

NOU

Norges offentlige utredninger 2012:2

Utenfor og innenfor

Norges avtaler med EU



Norges offentlige utredninger 2012

Seriens redaksjon:
Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

1. Til barnas beste.
Kunnskapsdepartementet.
2. Utenfor og innenfor.
Utenriksdepartementet.

NOU

Norges offentlige utredninger **2012:2**

Utenfor og innenfor

Norges avtaler med EU

Utredning fra utvalg oppnevnt av Utenriksdepartementet 7. januar 2010 (Europautredningen)
Avgitt til Utenriksdepartementet 17. januar 2012

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1123-9

07 Aurskog AS

Til Utenriksdepartementet

Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU ble oppnevnt av Utenriksdepartementet den 7. januar 2010, og legger med dette frem sin utredning.

Oslo 17. januar 2012

Fredrik Sejersted
leder

Liv Monica Bargem
Stubholt

Peter Arbo

Kate Hansen Bundt

Jon Erik Dølvik

Fredrik Bøckman Finstad

Lise Rye

Dag Seierstad

Helene Sjursen

Jonas Tallberg

Karen Helene Ulltveit-Moe

Frank Aarebrot

Ulf Sverdrup

Anders Heggernes Ask

Tom Oddgeir Johnsen

Sanja Kostovska Skaar

Karianne Christiansen

Sandra Westermark
Messel

Ivar Petter Grøtte

Oversikt over innhold

1	Hovedbudskap og oversikt	17	18	Distrikts- og regionalpolitikk ...	513
2	Om utvalget	26	19	Energi, klima og miljø	546
Del I	Hovedtrekk	33	20	Andre viktige samfunns- områder	590
3	Norges avtaler med EU	35	21	Mat, landbruk og fisk	645
4	Historisk utvikling av Norges forhold til EU	44	22	Grensekontroll, politi- samarbeid og innvandring	686
5	Hovedtrekk ved Norges avtaler med EU	64	23	Utenriks, sikkerhet og forsvar	723
Del II	EU-avtalenes utvikling og virkemåte	77	24	Økonomiske bidrag til EU og EU-landene	759
6	Utviklingen av avtalene med EU 1992–2011	79	25	Norges samlede tilknytning til EU	789
7	Gjennomføringen av EU/EØS-retten i norsk rett	118	Del IV	Sluttvurderinger	805
8	Forvaltningen	136	26	Europeiseringen av Norge 1992–2011	807
9	Medvirkning og påvirkning	164	27	Utenfor og innenfor – Norges europaiske dilemma	838
10	Etterlevelse og kontroll	198	28	Veien videre	867
11	Stortinget og europa- politikken	229	Vedlegg		
12	Kunnskap og debatt om EU-avtalene i Norge	269	1	Norges avtaler med EU	878
13	Andre parters syn på Norges avtaler med EU	296	2	Norske lover som inneholder EU/EØS rett	882
Del III	EU-avtalenes betydning på viktige områder	319	3	Stortingets samtykke til nye forpliktelser overfor EU 1992–2011	885
14	Økonomi og næringsliv	321	4	Saker debattert i Stortingets Europautvalg 1994–2011	896
15	Næringspolitikk	361	5	EU-programmer og byråer med norsk deltakelse	899
16	Arbeidsliv og arbeidsmarked ..	427	6	Norske rettssaker for EFTA- domstolen 1994–2011	900
17	Velferd og helse	478	7	Rettssaker om EU/EØS rett for norske domstoler 1994–2010	903
			8	EFTAs frihandelsavtaler	910

Detaljert innhold

1	Hovedbudskap og oversikt	17	5.4	Avtaler om utenriks, sikkerhet og forsvar	74
1.1	Hovedbudskap	17			
1.2	Oversikt	22	5.5	Avtalene om finansieringsordningene (EØS-midlene)	75
2	Om utvalget	26	5.6	Andre avtaler (regionalpolitikk, fiskeri og landbruk)	75
2.1	Utvalgets mandat	26			
2.2	Utvalgets sammensetning og arbeidsform	26			
2.3	Møter med referansegruppen	27			
2.4	Bidrag til kunnskapsbasert debatt	28			
2.5	Eksterne utredninger	29			
Del I	Hovedtrekk	33	Del II	EU-avtalenes utvikling og virkemåte	77
3	Norges avtaler med EU	35	6	Utviklingen av avtalene med EU 1992–2011	79
3.1	Norges tilknytning til europeisk integrasjon	35	6.1	Hovedtrekk	79
3.2	Sentrale spørsmål for utredningen	37	6.2	Utviklingen av EU og Norges løpende tilpasning	82
3.3	EU og annet europeisk samarbeid	42	6.2.1	Traktatendringene i EU – og betydningen for Norge	82
4	Historisk utvikling av Norges forhold til EU	44	6.2.2	EU gjennom vekst og krise – betydning for Norge?	84
4.1	Innledning og hovedtrekk	44	6.3	Utvikling og endringer av EØS-avtalen 1992–2011	84
4.2	Norges forhold til EF frem til slutten av 1980-tallet	45	6.3.1	Oversikt	84
4.2.1	Perioden 1950–1973	45	6.3.2	EØS-avtalens hoveddel som fast ramme for samarbeidet	85
4.2.2	Perioden 1973–1986	47	6.3.3	Utvidelse av antallet EØS-stater	87
4.3	EØS-prosessen 1987–1994	49	6.3.4	Utvikling gjennom nye avtaler innenfor rammene av EØS	90
4.4	Nærmere om EØS-avtalens godkjenning og iverksettelse i Norge 1991–94	59	6.3.5	Utvikling gjennom tolkning og praktisering av avtalen	91
4.5	Oppsummering	62	6.4	Prosessene for å ta nye EU-rettsakter inn i EØS	92
5	Hovedtrekk ved Norges avtaler med EU	64	6.4.1	Oversikt over prosessene	92
5.1	Hovedtrekk ved EØS-avtalen	64	6.4.2	Hvilke EU-rettsakter som er «EØS-relevante»	93
5.1.1	Innledning	64	6.4.3	Tidsbruk og tidsforskyvning	95
5.1.2	Hovedinnholdet i EØS	64	6.4.4	Tilpasninger og unntak fra EU-rettsaktene i EØS	98
5.1.3	EØS-avtalens institusjonelle oppbygning	68	6.4.5	Kravet til samtykke fra Stortinget	99
5.2	Hovedtrekk ved Schengen-avtalen	71	6.4.6	Reservasjonsretten	100
5.3	Andre avtaler om justispolitikk	73	6.5	Utviklingen i samlet antall rettsakter i EØS-avtalen	106
5.3.1	Oversikt	73	6.5.1	Antall rettsakter i EØS-avtalen	106
5.3.2	Avtaler om politi- og påtalesamarbeid	73	6.5.2	Utviklingen i brutto antall rettsakter	107
5.3.3	Avtaler om asyl- og migrasjons-samarbeid	74	6.5.3	EØS-avtalens omfang – i netto antall rettsakter	111
5.3.4	Andre justispolitiske avtaler	74	6.5.4	Analyse av utviklingen i antall rettsakter	111
			6.6	Utviklingen av de andre avtalene med EU	113
			6.6.1	Utviklingen av Schengen-avtalen ..	113

6.6.2	Utviklingen av andre avtaler på justissektoren	114	8.3.10	Europeiseringen av norsk forvaltning sammenlignet med andre land	158
6.6.3	Utvikling av avtalene om utenriks-sikkerhets- og forsvarspolitikken .	115	8.4	Avsluttende merknader	159
6.7	Samlet oversikt over Norges avtaler med EU	115	9	Medvirkning og påvirkning	164
6.8	Avsluttende merknader	116	9.1	Hovedtrekk	164
7	Gjennomføringen av EU/EØS-retten i norsk rett	118	9.2	Oversikt over «den aktive europapolitikken»	167
7.1	Hovedtrekk	118	9.2.1	Opprinnelse og ambisjoner	167
7.2	Gjennomføringen i norsk rett	119	9.2.2	Forskjellige former for aktiv europapolitikk	167
7.2.1	Innledning	119	9.2.3	Behov og betydning for aktiv norsk europapolitikk	168
7.2.2	Nærmere om hvordan EU-retten er gjennomført i norsk rett	120	9.2.4	Få muligheter for å sette saker på dagsordenen	169
7.2.3	Nærmere om handlingsrom ved gjennomføring av direktiver og forordninger	123	9.2.5	Utvikling over tid	169
7.2.4	Tidsbruk og kontroll med gjennomføringen	124	9.3	Norges tilgang til EUs institusjoner og prosesser	170
7.3	Oversikt over EU/EØS-retten i norsk rett	126	9.3.1	Kommisjonen	170
7.3.1	Norske lover gitt eller endret på grunn av EU/EØS-retten	126	9.3.2	EU-byråene	175
7.3.2	Norske forskrifter gitt eller endret på grunn av EU/EØS-retten	128	9.3.3	Rådet	178
7.3.3	Hvor stor del av norsk rett er i dag EU-basert?	129	9.3.4	Europaparlamentet	181
7.4	EU/EØS-rettens status og gjennomslagskraft i norsk rett	131	9.4	Norske aktører i Brussel	182
7.5	Gjensidighet og lojalitet i avtalene med EU	133	9.4.1	Oversikt	182
7.6	Avsluttende merknader	134	9.4.2	Norges delegasjon til EU	184
8	Forvaltningen	136	9.4.3	Norske nasjonale eksperter	190
8.1	Hovedtrekk	136	9.4.4	Norske ikke-statlige aktører	190
8.2	EU/EØS og norsk forvaltnings-politisk utvikling 1992–2011	138	9.5	Norsk påvirkningsarbeid i praksis	192
8.3	Forvaltningen av EU/EØS-saker	140	9.6	Avsluttende merknader	195
8.3.1	Oversikt	140	10	Etterlevelse og kontroll	198
8.3.2	Bredden og dybden i forvaltningens EU/EØS-arbeid ..	142	10.1	Hovedtrekk	198
8.3.3	Direktorater og ytre etater	145	10.2	Etterlevelsen med EU-forpliktelsene i Norge	200
8.3.4	Kommunal og fylkeskommunal forvaltning	148	10.2.1	Hovedfortellingen – effektiv og lojal etterlevelse	200
8.3.5	Koordineringen av EU/EØS-arbeidet i norsk forvaltning	148	10.2.2	Når konflikter under EU/EØS likevel oppstår – kategorier	201
8.3.6	Strategidokumenter og handlingsplaner	150	10.3	Forvaltningens kontroll med etterlevelsen av EU/EØS-retten ...	202
8.3.7	EØS-notatene	152	10.4	Kontrollen med EU/EØS-retten for norske domstoler	205
8.3.8	Informasjon og åpenhet om forvaltningens europaarbeid	154	10.4.1	Innledning	205
8.3.9	Kompetanse og kunnskap om EU/EØS i norsk forvaltning	157	10.4.2	Oversikt over EU/EØS-saker for norske domstoler 1994–2011	206
			10.4.3	Nærmere om samspillet mellom norske domstoler og EFTA-domstolen	210
			10.5	EFTAs overvåkningsorgan (ESA)	212
			10.5.1	Oversikt	212
			10.5.2	Kollegiet og ESAs organisasjon ...	213
			10.5.3	ESAs overvåkningsoppgaver	214

10.5.4	Traktatbruddsproseduren	215	11.6.1	Stortinget som gjennomfører av	
10.5.5	Særskilte kontrollområder	217		europaretten	255
10.5.6	ESAs funksjon og roller	218	11.6.2	Europaretten som skranke for	
10.6	EFTA-domstolen	219		Stortingets egen lovgivning	256
10.6.1	Innledning	219	11.6.3	Domstolskontrollen med	
10.6.2	EFTA-domstolen som			Stortingets lovgivning på grunnlag	
	institusjon	221		av EU/EØS	258
10.6.3	Oversikt over EFTA-domstolens		11.7	Andre sider ved Stortingets	
	rettspraksis 1994–2011	222		europapolitikk	259
10.6.4	Nærmere om traktatbruddssakene		11.7.1	Kontrollfunksjonen	259
	mot Norge	223	11.7.2	Europeisk parlamentarisk	
10.6.5	Utfordringer for EFTA-domstolen			samarbeid	263
	1994–2011	225	11.7.3	Sekretariat og ressurser	
10.7	Avsluttende merknader	226		i europasaker	265
			11.8	Avsluttende merknader	266
11	Stortinget og europa-		12	Kunnskap og debatt om	
	politikken	229		EU-avtalene i Norge	269
11.1	Hovedtrekk	229	12.1	Hovedtrekk	269
11.2	Konstitusjonelle rammer for		12.2	Politisk debatt om Norges løpende	
	Norges løpende tilknytning til			forhold til EU	271
	EU	231	12.2.1	Fra konflikt til kompromiss	271
11.3	Debattene om myndighets		12.2.2	Partienes syn på EU og EØS.	273
	overføring og Grunnloven	234	12.2.3	Endring i partiorganisering	274
11.3.1	Grunnlovens § 93 og norsk		12.2.4	Mønstre i partikonkurransen	276
	europadebatt	234	12.2.5	Nei til EU og Europabevegelsen ..	277
11.3.2	Formell og reell myndighets		12.3	Nordmenns holdninger til Norges	
	overføring	234		avtaler med EU	279
11.3.3	Læren om «lite inngripende»		12.3.1	Vurderinger av virkninger av	
	formell myndighetsoverføring	236		avtalene	280
11.3.4	EØS-avtalen og Grunnloven	237	12.3.2	Tilslutning til elementene	
11.3.5	Schengen og Grunnloven	238		i EØS-avtalen	280
11.3.6	Nye former for myndighets-		12.3.3	«Bruk» av EØS-avtalen	281
	overføring (EU-byråene m.m.)	240	12.3.4	Støtte til EØS-avtalen	281
11.4	Stortingets samtykke etter		12.3.5	Kunnskap om avtalene	283
	Grunnloven § 26 annet ledd	242	12.4	Kunnskapsgrunnlag og	
11.4.1	Samtykkeprosedyren	242		meningsdannelse	284
11.4.2	Omfang og utvikling	242	12.4.1	Norske mediers dekning av	
11.4.3	Debatt og dissens	245		forholdet til EU	284
11.4.4	Betydningen av samtykke-		12.4.2	EU og EØS i skolen	288
	prosedyren	245	12.4.3	Europaforskning	290
11.5	Regjeringens konsultasjoner med		12.5	EU og Europa i norsk	
	Stortinget om europasaker	248		identitetsdebatt	291
11.5.1	Konsultasjonsmodellen	248	12.6	Avsluttende merknader	294
11.5.2	Konsultasjonene i Stortingets				
	Europautvalg	248	13	Andre parters syn på Norges	
11.5.3	Analyse av konsultasjons-			avtaler med EU	296
	prosedyren i Europautvalget	251	13.1	Hovedtrekk	296
11.5.4	Kort sammenligning med		13.2	EU og EU-landenes syn på EØS	
	Danmark og Sverige	252		og Norge	299
11.5.5	Konsultasjon i plenum –		13.2.1	EU's vurderinger	299
	de halvårlige redegjørelsene		13.2.2	Vurderinger i utvalgte EU-stater ..	303
	«om viktige EU/EØS-saker»	253	13.3	De andre EFTA/EØS-landenes	
11.5.6	Sentrale stortingsmeldinger om			erfaringer	304
	europapolitikken	253	13.3.1	Island	304
11.6	Stortingets rolle som lovgiver	255			

13.3.2	Liechtenstein	307	15.4.2	Generelt om de fire friheter som skranke for norske nærings-	
13.4	Sveits	310		politiske restriksjoner	373
13.5	Mikrostatene	312	15.4.3	Konsesjonsordninger	374
13.6	Perspektiv fra sør	314	15.4.4	Krav til erverv eller nedleggelse av virksomheter	377
13.6.1	Marokko	314	15.4.5	Krav til utøvelse av nærings-	
13.6.2	Tyrkia	314		virksomhet	378
13.6.3	Israel	315	15.4.6	Eierskapsbegrensninger	379
13.7	Modell for andre?	315	15.4.7	Statlige eneretter	381
13.8	Avsluttende merknader	318	15.4.8	Sammenfatning – de fire friheter som næringspolitisk rammeverk ..	384
Del III	EU-avtalenes betydning på viktige områder	319	15.5	Reglene om offentlig støtte (statsstøtte)	384
14	Økonomi og næringsliv	321	15.5.1	Hovedtrekk	384
14.1	Hovedtrekk	321	15.5.2	Forhandlinger og forutsetninger ..	386
14.2	Økonomisk utvikling etter EØS ...	325	15.5.3	Utviklingen av regler og praksis 1994–2011	387
14.2.1	Norges økonomiske utvikling 1994–2011	325	15.5.4	Statsstøttenivået i Norge	388
14.2.2	Betydningen av EØS for norsk økonomi – metodiske utfordringer	325	15.5.5	Kontrollen med norske statsstøtteordninger 1994–2011	393
14.3	EUs indre marked	329	15.5.6	Viktige støtteordninger i praksis ..	396
14.3.1	Utvikling av EUs indre marked	329	15.5.7	Sammenfatning – statsstøtte-reglene	404
14.3.2	Forventninger i Norge til EØS	331	15.6	Reglene om offentlige anskaffelser	404
14.4	Økonomisk integrasjon og avhengighet	333	15.6.1	Hovedtrekk	404
14.5	Utviklingen i utenrikshandelen mellom Norge og EU	338	15.6.2	Utviklingen av kravene til offentlige anskaffelser	406
14.6	Utviklingen i investeringer mellom Norge og EU	342	15.6.3	Nærmere om forholdet mellom EØS-retten og intern norsk rett	408
14.7	Utviklingen i arbeidsmigrasjon mellom Norge og EU	346	15.6.4	Etterlevelse og kontroll med anskaffelsesreglene	410
14.8	Effekter av det indre marked	349	15.6.5	Økonomiske sider ved anskaffelsesreglene	414
14.8.1	Virkninger i EU av det indre marked	349	15.6.6	Sammenfatning – anskaffelsesreglene	417
14.8.2	Virkninger i Norge	351	15.7	Konkurranseregler og konkurransepolitikk	418
14.9	Avsluttende merknader	356	15.7.1	Hovedtrekk	418
15	Næringspolitikk	361	15.7.2	Betydningen av EU/EØS-konkurranseregler	419
15.1	Hovedtrekk	361	15.7.3	Utviklingen av norsk konkurranserett 1992–2011	421
15.2	EU og næringspolitikken	365	15.8	Avsluttende merknader	422
15.3	Generelt om EU/EØS og norsk næringspolitikk 1992–2011	367	16	Arbeidsliv og arbeidsmarked ..	427
15.3.1	Norsk næringspolitikk ved inngangen til 1990-tallet	367	16.1	Hovedtrekk	427
15.3.2	Særlig om statlig eierskap som næringspolitisk virkemiddel	370	16.2	Arbeidslivets plass i EØS-debatten 1990–92	430
15.3.3	Norsk deltagelse i næringspolitiske programmer i EU	372	16.3	Norges tilknytning til EUs sosiale dimensjon	431
15.4	De fire friheter som ramme for norsk næringspolitikk 1994–2011 ..	373	16.3.1	Rammene for Norges gjennomføring av EUs arbeidsrettslovgivning	431
15.4.1	Betydningen av de fire friheter for norsk næringspolitikk og næringsliv	373			

16.3.2	Partenes deltakelse i EUs sosiale dialog og andre prosesser	434	17.4.3	Betydningen av EU/EØS for norsk helsepolitikk og videre utvikling	495
16.4	Norsk arbeidsliv i EØS – nasjonale utviklingstrekk	437	17.5	Likestilling og ikke-diskriminering	496
16.4.1	Hovedlinjer	437	17.5.1	Innledning	496
16.4.2	Utviklingen av norske arbeidstakerrettigheter under EØS	442	17.5.2	Omfang og forutsetninger	497
16.4.3	Virkninger for avtalesystemet og organisasjonsgraden	445	17.5.3	Utvikling 1992–2011	497
16.5	Arbeidsinnvandring fra EU/EØS-området	445	17.5.4	Politikkutforming og norsk deltakelse	499
16.5.1	Rammeverket for fri bevegelse av arbeidstakere og tjenesteytere i EU/EØS	445	17.6	Alkoholpolitikken	501
16.5.2	Arbeidsinnvandringen – omfang og drivkrefter	447	17.6.1	Innledning	501
16.5.3	Konsekvenser av økt arbeids- og tjenestemobilitet etter 2004	452	17.6.2	Alkoholpolitiske spørsmål 1991–94	502
16.6	Arbeidsrett og fri bevegelighet – utviklingen etter 2004	456	17.6.3	EØS-avtalens direkte påvirkning på norsk alkoholpolitikk	503
16.6.1	Nye interessekonstellasjoner og skillelinjer	456	17.6.4	Indirekte påvirkning fra EU og gjennom EØS-avtalen	505
16.6.2	Utviklingen i rettspraksis	459	17.6.5	EUs og EØS-avtalens betydning for norsk alkoholpolitikk	506
16.6.3	Tilpasninger i den norske modellen til økt arbeidsinnvandring	461	17.7	Tobakk	508
16.6.4	Allmenngjøring: EØS-drevet nyskaping i norsk arbeidsliv	463	17.8	Avsluttende merknader	509
16.6.5	Skjerpede tiltak for tilsyn og kontroll	466	18	Distrikts- og regionalpolitikk ...	513
16.6.6	Tariffkrav ved offentlige anskaffelser	467	18.1	Hovedtrekk	513
16.7	Konsekvenser av EU/EØS for arbeidslivets parter	468	18.2	Distrikts- og regionalpolitikken ved starten av EØS 1991–94	515
16.7.1	Partenes holdninger til EØS-avtalen	468	18.2.1	Regionalpolitikken i EF ved inngangen til 1990-tallet	515
16.7.2	Utviklingen i maktforholdene i arbeidslivet	469	18.2.2	Norsk distrikts- og regionalpolitikk ved inngangen til 1990-tallet	516
16.8	Avsluttende merknader	472	18.2.3	Regionalpolitikken i Norge versus EU	516
17	Velferd og helse	478	18.2.4	Regionalpolitikkenes plass i EØS-avtalen	517
17.1	Hovedtrekk	478	18.2.5	Distriktpolitiske avklaringer under EU-forhandlingene i 1993–94	518
17.2	Velferdspolitikken i EU/EØS – rammer og utviklingstrekk	480	18.3	EØS-avtalen som ramme for norsk distrikts- og regionalpolitikk	520
17.2.1	Rettslig rammeverk	480	18.3.1	Oversikt	520
17.2.2	Europeisk integrasjon og nasjonale velferdsstater – utviklingstrekk	481	18.3.2	Betydningen av reglene om offentlig støtte for norske distrikter og regioner	520
17.3	Trygderettigheter	484	18.3.3	Betydningen av reglene om offentlige anskaffelser for kommuner og fylkeskommuner ...	528
17.4	Helsetjenester	489	18.3.4	Betydningen av de fire friheter for norske distrikter og regioner	529
17.4.1	Forutsetninger og utvikling på helseområdet i EU/EØS	489	18.4	Norsk deltakelse i EUs regionalpolitikk	533
17.4.2	Norsk tilknytning til EUs helsepolitikk og -regler	491	18.4.1	Interreg-samarbeidet	533
			18.4.2	Brussel-kontorene	536
			18.5	Påvirkning fra EU i nasjonal politikkutforming	538

18.6	Tilpasning og handlingsrom	540	20.3.3	Utvikling av forskning og utdanning i EU 1994–2011	614
18.7	Avsluttende merknader	543	20.3.4	Norges tilknytning til EU på forsknings- og utdanningsområdet 1994–2011	616
19	Energi, klima og miljø	546	20.3.5	Avsluttende merknader	622
19.1	Energi	546	20.4	Finansmarkedet	624
19.1.1	Hovedtrekk	546	20.5	Sivil beredskap og krisehåndtering	626
19.1.2	Energidimensjonen i norsk politikk	548	20.6	Statistikk	629
19.1.3	Utviklingen av EUs energi-politikk	551	20.7	Kultur, medier og idrett	631
19.1.4	EU/EØS og petroleumsvirksomheten	552	20.8	Utdanning, opplæring og ungdom	635
19.1.5	EU/EØS og den norske kraftsektoren	557	20.9	Turisme	637
19.1.6	Avsluttende merknader	562	20.10	Skatt, avgifter og toll	637
19.2	Klima	564	20.11	Kontraktsrett	638
19.2.1	Hovedtrekk	564	20.12	Forbrukervern	639
19.2.2	Utviklingen av EUs klimapolitikk og Norges tilknytning	565	20.13	Immaterialrett	641
19.2.3	Betydningen av EUs klimapolitikk for Norge	566	20.14	Andre sentrale rettsområder	643
19.2.4	Avsluttende merknader	571	21	Mat, landbruk og fisk	645
19.3	Miljø	572	21.1	Innledning	645
19.3.1	Hovedtrekk	572	21.2	Mattrygghet og veterinære forhold	646
19.3.2	Miljøvern som tema da EØS-avtalen ble inngått	573	21.2.1	Hovedtrekk	646
19.3.3	Hovedtrekk ved utviklingen av miljøpolitikken i EU og EØS 1992–2011	574	21.2.2	Forhandlingene om mat- og veterinærfeltet i EØS-avtalen	647
19.3.4	Nærmere om EØS-avtalens betydning for norsk miljøpolitikk på viktige områder	578	21.2.3	Veterinæravtalen fra 1998	648
19.3.5	Handlingsrom for norsk miljøpolitikk innenfor EØS-avtalen	584	21.2.4	Dagens regulering av veterinær- og matfeltet i Norge	650
19.3.6	Avsluttende merknader – EU/EØS og norsk miljøpolitikk ...	587	21.2.5	Rettslige konfliktsaker på veterinær- og matfeltet	653
20	Andre viktige samfunns-områder	590	21.2.6	Nærmere om dyrevern og dyresykdommer	654
20.1	Innledning og oversikt	590	21.2.7	Avsluttende merknader	655
20.2	Samferdsel (transport, telekommunikasjon og post-tjenester)	590	21.3	Landbruk	657
20.2.1	Hovedtrekk	590	21.3.1	Hovedtrekk	657
20.2.2	Omfang og forutsetninger (1991–1994)	592	21.3.2	Avtaler under EØS-avtalens artikkel 19	657
20.2.3	Norsk tilknytning til EU på samferdselsområdet 1994–2011 ...	593	21.3.3	Avtaler under EØS-avtalens protokoll 3	659
20.2.4	Politikkutforming og norsk deltakelse	608	21.3.4	Utviklingen i norsk landbruk og forholdet til EU	660
20.2.5	Avsluttende merknader	609	21.3.5	Avsluttende merknader	665
20.3	Forskning og høyere utdanning ...	611	21.4	Fisk	666
20.3.1	Hovedtrekk	611	21.4.1	Hovedtrekk	666
20.3.2	Omfang og forutsetninger (1991–1994)	613	21.4.2	Oversikt over avtaleverket	668
			21.4.3	Norsk fiskerinæring da EØS-avtalen ble inngått	670
			21.4.4	Fiskeriavtaler og ressursforvaltning	670
			21.4.5	Handel og markedsadgang	674
			21.4.6	Utviklingen i norsk fiskeri- og havbruksnæring	679

21.4.7	Aktiv norsk fiskeripolitikk opp mot EU	682	23.7.2	EFTAs frihandelsavtaler med tredjeland	749
21.4.8	Avsluttende merknader	684	23.7.3	Satellittsamarbeid mellom EU og Norge	751
22	Grensekontroll, politi-samarbeid og innvandring	686	23.7.4	Nordisk samarbeid	753
22.1	Hovedtrekk	686	23.8	Avsluttende merknader	756
22.2	Utviklingen i Norges tilknytning til EUs justispolitikk	688	24	Økonomiske bidrag til EU og EU-landene	759
22.2.1	Utviklingen av EUs justis-politikk	688	24.1	Finansieringsordningene (EØS-midlene)	760
22.2.2	EUs utvidede sikkerhetsbegrep ...	689	24.1.1	Om ordningene	760
22.2.3	Utviklingen i Norges tilknytning til EUs justispolitikk	691	24.1.2	Om forhandlingene	763
22.2.4	Institusjonelle løsninger for norsk tilknytning til EUs justis-politikk	695	24.1.3	Administrasjon av ordningen	766
22.2.5	Norsk aktiv europapolitikk på justisområdet	697	24.1.4	Resultater og revisjonsrisiko	767
22.3	Betydningen av avtalene med EU for norsk justispolitikk	699	24.1.5	Forhandlinger og politisk debatt ..	770
22.3.1	Oversikt	699	24.1.6	Perspektiver på finansieringsordningene	771
22.3.2	Grensekontroll	700	24.1.7	Sluttmerknader	774
22.3.3	Politi og påtale	704	24.2	Bidrag til EUs programmer	775
22.3.4	Innvandringspolitikken	711	24.2.1	Programdeltakelsen	775
22.4	Utviklingstrekk og utfordringer ...	715	24.2.2	Bidrag til programsamarbeidet	776
22.5	Kunnskap og debatt om Norges forhold til EUs justispolitikk	716	24.2.3	Budsjettmessig ansvar i Norge for programdeltakelsen under EØS	779
22.6	Avsluttende merknader	720	24.3	Utgifter til EFTA- og EØS-institusjonene	780
23	Utenriks, sikkerhet og forsvar	723	24.4	Nasjonal forvaltning	781
23.1	Hovedtrekk	723	24.5	Andre bidrag til samarbeidet med EU	782
23.2	Utviklingen i EUs utenriks-, sikkerhet- og forsvarspolitik	725	24.5.1	Interreg	782
23.3	Utviklingen i Norges tilknytning ..	727	24.5.2	Utgifter til deltakelse i byråer m.m.	782
23.4	Avtaler med EU innenfor utenriks-, forsvars- og sikkerhets-politikken	730	24.5.3	Utgifter til justissamarbeidet	783
23.4.1	Avtalene om politisk dialog	731	24.6	Samlede utgifter til samarbeidet med EU	783
23.4.2	Tilslutning til EUs erklæringer	731	24.7	Avsluttende merknader	786
23.4.3	Sikkerhets- og forsvarspolitisk dialog	732	25	Norges samlede tilknytning til EU	789
23.4.4	Deltakelse i sivile og militære krisehåndteringsoppgaver	732	25.1	Hovedtrekk	789
23.4.5	Bidrag til EUs innsatsstyrker	735	25.2	Utfordringer ved måling av Norges EU-tilpasning	790
23.4.6	Det europeiske forsvarsbyrået	736	25.3	Andel EU-rettsakter som Norge har overtatt gjennom EØS	791
23.4.7	Tilslutning til EUs økonomiske sanksjoner	737	25.3.1	Innledning – om telling av «rettsakter»	791
23.5	Norske tilpasninger og Norges orientering i forhold til EU	738	25.3.2	Sammenligning av antall brutto rettsakter i EU og EØS	793
23.6	Politisk debatt og ansvar	741	25.3.3	Sammenligning av antall netto rettsakter i EU og EØS	794
23.7	Andre berøringspunkter mellom EU og norsk utenrikspolitikk	743	25.3.4	Antallet direktiver på det indre marked i EØS	795
23.7.1	Nordområdepolitikken	744	25.3.5	Oversikt over rettsaktene fordelt på saksområde	796

25.4	Hvilke områder av EU som Norge er tilpasset	798	27	Utenfor og innenfor – Norges europeiske dilemma	838
25.4.1	Oversikt	798	27.1	Utenfor og innenfor	838
25.4.2	Deler av EU der hele regelverket er overtatt	799	27.2	Hovedtrekk ved Norges tilknytning til EU	838
25.4.3	Deler av EU der deler av regelverket er overtatt	800	27.2.1	Grunnleggende trekk ved tilknytningsformen	838
25.4.4	Deler av EU som ikke anses overtatt	802	27.2.2	Laget sånn eller blitt sånn?	843
25.4.5	Sammenfatning av gjennomgangen	803	27.2.3	Husmannskontrakt eller privilegert partnerskap?	845
25.5	Avsluttende merknader	803	27.2.4	Lappeteppemodellen	847
Del IV	Sluttvurderinger	805	27.3	Utviklingstrekk i forholdet til EU 1992–2011	847
26	Europeiseringen av Norge 1992–2011	807	27.3.1	Utvikling langs flere akser	847
26.1	Innenrikspolitiske virkninger av avtalene med EU	807	27.3.2	Dynamikk og drivkrefter	850
26.2	Betydning av avtalene med EU for norske interesser og verdier	808	27.4	Utfordringer ved Norges tilknytningsform til EU	852
26.2.1	Innledning	808	27.4.1	EUs utfordringer – og Norges	852
26.2.2	Samfunnsøkonomisk utvikling	808	27.4.2	«The only problem with Norway...»	853
26.2.3	Samfunnsmodellen	811	27.4.3	Demokratiske utfordringer	853
26.2.4	Primærnæringer og energiresurser	814	27.4.4	Konstitusjonelle utfordringer	855
26.2.5	Intern og ekstern sikkerhet	816	27.4.5	Politiske og administrative utfordringer i Norge	856
26.2.6	Sammenfatning	817	27.4.6	Utviklingen i EU som utfordring for Norge	857
26.3	Betydning av avtalene med EU for maktforhold og maktfordeling	818	27.4.7	Utfordringer ved EFTA/EØS-samarbeidet	861
26.3.1	Innledning	818	27.4.8	Utfordringene sammenfattet	866
26.3.2	Maktforholdet mellom nasjonalt og overnasjonalt nivå	819	28	Veien videre	867
26.3.3	Maktforholdet mellom de øverste norske statsorganene	821	28.1	Fremtidig utvikling i Norges forhold til EU	867
26.3.4	Maktforholdet mellom politikere og embetsverk	823	28.2	Bærekraft og sårbarhet	868
26.3.5	Maktforholdet mellom stat, regioner og kommuner	824	28.3	Behov for klarere rammer for Norges tilknytning til EU?	869
26.3.6	Maktforholdet mellom parter i arbeidslivet	825	28.3.1	Rammene for Utvalgets anbefalinger	869
26.4	Betydning av avtalene med EU for norsk demokrati	826	28.3.2	En felles ramme rundt alle Norges avtaler?	870
26.4.1	Avtalene med EU – demokratisk akseptable?	826	28.3.3	Samarbeidet med EU om justispolitikken	872
26.4.2	Representasjon og deltakelse	829	28.3.4	Samarbeidet med EU om utenriks-, sikkerhets- og forsvarssaker	873
26.4.3	Kontroll og ansvarliggjøring	831	28.3.5	Norges økonomiske bidrag til økonomisk og sosial utjevning i Europa	873
26.4.4	Åpen og opplyst samfunnsdebatt	833	28.3.6	Andre anbefalinger og oppfordringer	874
26.4.5	Rettsstat og individuelle rettigheter	834			
26.4.6	Sammenfatning	835		Avsluttende merknad fra medlemmet Dag Seierstad	876

Vedlegg		5	EU-programmer og byråer med norsk deltakelse	899
1	Norges avtaler med EU	878	Norske rettssaker for EFTA-domstolen 1994–2011	900
2	Norske lover som inneholder EU/EØS-rett	882	Rettssaker om EU/EØS-rett for norske domstoler 1994–2010	903
3	Stortingets samtykke til nye forpliktelser overfor EU 1992–2011	885	EFTAs frihandelsavtaler	910
4	Saker debattert i Stortingets Europautvalg 1994–2011	896		

Kapittel 1

Hovedbudskap og oversikt

1.1 Hovedbudskap

Europa og EU er i dag i rask endring. Finansiell, politisk og sosial uro preger situasjonen. Norge er ikke medlem i EU, men berøres direkte og indirekte av utviklingen i Europa. Stabilitet og velferd i våre europeiske naboland har stor betydning for norsk politikk, økonomi og samfunnsutvikling. Når denne utredningen avsluttes ved inngangen til 2012 er EU inne i en kritisk fase, med stor usikkerhet om den videre utvikling. Mens noen tror samarbeidet er i ferd med å falle fra hverandre, mener andre at det vil intensiveres og forsterkes. Det er i dag umulig å forutsi. Men uansett hvilken vei det går, vil det påvirke Norge.

Våren 2012 vil det være tjuve år siden utenriksminister Bjørn Tore Godal undertegnet EØS-avtalen på Norges vegne i den portugisiske havnebyen Porto den 2. mai 1992. Den gang var Europa også i en overgangstid, markert av Berlin-murens fall, etableringen av det indre marked og utsiktene til europeisk samling. EØS-avtalen var en milepæl. Gjennom avtalen ble Norge heftet på den europeiske integrasjonsprosessen på en helt annen måte enn tidligere. Siden har Norge blitt stadig tettere vevet sammen med EU. Samarbeidet er utvidet til stadig nye områder, og avtalene påvirker i dag på vesentlige måter norsk rett og politikk og hverdagen for den enkelte borger og bedrift.

Denne utredningen har ikke som formål å spekulere i fremtidige utviklingstrekk i Europa og EU, og heller ikke i ulike alternativer for Norges tilknytningsform. I stedet beskrives og analyseres Norges avtaler med EU slik de er i dag, og slik de har utviklet seg i perioden fra 1992 til utløpet av 2011. Utredningen vil vise omfanget av prosessene, beskrive viktige hendelser, og identifisere og analysere sentrale drivkrefter. Virkningene for norsk økonomi, politikk og samfunnsnivå i bred forstand vil bli beskrevet og analysert.

Til sammen er dette beretningen om en omfattende europeisering av Norge de siste tjuve årene.

I en tid med usikkerhet og forandring fremstår det som særlig viktig å kjenne og forstå hvilken til-

knytningsform Norge faktisk allerede har til EU, og hvordan det europeiske samarbeidet på vesentlige måter former og preger hverdagen i det norske samfunn. En slik helhetlig analyse av bredden i samarbeidet har ikke tidligere vært foretatt. Utredningens ambisjon er å gi grunnlag for en kunnskapsbasert og realitetsorientert europadebatt.

Norges forhold til EU er i dag regulert gjennom en rekke avtaler. Den største og viktigste er EØS-avtalen, som i 1992 var den mest omfattende og dyptgripende avtalen Norge noen gang har inngått. Siden har avtalen utviklet seg videre. Og den har vist seg å få betydning for langt flere samfunnsområder enn de fleste la til grunn for tjuve år siden. Videre har Norge etter hvert inngått en rekke andre avtaler med EU ved siden av EØS – om grensekontroll, politisamarbeid, innvandring, utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikk, regionalpolitikk, landbruk, fisk m.m. Listen har etter hvert blitt lang.

Utvalgets oppdrag har vært å utrede alle avtaler Norge i dag har med EU. Dette har gitt rammen for arbeidet. Utvalgets mål har vært å beskrive *helheten* i forholdet mellom Norge og EU, hvordan det har utviklet seg, og hvilke virkninger det har for det norske samfunnet.

Utenriks og innenriks

Norges forhold til EU er både utenrikspolitikk og innenrikspolitikk. For det første er det samlede avtaleverket med EU Norges største og viktigste *utenrikspolitiske* avtaleverk, som ikke bare ivaretar forholdet til EU som organisasjon, men også til de 27 EU-statene og de to andre EFTA/EØS-statene. Blant disse er nesten alle de landene som Norge tradisjonelt har hatt tette bånd til, inkludert alle de nordiske naboland. Etter hvert som medlemsstatene har overlatt stadig mer myndighet til EU, og i stadig økende grad koordinerer seg, kanaliseres stadig større deler av norsk utenrikspolitikk inn i forholdet til EU.

For det andre former avtalene med EU *innenrikspolitiske* forhold i Norge. Påvirkningen er mer omfattende enn noen annen folkerettslig avtale. Selv om utgangspunktet for avtalene er å regulere grensekryssende forhold, har de i praksis vist seg å ha minst like stor betydning for interne forhold i Norge. Avtalene har betydning på de fleste samfunnsområder – økonomi, næringsliv, arbeidsliv, velferd, helse, distriktpolitikk, energi, miljø, klima, samferdsel, forskning, utdanning, mat, landbruk, fisk, alkohol, likestilling, forbrukervern, sivil beredskap, grensekontroll, innvandring, politisamarbeid, sikkerhets- og forsvarspolitikk, og mye annet.

Samtlige 17 departementer arbeider i større eller mindre grad med EU/EØS-saker, og det samme gjør de fleste ytre etater og samtlige 429 kommuner, som opplever at EØS-relaterte spørsmål utgjør en stor del av hverdagen deres. Av ca. 600 norske lover inneholder omlag 170 i større eller mindre grad EU-rett og det samme gjør ca. tusen norske forskrifter.

Tilknytningen til EU har betydning på alle nivåer, fra de daglige gjøremål (bilkontroll, arbeidsmiljø, matkvalitet) til store strukturelle spørsmål (felles arbeidsmarked og finansmarked), og grunnleggende maktforhold mellom Storting, regjering og domstoler, politikere og embetsverk, sentrum og distrikter, arbeidsgivere og arbeidstakere m.m.

På et overordnet plan preges Norges forhold til EU av et *behov for å finne felles løsninger* på grenseoverskridende utfordringer knyttet til økonomi og utvikling, migrasjon, teknologi, klima og miljø, ressursforvaltning, globalisering, fred og mellomfolkelig samkvem med mer. De fleste av disse utfordringene krever en eller annen form for forpliktende samarbeid. Til grunn for samarbeidet ligger et bredt *verdi- og interessefelleskap* mellom Norge og de 27 EU-statene, som er bundet sammen geografisk, økonomisk, politisk, kulturelt og på mange andre måter.

De siste tjue årene viser med all tydelighet at norske myndigheter verken kan eller har ønsket å isolere seg fra utviklingen av et stadig tettere og mer forpliktende samarbeid i EU.

Svært omfattende

Et siktemål med utredningen er å gi en samlet beskrivelse av det store omfanget Norges avtaler med EU har fått. Gjennom avtalene har Norge overtatt anslagsvis 3/4 av EU-retten, sammenlignet med de EU-statene som er med på alt, og gjennomført dette mer effektivt enn mange. Samtidig

er Norge verken medlem av EU eller i nevneverdig grad involvert i beslutningsprosessene.

Norge er i dag er langt tettere tilknyttet EU enn de aller fleste er klar over. Det gjelder ikke bare folk flest, men også de som arbeider med dette til daglig – politikere, embetsverk, journalister, forskere og andre. De som kjenner én side av Norges forhold til EU kjenner sjelden de andre like godt. Få, om noen, kjenner helheten. Også for Utvalget har dette vært en oppdagelsesreise. Selv om hovedlinjene i Norges forhold til EU var kjent på forhånd har arbeidet vært preget av stadige overraskelser over hvor omfattende Norges tilknytning til EU faktisk er, og hvor mange områder av norsk samfunnsliv som direkte eller indirekte er berørt.

Spesiell tilknytningsform til EU

Et annet viktig budskap er at Norge har en svært spesiell form for tilknytning til EU. Det vanlige er at stater er medlem av de internasjonale organisasjonene som de tilpasser seg. Norges forhold til EU er basert på tilknytning uten medlemskap. Dette er internasjonalt sett en uvanlig samarbeidsform, som Norge bare deler med to andre små land – Island og Liechtenstein. De fire andre EFTA-statene som var med på å forhandle EØS i 1990–92 valgte raskt andre løsninger, og ingen andre stater har senere ønsket å bruke den, selv om dette fra tid til annen har vært vurdert. Norske myndigheter har heller ikke vært særlig ivrige etter å slippe flere inn. EØS og Norges modell har i praksis ikke vært noen modell for andre.

Dobbeltheten i Norges forhold til EU er reflektert i utredningen tittel – «utenfor og innenfor». Man kan si at Norge er både utenfor og innenfor EU – samtidig. Eller man kan si at Norge verken er helt utenfor eller helt innenfor. Prinsipielt er dette en vanskelig konstruksjon, med iboende strukturelle spenninger og problemer. I praksis har tilknytningsformen likevel fungert, og langt bedre enn mange forventet. Erfaringen så langt er at de prinsipielle problemene med EØS, Schengen og de andre avtalene er større enn de praktiske.

Interesser og verdier

Et annet budskap er at avtalene med EU i hovedsak har ivaretatt norske interesser og verdier, i betydningen de interesser og verdier som det til enhver tid sittende stortingsflertall har ment har vært viktige for Norge, og som den til enhver tid sittende regjering har søkt å fremme.

Økonomisk har 1992–2011 vært en svært god periode for Norge. Brutto nasjonalprodukt for fastlands-Norge har økt med nærmere 60 prosent, sysselsettingen har steget med omtrent 25 prosent, og arbeidsledigheten har sunket fra drøyt 6 prosent i 1993 til 2,4 prosent i 2011. Nordmenns kjøpekraft har økt kraftig og velferdsstaten er bygget videre ut.

Den positive utviklingen i norsk økonomi skyldes mange forhold, ikke minst olje og gass, og tilknytningen til EU er bare ett element, som det også er vanskelig å måle isolert sett. Samtidig har EØS-avtalen vært et stabilt og relativt forutsigbart rammeverk for nesten alt økonomisk samkvem med EU-statene, som til sammen er Norges klart viktigste økonomiske samarbeidspartner.

EU og EU-landene er vår viktigste handelspartner og står for størstedelen av utenlandske investeringer i Norge. Omtrent 2/3 av de norske private investeringene i utlandet går til EU og over halvparten av investeringene til Statens Pensjonsfond Utland er i Europa. Etter utvidelsen av EU – og dermed også EØS – i 2004 har Norge vært blant de land i EU/EØS som i forhold til folketall har tatt imot flest arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa, og til sammen sto EU-området i 2009 for 87 prosent av all arbeidsinnvandring til Norge. Dette har gitt viktige bidrag til norsk økonomi og utvikling.

EØS-avtalen har også hatt stor betydning for næringsliv og arbeidsliv internt i Norge. Avtalen regulerer intern økonomi vel så mye som grensekryssende forhold, og har gjennom perioden 1992–2011 vært del av en generell modernisering av norsk økonomi og arbeidsliv.

Ved siden av økonomiske virkninger har EØS, Schengen og de andre avtalene også påvirket en lang rekke andre politikkområder på en måte som et bredt stortingsflertall har ment at har vært til det beste for nasjonale verdier og interesser, herunder justispolitikken (grensekontroll, innvandring, politisamarbeid m.m.) og utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken.

Gjennom snart tjue år har det vært en rekke spenninger og konflikter mellom EU/EØS-reglene og norske tradisjoner og restriksjoner – som på mange felt har blitt utfordret. I forhold til omfanget av tilpasningen har det likevel vært relativt få konfliktsaker, og mange av dem er løst på en måte som har gjort det mulig å videreføre norske politiske målsetninger. I andre saker har EU/EØS-retten tvunget frem endringer. Men det store bildet er at den norske samfunnsmodellen er videreført og utviklet gjennom perioden 1992–2011 innenfor rammene av avtalene med EU på en måte som har hatt støtte fra et bredt stortingsflertall.

Demokratiske problemer

Det mest problematiske aspektet ved den norske tilknytningsformen er at Norge i realiteten har bundet seg til å overta politikk og regler fra EU over et svært bredt felt – uten å være medlem og uten stemmerett. Dette reiser demokratiske problemer. Norge er ikke representert i de beslutningsprosessene som får direkte betydning for norske forhold, og har heller ikke nevneverdig innflytelse over dem. Videre legger tilknytningsformen til EU begrensninger på politisk engasjement og debatt på nasjonalt plan, og gjør det vanskelig å kontrollere myndighetene og holde dem ansvarlige i europapolitikken.

Det demokratiske underskuddet er ikke en uventet effekt av EØS, men en velkjent del av avtalens struktur, som har vært der siden begynnelsen. Det er en pris Norge betaler for å få fordelene av europeisk integrasjon uten å være medlem av den organisasjonen som driver utviklingen fremover. Selv om de demokratiske problemene er like store i dag som de var for tjue år siden – og snarere har økt enn avtatt – er dette et forhold som et bredt politisk flertall har vært villig til å akseptere, og som mange har vent seg til. Avtalene med EU er konstitusjonelt og politisk fast forankret i en lang rekke stortingsvedtak.

EØS-avtalen blir ofte omtalt som et politisk kompromiss i norsk europapolitikk. Det er den. Selv om nesten ingen partier har avtalen som førstevalg (med unntak av KrF og Venstre) har de fleste andre den som annetvalg – og samtlige partier har i praksis vist seg å kunne leve med denne formen for tilknytning. Men tilknytningsformen kan også sies å være et kompromiss mellom hensynet til demokrati og hensynet til andre verdier og interesser som et bredt politisk flertall mener ivaretas gjennom tett tilknytning til EU.

Avtalene med EU påvirker også maktforholdene internt i Norge – mellom lovgivende, utøvende og dømmende makt, politikere og embetsverk, sentrale og lokale myndigheter, arbeidsgivere og arbeidstakere m.m. I hovedsak kan man her se de samme utviklingstrekk som er kjent fra EU-statene, men med noen mindre variasjoner som skyldes særtrekk ved Norges tilknytningsform.

Jevn og stabil utvikling

Mens perioden 1990–94 var en omskiftelig tid i norsk europapolitikk, med utformingen av EØS-avtalen og deretter striden om EU-medlemskap, har perioden etter 1994 vært preget av stabilitet

og forutsigbarhet. Gjennom hele perioden har utviklingen gått én vei, mot stadig tettere tilknytning, uten noen eksempler så langt på reverse-ring. Forholdet til EU har utviklet seg langs flere akser – gjennom nye avtaler, utvikling av innholdet i eksisterende avtaler, geografisk utvidelse av antallet avtaleparter, og ensidig norsk tilpasning til EU utenfor avtalene. Kurvene er jevnt stigende. Den viktigste drivkraften er hva som skjer i EU. Det er der motoren sitter. Norges avtaler med EU er ikke laget for å utvikle nye egne regler, men for å overta EUs regler og politikk.

Fra norsk side fremstår dette som en villet politikk. Samarbeidet med EU har vært drevet frem fordi et bredt politisk flertall i Norge har ønsket det. Mens spørsmålet om norsk medlemskap i EU har vært og fortsatt er et av de største stridstema i norsk politikk, har Norges løpende tilknytning til EU etter 1994 vært preget av et *lavt konfliktnivå*. EØS og de andre avtalene har fungert som et kompromiss, som de aller fleste parter og partier har kunnet leve med, og som har gitt grunnlag for stabile regjeringskoalisjoner. Skiftende stortingsflertall og regjeringer har i praksis i all hovedsak ført den samme europapolitikken.

Hver gang en ny avtale eller rettsakt fra EU vil medføre nye viktige forpliktelser for Norge må Stortinget gi samtykke til det. I perioden 1992–2011 har Stortinget til sammen votert over 287 slike EU-saker, hvorav 265 er vedtatt enstemmig og de siste 22 i all hovedsak med et bredt flertall. Det har vært noen omstridte EU/EØS-saker gjennom årene, men antallet konflikter med EU er lavt i forhold til omfanget av tilpasningen, og har ikke skadet det generelle forholdet til EU. Av de over 6000 nye EU-rettsaktene som løpende er tatt inn i EØS-avtalen er det bare 17 saker der det har vært forslag om å bruke reservasjonsretten, og så langt er dette ennå ikke gjort i praksis, selv om den første saken kan være under oppseiling.

Lite kunnskap og debatt

En forutsetning for et levedyktig demokrati er eksistensen av «en aaben og opplyst offentlig Samtale» som det heter i Grunnloven § 100 siste ledd. På dette området er det klare mangler ved norsk europadebatt. Mens de store debattene om EØS og EU i årene 1990–94 og om Schengen i 1996–99, var preget av omfattende, engasjert og informert samfunnsdebatt, kan det samme ikke sies om europapolitikken og den løpende tilknytningen til EU fra slutten av 1994 og frem til i dag. Her har det vært liten debatt.

Mangel på europadebatt er ikke et særnorsk problem, men utfordringen er likevel særlig tydelig i Norge av to grunner. For det første er det særtrekk ved Norges tilknytningsform som bidrar til å tilsløre Norges faktiske forhold til EU og som legger en demper på insentivene til politisk engasjement og debatt. For det andre virker den underliggende vedvarende uenigheten om EU-medlemskap i samme retning. Et resultat har vært at de politiske partiene er forsiktige med å problematisere EU/EØS-saker, medias dekning av den løpende tilknytningen til EU er begrenset, og det er lite kunnskap og debatt i norsk offentlighet om omfang og karakter til Norges tilpasning til EU. Skolebøkene er nesten tause om europeiseringen av Norge de siste tjue årene.

Et paradoks i perioden 1994–2011 er at mens alle kurver for faktisk norsk tilknytning til EU er jevnt stigende, er utviklingen i politisk og allmenn debatt, mediedekning og kunnskap flat eller til og med fallende. Det er ikke mange andre områder av norsk demokrati i moderne tid der så mange har visst så lite om så mye som i europapolitikken.

Robusthet og sårbarhet

Da EØS-avtalen ble undertegnet i mai 1992 var det neppe mange som trodde at den ville danne rammen for Norges forhold til EU i tjue år fremover. Det har den vært. Slik sett har EØS, og etter hvert Schengen og de andre avtalene, vist seg å være en robust konstruksjon. Mens EU i perioden har vært gjennom store endringer, og opp- og nedturer, har Norges tilknytningsform vist seg å være overraskende stabil og fleksibel.

Samtidig er dette også en sårbar konstruksjon. Norges nåværende tilknytningsform er avhengig av to forhold, og ryker det ene ryker det hele. For det første hviler den på et kompromiss internt i norsk politikk. Til å være et politisk kompromiss har dette allerede vart svært lenge, og det er ingen klare tegn til at det skulle være i ferd med å rakne. Samtidig kan det være tegn til en viss slitasje og økt uro. En ny prinsipiell debatt om forholdet til EU kan føre til at dagens modell bekreftes med ny autoritet og legitimitet, men det kan også føre til at den svekkes.

For det andre hviler Norges tilknytningsform på eksterne forhold som norske myndigheter har liten innflytelse over. Selv om mange i Norge har vendt seg til å tenke på EØS som en «norsk» avtale, er det også 29 andre EØS-land – de 27 EU-statene og de to andre EFTA/EØS-statene (Island og Liechtenstein). Avtalen er til enhver tid avhengig av utviklingen i EU, og selv om EU og EUs

medlemsland synes å være fornøyd med den, er det en rekke utviklingstrekk som skaper nye problemer og utfordringer for Norges forhold. EU har varslet at de vil gjennomgå sine erfaringer med EØS, og det foregår også en diskusjon om EUs forhold til tredjeland mer generelt. Videre har Island søkt om EU-medlemskap, og hvis det skjer, oppstår spørsmålet om avtalen må reforhandles. Til gjengjeld er det signaler om at andre land kan være interessert i å gå inn, men hvis det skjer vil det også kunne påvirke Norges posisjon og interesser.

I den grad den norske tilknytningsformen er sårbar gjelder det særlig rammeverket – institusjonene, prosedyrene m.m. Det er løpende institusjonelle spenninger som skyldes at EU utvikler seg som organisasjon, mens rammene for EØS er mer statiske. EØS ble i sin tid konstruert for 7 EFTA-land og har siden 1995 fungert for de tre minste av dem.

Den underliggende substansen er antakelig langt mindre sårbar. Realiteten er at de fleste europeiske land de siste tiårene har vært gjennom dyptgripende integrasjonsprosesser som i større eller mindre grad berører de fleste samfunnsområder. Økonomiene er mer sammenvevet enn noen gang tidligere, felles infrastruktur er utbygget, det er utviklet et omfattende felles rettssystem, det er blitt enklere å arbeide, reise, handle og studere over landegrensene, og det er knyttet bånd på alle nivåer av samfunnslivet. Norge deltar i disse prosessene, på sin egen spesielle måte, og har i tjue år fulgt prosessene i EU, ett skritt eller to bak, og av og til ett til siden. Det vil Norge med all sannsynlighet fortsette å gjøre i årene som kommer, enten prosessene går mot fortsatt økt integrasjon eller i andre retninger.

Utredning og anbefaling

Utvalget er bedt om å utrede og analysere Norges nåværende forhold til EU, ikke alternative modeller. I prinsippet kan man grovt sett tenke seg tre modeller for forholdet til EU: fullt medlemskap, dagens modell, eller en eller annen løsere form for tilknytning. Utvalget er ikke bedt om å utrede disse alternativene, og har forholdt seg til det.

Dette innebærer også at Utvalget gjennom utredningen har forholdt seg lojalt til dagens tilknytningsform i sine analyser og vurderinger. Der vi påpeker styrker eller svakheter er det innenfor rammene av dagens avtaler. De få stedene der vi kommer med forslag til endringer eller justeringer er det med sikte på å styrke dagens tilknytningsform. På samme måte har vi søkt å unngå å

vurdere om det underliggende EU-samarbeidet som Norge er knyttet opp mot fungerer godt eller dårlig.

Mandatet ber heller ikke om anbefalinger til eventuell revisjon og reform av dagens tilknytningsform. Vårt viktigste bidrag vil derfor være en faglig basert beskrivelse og analyse – så får den senere politiske behandlingen av rapporten forholde seg til spørsmål om endringer. På noen områder har Utvalget likevel gjennom sitt arbeid kommet over forhold som kan tenkes forbedret innenfor rammene av dagens modell, og da er dette tatt opp, med en samlet oversikt i siste kapittel.

Utvalgets arbeid og diskusjoner

Utvalget har arbeidet med utredningen i to år. Mandatet er meget omfattende. Norges forhold til EU dekker i dag de fleste samfunnsområder, og ved siden av å redegjøre for avtalenes innhold og utvikling over en periode på tjue år var oppdraget også å beskrive og analysere «politiske, rettslige, forvaltningsmessige, økonomiske og andre samfunnsmessige konsekvenser» av avtalene med EU i Norge. Slik mandatet er formulert er det naturlig at store deler av rapporten handler om avtalenes betydning for norsk samfunnsliv, økonomi, arbeidsliv og demokrati.

For å løse oppdraget har Utvalget i tillegg til sine egne utredninger også innhentet en rekke eksterne innspill og rapporter. Utvalget har også gjennomført omfattende møter, reiser og samtaler med berørte aktører, foruten seks møter med den bredt sammensatte referansegruppen og en landsdekkende serie på ti åpne debattmøter. De eksterne rapportene er trykket i en egen serie og debattmøtene er tilgjengelige i opptak på utvalgets hjemmeside.

Rapportens omfang reflekterer mandatet. Den er blitt omfattende, men det har vært nødvendig for å løse oppdraget, og er i seg selv en illustrasjon av bredden i Norges tilknytning til EU.

Utredningen er i hovedsak enstemmig. Den er bredt faglig basert, og medlemmene er i hovedsak enige om beskrivelsene av dagens situasjon, analysene og de faglige vurderingene. Gjennom en så omfattende rapport, som dekker så mange spørsmål, vil det alltid være nyanser i oppfatningene, men her har terskelen vært at så lenge man er enig «i det vesentlige og i konklusjonen» er det ikke markert noen uenighet.

I enkelte spørsmål har det vært uenighet i Utvalget om de faglige vurderingene. Der dette forekommer er det gjennomgående mellom et

stort flertall og et lite mindretall (ett til tre medlemmer). I de kapitlene hvor det er uenighet fremgår dette først og fremst av de avsluttende merknadene. I noen kapitler der uenigheten er mer gjenomgående er dette markert innledningsvis.

1.2 Oversikt

Utredningen består av 4 hoveddeler og 28 kapitler. Del I «Hovedtrekk» består av tre kapitler som gir en kort innføring i avtaleverket som regulerer Norges forhold til EU og som presenterer den historiske utviklingen av Norges tilknytning til EU.

Del II om «EU-avtalenes utvikling og virkemåte» består av i alt åtte kapitler der det redegjøres for ulike sider ved utviklingen av avtalene med EU i perioden 1992–2011, og de politiske, konstitusjonelle og forvaltningsmessige virkningene analyseres.

Del III om «EU-avtalenes betydning på viktige samfunnsområder» har i alt tolv kapitler som går gjennom virkningene av avtalene internt i Norge – på alle de viktigste samfunnsområdene som i større eller mindre grad er berørt.

Del IV «Sluttvurderinger» består av tre kapitler der Utvalget samler trådene og konkluderer. Utvalget presenterer her også sine avsluttende refleksjoner samt kommer med anbefalinger til endringer innenfor rammene av den eksisterende tilknytningsform.

Rapporten er lang, og få vil nok lese den fra perm til perm. Den er derfor lagt opp slik at de enkelte delene godt kan leses for seg, som separate studier, avhengig av hvilket område man er interessert i. For den som ønsker å få et inntrykk av hovedbudskapet anbefales det å starte med kapittel 3 og deretter gjerne gå rett til de avsluttende vurderingene i kapitlene 26 og 27. Videre er hvert kapittel i del II og III lagt opp slik at det starter med en del kalt «Hovedtrekk» og avrundes med en del kalt «Avsluttede merknader». I «Hovedtrekk» gis et sammendrag av kapitlets innhold med særlig vekt på å presentere kjernen i budskapet. I «Avsluttende merknader» gir Utvalget sine vurderinger og refleksjoner. Ved å bla seg gjennom og lese disse delene vil man på en relativt enkel måte kunne få med seg hovedpoengene i rapporten.

Del I «Hovedtrekk»

I kapittel 2 «Utvalgets mandat og arbeid» presenteres Utvalgets mandat og sammensetning. Her finner man også en oversikt over de eksterne

utredninger som er innhentet. Som en del av utvalgets mandat skulle Utvalget bidra til debatt underveis i utredningsperioden. Utvalgets debattserie og møter med referansegruppen presenteres.

Kapittel 3 om «Norges avtaler med EU» gir en første skisse av Norges samlede tilknytning til EU og de viktigste spørsmålene som den reiser. I tråd med mandatet er det særlig tre sider ved Norges avtaler med EU som Utvalget har lagt vekt på å beskrive og analysere: (i) avtalenes omfang og innhold, (ii) utvikling og drivkrefter og (iii) konsekvenser for norsk politikk og samfunnsutvikling. Her redegjøres også for de metodiske valg Utvalget har gjort.

EØS-avtalens utforming og virkemåte kan bare forstås i en historisk sammenheng. I kapittel 4 om «Historisk utvikling av Norges forhold til EU» er det redegjort for utviklingen i Norges forhold til EU fra 1950-tallet og frem til EØS-avtalen ble vedtatt i 1992. Kapitlet belyser særlig prosessene som førte frem til EØS og som forklarer hvordan avtalen fant sin form.

I kapittel 5 om «Hovedtrekk ved EØS og de andre avtalene med EU» presenteres kort hovedinnholdet i avtaleverket som regulerer Norges forhold til EU. Kapitlet er ment å gi leseren en første ramme og oversikt over hva avtalene handler om og hvilke områder de berører. Avtalene om EØS og Schengen behandles spesielt, men de øvrige avtalene om blant annet justispolitikk og utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik er også kort presentert.

Del II «EU-avtalens utvikling og virkemåte»

I kapittel 6 presenteres «Utviklingen av avtalene med EU 1992–2011». Kapitlet begynner med å beskrive hvordan utviklingen i Norges forhold til EU bestemmes av utviklingen i EU, og de ulike måtene dette skjer på. Deretter redegjøres det særlig for prosessene med å ta nye EU-rettsakter inn i EØS-avtalen og det gis en samlet analyse av utviklingen i det totale antall rettsakter. Kapitlet drøfter også spørsmål om relevans, rettidighet, reservasjon og unntak. Kapitlet analyserer først og fremst utvikling og endringer av EØS-avtalen, men utviklingen av Schengen og de andre avtalene er også beskrevet.

I kapittel 7 om «Gjennomføringen av EU/EØS-retten i norsk rett» redegjøres det for hvordan norsk lovgiver gjennomfører EU-rettsakter i norske lover og forskrifter, og herunder særlig om tidsbruk, teknikker og handlingsrom. Kapitlet inneholder også en oversikt over hvilke norske

lover som er blitt gitt eller er endret på grunn av tilpasningen til EU, og analyserer hvor stor del av det norske lovverket dette i dag utgjør. Avslutningsvis drøftes spørsmål omkring EU/EØS-rettens omfang, status og gjennomslagskraft i norsk rett.

I kapittel 8 om «Forvaltningen» analyseres norsk forvaltnings arbeid med EU/EØS-saker i perioden 1992–2011. Kapitlet belyser hvordan skillet mellom utenriks- og innenrikspolitikk er visket ut, og beskriver hvordan departementer, direktorater, ytre etater og lokalforvaltning på ulike måter berøres av EU/EØS-arbeidet. Utvalget kommer særlig inn på spørsmål knyttet til organisering og koordinering av forvaltningens europaarbeid, samt ulike sider knyttet til åpenhet, informasjon og kompetanse ved håndteringen av europasaker.

I kapittel 9 om «Medvirkning og påvirkning» behandles norske myndigheters og andre norske aktørers arbeid med å forsøke å påvirke og medvirke i EUs beslutningsprosesser. Kapitlet behandler særlig skiftende norske regjeringers vedvarende ambisjon om å føre en «aktiv europapolitikk» innenfor rammene av dagens tilknytningsform. Her analyseres Norges formelle og uformelle inntak til EUs institusjoner og prosesser. Avslutningsvis redegjøres det for de norske statlige og ikke-statlige aktørers aktiviteter i Brussel.

I kapittel 10 om «Etterlevelse og kontroll» analyseres kontrollen med at EU/EØS-forpliktelsene etterleves i Norge. Først redegjøres det for den nasjonale kontrollen med EU/EØS-forpliktelsene i forvaltningen og for norske domstoler. Herunder gis det en gjennomgang av hvilke EU/EØS-saker som i praksis har kommet opp for norske domstoler i perioden 1994–2011. Videre gjennomgås den kontrollen som utøves gjennom EFTAs overvåkningsorgan (ESA) og EFTA-domstolen. Et spørsmål her er om disse institusjonene fører samme kontroll som i EU, eller om de er mer eller mindre «katolske enn paven».

I kapittel 11 om «Stortinget og europapolitikken» drøftes de parlamentariske og konstitusjonelle rammene for Norges løpende tilknytning til EU, og hvordan avtalene har påvirket Stortingets virksomhet og stilling. Herunder kommer Utvalget særlig inn på spørsmål om myndighetsoverføring etter Grunnloven, og hvordan det er håndtert i forbindelse med EØS, Schengen og andre avtaler. Kapitlet beskriver videre hvordan Stortinget løpende gir samtykke til nye forpliktelser overfor EU, og hvordan det løpende holdes informert av regjeringen gjennom særskilte prosedyrer for

konsultasjon om europasaker i komité og plenum. Videre behandles Stortingets rolle som lovgiver ved gjennomføringen av EU/EØS-rett, men også EU/EØS-rettens funksjon som skranke for Stortingets egen lovgivning.

Kapittel 12 redegjør for «Kunnskap og debatt om avtalene med EU» i norsk politisk og alminnelig offentlighet i bred forstand. Herunder drøfter Utvalget sider ved den politiske debatten om Norges forhold til EU, hvordan partiene forholder seg til EU/EØS, hvordan avtalen fungerer som et politisk kompromiss, og hvordan den påvirker partikonkurransen. Videre presenteres det en analyse av nordmenns holdninger til avtalene med EU basert på en meningsmåling Utvalget har innhentet. Kapitlet behandler også ulike sider ved kunnskapsgrunnlag og meningsdannelse, som mediens dekning av europasaker, EU/EØS i skolen og europaforskning. Avslutningsvis kommer utvalget kort inn på EU og Europas plass i norsk identitetsdebatt.

Med kapittel 13 om «Andre parters syn på Norges avtaler med EU» har Utvalget ønsket å skifte perspektiv og se hvordan Norges tilknytningsform til EU oppfattes utenifra – av andre parter og aktører. Herunder beskrives erfaringene i de øvrige EFTA/EØS-partnerne Liechtenstein og Island. Videre redegjøres det for hvordan EU fra sin side ser på avtalene med Norge, og hvordan enkelte av EU-statene gjør det. Kapitlet kommer også inn på forhold i Sveits og de såkalte mikrostatene som EU for tiden søker en mer helhetlig tilnærming til. Videre sammenlignes EØS-avtalen med andre tredjelandsavtaler EU har, herunder med land i Øst-Europa og Nord-Afrika (Marokko).

Del III «EU-avtalenes betydning på viktige samfunnsområder»

I kapittel 14 om «Økonomi og næringsliv» redegjøres det for Norges deltakelse i det indre marked og den økonomiske utviklingen i Norge i perioden med EØS-avtalen. Siktemålet med kapitlet er å beskrive og analysere hovedtrekk ved det økonomiske samkvemmet mellom Norge og EU i perioden. Kapitlet analyserer virkningene av Norges tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen for norsk økonomi. Kapitlet tar særlig for seg forhold som økonomisk integrasjon og avhengighet. Andre forhold som behandles særskilt er utvikling og omfang av utenrikshandelen med varer og tjenester, grensekryssende investeringer og arbeidsmigrasjon mellom Norge og EU.

I kapittel 15 om «Næringspolitikk» analyseres de fire friheter som ramme for norsk næringspoli-

tikk. Med næringspolitikk forstås den offentlige politikken som har til formål å fremme økonomisk aktivitet i samfunnet og herunder styrke næringslivets verdiskapning, produktivitet, lønnsomhet og konkurranseevne. Kapitlet analyserer spesielt hvordan tilknytningen til EU gjennom EØS påvirker de virkemidlene norske myndigheter råder over i næringspolitikken, det som gjerne blir kalt den næringspolitiske «verktøykassa». Sentrale spørsmål er i hvilken grad EU/EØS-retten setter skranker for norske myndigheters handlingsrom, hvilket handlingsrom som gjenstår, og hvordan det best kan utnyttes. Kapitlet redegjør spesielt for EU/EØS-reglene om offentlig støtte (statsstøtte), offentlige anskaffelser, samt konkurranse-reglene og konkurransepolitikken.

I kapittel 16 om «Arbeidsliv og arbeidsmarked» drøftes konsekvenser av EU/EØS for norsk arbeidsliv og arbeidsmarked. Utvalget analyserer utviklingen i norske arbeidstakerrettigheter under EØS og virkninger av EU/EØS for avtalesystemet og organisasjonsgraden. Kapitlet tar særlig for seg omfang og konsekvenser av den dramatiske utviklingen i EØS-arbeidsinnvandringen etter 2004, hvilke tiltak som er gjort for å tilpasse den norske modellen til dette, og hvordan utviklingen har ført til nye interessekonstellasjoner og skillelinjer. Videre analyseres konsekvenser av EU/EØS for arbeidslivets parter og for maktforholdene i arbeidslivet. Kapitlet beskriver også Norges tilknytning til EUs sosiale dimensjon.

I kapittel 17 om «Velferd og helse» behandles EU-avtalenes betydning for norsk velferdspolitik i vid forstand. Her kommer Utvalget innledningsvis inn på forholdet mellom europeisk integrasjon og nasjonale velferdssystemer. Videre analyseres betydningen av EUs regelverk og samarbeid for trygderettigheter, helsetjenester, nasjonal alkolopolitikk og likestilling og ikke-diskriminering.

I kapittel 18 om «Distrikts- og regionalpolitikk» drøftes EØS-avtalen som ramme for norsk distrikts- og regionalpolitikk. Kapitlet behandler særskilt betydningen for norske distrikter og regioner av reglene om offentlige anskaffelser, statsstøtte og de fire friheter. Kapitlet analyserer videre hvordan forholdet til EU for norske kommuner og regioner har fungert som en invitasjon til samarbeid (særlig gjennom Interreg-samarbeidet) og som inspirasjon ved utformingen av nasjonal distrikts- og regionalpolitikk.

I kapittel 19 om «Energi, klima og miljø» behandles betydningen av EU/EØS for norsk energi-, miljø- og klimapolitikk. Når det gjelder energisektoren ser Utvalget på hvordan forholdet

til EU og EU/EØS-retten har påvirket norsk petroleumsvirksomhet og kraftsektor. I delen som omhandler klima redegjøres det for Norges tilknytning til EUs klimapolitikk, herunder særlig deltakelsen i det europeiske kvotehandelssystemet. I den siste delen analyseres betydningen av EØS-avtalen for norsk miljørett og miljøvern og for handlingsrommet i den nasjonale miljøpolitikken.

I kapittel 20 om «Andre viktige samfunnsområder» redegjøres det for utviklingen på andre sentrale områder som i betydelig grad påvirkes av EØS og de andre avtalene med EU, herunder samferdsel, forskning og høyre utdanning, finansmarkedet, sivil beredskap og krisehåndtering, forbrukervern, opphavsrett og statistikk. Kapitlet behandler kort også flere andre områder der tilknytningen til EU har hatt en viss betydning, herunder turisme, medier, idrett, kultur, kontraktsrett, skatterett, strafferett m.m.

I kapittel 21 om «Mat, landbruk og fisk» gjennomgår Utvalget tre områder som har stått sentralt i norsk europadebatt og hvor den særskilte tilknytningsformen har åpnet for betydelige unntak. Store deler av landbruks- og fiskeripolitikken faller utenfor EØS-avtalen, men Norge har på begge områdene avtaler med EU og de påvirkes også indirekte av EØS-avtalen gjennom blant annet arbeidsinnvandring. Videre berøres både landbruks- og fiskerisektoren i høy grad av EU-reglene om mattrygghet og veterinære forhold som er inntatt i sin helhet i EØS-avtalen og gjelder fullt ut for Norge.

I kapittel 22 om «Politisamarbeid, grensekontroll og innvandring» behandles Norges tilknytning til EUs justispolitikk, eller «rettslige og indre anliggende» som det ofte kalles. Norge er tett knyttet opp mot EUs politikk og regelverk på disse områdene gjennom Schengen og flere andre avtaler. Kapitlet analyserer betydningen av disse avtalene for norsk justispolitikk og peker på utviklingstrekk og utfordringer ved den norske tilknytningen.

I kapittel 23 om «Utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik» redegjøres det for Norges avtaler og tilknytning til denne delen av EU-samarbeidet. Utvalget analyseres særlig den politiske dialogen mellom Norge og EU, Norges tilslutninger til EUs utenrikspolitiske erklæringer og sanksjoner, norske bidrag til innsatsstyrker og deltakelse i Det europeiske forsvarsbyrået. Avslutningsvis redegjør Utvalget for andre sider ved Norges utenrikspolitikk som berøres av Norges forhold til EU, herunder nordområdepolitikken, satellittsamar-

beidet, nordisk samarbeid og EFTAs frihandelsavtaler med tredjeland.

I kapittel 24 om «Norges økonomiske bidrag til EU og EU-landene» beskriver og analyserer Utvalget de norske utbetalingene til samarbeidet med EU. Her går Utvalget særlig inn på finansieringsordningene (EØS-midlene) som har til hensikt å redusere de økonomiske og sosiale forskjellene i EØS, og de norske bidragene til EUs programsamarbeid. Utvalget redegjør også kort for andre utgifter og bidrag til blant annet EFTA og EØS-institusjonene, deltakelse i byråer, og utgifter/besparelser for nasjonal forvaltning. Avslutningsvis drøfter Utvalget omfanget av de samlede utbetalingene til EU og utviklingen av disse over tid.

I kapittel 25 om «Norges samlede tilknytning til EU» søker Utvalget å belyse omfanget av Norges tilpasning til EUs regler og politikk. Utvalget gjennomgår herunder hvor stor andel av EUs rettsakter som Norge har overtatt. Videre foretas det en mer kvalitativ analyse av hvilke områder av EU-samarbeidet Norge er tilknyttet, og hvor mye dette til sammen utgjør.

Del IV Avslutning

Utredningens siste del innledes med kapittel 26 om «Europeiseringen av Norge 1992–2011». Her oppsummeres utredningens resultater med utgangspunkt i EU-avtalenes betydning for Norge på tre hovedområder. For det første analyseres det hvilken betydning tilknytningen til EU har hatt for norske interesser og verdier, herunder for den samfunnsøkonomiske utviklingen, for samfunnsmodellen i videre forstand, for hensynet til primærnæringene og naturressursene, og for den

indre og ytre sikkerheten. For det andre analyseres hvilken betydning avtalene har hatt for maktforhold i Norge, herunder mellom de øverste statsmaktene (lovgivende, utøvende og dømmende), mellom politikere og embetsverk, mellom stat, regioner og kommuner, og mellom partene i arbeidslivet. For det tredje drøftes betydningen av tilknytningen til EU for norsk demokrati.

I kapittel 27 «Utenfor og innenfor – Norges europeiske dilemma» analyserer Utvalget grunnleggende sider ved den norske tilknytningsformen til EU. Hva slags modell er dette, og hva er hovedtrekkene ved den? Videre analyseres hvordan forholdet til EU har utviklet seg gjennom perioden 1992–2011 og hva som har vært dynamikken og drivkreftene. Deretter beskrives de utfordringene tilknytningsformen til EU reiser, herunder demokratiske, konstitusjonelle, politiske og administrative utfordringer, samt de utfordringer som utviklingen i EU, EFTA og andre stater reiser.

I kapittel 28 «Veien videre» retter Utvalget søkelyset mot den fremtidige utviklingen i Norges forhold til EU og diskuterer tilknytningsformens bærekraft og sårbarhet. Deretter drøfter Utvalget hvorvidt det er behov for mer helhetlige rammer for Norges EU-tilknytning, før det til slutt kommer med noen avsluttende anbefalinger og forslag.

Helt til slutt i utredningen er det tatt inn en rekke vedlegg. Vedleggene er lister og andre oversikter over blant annet Norges avtaler med EU, norske lover som inneholder EU/EØS-rett, norsk program- og byrådeltakelse, behandlingen av EU/EØS-saker i Stortinget, saker ved EFTA-domstolen, og EU/EØS-relaterte rettsaker i norske domstoler.

Kapittel 2

Om utvalget

Utenriksdepartementet nedsatte 7. januar 2010 et forskningsbasert, bredt sammensatt offentlig utvalg som skal foreta en grundig og bredest mulig gjennomgang av EØS-avtalen og konsekvensene av avtalen på alle samfunnsområder.

2.1 Utvalgets mandat

Mandatet lød:

«Utvalget skal foreta en bred og grundig vurdering av politiske, rettslige, forvaltningsmessige, økonomiske og andre samfunnsmessige konsekvenser (herunder velferds- og distriktpolitiske) av EØS-avtalen.

Det skal legges særlig vekt på å vurdere betydningen av utviklingen i EU og EØS etter inngåelsen av EØS-avtalen for avtalens omfang- og virkemåte. Eksempler på områder det kan være naturlig å utrede er bl.a. distriktpolitikk, demokrati på alle styringsnivå, nærings- og arbeidsliv samt forvaltning av naturressurser og miljø. Utvalgets arbeid skal inkludere en gjennomgang av erfaringene med Schengen-avtalen og øvrige samarbeidsordninger med EU.

Utvalget skal ha vekt på beskrivelser og vurderinger av EØS-avtalens og øvrige avtaler/samarbeidsordningers betydning og virkemåte. Arbeidet i organene som ble opprettet for å overvåke EØS-avtalens funksjon, vurderes også.

Utvalgets leder vil ha ansvar for å organisere gjennomføringen av utredningsarbeidet. Utvalget vil innenfor rammen av budsjettet stå fritt til å bestille delutredninger fra relevante fagmiljøer i og utenfor Norge. Utvalget bør hente inn forskningsbidrag fra sør.»

Det het videre at:

«Utvalgets arbeid skal være forskningsbasert og ledes av forskere med høy faglig troverdighet. Det skal gis rom for brede og kritiske faglige vurderinger. For å sikre en god bredde i kunnskapsgrunn-

laget skal utvalget også inkludere ressurspersoner med praktisk og erfaringsbasert EU/EØS kompetanse.»

Utenriksdepartementet ba også Utvalget om å bidra til debatt underveis i arbeidet:

«En sentral målsetning med utvalgets arbeid er å bidra til en kunnskapsbasert debatt om norsk europapolitikk. Utvalget skal som ledd i sitt arbeid bidra til en åpen og inkluderende prosess gjennom seminarer, debattmøter mm. For å sikre bredde og inkludering skal utvalget gjennom sin arbeidsprosess trekke inn hele bredden av EØS-avtalens brukere. Dette er viktig for sikre utvalgets legitimitet. Det vil blant annet opprettes en bredt sammensatt referansegruppe for dette formålet. Referansegruppen vil fritt kunne spille inn synspunkter til utvalgets arbeid. Innenfor rammen av utvalgets mandat og utvalgets faglige uavhengighet vil referansegruppen også kunne spille inn forslag til hvilke temaer som er viktig å få belyst, f.eks. i form av delutredninger.»

Utenriksdepartementet varslet videre at «Utvalgets arbeid vil munne ut i en offentlig rapport som sendes ut på høring. Utvalgets rapport vil inngå i grunnlagsmaterialet for en melding til Stortinget.» I 2011 ble det besluttet at Utvalget skulle avgi sin rapport som en NOU.

2.2 Utvalgets sammensetning og arbeidsform

Utvalget har hatt følgende medlemmer:

- Fredrik Sejersted (leder), professor, Senter for Europarett, Universitetet i Oslo
- Liv Monica Bargem Stubbholt (nestleder), direktør, Aker ASA
- Peter Arbo, førsteamanuensis, Norges fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø
- Kate Hansen Bundt, generalsekretær, Den norske Atlanterhavskomiteé

- Jon Erik Dølvik, forskningssjef, FAFO
- Fredrik Bøckman Finstad, advokat i advokatfirmaet Thommessen AS
- Lise Rye, førsteamanuensis, Institutt for historie og klassiske fag, NTNU
- Dag Seierstad, EØS-rådgiver for SV, Stortinget
- Helene Sjørusen, forskningsleder, ARENA Senter for europaforskning, Universitetet i Oslo
- Jonas Tallberg, professor, Institutt for statsvitenskap, Stockholms universitet, Sverige
- Karen Helene Ulltveit-Moe, professor, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo
- Frank Aarebrot, professor, Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen

Sekretariatet har vært lokalisert ved Senter for europarett ved Universitet i Oslo og har vært ledet av Ulf Sverdrup, professor. Andre medarbeidere i sekretariatet på hel eller deltid har vært Anders Heggernes Ask (MSc), Tom Oddgeir Johnsen (MSc), Karianne Christiansen (MSc), Sandra Westermarck Messel (MSc), Lisbeth Iversen (master i samfunnsøkonomi) og Ivar Petter Grøtten (cand.polit). Seniorrådgiver Sanja Kostovska Skaar har i hele perioden vært utlånt fra Direktoratet for forvaltning og IKT – Difi, og har bistått Utvalget med løpende oppgaver. Elin Lerum Boasson (stipendiat) var tilknyttet sekretariatet i en kort periode høsten 2010. Student Mads Danielsen bisto sekretariatet sommeren 2011.

Utvalget har hatt i alt 16 samlinger, de fleste av disse har vært to-dagssamlinger. Samlingene har vært avholdt i Østfold, Buskerud, Akershus, Oslo og Troms.

I september 2010 gjennomførte Utvalget en studietur til Brussel og Luxembourg og møtte representanter for Den norske EU-delegasjonen, EFTA-institusjonene og EU, så vel som representanter fra Island, Liechtenstein og Sverige. Utvalgets leder og sekretariatsleder har for øvrig underveis hatt en rekke samtaler og møter med ulike aktører i offentlig, privat og frivillig sektor i blant annet Oslo, Genève, Bern, Brussel og Berlin.

2.3 Møter med referansegruppen

Utenriksdepartementet inviterte 19. februar 2010 i alt 40 organisasjoner til å delta i en egen referansegruppe som skulle gi innspill til Utvalget underveis. De aller fleste takket ja. Referansegruppen har vært bredt sammensatt og har bestått av representanter fra politiske partier, fagbevegelse, arbeidsgiverorganisasjonene, foretak, ulike interesseorganisasjoner og fagetater.

Utvalget har arrangert totalt seks halvdagsmøter med referansegruppen, tre i 2010 og tre i 2011. De to første møtene var kun for referansegruppens medlemmer, mens de andre møtene har vært åpne for alle, også for pressen. Møtene har også vært annonsert på Utvalgets nettsider.

Følgende tema har vært særskilt behandlet i referansegruppen:

1. *EØS-avtalen – virkninger for norsk økonomi og arbeidsliv.* Innledninger ved: Stein Reegård (LO), Espen Søylen (NHO), Liz Helgesen (Unio), Jarle Hammerstad (HSH), Ørnulf Kaster (YS) og Charlotte Demeer Strøm (Rederiforbundet). LO var vertskap.
2. *Ikke statlige aktører og lobbyarbeid.* Innledninger ved: Kjell A. Eliassen (BI), Harriet Berg (Telenor), Nikolai Astrup (Høyre), Jardar Flaa (Det norske Arbeiderparti), Åse Erdal (KS), Trond Davidsen (Fiskeri- og havbruksnærings landsforening), Paal Frisvold (Bellona), Trine Radmann (NHO) og Tor Jørgen Mentzoni Lindahl (LO). NHO var vertskap.
3. *EØS og norsk energi, miljø og klimapolitikk.* Innledninger ved: Dag Harald Claes (UiO), Ole Gunnar Austvik (HiL), Per Anker-Nilssen (NHO), og Håvard Vaggen Malvik (Statkraft), Hans Christian Bugge (UiO), Anders Larsen (Norges Naturvernforbund) og Anne Lill Gade (Jotun). Møtet fant sted ved Universitetet i Oslo.
4. *EØS-avtalen og regional og distriktpolitikk.* Innledninger ved: Harald Baldersheim (UiO), Helge Eide (KS), Sverre Mauritzen, Merete Mikkelsen (Vest-Norges Brusselkontor), Nina Ramstad Aatlo (KS), Arve C. Skjerpen (Kommunal og regionaldepartementet) og Magnar Ødelien (Innovasjon Norge). KS var vertskap.
5. *EØS-mat, helse og landbrukspolitikk.* Innledninger ved: Frode Veggeland (NILF), Giskan Thoen (Mattilsynet), Heidi Langaas (EU-delegasjonen), Christian Anton Smedshaug (Norges bondelag), Roald Gulbrandsen (NHO Mat og drikke) og Bjørn Strøm (Norsk landbrukssamvirke). Veterinærinstituttet var vertskap.
6. *Innspill på oppløpet.* Samtlige medlemmer i referansegruppen var invitert til å gi innspill. Møtet fant sted ved Universitetet i Oslo.

Utvalgets leder og sekretariat har deltatt på samtlige møter, og flere av utvalgets øvrige medlemmer har også deltatt. Gjennom disse møtene har utvalget blitt presentert for et stort antall forbedrede presentasjoner og innlegg, og hørt debatter og synspunkter fra alle medlemmene i gruppen.

Noen av møtene har også vært benyttet til å diskutere eksterne utredninger som Utvalget har innhentet. Presentasjoner og lysark som er lagt frem på møtene er i den grad det har vært mulig blitt gjort tilgjengelig ut på våre nettsider (www.europautredningen.no). Utvalget har hatt stor nytte av disse referansegruppemøtene, og medlemmer i referansegruppen har også gitt uttrykk for tilfredshet med den måte de har blitt inkludert i Utvalgets arbeid på.

Utvalget oppfordret både referansegruppe-medlemmer og andre berørte aktører til å komme med skriftlige innspill til vårt arbeid underveis. Vi ønsket ulike typer innspill gjerne rapporter, evalueringer og undersøkelser som er relevante for utvalgets arbeid, eller ulike vurderinger eller synspunkter. Mange av disse er lagt ut på hjemmesiden. Innspillene er gjennomgått og tatt med inn i Utvalgets arbeid.

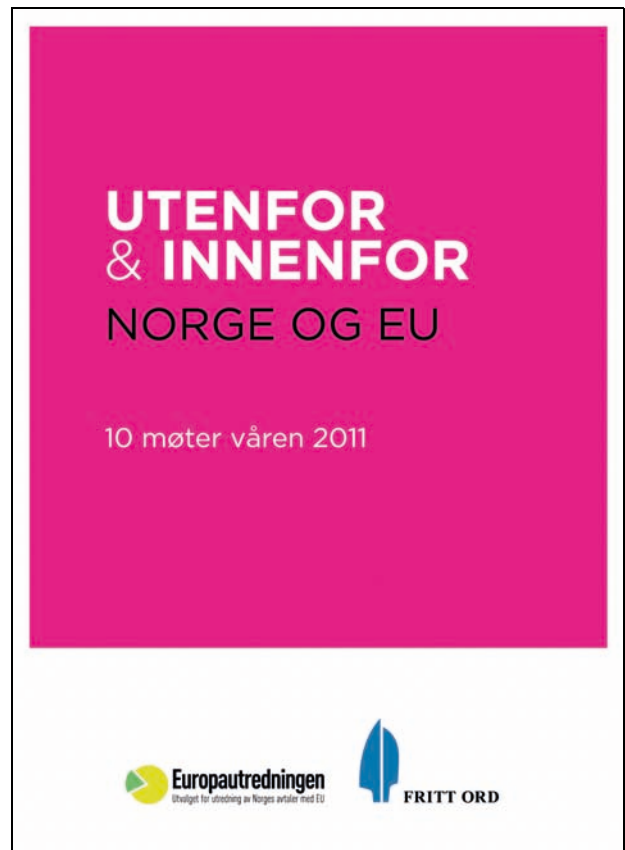
Utvalget har blant annet fått innspill fra: Landsorganisasjonen, Næringslivets hovedorganisasjon, KS, Fagforbundet, Fellesforbundet, Fellesorganisasjonen, Veterinærinstituttet, Mattilsynet, HSH, Nei til EU, Europabevegelsen, Handel og Kontor, Østlandssamarbeidet, Sørlandets Europakontor, Postkom, Norsk Lokomotivmannsforbund, Norsk nærings- og nytelsesmiddelsarbeiderforbund, EL & IT Forbundet, Norsk Transportarbeiderforbund, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon.

2.4 Bidrag til kunnskapsbasert debatt

I mandatet heter det at Utvalget skal stimulere til en kunnskapsbasert debatt. Utvalget har hele tiden understreket at det viktigste bidraget til offentlig debatt er sluttrapporten.

Vinteren og våren 2011 arrangerte Utvalget en stor serie med ti åpne debattmøter, under tittelen «Utenfor & Innenfor: Norge og EU». Serien var et samarbeid med Institusjonen Fritt Ord og Litteraturhuset. Formålet med møtene var å fremme en inkluderende og kunnskapsbasert debatt om norsk europapolitikk.

Dette var en landsdekkende møteserie der syv møter ble avholdt på Litteraturhuset i Oslo, mens de tre resterende møtene ble avholdt i Tromsø, Trondheim og Bergen. Møtene har hatt fri adgang og de ble bredt annonsert i Aftenposten, Klassekampen og andre aviser. En egen plakate og folder som informerte om serien ble produsert og distribuert bredt.



Figur 2.1 Møteserie

Utvalget arrangerte i samarbeid med Fritt Ord en serie med 10 møter vinteren og våren 2011. Faksimile: Europautredningen

Møteserien var en stor suksess og samlet flere tusen tilhørere. Dessverre var det behov for å stenge dørene lenge før møtestart på flere av arrangementene. Alle møtene ble også streamet via internett i sanntid, og har vært gjort tilgjengelige i opptak på våre nettsider i etterkant. Flere tusen nordmenn har sett møtene direkte eller i opptak via nettet. Til sammen har 41 forskjellige fagpersoner, aktører og kommentatorer på denne måten gitt innspill til utvalget. Adskillig flere har deltatt fra salen.

Debattmøtene vakte også oppsikt og fikk bred dekning i TV og media. Flere kronikker og innlegg ble trykket som et direkte eller indirekte resultat av serien. Samtalen mellom utenriksminister Støre og utvalgsleder Sejersted, som avsluttet møteserien, er også trykket i lett redigert form i Nytt Norsk Tidsskrift (2011).

I valg av tema for disse møtene var Utvalget opptatt av å belyse sentrale spørsmål i Norges forhold til EU, samtidig som vi ønsket å sikre at møtene også ville kunne treffe og engasjere et bredt publikum. Utvalget var således ikke fullsten-

dig dekkende for Utvalgets mandat og utredning som sådan, men de tok likevel opp en rekke sentrale tema i norsk europadebatt og i Norges forhold til EU. Tema for møtene var:

1. *EØS- og folkestyret*. Deltakere: Erik Oddvar Eriksen (ARENA, UiO), Øyvind Østerud (UiO), Janne Haaland Matlary (UiO), Hallvard Bakke og Kristin Clemet (Civita). Ordstyrer: Fredrik Sejersted
2. *Europa og norsk identitet*. Deltakere Thomas Hylland Eriksen (UiO), Iver Neumann (NUP), Gunnar Skirbekk (UiB), Cathrine Holst (UiO) og Nils Rune Langeland (UiS). Ordstyrer: Fredrik Sejersted
3. *EU-retten i norske domstoler 1994–2010*. Deltakere: Halvard Haukland Fredriksen (UiB), Sven Ole Fagernæs (Regjeringsadvokat), Siri Teigum (advokatfirmaet Thommessen) og Ingse Stabel (Høyesterett). Ordstyrer: Fredrik Sejersted
4. *EU og norsk fiskeripolitikk*. Deltakere: Torben Foss (PwC), Petter Holm (Fiskerihøgskolen), Svein Ove Haugland (Råfisklaget) og Egil Sundheim (Eksportutvalget for fisk). Ordstyrer: Liv Monica Stubholt
5. *Lobbynasjonen Norge*. Deltakere: Kjell Eliassen (BI), Oda Sletnes (Norges EU-ambassadør), Harriet Berg (Telenor) og Dag Harald Claes (UiO). Ordstyrer: Fredrik Sejersted
6. *EU og norsk forskning og utdanning*. Deltakere: Åse Gornitzka (UiO), Meng-Hsuan Chou (UiO), Torbjørn Digernes (NTNU), Unni Steinsmo (SINTEF) og Erik Yssen (forskningsråd ved Den norske EU-delegasjonen). Ordstyrer: Peter Arbo
7. *Norge som energinasjon og EU/EØS*. Deltakere: Dag Harald Claes (UiO), Ole Gunnar Austvik (HiL), Trygve Refvem og Hans Henrik Ramm. Ordstyrer: Liv Monica Stubholt
8. *Europeiseringen av norsk innvandringspolitikk*. Deltakere: Jan Paul Brekke (ISF), Line Eldring (Fafo), Erna Solberg (Høyre) og Pål K. Lønseth (Ap, statssekretær i justisdepartementet). Ordstyrer: Fredrik B. Finstad
9. *Norske mediers dekning av forholdet til EU*. Deltakere: Tore Slaatta (UiO), Alf Ole Ask (Aftenposten), Kjetil Wiedswang (DN) og Thomas Vermes (ABC nyheter). Ordstyrer: Ulf Sverdrup
10. *Utenfor, innenfor eller begge deler? Norges europeiske dilemma*. «Hardtalk» samtale mellom utenriksminister Jonas Gahr Støre og utvalgsleder professor Fredrik Sejersted, med kommentarer fra Magnus Takvam (NRK). Ordstyrer: Liv Monica Stubholt

I tillegg til disse debattmøtene har Utvalgets leder, medlemmer i utvalget og leder for sekretariatet holdt et stort antall foredrag og presentasjoner for ulike organisasjoner, partier og institusjoner. Dette har gitt en god anledning for ulike grupper til å bli kjent med utredningen underveis og gjort det lett å gi innspill og synspunkter direkte til vårt arbeid. Nettsidene våre har vært godt besøkt og har gitt publikum anledning til å følge deler av utvalgets arbeid i hele perioden.

2.5 Eksterne utredninger

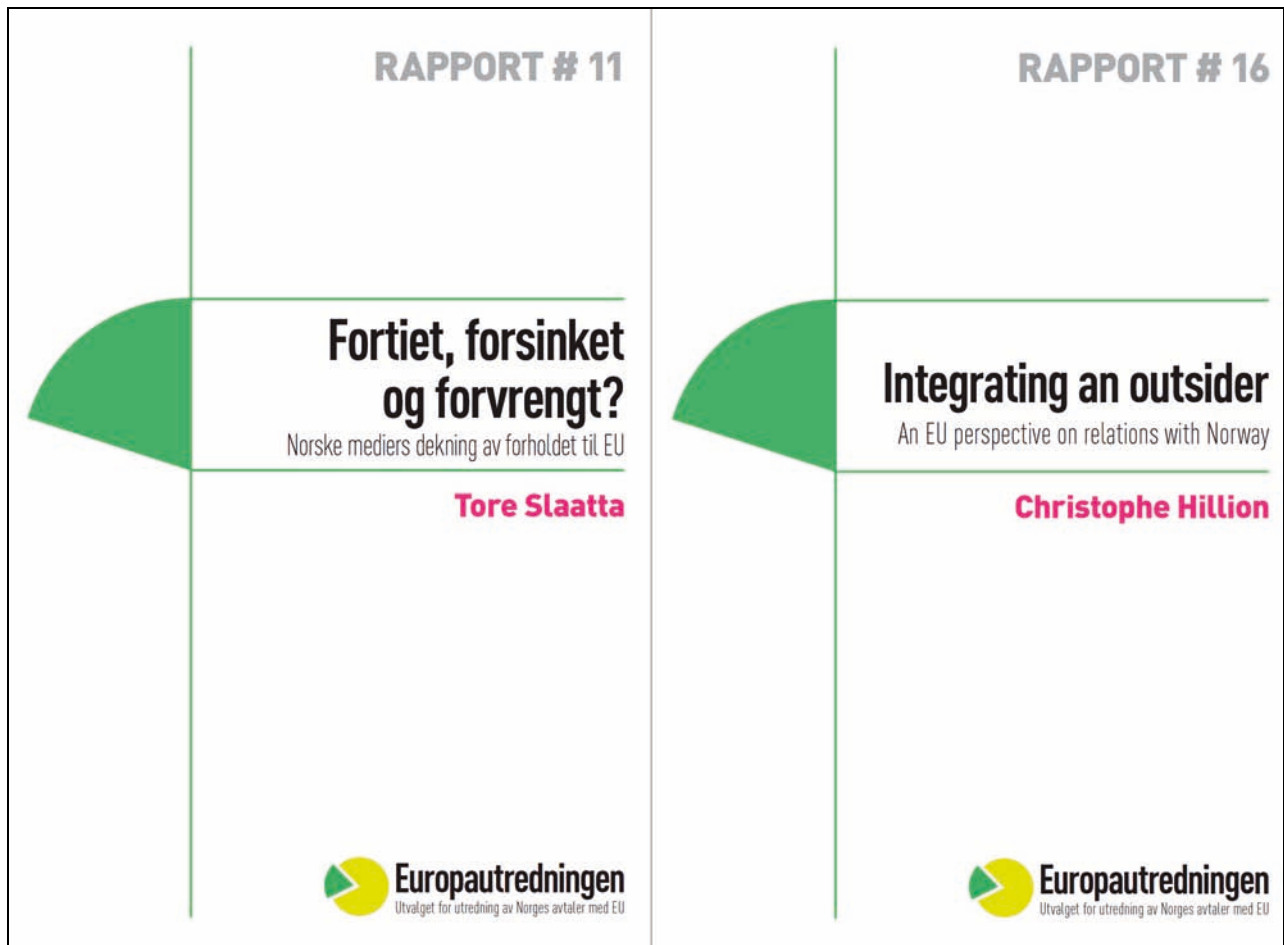
For å sikre et solid faglig og forskningsmessig grunnlag har Utvalget innhentet et sett med eksterne delutredninger. Valg av tema for disse eksterne rapportene er ikke dekkende for utvalgets mandat, men representerer ulike områder der Utvalget har ønsket å innhente vurderinger og kompetanse. Ved valg av utredere har vi lagt vekt på å finne forskere eller fagekspertter som har arbeidet på feltet i en viss tid, og som kunne være villig til å løse oppgaven innenfor knappe økonomiske og tidsmessige rammer. Noen medlemmer i referansegruppen hadde også foreslått tema som burde utredes.

Det er samlet sett innhentet 21 ulike eksterne utredninger og 28 forfattere har bidratt. Rapportene varierer noe i stil og omfang, men i sum representerer dette et svært omfattende materiale. De er skrevet på oppdrag for Europautredningen, men innholdet i rapportene er forfatternes ansvar og representerer ikke nødvendigvis utvalgets vurderinger og synspunkter. Rapportene er heller ikke innholdsmessig redigert av Utvalget.

De fleste av de eksterne utredningene analyserer virkninger på utvalgte saks- og politikkområder, mens noen også analyserer rettslige og forvaltningsmessige virkninger mer generelt. Utvalget har også innhentet en egen utredning fra hver av EFTA/EØS partnerne Island og Liechtenstein, samt en utredning som analyserer hvordan EØS-avtalen ses på i et perspektiv fra EU. I en utredning belyses også det nordiske samarbeidet i lys av EØS og Norges tilknytningsform.

I mandatet heter det at Utvalget skal innhente «forskningsbidrag fra sør.» Utvalget har derfor valgt å innhente en utredning fra Marokko utført av Boutaina Ismaili Idrissi. I sin rapport analyserer og sammenligner hun Marokkos avtaler med EU med EØS og andre tredjelandsavtaler.

Nedenfor er listen med publiserte delutredninger:



Figur 2.2 Eksterne utredninger

Som ledd i arbeidet har Utvalget innhentet 21 eksterne rapporter, som er publisert løpende i en egen rapportserie. De ligger også fritt tilgjengelig i pdf på Utvalgets hjemmeside (europautredningen.no) under «eksterne utredninger».

Faksimile: Europautredningen

1. Morten Egeberg og Jarle Trondal, «Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU – Sentraladministrasjonen norsk og europeisk».
2. Thomas Hylland Eriksen og Iver B. Neumann, «Norsk identitet og Europa».
3. Halvard Haukeland Fredriksen, «EU/EØS-rett i norske domstoler».
4. Torben Foss, «Analyse av Norges avtaler og samarbeid med EU på fiskeriområdet».
5. Kjell A. Eliassen og Pavlina Peneva, «Norwegian Non-Governmental Actors in Brussels 1980–2010, Interest Representation and Lobbying».
6. Åse Gornitzka og Meng Hsuan Chou, «Den femte frihet og Kunnskapens Europa – konsekvenser for Norge».
7. Eiríkur Bergmann, «Iceland and the EEA, 1994–2011».
8. Ole Gunnar Austvik og Dag Harald Claes, «EØS-avtalen og norsk energipolitikk».
9. Frode Veggeland, «Norges forhold til EU på mat- og landbruksfeltet».
10. Jan-Paul Brekke, «Migrasjon og integrasjon: Norges tilknytning til EU».
11. Tore Slaatta, «Fortiet, forsinket og forvrengt? Norske mediers dekning av forholdet til EU».
12. Thorsten Borring Olesen, «Den europeiske utfordring. EU, EØS og nordisk samarbeid - i historisk belysning».
13. Kjetil Wiedeswang og Per Elvestuen, «plux. Hovedsakelig harmløs. Den norske modellen i Brussel».
14. Hans Chr. Bugge, «EØS-avtalens rolle og betydning på miljøvernområdet».
15. Erling Hjelmeng og Lars Sørgard, «Konkurransopolitiske virkninger av EØS avtalen».
16. Christophe Hillion, «Integrating an outsider - An EU perspective on relations with Norway».
17. Tore Mydske, «EØS og finansmarkedet».

18. Christian Frommelt and Sieglinde Gstöhl, «Liechtenstein and the EEA: the Europeanization of a (very) small state».
19. Boutaina Ismaili Idrissi, «Analysis of Morocco-European Union partnership within the framework of the Advanced Status: Main features and challenges».
20. Kristine Offerdal, «EU, EØS og nordområdene».
21. Elin Boasson, «Norsk miljøpolitikk og EU EØS-avtalen som inspirasjonskilde og maktmiddel».

De eksterne utredningene er blitt publisert forløpende i en egen rapportserie. Publikasjonene har vært gratis tilgjengelig på våre nettsider eller i

papir. Flere av publikasjonene har fått stor oppmerksomhet og god dekning i media. Mange av rapportene har også avstedkommet debatter og seminarer i inn- og utland, uten at Utvalget har noen full oversikt over omfanget av dette. Publikum og andre er også invitert til å gi kommentarer og synspunkter på de ulike rapportene underveis. På noen områder har det kommet skriftlige innspill, og flere av disse er publisert på Utvalgets nettsider. Forfatterne har stått fritt til å publisere egne bidrag i andre kanaler, som for eksempel faglige tidsskrifter med fagfellevurdering. Flere av bidragene er allerede publisert eller er i ferd med å bli publisert i vitenskapelige tidsskrifter.

Del I
Hovedtrekk



Figur 3.1 Utenriksminister Bjørn Tore Godal signerer EØS-avtalen på vegne av Norge 2. mai 1992

Kilde: Scanpix

Kapittel 3

Norges avtaler med EU

3.1 Norges tilknytning til europeisk integrasjon

Norge er ikke formelt medlem av EU. Samtidig er Norge tilknyttet store deler av EU-samarbeidet, og har overtatt mye av EUs regelverk. Sett fra Brussel er Norge det tredjeland som har knyttet seg tettest opp mot EU. Slik sett er Norge både utenfor og innenfor EU – på samme tid. Prinsipielt er dette et problematisk og motsetningsfylt forhold, som skaper spenninger og reiser spørsmål. I praksis går det stort sett sin gang, effektivt og uten de store politiske konfliktene.

I etterkrigstiden er Europa radikalt endret gjennom de integrasjonsprosessene som EF/EU har drevet frem. Utviklingen av EU i bredden fra 6 til 27 medlemsstater, og i dybden fra økonomisk samarbeid til en bred politisk union, har hatt store politiske, økonomiske og sosiale virkninger. Dette er prosesser som har gått særlig raskt de siste tiårene. Norge deltar langt på vei, men ikke fullt ut, og gjennom en særegen tilknytningsform, som ikke ligner noen annen modell man finner for internasjonalt samarbeid verken historisk eller i resten av verden.

Hovedpilaren i Norges forhold til EU er EØS-avtalen, som ble vedtatt i 1992 og trådte i kraft i 1994. EØS-avtalen er den største og mest sammensatte folkerettslige avtale Norge noen gang har inngått, og gjennom snart tjue år har den vist seg å ha betydning på de fleste samfunnsområder i Norge – direkte og indirekte, synlig og mindre synlig. Knappt en uke har gått i disse atten årene uten oppslag i media om små og store EØS-saker, og avtalen former hverdagen for mange norske borgere og bedrifter.

EØS-avtalen er ganske godt kjent i norsk samfunnsdebatt. Mindre kjent er det at Norges forhold til EU ikke bare er regulert gjennom EØS, men også gjennom en rekke andre avtaler. Siden midten av 1990-tallet har Norge løpende søkt å knytte seg til mange av de områdene av EU-samarbeidet som ikke omfattes av EØS-avtalen, gjennom nye avtaler. Den viktigste er Schengen-avta-

len fra 1999, men det er også andre avtaler om justis- og innenriksspørsmål, om sikkerhets- og forsvarspolitik, og mye annet.

Til sammen har Norge ifølge Utenriksdepartementets traktatregister i dag 74 avtaler med EU, men det omfatter stort og smått.¹ Hvis man holder seg til de viktigste avtalene er disse listet opp i boks 3.1.

Avtalene danner rammen for Norges tilknytning til EU slik denne gradvis har vokst frem over en periode på omtrent tjue år. Innenfor disse rammene foregår det et løpende daglig samarbeid i små og store saker. Skal man forstå Norges forhold til EU må man se *helheten* i dette, og sette seg inn i hva avtaleverket inneholder, hvordan de enkelte delene henger sammen, og hvordan det utvikler seg. Dette er ikke en statisk tilknytningsform, men et forhold i stadig utvikling, drevet frem av løpende endringer i EU som Norge i stor grad tilpasser seg.

Oversikten over Norges avtaler kan ses som en særegen norsk «modell» for tilknytning til EU, eller mer som et «lappeteppe», som har blitt utviklet gradvis ved at nye avtaler er føyet til gamle, uten noen overordnet ramme eller plan. Rent faktisk består Norges forhold til EU i dag av et mangfold av ulike avtaler og ordninger, som ikke henger formelt sammen, og som har utviklet seg gradvis over tid, uten at det på forhånd var planlagt slik, og uten noe klart formulert mål for hvordan det til slutt skal se ut. Skulle man i dag organisert forholdet til EU med blanke ark ville det ganske sikkert sett annerledes ut. Avtaleverket er resultat av historiske begivenheter, og av mange små og store skritt som skiftende norske regjeringer har tatt som tilpasning til utviklingen i EU, i all

¹ I UD's traktatregister er det listet opp 128 avtaler med EU, men det omfatter 54 avtaler som er inngått med EU-land om rammene for tildeling av midler under finansieringsordningen (EØS-midlene). Hvis man trekker fra disse gjenstår 74 avtaler, som er inntatt som Vedlegg 1 til utredningen. Dette omfatter alt fra store og viktige avtaler til mindre tilleggsprotokoller og diplomatisk brevveksling med folkerettslig bindende virkning.

Boks 3.1 Norges viktigste avtaler med EU

EØS-avtalen (1992) – deltagelse i EUs «indre marked» m.m.:

En hoveddel (129 artikler, med protokoller, vedlegg og erklæringer), samt over 8.000 rettsakter fra EU – en rammeavtale som utvikles dynamisk

Avtaler om samarbeid på området for EUs justispolitikk:

- Schengen-avtalen (1999) – en hoveddel og ca. 270 rettsakter – en rammeavtale som utvikles dynamisk
- Avtale om deltagelse i Det europeiske senter for narkotikaovervåking (2000)
- Avtale om Europol (2001) – politisamarbeid
- Dublin-avtalene (2001, 2003) – om hvor asylsøknader skal behandles (inkl bl.a. Eurodac)
- Avtale om gjensidig bistand i straffesaker (2003)
- Avtale om Eurojust (2005) – påtalesamarbeid
- Avtale om den europeiske arrestordren (2006)
- Cepol-avtalen (2006) – utdanning av politifolk
- Lugano-konvensjonen (2007) – domstoler, verneting, gjensidig anerkjennelse m.m.
- Prüm-avtalen (2009) – utvidet politisamarbeid

Avtaler om samarbeid på området for EUs utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik:

- Avtale om deltagelse i EUs satelittsenter (2001)
- Rammeavtale om deltagelse i EUs sivile og militære krisehåndteringsoperasjoner (2004)
- Avtale om deltagelse i EUs innsatsstyrker (Nordic Battle Group) (2005)
- Avtale om deltagelse i Det europeiske forsvarsbyrået (EDA) (2006)

Andre viktige avtaler:

- Avtaler om deltagelse i EUs programsamarbeid (dels innenfor EØS, dels i tillegg) – om forskningssamarbeid, utdanning, regionalt samarbeid (Interreg) m.m., og om deltagelse i EU-byråer
- Avtaler på fiskerisektoren – om kvoter, overvåking, havnekontroll, markedsadgang m.m.
- Avtaler på landbrukssektoren – om handel og markedsadgang m.m.
- Avtalene om «Finansieringsordningen» (senest for 2009–2014)

hovedsak med støtte fra et bredt flertall på Stortinget.

Disse prosessene har fra norsk side vært reaktive, og fulgt utviklingen i EU, noen skritt bak og til siden. Gjennom de siste tjue årene har EU endret seg kraftig, og dette har Norge løpende søkt å tilpasse seg, innenfor EØS eller gjennom nye supplerende avtaler. Utviklingen har så langt gått én vei – mot stadig mer omfattende og forpliktende samarbeid mellom EU og Norge. Fortsatt knyttes det nye lapper på et stadig voksende teppe – uten at man fra noen av sidene har formulert noe klart mål for hvor det skal ende. Slik sett er dette ikke noen planlagt, helhetlig eller konsistent modell. Det er heller ikke opplagt at partene har noe mål om at det skal være det.

For å forstå Norges forhold til EU kan det likevel være nyttig å se det samlede avtaleverket som en form for «modell».² Et slikt perspektiv tvinger en til å se på helheten, som er nødvendig for å forstå og analysere hva slags relasjon og tilknytningsform Norge egentlig har til EU – omfang,

hovedtrekk, særtrekk, dynamikk, drivkrefter, utfordringer, interessekonflikter, med mer. Dette er nødvendig for å kunne diskutere og utvikle norsk europapolitikk på en åpen og opplyst måte. Det er også nødvendig for å kunne sammenligne med hvordan andre land, innenfor og utenfor EU, har organisert forholdet sitt til den europeiske integrasjonsprosessen.

For Utvalget har det fremstått som klart at det må legges til grunn et helhetlig perspektiv på Norges forhold til EU. Etter mandatet skal Utvalget utrede både EØS-avtalen og alle øvrige «avtaler og samarbeidsordninger» som Norge har med EU. Utredningen skal være «grundig og bredest mulig». Den skal omfatte «politiske, rettslige, forvaltningsmessige, økonomiske og andre sam-

² I hovedsak er dette en felles modell for de tre EFTA-statene Norge, Island og Liechtenstein, som deltar sammen i EØS og Schengen. Norge har imidlertid også inngått en del rent bilaterale avtaler med EU, og deltar på noen områder mer enn Island og Liechtenstein. Slik sett kan man snakke om en egen norsk modell.

funnsmessige konsekvenser» av avtalene med EU, og den skal gjøre det «på alle samfunnsområder».

Dette er et omfattende mandat. Svært mange områder av norsk politikk og samfunnsliv er ved nærmere ettersyn påvirket av forholdet til EU, i større eller mindre grad. Utvalget har utredet en rekke av dem enkeltvis, som det vil fremgå utover i rapporten. Men det er ikke mulig innenfor rammene av en utredning som dette å dekke alle enkeltheter ved Norges forhold til EU. Derimot kan utredningen bidra med en mer helhetlig beskrivelse og analyse.

3.2 Sentrale spørsmål for utredningen

Slik Utvalget tolker mandatet, er det særlig tre sider ved Norges avtaler med EU som skal beskrives og analyseres:

1. Omfang og innhold
2. Utvikling og drivkrefter
3. Konsekvenser for norsk politikk og samfunnsutvikling

Omfang og innhold

For det første skal Utvalget beskrive *innholdet* i EØS, Schengen og de andre avtalene med EU. En del av dette vil være kjent stoff for mange. Men mye vil ikke være det. Mange sider ved EØS-avtalen er lite kjent for de fleste. Det gjelder også «Schengen», som bortsett fra at man går sammen med EU-borgerne på flyplassene, er en nokså kryptisk betegnelse for folk flest. Og det gjelder enda mer de andre avtalene Norge etter hvert har inngått med EU – som sjelden omtales i norsk offentlighet, og som stort sett er ganske ukjent for andre enn for de som til daglig steller med dem.

Å gi en samlet fremstilling av innholdet i Norges eksisterende avtaler med EU er derfor i seg selv et bidrag til norsk europadebatt og europapolitikk.

Felles for nesten alle de avtalene Norge har med EU er at det de inneholder er EU-regler. De etablerer ikke nye særlige materielle regler, slik andre folkerettslige avtaler gjerne gjør. De har slik sett ikke noe eget innhold. Dette er *tilknytningsavtaler*, som forplikter Norge til å overta allerede eksisterende EU-regler. Det er for eksempel lite treffende å tale om en egen «EØS-rett». Innholdet i EØS-avtalen er EU-rett og det avtalen ellers inneholder er prosedyrer for å sikre at reglene videreutvikles, håndheves og etterleves på samme måte i EFTA/EØS-statene som i EU.

EØS er en mekanisme for å gjøre det mulig å være med på deler av EU-samarbeidet uten formelt å være medlem av EU. Det samme gjelder de fleste andre avtalene Norge har med EU.

Innholdsmessig faller Norges avtaler med EU i tre hovedbolker, som tilsvarer den inndeling i tre «søyler» som man hadde i EU frem til nylig. EØS-avtalen kobler EFTA-statene til det som var «første søyle» og omfatter det meste av EUs «indre marked», samt en rekke andre samfunnsområder, inkludert sosiale forhold, arbeidsliv, miljø m.m. Innenfor det som tidligere var «andre søyle» om justispolitikk (justice and home affairs) deltar Norge først og fremst gjennom Schengen-avtalen, men også gjennom et økende antall andre avtaler. Innenfor den tidligere «tredje søyle», om utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikk, er Norges tilknytning svakere, men også her er det i de senere år inngått en del formaliserte avtaler og prosedyrer.

I EU ble inndelingen i tre «søyler» opphevet i 2009 til fordel for en mer enhetlig tilnærming (Lisboatraktaten). For Norges avtaler ligger den fortsatt på mange måter til grunn. Dette har skapt en strukturell uklarhet i den norske tilknytningsmodellen, som må antas å ville vokse i årene som kommer.

Ved siden av de tre hovedbolkene er det også en del avtaler mellom EU og Norge på andre felt. Herunder er det rekke avtaler som regulerer fiskerisektoren (forvaltning, kontroll, markedsadgang m.m.), samt handelen med landbruksvarer. De løpende femårige avtalene om økonomisk bidrag til EU kan også ses som et separat avtaleverk, som forhandles for seg, selv om det har en formell tilknytning til EØS. Det samme gjelder Norges deltakelse i de omfattende Interreg-programmene om regional utvikling, som også kommer i tillegg til EØS.

Alt i alt er Norge gjennom EØS, Schengen og de andre avtalene knyttet opp mot store deler av EU-samarbeidet, på litt forskjellige måter. Tilknytningen er *materiell*, i den forstand at Norge overtar EUs regelverk, og forplikter seg til å etterleve det på samme måte som i EU. Derimot deltar ikke Norge *institusjonelt* i EU, i den forstand at man ikke er medlem, og bare i svært begrenset grad har mulighet til å medvirke i beslutningsprosessen. Institusjonelt er Norge tilknyttet gjennom ulike ordninger, som varierer for EØS, Schengen og de andre avtalene – uten noen felles ramme. Særlig innenfor EØS er det bygget opp en omfattende institusjonell struktur for å påse at EFTA-siden overtar nye EU-rettsakter, og overvåke at de etterleves lojalt. Dette skal speile kontroll med etterlevelsen i EU.

Folkerettslig er det svært uvanlig at stater på denne måten tilknytter seg organisasjoner som de ikke er medlem av, og forplikter seg til å følge deres regler. Norge har ikke noen andre tilsvarende ordninger, og det er så langt Utvalget kjenner til heller ikke andre eksempler på noen lignende ordninger i omfang og karakter i internasjonalt samarbeid. Folkerettslig er den norske tilknytningsformen til EU en sær og sjelden fugl.

Denne fuglen skal i det følgende beskrives – i alle sine detaljer. Slik Utvalget forstår mandatet, er det naturlig avgrenset til de *avtalene* Norge har med EU. Innenfor rammene av dette er ambisjonen å redegjøre for hele avtaleverket – samlet og enkeltvis. Utvalget vil derimot ikke gå inn på de delene av EU-samarbeidet som Norge ikke er knyttet opp til gjennom avtaler. Det omfatter blant annet den økonomiske og monetære unionen, EUs felles politikk innenfor områdene landbruk, fiskeri og handel med tredjeland, EUs menneskerettsarbeid, samt de deler av den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken der Norge ikke har faste avtaler med EU, inkludert demokratibygging, fredsarbeid, bistand m.m.

Utvikling og drivkrefter

Etter mandatet er Utvalget særlig bedt om å beskrive «utviklingen i EU og EØS etter inngåelsen av EØS-avtalen». Utredningen skal med andre ord dekke en *tidsperiode*, og redegjøre for hvordan Norges forhold til EU har *utviklet* seg i denne tiden. Perioden er røft regnet på ca. 20 år. EØS-avtalen ble unnfanget i 1989, forhandlet i 1990–91, inngått i 1992, og trådte i kraft i januar 1994. Utredningen skal dekke utviklingen i EØS, og etter hvert andre avtaler, fra starten og frem til i dag (høsten 2011).

Dette utviklingsperspektivet (1992–2011) står sentralt i utredningen, og vil gå som en rød tråd gjennom mye av rapporten. Der det er naturlig, vil gjennomgangen av de enkelte sidene ved Norges forhold til EU derfor ta utgangspunkt i de forventninger og forutsetninger partene opprinnelig hadde da avtalene ble inngått, deretter beskrive hovedtrekk ved den etterfølgende utviklingen, og så redegjøre for status i 2011. For EØS-avtalen betyr det at den sentrale stortingsproposisjon nummer 100 fra 1992 er et naturlig utgangspunkt.³ For Schengen-avtalen gjelder det stortingsproposisjonen fra 1999,⁴ og for de andre avtalene med EU tilsvarende dokumenter.

Utviklingsperspektivet setter krav til utredningen som går ut over ren beskrivelse, og krever nærmere analyse og vurdering. Hva er hovedlin-

jene? Hva er dynamikken og drivkreftene? I hvilken grad er utviklingen i Norges forhold til EU styrt av bevisste politiske valg, og i hvilken grad er det andre økonomiske, juridiske, administrative, sosiologiske, kulturelle eller andre drivkrefter som gjør seg gjeldende? Det er ikke nødvendigvis enkle og klare svar på disse spørsmålene. Men gjennom rapporten vil de bli nærmere problematisert og forsøkt analysert.

Norges tilknytning til EU de siste tjue årene har utviklet seg på flere måter, hvorav følgende fem er de viktigste:

- Geografisk utvidelse av EU og dermed også Norges avtaler
- Nye avtaler med EU på nye områder
- Nye avtaler og rettsakter fra EU innenfor rammen av eksisterende avtaler
- Utvikling av eksisterende avtaler gjennom tolkning og praksis
- Inspirasjon og ensidig norsk tilpasning til EU utover de formaliserte avtalene

Disse fem formene for utvikling har alle gjort seg sterkt gjeldende i perioden 1992–2011. I noen grad henger de sammen, men virker også uavhengig av hverandre. I noen faser går utviklingen raskere langs én akse, i andre faser langs en annen. Men de har alle trukket i samme retning – mot en stadig tettere og mer omfattende tilknytning til EU.

Den første og på mange måter viktigste utviklingen i Norges forhold til EU 1992–2011 er at *EU er blitt større*. Dette har endret avtalenes geografiske dekningsområde og politiske og økonomiske betydning. Det gjelder særlig utvidelsen med ti nye stater i 2004, som gjorde om EU fra en vesteuropeisk til en bred felles europeisk organisasjon. Samtidig ble også EØS-avtalen utvidet og det samme ble senere også Schengen. Det viktigste merkeåret i EØS-avtalens utvikling så langt er på mange måter 2004, ikke minst på grunn av den påfølgende arbeidsinnvandringen fra Øst-Europa, som har hatt store konsekvenser for norsk økonomi og arbeidsliv.

Utvidelsene har også endret partsforholdet i avtalene med EU. Da EØS ble forhandlet var det

³ Se St.prp. nr. 100 (1991–92) av 15. mai 1992. Proposisjonen ble behandlet på Stortinget i perioden mai-oktober 1992, se Innst. S. nr. 248 (1991–92) og vedtatt med 3/4 flertall etter Grunnloven § 93 den 16. oktober 1992. Selve proposisjonen er på 495 sider, og dertil kommer 13 bind med vedlegg, som inneholder de materielle EU/EØS-reglene.

⁴ Se St.prp. nr. 50 (1998–99) av 26. mars 1999 og Innst. S. nr. 147. Norsk tilknytning til Schengen var også behandlet i en tidligere runde i 1996, se St.prp. nr. 42 (1996–97) og Innst. S. nr. 229. Tilknytningsavtalen trådte i kraft i 2000.

mellom 6 EFTA-stater og 12 EU-stater.⁵ I 2011 er forholdet 3 til 27. Dette har naturlig nok påvirket avtalens karakter. Styrkeforholdet er annerledes enn opprinnelig forutsatt, og EFTA-siden mindre og mer perifer for EU.

Det andre utviklingstrekket i perioden, er at EØS-avtalen fra 1992 etter hvert er supplert med *en rekke andre avtaler* mellom EU og Norge, innenfor det som tidligere var EUs andre og tredje søyle. Den rammen for samarbeid som ble etablert gjennom EØS-avtalen har av flere grunner ikke blitt ansett som hensiktsmessig for norsk tilknytning til EU på andre områder, og i stedet har man funnet andre løsninger.

Når det inngås avtaler utover EØS har det i praksis nesten alltid vært Norge som har tatt initiativ til tilknytning og EU som stort sett aksepterer dette. Forhandlingskonteksten er annerledes enn for EØS, og det samme gjelder de institusjonelle løsningene. Noen felles mal for slike avtaler eksisterer ikke. Samtidig kan det hevdes å være en viss sammenheng – i den forstand at EØS-avtalen fungerer som en grunnmur som har gjort det enklere for Norge å få gjennomslag for ønsker om tilknytning til andre deler av EU-samarbeidet.

For det tredje utvikler Norges forhold til EU seg ved at man *innenfor rammene av de eksisterende avtalene* stadig overtar nye rettsakter fra EU. Det gjelder særlig EØS og Schengen, som begge er rammeavtaler, som er ment å utvikle seg dynamisk. Formelt sett må Norge (og de andre EFTA-statene) samtykke hver gang en ny rettsakt overtas. Samtidig er det en grunnleggende forutsetning at dette normalt skal skje, og det er etablert prosedyrer for å sikre rask og effektiv løpende tilpasning.

Dersom Norge skulle nekte å overta en ny rettsakt, vil dette under EØS føre til at den berørte delen av avtalen antakelig settes ut av kraft, og under Schengen til at hele avtalen ryker. Så langt har EØS-avtalen siden starten i 1992 vært utvidet med godt over 6000 nye rettsakter, og Schengen-avtalen siden 1999 med ca. 158 nye rettsakter – uten at noen EFTA-stat til nå formelt har reservert seg.⁶ Mange av nye rettsaktene er detaljregulering av allerede eksisterende forpliktelser, men

mange av dem innebærer også nye forpliktelser som utvider avtalenes virkeområde.

Ved siden av å overta nye EU-rettsakter har Norge innenfor rammene av EØS også inngått en rekke nye delavtaler, herunder om tilknytning til EU-programmer og nye EU-byråer. Et annet eksempel er «veterinæravtalen» fra 1998, der man tok hele EUs omfattende regelverk om matsikkerhet og veterinære forhold inn i EØS-avtalen. I motsetning til nye relevante rettsakter er det ingen forpliktelse for Norge til å inngå slike delavtaler, og de kommer i praksis ofte i stand etter norsk initiativ.

For det fjerde utvikler avtalene mellom EU og Norge seg også gjennom *praksis* – ved utvidende tolkning av de eksisterende reglene og ved anvendelse av dem på stadig nye områder. De sentrale drivkreftene er her særlig EU-domstolens rettskapende utvikling av EU-retten og utviklingen av Kommisjonens forvaltningspraksis, som begge deler får direkte betydning for tolkning og praktisering særlig av EØS-avtalen. Dertil kommer praksis i EFTA-domstolen og EFTAs overvåkningsorgan, samt utviklingen i nasjonal rettspraksis og forvaltningspraksis. Denne formen for dynamikk er gjerne mindre synlig enn de nye rettsaktene, men kan ofte være vel så viktig for omfanget av forpliktelsene.

For det femte utvikles Norges forhold til EU også gjennom ikke-bindende prosesser – i form av inspirasjon og *ensidig tilpasning* til EUs politikk. Dette skjer på ulike måter. Mange av prosessene i EU ender ikke i rettsakter, men i anbefalinger og forslag som statene står fritt til å følge, for eksempel på områder som helse, utdanning, kultur, regional utvikling m.m. Norske myndigheter er gjerne tett koblet opp til prosessene på disse områdene og vil ofte følge opp anbefalingene. Et annet eksempel er EUs prosesser for «åpen samordning» på områder som sysselsetting, pensjonssystemer, sosial inkludering m.m. Dette faller ikke inn under noen av Norges avtaler med EU, men søkes ofte gjennomført i norsk arbeidsliv. Et tredje eksempel er at norske domstoler i sin rettspraksis ofte viser til EU-rett utover det Norge er bundet av, som et relevant moment ved tolkningen av norsk rett. Et fjerde eksempel er at norsk lovgiver noen ganger klart har uttalt at man vil innføre tilsvarende regler som i EU-retten uten at det er noen avtalt forpliktelse til det.

Hver av disse fem formene for dynamisk utvikling av Norges forhold til EU vil bli belyst gjennom utredningen. Blant andre særtrekk som generelt preger dynamikken i avtaleverket, er det tre som særlig kan trekkes frem:

⁵ Liechtenstein ble medlem av EFTA i 1991 og ble medlem av EØS i 1995. Det er derfor mest korrekt å si at det var 6 EFTA-land som forhandlet.

⁶ Våren 2011 meldte den norske regjering til EU at man vurderer å reservere seg mot EUs tredje postdirektiv. Når dette skrives er den formelle prosessen etter EØS artikkel 102 ennå ikke satt i gang. Se nærmere kapittel 6 Utviklingen av avtalene med EU 1992-2011 og kapittel 20.3 Samarbeid.

- Ensartet utvikling
- Tidsubegrenset utvikling
- Asymmetrisk utvikling

En første nøkkel til å forstå Norges avtaler med EU er at de skal fungere «ensartet». Med det menes ensartet *med EU*. Dette er nedfelt i fortalen til EØS-avtalen, men gjelder også som et uskrevet prinsipp for Schengen og de andre avtalene. Det betyr at Norge ikke bare skal overta EUs regler, men også tolke, håndheve og etterleve dem på samme måte som i EU-statene. Dette står i et visst spenningsforhold til at Norge ikke er med i EU og er tilknyttet gjennom avtaler som er ment å være mindre forpliktende enn fullt medlemskap. I praksis er imidlertid erfaringen så langt at hensynet til ensartethet har veid tungt, og at det innenfor rammene av avtalene bare helt unntaksvis og i marginale saker har vært tale om å fravike prinsippet om ensartethet med EU.

En annen viktig side ved EØS og de andre avtalene med EU er at de *ikke er tidsbegrenset*. De løper til de eventuelt sies opp, og de knytter Norge til et EU i stadig utvikling, med forpliktelse til løpende tilpasning, for å sikre ensartethet. Slik sett er avtalene det man med engelsk terminologi kan kalle «open-ended». Dette gjør at avtalene over tid per definisjon vil utvikle seg langt utover sitt opprinnelige innhold. For hvert år som går, vil avstanden bli større mellom EØS-avtalens innhold da den ble inngått i 1992 og innholdet i dag. Dette er en del av konstruksjonen. Det er viktig å understreke dette elementet, siden EØS-avtalen i debatter ofte kritiseres for å ha utviklet seg ut over forutsetningene fra 1992. Det har den åpenbart gjort, men det er altså en innebygget del av konstruksjonen. Dersom avtalen *ikke* hadde utviklet seg dynamisk ville det vært i strid med Stortingets forutsetninger ved inngåelsen. Samtidig kan det hevdes at den innebygde dynamikken stiller særlige krav til åpenhet og løpende demokratisk debatt.

Et tredje grunnleggende trekk ved EU-avtalene er at de er *asymmetriske*. Det er ikke jevnbyrdighet mellom partene, og avtalene er viktigere for Norge enn for EU. Det har alltid vært et skjevt forhold. Som nevnt har partsforholdet under EØS endret seg fra opprinnelig 6:12 til nå 3:27 – og av de tre gjenværende EFTA-statene er en ganske liten og de to andre svært små. I innbyggertall er forholdet ca. 1:100 – med drøyt fem millioner EFTA-borgere og fem hundre millioner EU-borgere. Mens handelen med EU utgjør 75 prosent av norsk utenrikshandel, står Norge kun for 4,5 prosent av EUs. Selv om EU har interesse av et tett samarbeid med Norge, er Norges interesser mer

eksistensielle. Dette preger EØS og de andre avtalenes karakter, funksjon og dynamikk.

Konsekvenser for norsk politikk og samfunnsutvikling

Sist men ikke minst skal Utvalget etter mandatet konsentrere seg om *konsekvenser* av EU-avtalene i Norge. Etter mandatet skal det foretas en bred og grundig vurdering «av politiske, rettslige, forvaltningsmessige, økonomiske og andre samfunnsmessige konsekvenser (herunder velferds- og distriktpolitiske) av EØS-avtalen». Videre nevner mandatet som områder det blant annet særlig skal ses på demokrati, nærings- og arbeidsliv, miljø, forvaltning av naturressurser og distriktpolitikk. Med andre ord konsekvenser av avtalene med EU for norsk politikk og samfunnsliv.

Slik mandatet er formulert, er det naturlig å se dette som kjernen i oppdraget. Store deler av rapporten handler derfor om betydningen av EØS og de andre avtalene med EU for forskjellige deler av norsk samfunnsliv.

På mange områder er dette relativt greit å kartlegge. Det er for eksempel ikke så vanskelig å redegjøre for rettslige konsekvenser av avtalene med EU – hvilke norske rettsområder som er berørt, hvor mange norske lover som er endret, hvor ofte EU/EØS-retten er påberopt i norske domstoler, etc. Det er også mulig å beskrive en del klare administrative konsekvenser av avtalene med EU – hvordan norsk forvaltning har organisert arbeidet med EU/EØS-saker, hvilke komiteer og andre nettverk i EU norsk forvaltning har tilgang til, hvor mange tjenestemenn som arbeider med dette, etc.

Andre konsekvensanalyser er langt vanskeligere. For å vurdere demokratiske konsekvenser av EU-avtalene er det for eksempel ikke nok å kartlegge hvordan de politisk er håndtert, hvor ofte Stortinget behandler slike saker, hvilke posisjoner partiene har, etc. Man må også se på bredere utviklingstrekk i norsk demokrati de siste tjue årene og analysere hvilken rolle europapolitikken har spilt. Hvilken betydning har det for eksempel at samtlige regjeringer siden 1994 har styrt på grunnlag av en tilknytningsform med EU (EØS m.m.) som svært få partier har som førstevalg? Er det tilstrekkelig politisk åpenhet og debatt om forholdet til EU? Hvordan håndterer det norske politiske system at stadig flere beslutninger av betydning for Norge treffes i Brussel? Er EØS-avtalen en demokratisk katastrofe, slik noen hevder, eller et klokt politisk kompromiss, slik andre mener?

Et sentralt element i utredningen er å analysere hvilke konsekvenser avtalene med EU har hatt for maktforhold og maktfordeling i Norge de siste tjue årene. Her er det flere viktige nivåer. Et første er maktfordelingen mellom nasjonalt og overnasjonalt nivå – hvor mye makt som gjennom avtalene er overført til institusjonene i EU, EØS, EFTA m.m. – og hvilket nasjonalt handlingsrom som gjenstår for norske myndigheter innenfor rammene av dette. Et annet er hvilke konsekvenser EU-avtalene har hatt for den tradisjonelle maktfordelingen mellom de øverste statsmaktene (storting, regjering og domstoler). Et tredje er forholdet mellom politikere og embetsverk og spørsmålet om EU/EØS har ført til avpolitisering og teknokratisering. Et fjerde er forholdet mellom sentrale og lokale myndigheter, og et femte er forholdet mellom arbeidstakere og arbeidsgivere (arbeid og kapital).

Langs alle disse aksene har avtalene med EU påvirket maktforholdene internt i Norge – langt på vei på samme måte som i mange EU-stater, men også med variasjoner, som skyldes særtrekk ved den norske tilknytningsformen.

En særlig metodisk utfordring er å beskrive betydningen av EU-tilpasningen for utviklingen på de materielle områdene utredningen skal dekke – økonomi, næringsliv, velferd, arbeidsliv, energi, miljø, samferdsel, distriktpolitikk, justispolitikk, forsvar og sikkerhet m.m. På hver av disse sektorene er utviklingen de siste tjue årene resultat av en lang rekke faktorer – innenlandske og utenlandske. EØS og de andre avtalene med EU er én faktor blant mange. Noen ganger kan betydningen av den kartlegges ganske presist. Andre ganger er det metodisk vanskelig å angi med noen grad av presisjon hvilken betydning EU-tilpasningen egentlig har hatt for utviklingen i Norge, og hvordan det alternativt hadde sett ut dersom Norge hadde hatt en annen tilknytningsform.

Norges tilpasning til EU kommer i hovedsak i form av rettsregler, som gjennomføres i norsk rett og legger rammer for nasjonal politikk og forvaltning. Virkningene av dette for norsk rett og politikk lar seg som oftest ganske greit kartlegge. Derimot er det ofte langt vanskeligere å kartlegge hvilke reelle effekter EU-tilpasningen har. Det er enklere å vise EU/EØS-rettens påvirkning på norsk næringspolitikk og distriktpolitikk enn å påvise hvilken betydning tilpasningen har hatt for den faktiske nærings- og distriktsutviklingen de siste tjue årene.

Gjennom rapporten vil Utvalget løpende søke å håndtere de metodiske utfordringene der de kommer på spissen. Der det er naturlig, vil et

generelt grep være å først skissere hovedtrekk ved utviklingen på en gitt sektor de siste tjue årene, og så forsøke å analysere hvilken betydning EØS eller andre avtaler med EU har hatt (eller ikke hatt), i forhold til andre faktorer. Der dette er uklart eller omstridt, er det viktig å være åpen om det. Selv om betydningen av EU-tilpasningen metodisk ikke lar seg angi eksakt, vil det som oftest være mulig å angi hvilken retning den trekker, og hvordan den påvirker eller motvirker andre nasjonale og internasjonale utviklingstrekk.

Etter mandatet skal Utvalget utrede ulike typer konsekvenser, som krever kompetanse innen mange fag – statsvitenskap, økonomi, juss, sosiologi, historie, m.m. Hvert av disse fagene har sine egne metodiske grep. For å besvare oppdraget har det ikke vært mulig eller ønskelig å gjennomføre utredningen innenfor én bestemt fagdisiplin, eller styrt av én spesiell metodisk vinkling. Utvalget er bredt faglig sammensatt, og har kunnet trekke veksler på en rekke disipliner, slik at rapporten er en klart tverrfaglig tekst – med de styrker og svakheter det innebærer.

Etter ordlyden i mandatet skal Utvalget konsentrere seg om konsekvenser av EØS og de andre avtalene i Norge. Mandatet er utpreget nasjonalt formulert. Samtidig er dette avtaler som også har mange andre parter. EØS-avtalen har i dag 30 medlemsstater (de 27 EU-statene, samt Norge, Island og Liechtenstein). Schengen-samarbeidet har 26 deltagere (22 av EU-statene, samt Norge, Island, Liechtenstein og Sveits). For å forstå avtalene er det viktig å ikke bare se på hvordan de fungerer i Norge, men også hvordan de vurderes av de andre partene – ikke minst av EU. I den senere tid har Rådet i EU gitt interessante vurderinger av EØS generelt og forholdet til Norge spesielt, og uttalt at man også fra EUs side ønsker en helhetlig gjennomgang av avtaleverket.⁷

Perspektivet utenifra kan ofte være ganske annerledes enn det hjemlige, og gi interessante kontraster. Mens mange i Norge for eksempel omtaler EØS-avtalen som en form for «husmannskontrakt», anses den av mange i EU snarere som et særlig privilegium, der Norge får fordelene av EU-samarbeidet uten å være medlem. Og mens mange her hjemme føler at EU «påtvinger» Norge regler, er opplevelsen i Brussel snarere at det ofte er norske myndigheter som ivrer for å få være med, og at man i EU er imøtekommende ved stort sett (om enn noen ganger motstrebende) å la Norge få lov til det. Her er det ikke nødvendigvis

⁷ Jf. Council conclusions on EU relations with EFTA countries av 14. desember 2010. Se kapittel 13.

tale om rett eller galt – men om ulike måter å se det samme forholdet på, som alle er interessante.

Ved siden av å kartlegge hvordan EU vurderer forholdet til Norge, er det også av interesse hvordan andre stater ser på EØS m.m. Det gjelder for de første de to andre EFTA-statene som står i samme bås som Norge – Island og Liechtenstein. Her kan man stille de samme spørsmålene som i utvalgets mandat – om hvilke erfaringer de har med EØS, Schengen, med mer – og hvilke konsekvenser avtalene har hatt for nasjonal politikk og samfunnsliv. Dette er gjort i det følgende, og selv om svarene langt på vei stemmer med norske erfaringer, er det også interessante nyanser, som reflekterer EFTA-statenes ulike posisjoner og interesser overfor EU.

Videre er det av interesse å se hvordan EØS er blitt vurdert i de statene som opprinnelig var med på å fremforhandle avtalen, men senere forlot dette sporet. Det gjelder Sveits, som var en sentral aktør i forhandlingene, men som etter en folkeavstemning i 1992 forkastet EØS, og i stedet har valgt en «bilateral modell», med en lang rekke enkeltavtaler med EU. Videre gjelder det Finland, Sverige og Østerrike, som etter å ha forhandlet EØS-avtalen, og deltatt i den i ett år, gikk inn i EU fra 1995. Alle disse landene har hatt EØS-debatter, og har syn på avtalen som ikke nødvendigvis samstemmer med norsk virkelighetsoppfatning. Det samme gjelder andre europeiske tredjeland, utenfor EU, som tidligere har vurdert eller for tiden vurderer EØS som et mulig alternativ for sin tilknytning til den europeiske integrasjonsprosessen. Utvalget er også bedt om å innhente en utredning fra «sør», og har i forlengelsen av dette analysert hvordan EØS m.m. betraktes fra andre ikke-medlemsland langs EUs sørlige og østlige grenser. Perspektivet utenifra er særlig behandlet i kapittel 13, men også enkelte andre steder gjennom utredningen.

3.3 EU og annet europeisk samarbeid

Utredningen handler om Norges forhold til EU – gjennom EØS og andre avtaler. Samtidig vil vi i rapporten anvende ord og uttrykk som «europapolitikk», «europeisk integrasjon», «europeisering», etcetera. Den viktigste grunnen er at denne terminologien er innarbeidet som rådende, ikke bare i EU selv, men også i stor grad i Norge. Her brukes «europapolitikken» fast som betegnelse på forholdet til EU. Et typisk eksempel er regjeringens stortingsmelding fra 2006 «Om gjennomføring av europapolitikken», som kun handlet om

EU-saker.⁸ Stortingets konsultasjonsorgan for EU/EØS-saker heter «Europautvalget», osv.

Utvalget gjør dette i bevissthet om at EU er noen annet enn «Europa». Europa er betegnelsen på en verdensdel, og Europarådet, der alle de «europeiske» statene deltar har 47 medlemmer.⁹ Til sammenligning har EU 27 medlemsstater. Det er også andre felles europeiske organisasjoner og prosesser, ved siden av EU. Adjektivet «europeisk» brukes i mange sammenhenger som ikke nødvendigvis har noe med EU å gjøre.

Når det er sagt, er det av flere grunner naturlig å vise til EU som et «europeisk» samarbeid, ikke bare fordi dette er innarbeidet terminologi.

For det første dekker EU 27 i dag geografisk en stor del av Europa, og nesten alle de tradisjonelt sentrale europeiske statene. De 20 statene som er med i Europarådet, men ikke i EU, er de fire EFTA-statene (Norge, Island, Liechtenstein og Sveits), tre ministater (Andorra, Monaco, San Marino), og statene lengst mot øst og sørøst – Russland, Ukraina, Moldova, Tyrkia, samt mesteparten av Balkan (Serbia, Kroatia, Bosnia Hercegovina, Montenegro, Makedonia, Albania), og de tre statene i Kaukasus (Armenia, Aserbajdsjan og Georgia). Mange av disse har meldt inn ønske om EU-medlemskap og flere er i prosess om søknad eller forhandlinger.

Geografisk sett inntraff den store endringen med utvidelsen av EU i 2004 – som gjorde at EU gikk fra å være en vesteuropeisk til å bli en alleuropeisk organisasjon.

For det andre er stadig flere felles «europeiske» prosesser og interesser i dag i hovedsak kanalisert gjennom EU. Det gjelder særlig felles politiske, økonomiske, administrative og rettslige prosesser, men også i økende grad sosialt og kulturelt samarbeid. EU har gradvis blitt en stadig mer sentral felles arena for europeisk samarbeid, med kompetanse, kapasitet, institusjoner og ressurser til å drive dette fremover.

Materielt skjedde det første store taktskifte med Maastricht-avtalen av 1992, som utvidet EU fra et hovedsakelig økonomisk samarbeid til også å omfatte blant annet felles justispolitikk og felles

⁸ Se St.meld. nr. 23 (2005–2006) *Om gjennomføring av europapolitikken*. I 2000 avga regjeringen Bondevik St.meld. nr. 12 (2000–2001) *Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre*, som også tar opp andre europeiske prosesser. Men i hovedsak handler også denne meldingen om forholdet til EU.

⁹ Alle de europeiske statene er med i Europarådet, med unntak av Hviterussland (diktatur) og Vatikanstaten (teokrati). Hvorvidt alle medlemsstatene i Europarådet er «europeiske» er i seg selv et omstridt spørsmål, særlig hva gjelder Tyrkia, Georgia, Armenia og Aserbajdsjan.

utenriks- og sikkerhetspolitikk. I de tjuårene som har gått siden den gang har denne utviklingen fortsatt med styrke, senest gjennom Lisboa-traktaten av 2007, slik at EU i dag fremstår som en bred politisk union, for samarbeid på en lang rekke områder. Som ledd i denne prosessen har EU i stor grad også helt eller delvis overtatt oppgaver som tidligere lå under andre mer tradisjonelt folkerettslige organisasjoner. Ofte skjer dette ved at EU oppretter nye institusjoner, med den følge at tidligere europeiske organer enten nedlegges eller mister betydning.¹⁰ For europeiske stater som ikke er medlem av EU kan dette være en utfordring, som Norge konsekvent og bevisst har søkt å kompensere gjennom særskilte avtaler om tilknytning til de aktuelle nye EU-byråene.

¹⁰ De viktigste europeiske organisasjonene ved siden av EU i dag er Europarådet (med underliggende organer) og Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE). Men også på deres områder har EU stadig større aktivitet og innflytelse. Dertil kommer NATO, hvis man skal regne det som en «europeisk» organisasjon. Videre kommer regionale europeiske samarbeidsformer, som det har blitt stadig flere av i de senere år, noen innenfor rammene av EU, andre uavhengig av dette.

På denne bakgrunn fremstår EU i dag som den sentrale arenaen for felles europeiske interesser (så langt slike finnes) og de viktigste felles europeiske prosessene. I et utviklingsperspektiv 1992–2011 er EU i dag både geografisk og substansielt langt mer av en felles «europeisk» organisasjon enn da EØS-avtalen ble inngått i 1992. Og avtalene med EU danner rammeverket for Norges tilknytning til det som i dag er brede felles europeiske integrasjonsprosesser.

I noen sammenhenger vil begrepet «europeisering» bli brukt. Det er et vanlig fagbegrep i EU-forskning, som brukes for å analysere betydningen av integrasjonsprosessen for nasjonal utvikling, eller mer presist «for å beskrive nasjonal forandring som reaksjon på regional integrasjon i Europa».¹¹

¹¹ Se Tallberg, J. mfl. (2010) *Europeiseringen av Sverige. Demokratirådets rapport 2010*, SNS Förlag, s. 16, og nærmere Johan P. Olsen (2002) The Many Faces of Europeanization, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nr. 5, s. 921–52.

Kapittel 4

Historisk utvikling av Norges forhold til EU

4.1 Innledning og hovedtrekk

Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS) ble etablert som et svar på EFTAs ønske om adgang til EFs indre marked. For Norge representerte EØS-avtalen dels en videreføring av tradisjonell europapolitisk orientering, med sikring av markeder for norsk eksportindustri som sentral målsetting. Avtalen utgjorde samtidig et markant taktskifte, idet den bragte Norge inn i et samarbeid med sterkt utvidet omfang og ny form. EØS-avtalen erstattet Norges bilaterale avtale med EF fra 1973 om frihandel med industriprodukter med en multilateral avtale som gjorde Norge til del av et grenseløst fellesmarked, som i tillegg til varer også omfattet tjenester, personer og kapital. En statisk og mellomstatlig avtale ble med dette erstattet av en dynamisk avtale som innebar at suverenitet ble overført fra nasjonalt nivå til EU-nivå. Hvordan kom vi hit?

Norges forhold til den europeiske integrasjonsprosessen er langt og begivenhetsrikt. At det skulle munne ut i EØS-avtalen var på ingen måte gitt på forhånd. Norske regjeringer leverte i perioden 1962 til 1992 fire søknader om forhandlinger med sikte på medlemskap i EEC/EF/EU. Søknadene fra 1962 og 1967 strandet på fransk motstand mot britisk inntreden.¹ Resultatet av søknaden fra 1970 ble avvist av et flertall av norske velgere i folkeavstemningen i 1972. Det samme skjedde med søknaden fra 1992, vel og merke etter EØS-avtalens ikrafttredelse ved inngangen til 1994. Et konstant element i dette forholdet har vært norske regjeringers tilnærming, som kan beskrives som funksjonell og anti-føderal: Fra regjeringshold har man gjennomgående vektlagt de økonomiske sidene ved integrasjon, samtidig som interessen for å løfte frem integrasjon som politisk prosjekt ikke har vært sterk.

Jakten på markedsadgang og like rammevilkår startet på 1950-tallet da den markedspolitiske splittelsen av Vest-Europa la grunnlaget for det som skulle bli EU og EFTA. På den ene siden stod de som sluttet opp om den overstatlige integrasjonsprosessens målsettinger (Frankrike, Vest-Tyskland, Italia og de tre Benelux-landene), på den andre de som av ulike grunner ikke kunne eller ville dette (de øvrige medlemmene av OEEC). Forholdet mellom landene utenfor og innenfor det som i 1958 ble Det europeiske økonomiske fellesskapet (EEC) ble fra begynnelsen av 1970-tallet regulert av bilaterale handelsavtaler. Med fremveksten av nye handelshindringer, tjenestesektorens økte betydning og fellesskapets utvikling fra tollunion til et indre marked, kom de bilaterale handelsavtalene til å bli oppfattet som mindre adekvate. EØS-avtalens opprinnelige målsetting besto i å bøte på denne situasjonen gjennom opprettelsen av et system som skulle gjøre EFTA-landene til del av EFs indre marked.

EØS-avtalen ble imidlertid utformet i og for en politisk virkelighet som underveis i prosessen ble historie. Den kalde krigens slutt gjorde EF-medlemskap til et reelt alternativ også for nøytrale land og skulle i 1995 gjøre tre av da seks EFTA-land til EU-medlemmer. Den nye geopolitiske situasjonen bidro samtidig til å gjøre integrasjonsprosessen i EF mer omfattende, ved at planen om økonomisk og monetær union ble koblet til en plan om politisk union. EØS-avtalen trådte i kraft på et tidspunkt hvor EF var i ferd med å bli noe annet og mer enn det indre marked.

Dette kapitlet gir en oversikt over utviklingen i Norges forhold til EEC/EF/EU fra integrasjonsprosessens begynnelse og frem til 1995. Hensikten er først og fremst å vise *hvordan* Norge havnet i EØS og *hvorfor* EØS fikk den utforming det fikk.² Kapitlet viser at norsk europapolitikk i perioden ble formet av to parallelle prosesser. Dette var for det første en politikk drevet av utenrikspolitiske begivenheter utenfor Norges kontroll: Det er en historie om tilpasning til en ny europeisk orden i kontinuerlig utvikling og endring. Tilnær-

¹ Norsk europapolitikk gikk, frem til folkeavstemningen i 1972, ut på å følge Storbritannia. Søknadene fra 1963 og 1967 kunne i teorien ha ledet til forhandlinger mellom Norge og EEC. I praksis var dette fra norsk side uaktuelt.

mingen må ses i lys av et annet karakteristisk trekk ved norsk europapolitikk, som er ambisjonen om å sikre markeder for norsk eksport samtidig som man har ønsket å skjerme primærnæringene og verne om naturressurser. EØS-avtalens *innhold* realiserte EFTA-landenes sentrale målsetting om adgang til EFs indre marked. EØS-avtalens *form*, preget av EFTAs ensidige tilpasning til EF, forente sentrale posisjoner på hver av avtalepartenes side: For EU var vern av egen beslutningsautonomi et ufravikelig krav. For EFTA var bevaring av formell suverenitet en nødvendig betingelse.

4.2 Norges forhold til EF frem til slutten av 1980-tallet

4.2.1 Perioden 1950–1973

I kjølvannet av den andre verdenskrig fulgte en rekke initiativ som gjennom samarbeid og økonomisk gjenreisning søkte å sikre fred på det krigsherjede europeiske kontinentet. De forente nasjoner (FN) ble opprettet i 1945. Marshall-hjelpen fra USA til Europa ble lansert i 1947 og ledet i 1948 til opprettelsen av Organisasjonen for europeisk økonomisk samarbeid (OEEC). Samme år samlet Haag-kongressen 800 delegater til diskusjon om hvordan et politisk forent Europa kunne realiseres. Haag-kongressen ledet til dannelsen av Europarådet ett år etter. Ambisjonen om å sikre fred gjennom samarbeid lå også til grunn for Schuman-planen fra 1950 om opprettelse av et europeisk kull- og stålfelleskap. Schuman-planen var samtidig vesensforskjellig fra andre initiativ idet den tok til orde for et integrasjonsprosjekt som ville kreve avståelse av deler av den suverenitet statene frem til da hadde utkjempet kriger for å forsvare. Paristraktaten om opprettelse av Det europeiske kull- og stålfelleskapet ble signert i 1951 og trådte i kraft året etter.

I det norske politiske miljøet vekket den europeiske integrasjonsprosessen i utgangspunktet begrenset interesse. Man så positivt på tiltak som kunne redusere spenning mellom tidligere fiender, men ga samtidig uttrykk for at de kontinental-europeiske landenes samlingsprosess i liten grad

angikk Norge. Den manglende interessen må ses i lys av at vestvendingen i Norge etter den andre verdenskrig var sterk. Sikkerhetspolitisk orientering, utenriksøkonomi og politisk ideologi var alle forhold som bidro til dette. Innenrikspolitiske prioriteringer trakk i samme retning. Der Schuman-planen foreslo overstatlig samarbeid gikk Norge, gjennom det nylig opprettede jern- og stålverket i Mo i Rana, inn for selvforsyning og uavhengighet. Da Pleven-planen om et europeisk forsvarsfelleskap ble lansert senere samme år, ble norsk deltakelse ikke vurdert. Den sentrale begivenheten i norsk utenrikspolitikk var på dette tidspunkt Norges formelle brudd med nøytralitetspolitikken, gjennom beslutningen om å bli medlem av NATO i 1949. Ethvert samarbeid som kunne komme i konflikt med NATO-medlemskapet var fra norsk side uaktuelt.

Norge fulgte, frem til folkeavstemningen i 1972, i Storbritannias fotspor. Veivalget innebar i første omgang aktiv støtte til et britisk forslag om et frihandelsområde for alle medlemmer av OEEC. Det britiske forslaget, lansert i 1956, var et svar på utviklingen på kontinentet, hvor medlemmene av Det europeiske kull- og stålfelleskapet (ECSC) i 1955 hadde besluttet å utrede muligheten for en tollunion for alle sektorer. ECSC-landenes beslutning ledet frem til Romatraktaten om opprettelse av Det europeiske økonomiske fellesskap fra 1957, som slo fast at de deltakende landene ikke bare skulle etablere en tollunion men også et felles marked. Ved å foreslå et frihandelsområde som skulle omfatte det planlagte EEC var det et britisk mål å sikre landets eksport til kontinentet. Opprinnelig hadde man fra britisk side også et håp om å forhindre opprettelsen av EEC. For Norge var britenes forslag om et bredt og mellomstatlig samarbeid om industrivarer så nært en ønskeløsning man noensinne kom. Frankrike var imidlertid av en annen oppfatning, og landets president, Charles de Gaulle, gjorde det i november 1958 klart at forslaget ikke ville få Frankrikes støtte. Forslaget ble kort tid etter dette skrinlagt.³

Lanseringen av Det europeiske frihandelsforbundet EFTA må ses mot denne bakgrunnen. EFTA kom i stand som en reserveløsning på initiativ fra Storbritannia, og var uttrykk for en ny britisk strategi. Motiveringen var sammensatt, men ønsket om å etablere et brohode for videre tilnærming mot EEC var allerede fra begynnelsen

² Det finnes ikke noen stor samlet fremstilling av norsk europapolitikk i et historisk perspektiv. Tematikken er likevel behandlet i blant annet Norsk Utenrikspolitikk Historie, bind 5 (Helge Pharo og Knut Einar Eriksen) og bind 6 (Rolf Tamnes), fra 1997. Dette kapitlet bygger på den faglitteraturen som foreligger, i tillegg til analyser av et bredt kilde-materiale, herunder regjeringsnotater med tilhørende protokoller fra regjeringene Brundtland II og III. Kildereferanser er imidlertid holdt på et minimum.

³ Da dette skjedde hadde man allerede rukket å forhandle i halvannet år. Forhandlingene vitnet om at det sentrale punktet for Norge, også her, var å få bearbejdede fiskeprodukter inn i avtaleverket.

sterkt. Stockholm-konvensjonen om opprettelse av Det europeiske frihandelsforbundet ble signert av Norge, Danmark, Portugal, Storbritannia, Sveits, Sverige og Østerrike i januar 1960. Sammenlignet med det havarerte frihandelsforslaget bød EFTA på færre fordeler for norsk industri. Et krav om langsommere tollavvikling ble reist, men førte ikke frem. Fiskeriforhandlingene ga større uttelling. Her ble Norges krav om tollfri adgang for frossen fiskefilet imøtekommet uten innrømmelser i form av endringer i det norske fiskeriregimet. Resultatet må ses i sammenheng med andre lands interesse av å se EFTA realisert. Det var samtidig, sammen med Norges manglende vilje til å utvise tilsvarende smidighet i landbruksforhandlingene med Danmark, et uttrykk for primærnæringenes sterke innflytelse på regjeringen Gerhardsens politikk.

Da Storbritannia kort tid etter opprettelsen av EFTA besluttet å søke medlemskap i EEC ble dette et aktuelt spørsmål også for Norge. Et konstitusjonelt hinder for medlemskap ble fjernet i mars 1962, da Stortinget med 115 mot 35 stemmer vedtok Grunnlovens nye § 93 som ga Stortinget myndighet til å avstå suverenitet «paa et sagligt begrænset Omraade», forutsatt tre fjerdedelers flertall. I april samme år vedtok Stortinget med 113 mot 37 stemmer å søke forhandlinger om de særvilkår Norge kunne oppnå, på grunnlag av fullt medlemskap.⁴ Søknaden ble overlevert 2. mai 1962, ledsaget av et brev som understreket at norsk tiltredelse ville by på særlige problemer grunnet landets geografiske situasjon og økonomiske struktur. Spørsmålet om norsk medlemskap i EEC vekket allerede på dette tidspunkt betydelig engasjement i befolkningen, og da særlig på nei-siden hvor det nå ble etablert flere organisasjoner med bekjempelse av medlemskap som formål. Meningsmålinger foretatt høsten 1962 viste at et flertall på 36 prosent var tilhengere av medlemskap, 32 prosent var mot, og 32 prosent uten mening. På grunn av Frankrikes veto mot britisk medlemskap i januar 1963 førte imidlertid den norske søknaden ikke til reelle forhandlinger.

Norges andre søknad om medlemskap ble levert i juli 1967 og var en direkte konsekvens av den britiske regjeringens beslutning om å gjøre et nytt forsøk. Det sentrale motivet bestod i å sikre

⁴ «Stortinget mener at under de foreliggende omstendigheter må det antas at det beste utgangspunkt for vårt land vil være å søke forhandlinger om de særvilkår Norge kan oppnå, på grunnlag av fullt medlemskap (Romatraktatens Artikkel 237), i samsvar med det som er uttalt i St.meld. nr. 15 for 1961-62 med tillegg, i St.meld. nr. 67 for 1961-62 som i denne innstilling.»

markeder for norsk eksportindustri.⁵ Søknaden ble levert med et tilnærmet samlet Storting i ryggen og var ledsaget av de samme merknader som i 1962. Ettersom Frankrike fortsatt motsatte seg britisk medlemskap og Norge ikke var rede til å gå videre uten Storbritannia, kom man heller ikke denne gang til forhandlinger, og også denne søknaden strandet.

Rammebetingelsene endret seg i 1969. Med Charles de Gaulles sorti fra fransk politikk i april forsvant motstanden mot britisk medlemskap, og på toppmøtet i Haag i desember kunne EF-landene ønske en utvidelse av Fellesskapet velkommen. Stortinget vedtok i juni 1970 med 132 mot 17 stemmer å fornye den norske søknaden fra 1967. Forhandlinger mellom Norge og EF ble innledet i juni 1971 og pågikk frem til januar 1972. Spørsmålet om primærnæringenes vilkår stod sentralt.⁶ I landbruksforhandlingene argumenterte regjeringen Bratteli for at traktatverket måtte tillate subsidier som kunne kompensere det inntektstap et medlemskap ville påføre norske bønder. EF-landene kunne på sin side ikke akseptere Norges krav om permanente særordninger. I praksis fikk de norske forhandlerne likevel betydelig gjennomslag. Landbruksavtalen innrømmet Norge spesialavtaler, samtidig som avtalens fortale slo fast at fortsatte spesialavtaler ville være nødvendig, med opprettholdelse av norske bonders levestandard som mål. I fiskeriforhandlingene stod Norges krav om markedsadgang mot EF-landenes krav om ressurstilgang. Også her kom EF Norge i møte ved å akseptere eksklusive nasjonale rettigheter i områder hvor mulighetene for alternativ sysselsetting var begrensede.⁷ Bratteli signerte tiltredelseserklæringen 22. januar 1972.

Spørsmålet om medlemskap mobiliserte den norske befolkningen på et vis som manglet sidestykke i 1900-tallets Norge. Det sentrale nei-argumentet var at medlemskap på ulike vis ville svekke den norske sjørråderetten. For tilhengerne var det avgjørende å sikre tollfri adgang til det europeiske markedet. Motstanderne organiserte seg i august 1970 i *Folkebevegelsen mot norsk medlemskap i EEC*, som i løpet av sin toårige eksistens

⁵ Frøland, H. O. (2001) *The Second Norwegian EEC-Application, 1967: Was There a Policy at all?*, Loth, W. (red) *Crises and Compromises: The European Project 1963-1969*, Nomos Verlag, s. 40.

⁶ Almlid, G. K. (pågående arbeid) *The Real Awkward European: Norway's Negotiations for Membership of the European Community, 1970-2*.

⁷ Fra norsk side ønsket man i utgangspunktet at ordningen skulle gjelde kysten som helhet, men aksepterte til slutt at en grense ble trukket ved Egersund.

oppnådde et samlet medlemstall på 130 000. *Ja til EF* ble stiftet i februar 1972. Organisasjonen nådde aldri folkebevegelsens medlemstall, men hadde støtte fra tunge næringsorganisasjoner innen handel, industri og skipsfart, samt fra et klart flertall på LO-kongressen. Folkeavstemningen 24. og 25. september ga likevel et nei-flertall på 53,5 prosent. Regjeringen Bratteli, som hadde satt sin stilling inn på spørsmålet om medlemskap, gikk som følge av dette av.

4.2.2 Perioden 1973–1986

Stortinget høsten 1973 førte Bratteli tilbake til regjeringskontorene. Begrepet «aktiv europapolitikk» – først formulert av Bratteli selv – skriver seg tilbake til denne perioden. Den aktive europapolitikken var et kompensatorisk tiltak, med motvirkning av eventuelle ulemper av folkeavstemningsresultatet som siktemål. Det var Knut Frydenlund som i egenskap av utenriksminister som fikk den vanskelige jobben med å omsette begrepet til handling. Frydenlund uttalte til Stortinget samme høst at: «(...) Regjeringen vil være aktivt opptatt av at vårt land ikke skal bli en passiv mottaker av ringvirkningene fra EF-samarbeidet. Den ser det som en hovedoppgave å verne om og fremme norske interesser på den mest effektive måte.»⁸

Den aktive europapolitikken var ikke rettet mot EF alene, men mot Europa som helhet. Regjeringen betraktet det som viktig å motvirke spekulasjonene som hadde oppstått hjemme og ute om at Norge hadde slått inn på en ny utenrikspolitisk linje. Dette medførte en styrking av Norges engasjement i Europarådet, aktiv deltakelse i forhandlingene om sikkerhet og samarbeid i Europa og utvikling av nære samarbeidsformer med land som Portugal og Tyrkia. Å føre en aktiv politikk overfor EF skulle imidlertid vise seg vanskelig.

Dels skyldtes dette at mange i Norge oppfattet en aktiv europapolitikk som et forsøk på å lure Norge inn i EF bakveien. Dels skyldtes det at Norges avvisning av medlemskap ikke «hadde skapt den store entusiasme for Norge» i EF-landene.⁹ Frydenlund viste i ettertid også til at interessen for EF i Norge «så voldsom og så lidenskapelig som den hadde vært, døde bort etter folkeavstemningen». For regjeringen var det likevel et mål å bygge ut forbindelsene med EF med hjemmel i fri-

handelsavtalen av 1973, fremforhandlet av regjeringen Korvald.

Frihandelsavtalen var en av i alt 14 avtaler som ble inngått mellom EF og EFTA i perioden juli 1972-mai 1973. Syv av disse var avtaler mellom enkelte EFTA-land og EEC, de øvrige syv var avtaler mellom de samme EFTA-landene og Det europeiske kull og stålfellesskapet. Norges avtaler trådte i kraft i juli 1973 og sikret tollfri adgang for store deler av norsk industri-eksport.¹⁰ Frihandelsavtalene var viktige og fungerte etter hensikten, men ble av flere opplevd som utdaterte allerede på det tidspunkt de trådte i kraft. Tjenestehandelens økte betydning var én årsak til dette. En annen viktig årsak var at den økonomiske nedgangen på 1970-tallet førte til fremvekst av nye former for proteksjonisme.

Situasjonen bekymret EFTA-landene, som med Wien-erklæringen fra mai 1977 gjorde det klart at de ønsket å videreutvikle samarbeidet med EF. Innføringen av frihandel med industrivarer mellom EFTA og EF var på dette tidspunkt i all hovedsak fullført. Nå ba EFTA om mer dialog med EF om økonomiske spørsmål og koordinerte tiltak for å sikre frihandel og forbedre det generelle økonomiske klimaet. EFTA-blokken bestod på dette tidspunkt av syv land.¹¹ Målt i antall land var ikke forskjellen mellom de to blokkene så stor. Etter de fleste andre målestokker var den betydelig. De syv EFTA-landene hadde, etter Storbritannia og Danmarks inntreden i EF i 1973, et samlet innbyggertall på 39,5 millioner. De ni EF-landene hadde samme år 256,5 millioner innbyggere. I 1975 gikk 44,4 prosent av EFTAs totale eksport til EF. EFs eksport til EFTA utgjorde samme år 11,4 prosent av EFs totale eksport. At EFTA-landene nå tok til orde for tiltak for sikring av videre frihandel må ses i lys av EF-markedets betydning for disse landene. EFTAs henstilling ga imidlertid ikke, i denne runden, konkrete resultater.

I januar 1984 utløp de siste overgangsordningene for sensitive produkter, og frihandelsområdet for industrivarer mellom EF og EFTA var en realitet. En markering av gjennomføringen fant sted få måneder senere, da partene på svensk initiativ kom sammen til et første felles ministermøte i Luxemburg. EFTA-landene hadde i etterkant av Wien-erklæringen fortsatt å ta til orde for et tettere samarbeid med EF.

⁸ Stortingstidende 1973–74, s. 320.

⁹ Frydenlund, K. (1982) *Lille land – hva nå? Refleksjoner om Norges utenrikspolitiske situasjon*, Universitetsforlaget, s. 80.

¹⁰ Avtalen omfattet ikke fisk og fiskeprodukter, og inkluderte i tillegg et tak på import av metallurgiske produkter og papirprodukter frem til 1984.

¹¹ Finland ble assosiert medlem i 1961, Island medlem i 1970.

Tabell 4.1 EFTAs handel med EF som andel av total handel (1970–85)

	Import fra EF som andel av total import (prosent)	Eksport til EF som andel av total eksport (prosent)
1970	31,6	26,2
1975	52,9	44,4
1980	53,7	53,0
1985	55,2	51,4

Kilde: Statistisk årbok (1972–1987)

Tabell 4.2 EFs handel med EFTA som andel av total handel (1970–85)

	Import fra EFTA som andel av total import (prosent)	Eksport til EFTA som andel av total eksport (prosent)
1970	13,0	17,6
1975	8,5	11,4
1980	9,4	12,0
1985	10,4	10,7

Kilde: Statistisk årbok (1972–1987)

Per Kleppe, som i perioden 1981–1988 var EFTAs generalsekretær, skrev senere at «Hovedsaken for EFTA var hele tiden å få bygd ut samarbeidet med EF.»¹² At EF nå diskuterte en styrking av sitt indre marked aktualiserte dette ytterligere. Fullføringen av frihandelsområdet representerte en ny mulighet til å diskutere videre samarbeid og denne gang fikk EFTA større gehør. I Luxemburg ble partene enige om opprettelsen av et dynamisk og homogent europeisk økonomisk område, da betegnet som et «European Economic Space» (EES). Av møtets slutterklæring fremgikk det at partene betraktet det som viktig å arbeide for forbedret frihandel gjennom harmonisering av standarder, eliminering av tekniske hindringer, forenkling av grenseformaliteter og opprinnelsesregler, eliminering av urettferdig handelspraksis og statsstøtte i strid med frihandelsavtalene, samt tilgang til offentlige anskaffelser. Den påfølgende Luxemburg-prosessen kom i praksis til å dreie seg om fjerning av handelsbarrierer mellom de to blokkene gjennom utarbeidelse av felleseuropeiske standarder.¹³ Den var dermed også preget av en utvikling fra et bilateralt mot et mer multilateralt forhold mellom EFTA og EF. Prosessen ble

imidlertid raskt stilt i skyggen av det nye, og for EF langt viktigere, prosjektet om realiseringen av det indre marked.

Realiseringen av det indre marked ble fra og med 1985 EFs førsteprioritet. Ideen om et indre marked var ikke ny. Alt i 1957 hadde Romatraktaten slått fast at medlemmene av EEC ikke bare skulle danne en tollunion, men også et felles marked uten hindringer for den frie bevegelse av varer, personer, tjenester og kapital. Tollunionen var en realitet i 1968, men under den økonomiske tilbakegangen på 1970-tallet viste medlemslandene liten interesse for ytterligere integrasjon. På begynnelsen av 1980-tallet var stemningen en annen. Bekymringen over EFs relative tilbakegang vis-à-vis hovedkonkurrentene, USA og Japan, var stor, og viljen til å gjøre felles front sterkere. Det som i 1985 skulle akselerere den europeiske integrasjonsprosessen var at den nye Kommissjonen under ledelse av Jacques Delors utarbeidet et detaljert program for hvordan og når det indre marked skulle realiseres. Hvitboken, med tittelen *Completing the Internal Market*, ble presentert i juni. Programmet bygde blant annet på innspill fra europeiske industriledere, som under Volvo-direktør Pehr Gyllenhammars ledelse lenge hadde argumentert for å styrke den europeiske industriens konkurransedyktighet gjennom fjerning av hindre for industriell vekst. Bakgrunnen var bekymring for at den europeiske industriens internasjonale konkurrenter var i ferd med å utvi-

¹² Kleppe, P. (2003) *Kleppepakke*, Aschehoug, s 365.

¹³ De første konkrete resultatene av Luxemburg-prosessen kom med SAD-konvensjonen om formelle vilkår i varehandelen og Konvensjonen om en felles transitteringsprosedyre fra 1987, etterfulgt av Lugano-konvensjonen om jurisdiksjon fra 1988.

kle et varig overtak. Strukturert rundt begrepene «fysiske hindringer», «tekniske hindringer» og «fiskale hindringer» formulerte hvitboken drøyt 300 tiltak som skulle stimulere til økonomisk gjenreisning, garantere fri bevegelse av personer, varer, tjenester og kapital, og forene de nasjonale markedene i ett grenseløst marked, alt innen utgangen av 1992. Hvitboken ledet frem til Enhetsakten, signert i februar 1986 og i kraft fra juli 1987.¹⁴

EFTA svarte på utviklingen i EF med å forsøke å akselerere Luxemburg-prosessen, og erklærte høsten 1986 at det samarbeid blokkene hadde blitt enige om i 1984 måtte utvikles i takt med utviklingen innad i EF. Målet var å forhindre fremveksten av nye handelshindringer som følge av realiseringen av det indre marked. I juni 1987 ble EF-kommisjonen og EFTA-landene enige om punkter i EFs program hvor en felles tilnærming var ønskelig. Mot høsten 1988 ble imidlertid denne fremgangsmåten stadig vanskeligere å forsvare. EFs medlemsland var bekymret for at dette kunne

¹⁴ Et sentralt skritt i retning et område uten indre grenser ble samtidig tatt med Schengen-avtalen om nedbygging av indre inn- og utreisekontroll av personer – også denne fra juni 1985. Schengen-samarbeidet ble, grunnet britisk motstand, utviklet utenfor rammen av EU-samarbeidet. Spørsmålet om norsk deltakelse i Schengen dukket først opp i 1996. Se kapittel 22.

komme i veien for det indre marked, og det kom også beskyldninger om at EFTA-landene drev med «kirsebærplukking». For EFTA ble det klart at det ikke ville være mulig å oppnå lik behandling i det indre marked gjennom å overta EFs regelverk innen utvalgte sektorer. I samme periode ble det tydeligere at opprettelsen av EES ville kreve endringer i EFTA-landenes forhold til EF. Et homogent EES kunne vanskelig bli en realitet all den tid EFTA-landenes forhold til EF var bilaterale og ulike.

4.3 EØS-prosessen 1987–1994

I Norge førte utviklingen i EF til at det for første gang etter 1972 ble foretatt en grundig gjennomgang av norsk europapolitikk. Gro Harlem Brundtlands andre regjering slo i sin Europamel- ding fra mai 1987 fast at Norges samarbeid med EF måtte utvides og styrkes innenfor rammen av landets tilknytningsform til Fellesskapet.¹⁵ I mel- dingen argumenterte regjeringen for *nødvendighe- ten* av norsk tilpasning til det indre marked, for

¹⁵ St.meld. nr. 61 (1986–87) *Norge, EF og europeisk samar- beid*. Regjeringen la samtidig frem en egen melding om aktuelle handelspolitiske spørsmål: St.meld. nr. 63 (1986–87).



Figur 4.1 Ideen om EØS

Kommisjonens president Jacques Delors var den første som tok til orde for å lansere ideen om å etablere et europeisk økonomisk område i 1989. Her med statsminister Gro Harlem Brundtland.
Foto: Den Europeiske Union

mulighetene som ville skapes av europeisk samarbeid innen forskning og teknologi, og for *problemene* forbundet med Norges begrensede mulighet til å påvirke EF-landenes utenrikspolitiske samarbeid.

Meldingen slo fast at Norge måtte tilpasse seg utviklingen i forbindelse med gjennomføringen av EFs indre marked. Formålet med den norske tilpasningen var å unngå nye hindringer i Norges økonomiske forhold til EF, å oppnå at varer og tjenester produsert i Norge ikke skulle møte vesentlig større hindringer når de passerte EFs yttergrense enn de som eksisterte internt i EF for EF-produkter, og å sikre at norske varer og tjenester som skulle konkurrere på EF-markedet kunne omsettes like fritt innad i EF som om de var produsert i EF. Fra regjeringens 1987-perspektiv ble en utvikling i retning full politisk og økonomisk union ikke ansett som realistisk. Så langt den kunne se ville Det europeiske politiske samarbeidet (EPS) derfor bevare sin karakter av et mellomstatlig samarbeid mellom suverene stater. En utvikling av dette samarbeidet ble likevel fremmet som en stigende utfordring for Norge, idet det ville kunne berøre alle hovedområder i norsk utenrikspolitikk. Sentrale områder for norsk utenrikspolitikk ville dermed bli gjenstand for beslutningsprosesser og oppfølging overfor andre internasjonale aktører uten at Norge deltok i disse prosessene med direkte innflytelse. Hovedkonklusjonen i meldingen var at den norske innsatsen måtte styrkes i alle samarbeidsfora som var etablert med EF. Som ledd i dette arbeidet opprettet Norge samme år en egen EF-delegasjon i Brussel.

I regjeringen var man i forkant av Europamel-lingen opptatt av at denne ikke skulle føre til en ny medlemskapsdebatt. Like opptatt var man av de muligheter og begrensninger for økt samarbeid med EF som lå i en felles EFTA-tilnærming. På den ene siden ble det antatt at felles EFTA-posisjoner ville øke mulighetene til å øve reell innflytelse på EFs beslutninger.

På den andre siden ble det i regjeringen uttrykt bekymring for samarbeidet innad i EFTA. Det interne EFTA-samarbeidet ble beskrevet som overveiende uformelt, som utilstrekkelig administrativt understøttet og henvist til å virke gjennom geografisk spredte nettverk av møter og kontakter mellom de seks hovedstedene, hovedkvarteret i Genève og delegasjonene i Brussel. EFTA-landene hadde ulike oppfatninger om samarbeidets institusjonelle rammer. De hadde også ulike interesser. Til nå hadde samarbeidet ligget innenfor det handelsrelaterte område, der interessene



Figur 4.2 Osloerklæringen mars 1989

EFTA-landene svarte raskt på EUs initiativ. Ved møtet i Oslo i mars 1989 erklærte EFTA-landene at de var villige til å innlede et omfattende samarbeid mellom EF og EFTA. Her er alle statsministrene for EFTA-statene. Norge hadde formannskapet i EFTA. Statsminister Gro Harlem Brundtland står i midten. Foto: EFTA-sekretariatet

tross alt var nokså sammenfallende. Nye samarbeidsområder og nye former for tilpasning ville kunne bli betydelig mer kontroversielle. Vurderingen var at ikke alle norske interesser ville kunne ivaretas mest hensiktsmessig gjennom det pågående EFTA-samarbeidet. Det var derfor ønskelig å komplettere en felles EFTA-innsats med økt bilateral kontakt med EF.

Utenriksministeren avviste senere at Europamel-lingen var å betrakte som et første skritt mot EF-medlemskap. Regjeringens oppfatning var at Norge i hvert fall i mange år ennå ville stå utenfor EF. Målet med meldingen hadde i lys av dette vært å utforme en praktisk politikk for hvordan forholdet til EF skulle utvikles. Regjeringen kunne i den sammenheng vise til EFs beslutning om ikke å ta opp nye medlemmer før det indre marked var realisert. Spørsmålet om medlemskap ble følgelig fremstilt som en avsporing og fokus ble rettet mot tilpasning til EF gjennom EFTA. Det klareste uttrykket for tilpasningsprosessen kom i Statsminister Brundtlands brev til departementene av 13. juni 1988: «Harmonisering av norske lover og forskrifter med EFs regelverk», der det ble lagt opp til at norske regler skulle tilpasses EFs regelverk så langt dette var mulig og ønskelig, og at særskilte avvik var mulig, men skulle begrunnes.

EF ble i samme periode mer forsiktig med å slippe EFTA-landene innpå seg. Budskapet var at utviklingen av det indre marked først og fremst var Fellesskapets egen sak, og at det kun var EF-

medlemmer som kunne dra alle fordeler av dette. For EF ble det nå viktig å unngå avtaler som kunne gi ikke-medlemmer mulighet til å gripe forstyrrende inn i Fellesskapets indre beslutningsprosess.¹⁶ De nye medlemslandene fra Sør-Europa bidro til å gjøre EFs forhold til EFTA kjøliger. Med Spania i spissen gjorde disse det klart at hvis EFTA-landene skulle ha fordeler av det indre marked, måtte de betale for dette gjennom bidrag til EFs strukturfond. Økt tvil om hvorvidt EFTA-landene ville få være med på hele eller utvalgte deler av det indre marked slo raskt sprekker i EFTA-fronten. Østerrikes utenriksminister gjorde det i desember 1987 klart for EFTA-partnerne at et fremtidig EF-medlemskap ikke kunne utelukkes. Kunngjøringen om at Østerrike ville gå inn i EF så sant landet kunne beholde sin nøytralitet kom på EFTAs ministermøte i Tampere i juni året etter.

Situasjonen endret seg i januar 1989 da Europakommisjonens president Jacques Delors lanserte et nytt og mer ambisiøst forslag til hvordan forholdet mellom EFTA og EF kunne organiseres. Delors åpnet nå for et mer strukturert partnerskap mellom EF og EFTA, med felles beslutningstaking og administrative institusjoner som kunne effektivisere samarbeidet og understreke dets politiske dimensjon.¹⁷ Forslaget ble presentert i en tale til Europaparlamentet 17. januar 1989. Talen markerte starten på det som etter hvert skulle omtales som EØS-prosessen, og var av flere grunner interessant.¹⁸ Dels fordi det fra EFs toppnivå for første gang ble tatt til orde for et mer institusjonalisert forhold mellom EFTA og EF. Dels fordi den i motsetning til tidligere, og senere, uttalelser åpnet for felles beslutningstaking: «...we can look for a new, more structured partnership with common decision-making and administrative institutions to make our activities more effective and to highlight the political dimension of our cooperation in the economic, social, financial and cultural spheres.»¹⁹

EFTA-landene hadde gjentatte ganger tatt til orde for et utvidet samarbeid mellom EF og

EFTA. Hensikten med disse fremstøtene hadde vært å sikre fortsatt og likeverdig adgang til det langt større og for EFTA gradvis viktigere EF-markedet. Når Delors nå kom EFTA-landene i møte, spilte han samtidig ballen tilbake, ved å gjøre det klart at formen på et utvidet samarbeid ville avhenge av EFTAs vilje og evne til å utvikle egen organisasjon: Hvis EFTA styrket egne strukturer kunne samarbeidet hvile på to søyler. Hvis EFTA ikke besluttet en slik styrking kunne det bare dreie seg om en ordning som baserte seg på Fellesskapets regler.

Delors hevdet i ettertid at EØS ble lansert for å gjøre det enklere for land å bli EF-medlemmer. I samtiden gjorde også andre oppfatninger av de bakenforliggende motivene seg gjeldende. En av de mest utbredte gikk ut på at EØS, som følge av EFs prioritering av utvidelse i dybden, ble lansert for å holde potensielle søkerland på avstand inntil realiseringen av det indre marked var fullført. Delors' vilje til å bygge ut samarbeidet med EFTA-landene ble samtidig betraktet som et middel for å styrke Europas rolle i verden. Et mindre kjent men like interessant syn gikk ut på at man fra EF-hold hadde sett seg lei på vedvarende mas om fordelaktig behandling fra land som ikke aktet å påta seg de forpliktelser som fullt medlemskap medførte. At Delors nå understreket at det utvidede samarbeidets form ville avhenge av EFTAs utvikling ble fra dette siste perspektivet fortolket som en klar beskjed om at de som ville være med på leken også måtte tåle steken.

Norge satt med EFTA-formannskapet i første halvår av 1989, og skulle, under Gro Harlem Brundtlands ledelse, fungere som en drivkraft i det videre arbeidet med å utvikle forholdet mellom EFTA og EF. Regjeringen Brundtlands ensidige EFTA-strategi ble i pressen beskrevet som en avledningsmanøver iscenesatt av et parti som ikke så seg i stand til å ta en åpen debatt om hva saken egentlig gjaldt. Brundtland selv bidro til å forsterke dette inntrykket da hun under EFTAs toppmøte i Oslo i mars uttalte at et styrket EFTA om få år ville kunne medføre en mindre opphisset norsk medlemskapsdebatt.

Hensikten med EFTA-toppmøtet i Oslo, som var det første på fem år, var å diskutere Delors' invitasjon samt hva denne ville kreve av EFTA som organisasjon. Temaet var utfordrende for EFTA-landene, som hadde ulike syn på hvor langt de kunne strekke seg for å komme EF i møte. Østerrike hadde alt gjentatte ganger erklært at landets interesser ville være best tjent med en søknad om medlemskap i EF. I Sverige var man åpen for en tollunion med EF og landets statsminister

¹⁶ Høsten 1987 avviste derfor Fellesskapet, etter 13 år med forhandlinger, en avtale som ville ha integrert Sveits i dets forsikringsmarked.

¹⁷ Den norske regjeringen var kjent med at et forslag ville komme, men ikke med hva dette ville inneholde.

¹⁸ Benevnelsen «European Economic Space (EES)» ble benyttet frem til 26.07.90, da partene vedtok å erstatte denne med «European Economic Area (EEA)» – ifølge Norges forhandlingsleder Eivinn Berg fordi «rom» hørtes så luftig og tomt ut. Her brukes for enkelthets skyld EØS for perioden etter januar 1989.

¹⁹ Jacques Delors til Europaparlamentet, 17.01.89.

Ingvar Carlsson uttalte i forkant av møtet at hvis det skulle vise seg at motstanden mot et overstatlig EFTA var så sterk at felleserklæringen ble et «minste felles multiplum» på alt for lavt nivå, ville Sverige måtte tilpasse seg det indre marked på andre måter enn gjennom EFTA. Sveits hadde på den annen side gjort det klart at landet ikke kunne akseptere overnasjonale løsninger. Sluttklæringen fra Oslo-møtet bar da også preg av å være et kompromiss, idet den unngikk omstridte ord som «overstatlighet» og «tollunion». Av erklæringen fremgikk det at de seks EFTA-landene var «...rede til sammen med EF å undersøke måter for å oppnå et mer strukturert fellesskap med felles beslutningsprosesser og felles administrative institusjoner [...] med sikte på å gjøre samarbeidet mer effektivt. EFTA sa seg villig til «å granske ulike alternativer og måter å styrke de institusjonelle bånd mellom EFTA-landene og EF på «og ville «ikke utelukke noen slike alternativer» fra sin fremtidige dialog med EF. Uenighet om form til tross, det sentrale budskap fra Oslo-møtet var at et samlet EFTA erklærte sitt ønske om deltakelse i EFs indre marked prosjekt: Landene tenkte seg at forhandlinger ville føre til en «...størst mulig realisering av fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og personer, med det siktemål å skape et dynamisk og enhetlig europeisk økonomisk rom.»

Erklæringen fra Oslo-møtet ledet i første omgang til en kartleggingsprosess, hvor målet var å undersøke hvorvidt det var grunnlag for reelle forhandlinger mellom de to blokkene. En høynivågruppe på embetsmannsnivå arbeidet fra mai til juli med å identifisere problemområder. Høsten 1989 var fem høynivågrupper i sving med å finne løsninger på disse. De fire første arbeidet med de fire friheter. Gruppe 5, som kom noe senere i gang, arbeidet med juridiske og institusjonelle spørsmål. Høynivågruppene greide ikke å komme seg gjennom alle problemområdene innen den gitte fristen. Spørsmålet om fisk og fiskeprodukter var ett av disse. Her stod EFTA-sidens krav om full markedsadgang mot EF-sidens krav om ressurstilgang. Utfordringene var også betydelige i Gruppe 5, hvor EFTA-landenes forsøk på å få et ben innenfor EFs beslutningsprosess kolliderte med EF-landenes prinsipp om at Fellesskapets beslutningsautonomi skulle bevares. Da prosessen ble løftet opp på politisk nivå i siste del av oktober vedtok Kommisjonen til tross for gjenstående utfordringer å foreslå for Ministerrådet at prosessen skulle kjøres videre. I Norge ga Stortinget 1. desember regjeringen mandat til å forhandle med EF via EFTA om vidtrekkende samarbeid og tilpassing til EFs indre marked.

Utenriksministermøtet mellom EF og EFTA senere samme måned ga politisk klarsignal til forhandlinger om å skape Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet. Av erklæringen fra møtet fremgikk det at EFs *acquis* skulle utgjøre det juridiske grunnlaget for en avtale om fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og personer.²⁰ EØS skulle med andre ord baseres på EFTAs ensidige tilpassing til EF. Erklæringen åpnet samtidig for muligheten til å forhandle om unntak og overgangsordninger, noe som i de påfølgende forhandlingene skulle bli EFTAs strategi. Like konkurransevilkår skulle sikres. Sist men ikke minst ble det slått fast at det fremtidige rammeverket til fulle skulle respektere partenes autonomi i egne beslutningsprosesser: «They take the view that this framework should inter alia respect in full the decision-making autonomy of the parties.»²¹

Til tross for dette stod alle EFTA-landene ved utgangen av 1989 fast ved sin ambisjon om en klar rolle i beslutningsprosessen i det store EØS. EF-kommisjonens «utenriksminister», Frans Andriessen, var samtidig krystallklar på at fellesskapet ikke på noen måte ville oppgi sin uavhengige beslutningsprosess. Det eneste som kunne komme på tale var å forhandle om forholdet mellom de to pilarene, og hvordan EFTA-landene gjennom dette kunne ha innflytelse på innholdet i beslutningene.

Mens kartleggingsprosessen pågikk gjennomgikk Øst-Europa et politisk hamskifte. Det var ved utgangen av 1989 vanskelig å se hvorvidt revolusjonene i øst hadde endret EFs forhold til EFTA. Videreutviklingen av dette forholdet var og ble aldri EFs førsteprioritet. EF hadde likevel hatt en klar interesse av et utvidet samarbeid med EFTA, og lite tydet på at denne hadde avtatt. Budskapet fra toppmøtet i desember syntes snarere å være at nå gjaldt det å få brikkene i Vest-Europa på plass. Visst var det betydelig avstand mellom Delors' tale i januar og Andriessens uttalelse fra desember. Det var imidlertid ingen hemmelighet at Delors' løfterike utspill ikke hadde representert en omforent EF-posisjon. Det som samtidig uten problemer kunne slås fast var at den nye geopolitiske situasjonen hadde endret EFTA-lands forhold til EF. Østerrikes søknad om medlemskap ble avlevert i juli 1989. Mot slutten av november blåste

²⁰ *Acquis*, eller fullt ut *Acquis Communautaire*, betyr, direkte oversatt, «det fellesskapet har blitt enig om». Begrepet refererer til summen av de til enhver til gjeldende rettigheter og plikter som integrasjonsprosessens deltakere må etterleve.

²¹ Joint Declaration following the EFTA-EC ministerial meeting (Brussels, 19 December 1989)



Figur 4.3 Forhandlingsdelegasjonen

Forhandlingsdelegasjonen for EØS-avtalen var satt til å gjennomføre det som ble ansett for å være Norges mest kompliserte internasjonale forhandlinger noensinne. Delegasjonens medlemmer var (fra venstre) Per Ludvig Magnus, Knut Almestad, Erik Selmer, Eivinn Berg (forhandlingsleder), Amund Utne, Einar Bull og Fred Olav Sørensen. I bakgrunnen ser vi Kommissjonens bygning (Berlaymont). Den har siden fått en ansiktsløftning.

Foto: Morten Uglum/Aftenposten

også svenske industriledere liv i debatten om svensk medlemskap.

Formelle forhandlinger mellom EF og EFTA om EØS pågikk fra juni 1990 til oktober 1991. Regjeringen Syse oppnevnte den norske forhandlingsdelegasjonen i februar 1990. Delegasjonen ble ledet av Eivinn Berg, som siden 1. januar 1989 hadde vært EF-ambassadør i Brussel. Et koordineringsutvalg med ansvar for å samordne all aktivitet knyttet til EØS-prosessen og tilpasningen til EF ble samtidig opprettet.²² Hjemme i Norge stod fire utvalg sentralt i tilpasningsprosessen. *Regjeringsutvalget* bestod ved forhandlingsstart av statsminister Syse, utenriksminister Bondevik, kommunalminister Jacobsen og handelsminister Five.²³ Utvalget ledet koordineringen av tilpasningsarbeidet, og trakk opp hovedlinjene for arbeidet. Et *statssekretærutvalg* hadde ansvar for å

trekke opp retningslinjer og samordne departementenes arbeid med EF/EFTA-saker.²⁴ I *EF-utvalget* møtte Regjeringsutvalget representanter for sentrale organisasjoner i nærings- og arbeidsliv. Utvalget gjennomgikk status for tilpasningsarbeidet og utvekslet synspunkter på dette. Avklaring av fagtekniske spørsmål ble foretatt av *Embetsutvalget*, som bestod av departementenes kontaktpersoner for EF-saker.

Ved forhandlingsstart 20. juni ble de fem arbeidsgruppene fra kartleggingsprosessen omgjort til forhandlingsgrupper med ansvar for løpende delforhandlinger. Partene skulle i tillegg komme sammen i en høynivågruppe på politisk nivå for å samle trådene fra delforhandlingene. EF-kommisjonen stilte til forhandlinger med et mandat som like sterkt og klart som tidligere understreket at EFs uavhengighet måtte bevares på alle områder, ikke minst hva angikk det juri-

²² Koordineringsutvalget ble ledet av ambassadør Ketil Børde. Det bestod i tillegg til forhandlingsdelegasjonen av underdirektør Odd Fosseidbråten, byråsjef Enok Nygaard og førstekonsulent Anders Erdal.

²³ Regjeringen Syse fikk avskjed 3. november 1990, og ble etterfulgt av Gro Harlem Brundtlands tredje regjering.

²⁴ Regjeringen Brundtland nedsatte i november 1990 ytterligere et statssekretærutvalg, som skulle vurdere hvordan nasjonale styringsredskaper kunne ivaretas og styrkes uten at lov- og regelverk diskriminerte mot utenlandske statsborgere.

diske og det institusjonelle ved et EØS. Et fellesorgan skulle fatte de formelle EØS-vedtak. Beslutningsprosessen måtte imidlertid ikke rokke ved EFs suverene rett til å fatte interne vedtak og EØS-arbeidet måtte på ingen måte forsinke EFs egen beslutningsprosess.

EFTA hadde talt med en stemme i kartleggingsfasen og skulle fortsette med det i forhandlingene. Arbeidet med å meisle ut en felles forhandlingsposisjon hadde tydeliggjort at dette ville bli komplisert. Det politisk viktigste og vanskeligste stridstemaet gjaldt styrkingen av EFTA og spørsmålet om hvordan EFTA skulle kunne sikres størst mulig innflytelse og medbestemmelse i EØS-saker. Et skille kunne her trekkes mellom de nordiske landene på den ene siden og alpelandene på den andre. Mens Norge, Finland og Island gikk inn for et to-pilarsystem, opererte Sveits med visjoner om et 19-lands Europa. Østerrike utviste på sin side liten interesse for å styrke en organisasjon landet så snart som mulig hadde tenkt å forlate. Fra norsk side var det en viss misnøye med at Sverige, som satt med formannskapet i EFTA i første halvdel av 1990, ikke hadde gjort mer for å få til en felles EFTA-posisjon på dette punktet.

EFTAs forhandlingsposisjon ble offentliggjort i forbindelse med organisasjonens 30-årsmerking i Göteborg, 13.-14. juni 1990. Landene fastslo at målet var en avtale om fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og personer. Avtalen skulle også styrke og utvide samarbeidet på mer begrensede områder som miljøvern, forskning og utvikling, utdanning og sosialpolitikk. Det ble samtidig understreket at det fra EFTA-landenes side var en grunnleggende betingelse at avtalens institusjonelle rammeverk inkluderte en mekanisme for genuin og felles beslutningstaking:

«An appropriate legal and institutional framework will be required in order to safeguard the homogeneity of the EES and to exploit its potential mutual benefits. Such a framework should provide for the right of both sides to launch EES initiatives, for joint shaping of EES rules and joint decisions thereon, as well as for equally strong and reliable surveillance and enforcement procedures throughout the EES and a joint judicial body with comprehensive and exclusive competence in EES matters. The establishment of a genuine joint decision-making mechanism in substance and form is a basic prerequisite for the political acceptability and legal effectiveness of an agreement.»²⁵

²⁵ Declaration of the EFTA Council on the EEA, Goteborg, 13-14 June 1990.

EFTAs forhandlingsposisjon var i utgangspunktet vanskelig og det skulle bli verre. Høsten 1990 var Sverige på vei inn i dyp økonomisk resesjon. I et forsøk på å redde landet ut av en akselererende valutakrise erklærte den svenske regjeringen i oktober at den søkte en ny riksdagsbeslutning som ville klargjøre Sveriges ambisjon om å bli EF-medlem. Uttalelsen kom fullstendig overraskende på Sveriges EFTA-partnere, som ikke lot seg berolige av den svenske forhandlingslederens forsikringer om at forhandlingene om en EØS-avtale skulle fullføres med kraft. En fullføring av EØS-forhandlingene var av fortsatt betydning, også for Østerrike og Sverige, ettersom medlemskap ikke ville kunne realiseres før etter at Det indre marked hadde trådt i kraft. Sveriges nye veivalg bidro likevel til et endret syn på EØS: fra selvstendig alternativ til overgangsløsning.

I Norge gikk regjeringen Syse i november samme år i oppløsning etter Senterpartiets krav om at Norge i forhandlingene måtte kreve videreføring av sin konsesjonslovgivning. Gro Harlem Brundtlands tredje regjering utstyrte den norske forhandlingsdelegasjonen med et nytt og mer smidig mandat. Forhandlingene om materielle spørsmål hadde på dette tidspunkt imidlertid blitt komplisert av at de sørlige EF-landenes krav om økt jordbrukseksport til EFTA, tilgang til fiskeressurser og bidrag til EFs strukturfond hadde kommet på bordet. Norges nye handelsminister Eldrid Nordbø innrømmet i november, etter at tre forhandlingsrunder i høynivågruppen var gjennomført, at forhandlingene gikk tregt, og at fisk og jordbruk voldt mest hodebry.

Bak kravet om ressursadgang i bytte mot markedsadgang stod Spania. Spania trengte fisk til deler av flåten sin, og den spanske statssekretæren for EF-saker uttalte i juni 1991 at landet heller ville la EØS-prosessen havarere enn å gi opp kvotekravene. Da partene en drøy måned senere ble enige om å utsette sluttforhandlingene til september, stod kun fisk, spørsmålet om hjelpefond for fattige EF-land og spørsmålet om lastebiltransport gjennom Sveits og Østerrike igjen på forhandlingslisten. Arbeiderpartiets sentralstyre ga i august regjeringen nye EØS-fullmakter. Selv om fri markedsadgang fortsatt var det langsiktige målet, ble kravet nå nedjustert til «konkrete forbedringer» for fisk og fiskeprodukter.

«Konkrete forbedringer» var også hva Norge oppnådde. Det viste seg da forhandlingsresultatet forelå 22. oktober 1991. Tollfrihet ble oppnådd fra 1. januar 1993 for mange produkter, men Norge fikk ikke tollettelser for sild, makrell, laks, reker, fiskeolje og fiskemel. For en god del andre pro-

dukter ble det oppnådd 70 prosent tollreduksjon innen 1997. Spanias krav om adgang til investering i norske fiskefartøyer, for derigjennom å kjøpe seg adgang til norske fiskekvoter, ble avverget gjennom en mindre økning i EFs kvote av norsk arktisk torsk samt opprettelse av et EFTA-finansiert fond for svakere utviklede regioner.²⁶ Det såkalte solidaritetsfondet skulle kompensere de fattigste EF-landene for den økte konkurranse på deres eget marked som EFTA-landenes tilgang ville innebære.

EØS-forhandlingene ble materielt sett en suksess, idet de realiserte EFTAs hovedmålsetting: Adgang til det grenseløse indre markedet. Fra et institusjonelt perspektiv, og med EFTAs opprinnelige betingelser for deltakelse i dette markedet som utgangspunkt, ble bildet et annet. På det institusjonelle området måtte felles beslutningstaking vike for deltakelse i relevante ekspertkomiteer og medvirkning i form av at partene ikke skulle kunne påføres et vedtak mot sin vilje.

At EFTAs krav om unntak og lik innflytelse ikke førte frem skyldtes flere forhold. For stadig flere EFTA-land endret EØS status fra selvstendig alternativ til springbrett for medlemskap. Dette var tilfelle for Østerrike, for Sverige og fra 1991 av også for Finland. Fra sveitsisk hold ble det stadig tydeligere uttrykt at landet ikke var villig til å bytte politisk suverenitet mot økonomisk gevinst. Norge var det av de etter hvert fem søkerlandene fra EFTA som lengst holdt fast ved EØS som selvstendig alternativ. Handelsminister Nordbø vedgikk i mai 1991 at forhandlingene hadde lidd under det faktum at stadig flere av EFTA-landene hadde gjort det klart at de aktet å søke om medlemskap og/eller at de ikke aktet å undertegne en EØS-avtale som ikke ga reell medbestemmelse. For å forstå hvorfor forhandlingene til tross for dette ble sluttført er det viktig å huske at EFTA-landene trengte EØS, uavhengig av om de hadde tenkt seg videre inn i EF. Det indre marked skulle åpne 1. januar 1993. Nye medlemskap kunne tidligst komme på tale fra 1. januar 1995.

På EF-siden avtok i forhandlingsperioden interessen av å imøtekomme EFTA-landenes mange krav. At EØS tegnet til å bli en overgangsordning bidro til dette.²⁷ Man så ikke grunn til å

ødsle energi på å perfektionere en konstruksjon som kun skulle stå i kort tid. Ambisiøse planer for egen utvikling trakk i samme retning. EF hadde under toppmøtet i Roma i desember 1990 startet to parallelle regjeringskonferanser. Konferansen om opprettelse av en økonomisk og monetær union var en konsekvens av beslutningen fra 1986 om å realisere det indre marked. Konferansen om opprettelse av en politisk union var en konsekvens av Tysklands samling. Ett år senere godkjente Det europeiske råd på sitt toppmøte i Maastricht Traktaten om en europeisk union. Denne skulle gjøre Fellesskapet til en økonomisk og monetær union, og utvide samarbeidet med en felles mellomstatlig utenriks- og sikkerhetspolitikk og samarbeid innen justis- og innenrikspolitikk. Kombineret med behovet for å etablere nye bånd til Sovjetunionen og de andre statene i den gamle øst-blokken gjorde dette at EF trengte all den kapasitet organisasjonen kunne stable på bena.

At EØS i større grad fikk karakter av en overgangsordning bidro samtidig til at partene klarte å enes om en EØS-avtale. Det var Sveriges klare melding om at landet tok sikte på medlemskap som satte ny fart i forhandlingene da disse sto i stampe høsten 1990. Vissheten om at man ville påta seg større forpliktelser som fullt medlem gjorde at EFTAs søkerland kunne fire på sine forhandlingskrav. På EF-siden hadde utviklingen tilsvarende effekt. EFs forhandlere fikk i februar 1992 beskjed om å utvise større fleksibilitet slik at forhandlingene snarest kunne avsluttes. Signalet som ble gitt var at dette kunne tillates fordi EØS neppe ville bli noe annet enn en kortvarig overgangsløsning.

I Norge ga Det europeiske råds beslutning om å utvikle EF til en union med utvidet virkeområde ny næring til både tilhengere og motstandere av EF-medlemskap. Regjeringen hadde i Europamel-lingen fra 1987 pekt på hvordan en utvikling av Det europeiske politiske samarbeid ville kunne svekke Norges mulighet til å gjøre sine interesser og synspunkter gjeldende. Sentrale regjeringspolitikere hadde forut for toppmøtet i Maastricht uttrykt klar bekymring for norsk sikkerhetspolitisk isolasjon. Vedtaket om å utvikle en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk ga ny substans til betraktninger av denne typen. At unionsbegrepet nå ble tatt i bruk ga samtidig motstandere av medlemskap en ny streng å spille på. KrF-leder Bondevik uttalte eksempelvis at avtalen om politisk union ville befeste og styrke motstanden mot EF i hans parti, men ikke påvirke dets standpunkt til EØS-avtalen. Når beslutningene som ble fattet i Maastricht ikke endret regjeringen Brundtlands

²⁶ EFTA-fondet besto av et låneelement på 12 milliarder norske kroner og et gaveelement på 4 milliarder. EFs tilleggskvotepåskjed av arktisk torsk ble på 6000 tonn, stigende til 11 000 i 1997. EFs utgangskrav var på 100 000 tonn. I tillegg kom en økning fra 2,14 til 2,9 prosent av den totale torskefangsten.

²⁷ EF-kilder var fra februar 1992 tydelige på at EF så EØS-avtalen som en overgangsordning for EFTA-land som skulle bli medlemmer.



Figur 4.4 Krevende forhandlinger

Forhandlingene om EØS var krevende. Her ser vi (fra venstre) Eivinn Berg, utenriksminister Thorvald Stoltenberg og handelsminister Eldrid Nordbø i rådslag. Til høyre Jonas Gahr Støre.
Foto: Scanpix

strategi, er det naturlig å se dette i sammenheng med den motstanden mot EF-medlemskap som fantes innad i Arbeiderpartiet. Statsminister Brundtland uttalte i desember 1991 at EF-avtalen i Maastricht betød at det var helt avgjørende for Norge at EØS-avtalen trådte i kraft. Hun så ikke grunn til at Arbeiderpartiet skulle fremskynde sin debatt om partiets EF-standpunkt som følge av at EF nå var i betydelig endring.

Den planlagte undertegnelsen av EØS-avtalen i november 1991 ble stoppet av EF-domstolen. Årsaken var avtalens domstolsordning, hvor partene hadde blitt enige om opprettelse av en felles EØS-domstol. EF-domstolens oppfatning var at en felles EØS-domstol ikke lot seg forene med EF-domstolens rolle som suveren tolker av EFs traktatgrunnlag. En høring av EF-kommisjonen og representanter for EF-landene ble foretatt, og i desember ble EØS-avtalens opprinnelige domstolsløsning erklært uforenelig med Romatraktaten. Det endelige resultatet ble som følge av dette en topilarløsning, også på det juridiske området. Det var EFTA-landene selv som kom opp med forslaget om en egen EFTA-domstol. Den nye domstols-løsningen ble oversendt EF-domstolen i februar 1992 og godkjent i april. EØS-avtalen ble deretter signert i Porto, 2. mai 1992.

På EF-siden passerte EØS-avtalen det siste politiske hinder i oktober 1992 med Europa-parlamentets godkjenning. Debatten var u dramatisk og

det eneste spenningsmoment var hvorvidt et tilstrekkelig antall representanter ville møte frem til avstemningen.²⁸ På EFTA-siden var det duket for mer dramatik. I en folkeavstemning 6. desember sa et flertall av velgerne i Sveits nei til EØS-avtalen. Valgdeltakelsen var den høyeste i noen sveitsisk folkeavstemning etter krigen.²⁹ Liechtenstein hadde året i forveien gått inn i EFTA, og velgerne i Liechtenstein hadde på dette tidspunkt allerede sagt ja til EØS. På grunn av at Liechtenstein var i tollunion med Sveits ble en revidering av Liechtensteins avtale – og påfølgende ratifisering – nå nødvendig. At EØS vekket betydelig større engasjement i EFTA enn i EF kom også tydelig frem i forbindelse med det islandske Alltingets behandling av avtalen i januar 1993. Debatten var den lengste i nasjonalforsamlingens historie og endte med at avtalen ble vedtatt med knapt flertall.³⁰

EFTA og EF ble raskt enige om at den sveitsiske folkeavstemningen ikke nødvendiggjorde en gjenåpning av forhandlingene om EØS-avtalens innhold. Nødvendige endringer skulle i stedet samles i en tilleggsprotokoll og fremlegges Europaparlamentet og nasjonalforsamlingene i de gjen-

²⁸ Ratifisering krevde at over halvparten av Europaparlamentets 518 medlemmer stemte ja.

²⁹ 50,3 prosent stemte nei. Valgdeltakelsen var på 78 prosent.

³⁰ Debatten varte i 102 timer – lengre enn de samlede debattene i de andre EFTA-landene til sammen.

værende 18 EØS-landene til godkjenning. Løsningen var i tråd med et norsk forslag og reflekterte EFTAs mål om å unngå at EF-land skulle benytte det sveitsiske nei som påskudd for reforhandlinger. Det vanskeligste spørsmålet var hva som skulle skje med solidaritetsfondet, hvor Sveits etter planen skulle svare for 27 prosent. EFTA-landene mente det ikke var grunn til å erstatte Sveits' andel. Spania og Hellas så annerledes på dette. Kompromisset ble at rentesubsidieringen på fondets lånedel ble noe endret. Til gjengjeld slapp EFTA-landene reforhandlinger på landbrukssektoren. Tilleggsprotokollen ble signert i mars 1993.

I 1992 var EFTA i full sving med å få på plass de institusjonelle forutsetningene for en EØS-avtale. Den vedtatte topilarstrukturen krevde at EFTA opprettet nye institusjoner som skulle utøve de kontroll- og tvisteløsningsfunksjoner Kommisjonen og EF-domstolen fylte på EF-siden. EFTA-domstolen, planlagt lagt til Genève, skulle dømme i de saker som EFTAs medlemsland og EFTAs nye overvåkningsorgan, EFTA Surveillance Authority (ESA), bragte inn. Regjeringen utpekte i juni 1992 regjeringsadvokat Bjørn Haug til dommer i EFTA-domstolen. ESA skulle kontrollere at EFTA-landene overholdt EØS-avtalen.³¹ Toppstillingen gikk her til ambassadør Knut Almestad, som høsten 1993 ledet en stab på 98 personer, hvorav knapt 20 nordmenn.³² EØS-avtalen nødvendiggjorde også en utvidelse av EFTA-sekretariatet, som ved prosessens begynnelse hadde et sted mellom 50 og 60 ansatte ved sitt kontor i Genève. Ved inngangen til 1994 hadde dette tallet økt til 160 personer. Halvparten av disse var plassert i Brussel, hvor de skulle bistå EFTAs faste komité og den felles EØS-komiteén.³³

EFTAs organisasjon ble altså bygget opp på et tidspunkt hvor antall medlemsland var i ferd med å gå ned. For å forstå dette tilsynelatende paradokset kan det være greit å minne om at EFs indre marked var mer enn et grenseløst marked for varer, tjenester, personer og kapital. Det var også et marked med like konkurranseregler. Det var EFs ufravikelige krav at de rutiner for kontroll og etterlevelse som gjaldt for EF-land også skulle gjelde for EØS-området, uavhengig av dets forventede levetid. For EFTA spilte det kanskje også en rolle at opinionen i flere av søkerlandene i 1993

ble mer negativ til medlemskap. Dermed kunne EØS bli et selvstendig alternativ for flere enn Island og Liechtenstein. Søknadene reduserte likevel EFTA-landenes vilje til å prioritere de nye institusjonene. Det viste seg da man skulle finne hus til ESA i Brussel. Finland og Østerrike holdt på pengene, og man endte med en løsning fordelt på to adresser. EFTA-sekretariatet ble i samme periode pålagt å slanke sin stab med ti personer.

Parallelt med EØS-prosessen forberedte regjeringen i Norge seg til en eventuell EF-søknad. Statsministeren ba i juni 1992 sine fagstatsråder om å holde seg orientert om svenske og finske kollegers forberedelser til forhandlinger med EF. Selv hadde hun bedt Sveriges statsminister om tilgang til kommunikasjonen mellom EF-kommisjonen og den svenske regjeringen. Statsministeren viste til at det var viktig for Norge å følge med, i og med at man kunne komme i den situasjon at Norge ville sende en søknad om EF-medlemskap i november, hvilket Norge også gjorde.

EF kunne først våren 1993 rette sin oppmerksomhet mot søknadene fra EFTA-landene. Det indre marked hadde da blitt åpnet, det neste femårsbudsjettet var ferdigforhandlet og man hadde funnet en løsning som skulle sikre dansk ratifisering av Maastrichttraktaten. Det europeiske råd hadde på forhånd besluttet at kandidatlandene skulle tiltre samlet, ved inngangen til 1995. Landene forhandlet separat, men samtidig. Forhandlinger med Østerrike, Sverige og Finland åpnet 1. februar. Norges forhandlinger kom først i gang i april. Sammenlignet med sine EFTA-partnere hadde den norske delegasjonen følgelig kortere tid til rådighet, samtidig som dens forhandlingsdossier var mer komplisert.

Det var ikke de nye politikkområdene introdusert i Maastrichttraktaten som vanskeliggjorde den norske forhandlingsposisjonen. Dette fremgikk av Kommisjonens vurdering av forhandlingene fra juni 1994, hvor de nye samarbeidsområdene ble beskrevet som en for Norge «important and attractive new dimension of the Union». Ifølge Kommisjonen hadde man fra norsk side ikke utvist vansker med å akseptere prinsipper, mål eller relevant lovgivning knyttet til verken økonomisk og monetær politikk, utenriks- og sikkerhetspolitikk eller justis- og innenrikspolitikk. Norges bekymring var knyttet til regionalpolitikken og sektorpolitikkenes regionale dimensjon – en bekymring som igjen ble forklart med det norske bosettingsmønsteret og avhengigheten av offentlige støtteordninger. Kommisjonen uttalte i forlengelsen av dette at forhandlingene på landbruksområdet hadde representert en «important chal-

³¹ ESA etablerte seg opprinnelig i Sveits. EFTAs ministerråd vedtok å flytte dette til Brussel etter den sveitsiske folkeavstemningen i desember 1992.

³² Det var stor rift om stillingene i ESA. Til de 60 første utlysningene i 1992 meldte det seg til sammen 2622 søkere.

³³ EFTAs faste komité ble i interimperioden frem mot 1. januar 1994 ledet av EF-ambassadør Eivinn Berg.



Figur 4.5 Signering

EØS-avtalen ble signert i mai 1992 i Porto, Portugal. Her ser vi fra venstre Eivinn Berg, utenriksminister Bjørn Tore Godal, statsminister Gro Harlem Brundtland og handelsminister Grete Knudsen. Foran skrivebordet ligger en stabel med alle vedleggene til EØS-avtalen.

Foto: Den norske EU-delegasjonen

lenge» og at fiskerispørsmålet hadde vært et av forhandlingenes «more difficult and complex subjects».

Hjemme konstaterte regjeringen ved inngangen til 1994 at temperaturen i EU-debatten var lav samtidig som motstanden mot medlemskap hadde økt. Enkelte tolket dette som at grunnholdningen var negativ. Andre fremhevet at løberdebatt var en naturlig konsekvens av regjeringens egen valgkampstrategi, som hadde gått ut på å legge EU-saken død i påvente av forhandlingsresultat og folkeavstemning. Nå manet statsråder til høyere temperatur i debatten og til varsomhet i kommunikasjonen med partiet. Enkelte viste til at utviklingen i Arbeiderpartiet kunne bli vanskeligere enn utviklingen i opinionen: EU-saken kunne bli en bekymringsfull strid om partiets sjel. Sosialdemokrater mot EUs (SME) systematiske arbeid for å få feste ble i den sammenheng løftet frem. Andre pekte på at AP hadde vedtatt å søke om medlemskap, og at det som følge av dette ikke var like bra å være mot som for medlemskap.

I mars orienterte handelsministeren regjeringen om at EU hadde signalisert at det var på tide å

avslutte forhandlingene. Ministeren ga uttrykk for at de norske forhandlerne denne gang ikke hadde vært nok innstilt på at man var like ved mål. Norge hadde for mange saker hvor man stod for steilt på. Landbruksdepartementet hadde gått gjennom en tøff prosess. Fiskeriministeren stod fortsatt foran vanskelige oppgaver, men det gikk fremover. Norges forhandlinger med EU ble fullført i april 1994. EFTA-landenes tiltredelseserklæringer ble signert på Det europeiske råds toppmøte på Korfu, 24. juni 1994. Da hadde allerede et flertall på 66,6 prosent av de østerrikske velgerne sagt ja til EU-medlemskap.

På høstparten samme år var det duket for de tre nordiske folkeavstemningene. Knappe to måneder forut for den norske folkeavstemningen var tonen innad i regjeringen preget av usikkerhet. Utenriksministeren hadde møtt mange som tvilte på om regjeringen kunne vinne og erkjente at LO-kongressens vedtak fra september hadde gjort dette vanskeligere. Andre beklaget at LO-ledelsen ikke hadde vært på banen før LO-kongressen og viste til at nei-siden i LO hadde hatt et flertall i boks uten å si det lenge før kongressen.

De mer optimistiske viste til at opinionsskifter ifølge samfunnsvitene nå var sterkere og skjedde raskere enn tidligere. To måneder var i denne sammenheng usedvanlig lang tid. For den norske regjeringen var den imidlertid ikke lang nok. 16. oktober ga folkeavstemningen i Finland et ja-flertall på 56,9 prosent. 13. november 1994 sa 52,3 prosent av de svenske velgerne ja. 28. november sa 52,3 prosent av de norske velgerne nei.

Med resultatet av folkeavstemningene ble det klart at Sverige, Finland og Østerrike ville forlate EFTA fra 1. januar 1995. Kommisjonen slo på en pressekonferanse to dager etter den norske folkeavstemningen fast at situasjonen ikke ville kreve en endring av EØS-avtalens substans, men at man måtte se nærmere på institusjonene som var satt til å overvåke avtalen. Den norske regjeringens målsetting bestod i denne sammenheng i å bevare de institusjonelle løsningene og de materielle forpliktelsene mest mulig uforandret. I regjeringen pekte man utover dette på EØS-avtalens åpninger for politiske kontakter, og at man måtte sette fart i arbeidet med å utnytte dette når Norge overtok formannskapet i EFTA ved inngangen til 1995. Statsministeren hadde allerede bedt om sterkere konsultasjonsordninger med EU og understreket at man også måtte be om dette på nordisk basis.

Det ble tidlig klart at EUs krav til endringer ikke ville nødvendiggjøre behandling etter Grunnlovens § 93. Norske EØS-tilhengere kunne dermed trekke et lettelsens sukk. Stortingsvalget i 1993 hadde styrket det fremste av nei-partiene dit hen at det nødvendige tre fjerdedels flertall ikke lenger eksisterte. ESA og EFTA-domstolen skulle bygges kraftig ned, men ikke mer enn at man kunne videreføre en uavhengig, troverdig og likeverdig overvåkning og håndtering av felles avtaleforpliktelser.

Nedbyggingen av institusjonene startet umiddelbart. Handelsminister Grete Knudsen og Islands utenriksminister Jon Baldvin Hannibalsson besluttet på EFTAs ministermøte i Genève i desember at ESAs stab skulle skjæres ned fra 99 til ca. 40 personer. EFTA-domstolen skulle slankes fra 35 til 15 ansatte og flyttes til Luxemburg. Samtlige av de ca. 65 ansatte ved sekretariatet i Genève mottok samtidig oppsigelser med seks måneders varsel. Dermed stod man fritt til å bygge den nye EFTA-organisasjonen. Det ble besluttet å tilføre EFTA-domstolen én ny dommer, og kollegiet i ESA ett ekstra medlem. På dette tidspunkt var det uklart hvilken nasjonalitet disse skulle ha, men det ble vurdert som mest sannsynlig at dommeren skulle hentes fra EFTA-landet Sveits. Posisjonen ville deretter kunne overtas av

Liechtenstein, hvis Liechtenstein som planlagt ratifiserte EØS-avtalen i første halvår av 1995.

EØS-rådet vedtok på sitt møte 20. desember at EØS-avtalen skulle videreføres uten andre endringer enn de Norge og Island hadde blitt enige om. Stortinget godkjente endringene dagen etter.³⁴ I april året etter godkjente et flertall av velgerne i Liechtenstein den reviderte EØS-avtalen. Avstemningsresultatet ble mottatt med lettelse i Norge og på Island, som nå unngikk diskusjoner med EU om EFTA-institusjonenes videre bemanning.

4.4 Nærmere om EØS-avtalens godkjenning og iverksettelse i Norge 1991–94

Den norske regjeringen var altså den i søkerlandene som lengst holdt fast ved EØS som selvstendig alternativ. Fra årsskiftet 1992 signaliserte imidlertid både statsminister Brundtland og Aps parlamentariske leder Gunnar Berge stadig klarere at Norge burde sende en søknad om medlemskap i løpet av året, uavhengig av resultatet av EØS-forhandlingene.³⁵

Signalene satte fart i debatten om norsk EF-medlemskap, noe som fikk handelsminister Godal til å uttrykke bekymring for at folk skulle bli villdet til å tro at EØS ikke var viktig. Handelsministeren understreket at EØS var særdeles viktig, både for Norge og EFTA, fordi EF ikke kunne ta inn nye medlemmer før tidligst rundt midten av tiåret, og fordi EFTA måtte ha en avtale som ga adgang til EFs indre marked. Gro Harlem Brundtland gikk åpent ut med sitt ja til EF på Hordaland Aps årsmøte i Ullensvang 4. april 1992.³⁶ Arbeiderpartiets fylkespartimøter samme helg gjorde det klart at et flertall av delegatene på landsmøtet i november ville si ja til en medlemskapssøknad. Den norske debatten ble nå «løftet opp på et betydelig høyere støynivå» og var «i ferd med å bli

³⁴ Den reviderte avtalen sikret i tillegg bestemmelsene fra den såkalte overgangsavtalen fra høsten 1994. ESA og EFTA-domstolen skulle fortsette med sine eksisterende sammensetninger frem til utgangen av juni 1995. EØS-saker til behandling i de to organene før 1. januar 1995 skulle ferdigbehandles i de aktuelle organene frem til samme dato. Saker som oppstod etter 1. januar skulle behandles i EFTA-organer eller EU-organer etter hvor de hadde oppstått, slik sammensetningen av EU og EFTA ble fra årsskiftet.

³⁵ Ifølge EFs ambassadør til Norge omtalte Gro Harlem Brundtland for første gang Norge som «potensielt søkerland» under sitt møte med EF-kommissær Leon Brittan i Brussel i februar 1992.

³⁶ 2500 mennesker deltok samtidig på Nei til EFs mønstring samme sted.



Figur 4.6 Godkjenning i Stortinget

EØS-avtalen ble vedtatt i Stortinget i oktober 1992. Her fra Stortingssalen under EØS-avstemmingen.
Foto: Scanpix

koblet fra de reelle problemene som EØS-avtalen i første rekke var ment å løse».

EØS-avtalen ble lagt frem for Stortinget i Stortingsproposisjon nr. 100 (1992–92), tilrådet av Utenriksdepartementet 15. mai 1992 og godkjent i statsråd samme dag. Handelsminister Godal uttalte i den anledning at EØS-avtalen fortsatt kunne være et selvstendig alternativ, men at den også kunne nyttes som et fundament for medlemskap. Avtalens avgjort svakeste punkt var ifølge Godal at Norge ikke hadde greid å sikre full tollfrihet for bearbejdede fiskeprodukter.

I stortingsproposisjonen understreket regjeringen Norges avhengighet av likeverdig adgang til det vesteuropeiske markedet. EFs beslutning om å realisere det indre marked ville gjøre de eksisterende frihandelsavtalene til utilstrekkelige instrumenter i arbeidet med å ivareta Norges interesser. Argumentet for dette var dels at de eksisterende avtalene ikke inkluderte handel med tjenester, dels innføringen av EFs nye regelverk for det indre marked.³⁷ Konsekvensene av å stå utenfor det indre marked ble for EFTA-landene beskrevet som «klart negative». Norske bedrifter

ville, dersom de ikke oppnådde de vilkår som nå ble fastlagt gjennom reglene for det indre marked, etter Regjeringens syn «få en relativ svekkelse av konkurransekraften på vårt viktigste marked.»

EFTA- og EF-landene mottok på dette tidspunkt om lag 75 prosent av norsk eksport, samtidig som om lag 70 prosent av norsk import kom fra det samme området.³⁸ Regjeringen pekte på at høy grad av gjensidig avhengighet landene i mellom hadde skapt økt behov for internasjonal styring. Norge var, gjennom sin deltakelse i EFTA og avtalen med EF, del av en økonomisk integrasjonsprosess som også medførte behov for styrket samarbeid på tvers av landegrensene på viktige områder som miljø, konkurranserett, arbeidstakerrettigheter, offentlige innkjøp og intellektuell eiendomsrett. Grenseoverskridende problemer nødvendiggjorde grenseoverskridende løsninger.

³⁷ Det ble i den sammenheng vist til at de tjenestesektorer som EØS-avtalen omfattet i 1990 stod for 13 prosent av norsk BNP og ca. 12 prosent av sysselsettingen.

³⁸ EF var samtidig viktigste avtaker av norsk olje og gass. All gasseksport samt 2/3 av oljeeksporten gikk på dette tidspunkt til EF.

Stortingets plenumsbehandling av Stortingsproposisjon nr. 100 pågikk over to dager i oktober, med en samlet taletid på syv timer og ti minutter. Avtalen ble, fordi den innebar suverenitetsavståelse, behandlet etter Grunnlovens § 93. Det nødvendige 3/4 flertall var aldri truet, og avtalen ble til slutt vedtatt med 135 mot 30 stemmer.³⁹ Nøkkelpartiet i denne sammenheng var KrF, som var motstander av fullt medlemskap men tilhenger av en EØS-avtale.⁴⁰ De to nei-partiene, SP og SV, kontrollerte til sammen 28 stemmer. I tillegg stemte to representanter fra AP, tre fra KrF og to fra FrP mot avtalen. Et nei ville krevd 42 stemmer.

KrF gikk som eneste parti inn for at EØS-avtalen skulle utgjøre en selvstendig og varig løsning for Norge. Posisjonen ble forklart med at avtalen ga norsk næringsliv nødvendig adgang til det indre marked på like vilkår, samtidig som den ivaretok behovet for nasjonal kontroll med landbruk og fiskeri. Et nei til EØS ble fremholdt som å gamble med norsk næringsliv, norske distrikter og arbeidsplasser.⁴¹ Partiet understreket at EØS-avtalen som sådan ikke berørte norsk suverenitet og rett til nasjonal styring med ressursene, og at KrF aldri ville oppgi Norges rett til å forvalte nasjonale ressurser.

Partiene på ja-siden fremhevet de økonomiske og funksjonelle aspektene ved EØS-avtalen. Fra Arbeiderparti-hold ble avtalen presentert som en frihandelsavtale for 1990-årene, som en avtale som handlet om lik adgang til markedene, om like spilleregler og om troverdige ordninger som skulle sikre at reglene ble likt etterlevd av alle. Partiet viste til ønsket om innflytelse på regelverket som styrte det marked Norge var avhengig av, og fremhevet i den sammenheng etableringen av institusjonelle løsninger som sikret Norge en plass ved bordet når fremtidig regelverk skulle utformes.

Høyre var ikke uenig i at EØS-avtalen bød på fordeler utover en frihandelsavtale for industrivarer. Partiets innvendinger mot avtalen var i hovedsak av politisk karakter og handlet om at den ga begrenset innflytelse, selv i spørsmål som angikk Norge i betydelig grad.⁴² Partiet benyttet anledningen til å understreke at det aldri hadde sett

EØS som noe selvstendig alternativ, fordi det hadde ambisjoner om noe annet og mer enn et økonomisk samarbeid. EØS-avtalen sikret norsk næringsliv, men mange viktige spørsmål falt utenfor.

FrP forklarte sitt ja-ståsted med at partiet var for fri handel og fri konkurranse nasjonalt som internasjonalt. I den sammenheng ønsket partiet en konkurransevennlig EØS-traktat som kunne virke som et disiplinierende element i den norske utgiftsgaloppen.

De to nei-partiene rettet på sin side søkelyset mot EØS-avtalens politiske konsekvenser. For Senterpartiet var markedsadgang allerede sikret gjennom frihandelsavtalen og følgelig sekundært. I stedet pekte partiet på at avtalen ville gripe inn i styringen av det norske samfunnet og avgrense norsk handlefrihet på viktige områder. Avtalen ville, ifølge partiet, innebære en massiv overføring av makt fra norske folkevalgte organer til EØS-systemet. Av hensyn til så vel verdiskapningen i Norge, med sin basis i naturressursene, og det levende folkestyret, fremhevet partiet viktigheten av å ikke oppgi kontroll med styringsvirkemidler.

SV fremhevet som SP at EØS ville begrense norsk handlefrihet. Handlefriheten ville bindes opp der den trengtes mest, i kampen mot arbeidsledigheten og i kampen for å gi Norge en mer ledende rolle i den globale miljøpolitikken. SV løftet også frem sine innvendinger mot EFs indre marked. Disse gikk på at det indre markeds veksttankegang ville øke miljøproblemene, samtidig som fri bevegelse ville gi sentralisering og dårligere vilkår for alle former for folkelig motmakt.

Undersøkelser tyder på at kjennskapen til EØS i den norske befolkningen på dette tidspunkt var lav. En undersøkelse foretatt av Opinion A/S for Aftenposten like forut for Stortingets avstemning viste at 51 prosent av befolkningen visste hva EØS betød. 24 prosent visste ikke hva EØS stod for, mens de resterende 25 prosent hadde mer eller mindre uklare oppfatninger av begrepet. Dette kan ha sammenheng med det faktum at den norske debatten om EØS fra 1992 av tok farge av den stadig mer intensive debatten om norsk medlemskap i EF? en utvikling debatten i Stortinget også illustrerte. Det kan også hevdes at regjeringen, fra EØS-avtalen trådte i kraft og frem til folkeavstemningen i 1994, svekket EØS-avtalens troverdighet ved å fremstille den som et mindreverdige alternativ til medlemskap. Regjeringen ble etter folkeavstemningen kritisert for at den ikke fullt ut hadde utnyttet EØS-avtalens muligheter for politisk dialog. Som kandidatland hadde observatørordningen gitt Norge bedre inntak i EU-prosessen enn

³⁹ En meningsmåling foretatt av Norsk Gallup viste i forkant av Stortingsdebatten at befolkningen var delt i tre jevnstore grupper i spørsmålet om et EØS-medlemskap.

⁴⁰ EØS-spørsmålet var omstridt i KrF, både på Stortinget og blant velgerne. Partiets ledelse sa imidlertid ja til EØS allerede i januar 1992, og selv om Nei til EF håpet til det siste, var det ikke knyttet særlig usikkerhet til hva det nødvendige antall KrF-representanter kom til å stemme.

⁴¹ Arbeidsledigheten var på denne tiden oppe i 170 000.

⁴² En økonomisk innvending gikk på at avtalen ikke sikret full frihandel med fisk.

det EØS-avtalen ga. Nå ble det hevdet at Norge stod igjen med en avtale som ikke hadde kommet fullt i funksjon før EFTA-pilaren ble så tynn at den nesten ble uinteressant for EF.

Forut for folkeavstemningen hadde regjeringen sådd tvil om EØS-avtalens levedyktighet, ved å hevde at et redusert EFTA ville kreve en reforhandling av EØS. Umiddelbart etter folkeavstemningen ble det sterkt understreket fra så vel norsk som islandsk hold at man la til grunn at alle institusjoner skulle ligge fast. Dette ble da også fastslått på EU og EFTAs fellesmøte 20. desember 1994. I Norge fikk likevel den forsterkede ubalansen mellom de to pilarene flere til å stille spørsmål ved EØS-avtalens fremtid, og betegnelsen «husmannskontrakt» dukket nå jevnlig opp.

I den nye situasjonen rettet regjeringen søke-lyset mot de muligheter den mente lå i det nordiske samarbeidet. I begynnelsen av desember 1994 var en arbeidsgruppe for det fremtidige nordiske samarbeid i lys av de nordiske lands ulike forhold til EU allerede oppnevnt. Fra norsk side var spørsmålet hvordan Norge kunne dra fordel av de andre nordiske landenes samarbeid med EU. Mens enkelte mente det nordiske samarbeidet burde ligge godt til rette for Norge til blant annet å forsøke å påvirke direktivutkastene fra EU, pekte andre på at det aktuelle problem var at Norge nå ble borte fra den politiske arena.

Regjeringen var også opptatt av at den ikke måtte bli oppfattet som en dårlig taper eller som at den nå videreførte EU-kampen. Samtidig viste man til at situasjonen var forskjellig fra den man hadde hatt i 1972 ettersom EU-sakene ikke ville forsvinne fra den politiske dagsorden. Hva EØS-avtalen angikk pekte man på at denne nok kunne gi en del ubehageligheter i tiden fremover som følge av at avtalen var mer omfattende enn det mange hadde trodd, blant annet med hensyn til muligheter for støtte til næringslivet, innkjøpspolitikk med videre.

4.5 Oppsummering

Dette kapitlet har forklart Norges vei inn i EØS samt hvorfor EØS-avtalen fikk den utforming den fikk. Kapitlet har vist at Norges politikk overfor den europeiske integrasjonsprosessen har hatt sterkt preg av kontinuitet. Det har vært et sentralt mål å sikre markedsadgang og forutsigbarhet for norsk eksport av varer og etter hvert tjenester. Norges ønske om kontroll med naturressurser har vært et annet vedvarende trekk og en kompliserende faktor i alle Norges forhandlinger med

EU, enten disse har dreid seg om fullt medlemskap eller tilknytning til det indre marked. Illustrerende for dette siste poenget er at EFs transformasjon til en mer omfattende union ikke bød på problemer under Norges forhandlinger om EU-medlemskap. Det sentrale for Norge var fortsatt kontroll med naturressurser og sikring av muligheten til å videreføre regionalpolitiske virkemidler, med bevaring av landets særegne bosettingsmønster som mål.

At midlet til å sikre markedsadgang og forutsigbarhet ble EØS, skyldtes forhold utenfor norske myndigheters kontroll. Utenrikspolitiske begivenheter stod sentralt: Frankrikes motstand mot britisk inntreden i EEC beseglet de første norske søknadene om fullt medlemskap. EF-kommisjonens president besluttet å lansere en ny og mindre forpliktende vei til EUs indre marked. Den kalde krigens slutt gjorde fullt medlemskap til et reelt alternativ for nøytrale land. Innenrikspolitisk splittet spørsmålet om medlemskap befolkningen, og et flertall av velgerne gikk i 1972 mot regjeringen Brattelis anmodning om å stemme ja til EF. Tjue år senere var EF-spørsmålets evne til å splitte befolkningen like sterk, ikke minst var dette tilfelle i arbeiderpartiet. For ja-siden i Arbeiderpartiet gjorde dette at EØS fra 1990 av fikk en ekstra funksjon: I tillegg til å sikre norske økonomiske interesser ble avtalen sett som et venterom hvor motstandere i og utenfor partiet skulle modnes og overbevises om det hensiktsmessige i å gå fra EØS til fullt medlemskap.⁴³ Dette var ikke hva enkelte i samtiden omtalte som en hemmelig strategi. Arbeiderpartiets landsmøte vedtok i november 1990 at partiet, idet EØS-avtalen forelå, ville fortsette debatten om Norges forhold og tilknytning til Europa, og at Norge i denne debatten burde samordne sin strategi med andre nordiske land. Akkurat slik gikk det ikke.

EØS ble lansert som en mekanisme som skulle gi EFTA-land adgang til det indre marked. Til tross for Delors' løfterike uttalelse var det aldri EFs politikk at dette skulle bli en balansert konstruksjon bestående av likeverdige parter: Det var en mekanisme som ga land som ikke kunne bli fulle medlemmer adgang til en del av EF-samarbeidet. At EFTA gikk høyt ut i sine forhandlinger med krav om reell medbestemmelse må betraktes som et forhandlings-taktisk grep, og også ses i lys av EFTA-landenes varierende vilje til suverenitets-

⁴³ Strategien var i pakt med Delors' senere fremstilling av EØS-utspillet, hvor han vektla at EØS ble lansert ikke for å utsette medlemskap, men for å gjøre det lettere å bli medlem. Betegnelsen «venterom» er lånt fra Per Kleppe.

avståelse. Ser man bort fra Delors' enkeltstående uttalelse, var det fra EFs side aldri tvil om at reell medbestemmelse var betinget av fullt medlemskap i det større integrasjonsprosjektet. Dette sa et flertall av norske velgere nei til ved folkeavstemningen om EU-medlemskap i 1994.

At EØS ble en topilarkonstruksjon henger også sammen med EFs ufravikelige prinsipp om

like krav til etterlevelse og kontroll. At den institusjonelle overbygningen ble beholdt fra 1995 av må dels ses i sammenheng med at kravet om etterlevelse og kontroll ikke ble senket i takt med at antall EFTA-EØS-land gikk ned, dels med at ingen av partene så seg tjent med nye forhandlinger.

Kapittel 5

Hovedtrekk ved Norges avtaler med EU

5.1 Hovedtrekk ved EØS-avtalen

5.1.1 Innledning

EØS-avtalen er det største og mest dyptgripende folkerettslige avtale Norge noen gang har inngått, og har de siste tjue årene vært hovedpilaren i Norges forhold til EU. Det er en multilateral avtale som i dag omfatter 30 land – de 27 EU-statene og de tre EFTA-statene Island, Liechtenstein og Norge. «Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet» (EØS) dekker både tre av EFTA-statene og hele EU, og samtlige er «EØS-stater».

Formålet med EØS-avtalen er å knytte EFTA-statene opp til deler av EU-samarbeidet, i første rekke alt som har med EUs indre marked å gjøre. Det er en tilknytningsavtale til en eksisterende organisasjon. Det er ikke en avtale som gikk ut på å utforme nye materielle regler mellom partene. Innholdet i avtalen er EU-rett, og de eneste reglene som er særskilt laget for EØS-avtalen er de som gjelder institusjoner og prosedyrer.

For å få delta i EUs indre marked måtte EFTA-statene forplikte seg til å overta EU-retten og gjennomføre den på samme måte som i EU. Videre måtte man forplikte seg til løpende å utvikle avtalen i pakt med den underliggende EU-retten. Dette kommer til uttrykk ved at EØS skal være et «dynamisk og ensartet» samarbeid, som er et nøkkelbegrep for å forstå avtalen. For å sikre dette har avtalen egne institusjoner og prosedyrer for:

- Løpende overtakelse av nye relevante EU-rettsakter i EØS-avtalen
- Tilsyn og kontroll med at EFTA-statene gjennomfører og etterlever EU/EØS-retten på samme måte som i EU-statene

Disse to elementene er det særegne ved EØS-avtalen, og det som prinsipielt skiller den fra andre folkerettslige avtaler Norge har inngått, ved siden av at den er så mye mer omfattende.

EØS-avtalen ble forhandlet frem i 1990–91 og undertegnet i mai 1992. Den ble godkjent av Stortinget høsten 1992 og trådte i kraft 1. januar 1994.

Da den ble fremforhandlet var det mellom 7 EFTA-stater og 12 EU-stater.¹ Da den først trådte i kraft var 5 av EFTA-statene fortsatt med. Etter et år gikk Finland, Sverige og Østerrike inn i EU, mens Liechtenstein kom inn i EØS. Fra 1995 har EFTA-pilaren i EØS bestått av Island, Liechtenstein og Norge, mens EU-pilaren gradvis er utvidet og i dag omfatter 27 medlemsland.

5.1.2 Hovedinnholdet i EØS

Kjernen i EØS-avtalen er at EFTA-statene har knyttet seg til EUs indre marked, og overtatt all den relevante EU-retten som regulerer dette, samt en lang rekke andre områder. Tanken med EUs indre marked er å etablere et felles marked for alle de 27 EU-statene (og de tre EFTA-statene) som fungerer på samme måte som et nasjonalt marked – uten at grenser og nasjonalitet i seg selv skal legge restriksjoner på samhandel og kontakt.

Kjernen i dette er reglene om de «fire friheter», som åpner for fri bevegelse av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital. Etter hvert er dette utviklet slik at reglene ikke bare gjelder arbeidstakere, men alle statsborgere, og i tillegg sikrer fri etablering for bedrifter. Et annet kjerneområde er reglene som skal sikre like konkurransevilkår på markedet, gjennom blant annet regler om statsstøtte, offentlige kontrakter og forbud mot ulovlig prissamarbeid og misbruk av markedsrett.

Gjennom årene er reguleringen av det indre marked spesifisert nærmere på viktige sektorer (energi, samferdsel, bank og forsikring, IT m.m.), og utvidet til å gjelde en lang rekke områder som grenser opp mot markedet. Videre er markedsreglene supplert med regler som skal kompensere for uheldige sider ved markedet – herunder arbeidsrett, arbeidsmiljørett, miljørett, klima m.m.

¹ Dette var de 7 statene som på den tiden var medlemmer av EFTA – Finland, Island, Liechtenstein, Norge, Sveits, Sverige og Østerrike. Liechtenstein kom sent inn i forhandlingene, og etter at Sveits i 1992 sa nei til EØS måtte Liechtenstein ta en pause, før man kom inn igjen i 1995.

Boks 5.1 Vedleggene til EØS-avtalen

Vedlegg I.	Veterinære og plantesanitære forhold
Vedlegg II.	Tekniske forskrifter, standarder, prøving og sertifisering
Vedlegg III.	Produktansvar
Vedlegg IV.	Energi
Vedlegg V.	Fri bevegelighet av arbeidstakere
Vedlegg VI.	Trygd
Vedlegg VII.	Gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner
Vedlegg VIII.	Etableringsrett
Vedlegg IX.	Finansielle tjenester (bank, forsikring, børser, verdipapir)
Vedlegg X.	Audiovisuelle tjenester
Vedlegg IX.	Telekommunikasjonstjenester
Vedlegg XII.	Fri bevegelighet for kapital
Vedlegg XIII.	Transport (vei, jernbane, sjøfart, luftfart)
Vedlegg XIV.	Konkurranseregler
Vedlegg XV.	Statsstøtte
Vedlegg XVI.	Offentlige innkjøp
Vedlegg XVII.	Opphavsrett
Vedlegg XVIII.	Helse og sikkerhet, arbeidsrett, likebehandling
Vedlegg XIX.	Forbrukervern
Vedlegg XX.	Miljø
Vedlegg XXI.	Statistikk
Vedlegg XXII.	Selskapsrett

Alt dette og mye mer er inntatt i EØS-avtalen, stort sett i sin helhet, eller med mindre unntak.

EØS-avtalen er retsteknisk konstruert med en hoveddel, protokoller, erklæringer, og en rekke vedlegg, som viser videre til en omfattende sekundærlovgivning, som tar inn store deler av EU-retten (acquis communautaire). Etter hoveddelens artikkel 119 er alt dette «en integrerende del» av avtalen, og det er dette som gir den dens voldsomme omfang.

Avtalens *hoveddel* er en relativt kortfattet tekst, som består av 129 artikler. Dette er den grunnleggende delen av avtalen, og den fyller mye av den samme funksjonen som traktatene i EU-retten. Hoveddelen består dels av materielle bestemmelser som er overtatt tildels ordrett fra EU-traktatene, og dels av egne bestemmelser som er særregne for EØS. De fleste av særreglene omhandler institusjonell oppbygging og beslutningsprosesser i EØS.

Foruten fortalen består EØS-avtalens hoveddel av ni kapitler, nummerert med romertall. Del I slår fast formålet og prinsippene bak avtalen. Avtalens del II og III inneholder reglene om de fire friheter og del IV konkurransereglene. Del V omhandler andre rettsområder der avtalen overtar en større del av EU-retten, og del VI områder

der man har vært enige om et noe løsere samarbeid. Del VII regulerer institusjoner og prosedyrer. Del VIII omhandler låne- og tilskuddsordningen (EØS-midlene), mens del IX inneholder ulike sluttbestemmelser.

Vedleggene er oversikter over de materielle hovedområdene som EØS-avtalen er delt opp i, og inneholder lange lister over hvilke rettsakter fra EU-retten som er gjort til del av EØS-avtalen. Det er 22 vedlegg, som hver dekker ett område, og som er listet opp i Boks 5.1, og som gir en viss illustrasjon av hvilke områder EØS-avtalen dekker. Når en ny EU-rettsakt tas inn i EØS-avtalen plasseres den i det vedlegget der den hører hjemme, og vedleggene oppdateres på denne måten løpende.

Vedleggene refererer bare til de enkelte rettsaktene, men selve rettsaktene er også en del av avtalen. Uttrykket «rettsakt» brukes i EU/EØS-retten som en samlebetegnelse på alle typer bindende vedtak, og omfatter både lovgivning, enkeltvedtak og retningslinjer. Det er to typer lovgivning – direktiver og forordninger – som brukes til litt ulike formål. Da EØS-avtalen ble undertegnet i mai 1992 inneholdt den 1849 EU-rettsakter. Senere er over 6000 nye rettsakter tatt inn, som nærmere beskrevet i kapittel 6.



Figur 5.1 Signering av avtaler med EU

Foto: Scanpix, EU-delegasjonen



Figur 5.2 Signering av avtaler med EU (forts.)

Gjennom årene har Norge undertegnet en lang rekke avtaler med EU. Her er noen av dem. *Foregående side, øverst i venstre hjørne og deretter med klokken:* Norges EU-ambassadør Oda Sletnes undertegner avtalen om å utvide EØS med Romania og Bulgaria i mars 2007, utenriksminister Bjørn Tore Godal undertegner EØS-avtalen i mai 1992, statssekretær Øystein Mæland undertegner Schengen I-avtalen i desember 1996, undertegningen av EØS-avtalen i mai 1992, justisminister Knut Storberget undertegner avtalen om norsk deltakelse i Prüm-samarbeidet i november 2009, utenriksminister Jan Petersen undertegner avtalen om å utvide EØS-området med ti nye EU-land i november 2003, utenriksminister Knut Vollebæk undertegner Schengen II-avtalen i mai 1999. *Denne siden, øverst fra venstre hjørne, med klokken:* materielldirektør Morten Tiller fra Forsvarsdepartementet signerer en avtale med Det europeiske forsvarsbyrået (EDA) om norsk tilknytning til EU's European Air Transport Fleet i november 2011, økonomisjef i KSAT Alf-Erik Røkenes signerer avtalen om drift av EU's Galileo-base på Svalbard mai 2011, Norges EU-ambassadør Oda Sletnes undertegner en avtale om utvidet frihandel med landbruksvarer under EØS artikkel 19 i april 2011, justisminister Knut Storberget signerer en avtale om norsk deltakelse i komitologi-komiteene under Schengen-avtalen i september 2011, Norges EU-ambassadør Oda Sletnes paraferer avtalen om EØS-midlene for perioden 2009–2014, Norges EU-ambassadør Oda Sletnes undertegner avtalen om norsk tilknytning til luftfartsavtalen Open Skies mellom EU og USA i desember 2009.

Foto: Scanpix, EU-delegasjonen

I tillegg til hoveddelen, vedleggene og rettsaktene er det 49 protokoller til EØS-avtalen. De inneholder alle slags bestemmelser, fra institusjonelle forhold til egne protokoller om handle med fisk og landbruksprodukter, sjøtransport, yrkesopplæring, immaterialrettigheter m.m.

Særlig viktig er Protokoll 31 «om samarbeid på særlige områder utenfor de fire friheter». Her tar man inn alle nye avtaler og EU-rettsakter på områder der det ikke er noen forpliktelse etter avtalen til å ta nye rettsakter, men der EFTA-landene likevel er gitt adgang til å delta i den grad de ønsker. Det omfatter regler og samarbeidsprogrammer om blant annet forskning og utvikling, informasjonstjenester, utdanning, sosialpolitikk, innovasjon og næringsutvikling, turisme, sivil beredskap, kultur, sysselsetting, fattigdomsbekjempelse, romfart, smittevern og folkehelse. I praksis har Norge overtatt det meste av EU-retten også på disse områdene.

Når nye EU-rettsakter skal tas inn i EØS-avtalen skjer det ved enstemmig vedtak i EØS. Det betyr at Norge (og de to andre EFTA-statene) må stemme for hver gang. Man kan i prinsippet la være å stemme for, og da vil rettsakten ikke bli del av EØS. Det er dette som gjerne kalles «reservasjonsretten» (vetoretten). Varsel om reservasjon utløser en forhandlingsprosess. Selv om EFTA-statene formelt står fri til å reservere seg mot nye rettsakter, vil det gå ut over prinsippet om ensartet utvikling, og vil som hovedregel føre til at den berørte delen av avtalen settes ut av kraft.

I tillegg til at nye EU-rettsakter løpende tas inn i EØS-avtalen, fremforhandles det også en rekke nye avtaler mellom EU og EFTA-statene innenfor rammene av EØS, som tas inn vedleggene eller protokollene. Det gjelder blant annet norsk deltakelse i EU-programmer (forskning og utvikling, regional utvikling m.m.), samt norsk tilknytning til nye EU-byråer. Norge er i dag tilknyttet 26 EU-byråer gjennom egne avtaler, de fleste av dem innenfor rammene av EØS, men noen også på andre områder.

Ved siden av å overta EU-rettsaktene har EFTA-statene etter avtalen også forpliktet seg til å tolke EØS-retten i tråd med den underliggende EU-retten. Det betyr at EU-domstolens omfattende rettspraksis også er viktig for EØS-avtalen. Gjennom avtalen har Norge med andre ord knyttet seg opp til mer enn femti års rettspraksis fra en aktiv og rettsskapende domstol, og den løpende utviklingen i EU-domstolens praksis kan ofte ha like stor betydning for innholdet i EØS-avtalen som nye rettsakter.

De delene av EU som EØS-avtalen knytter Norge til ligger alle innenfor det som inntil nylig ble kalt «første søyle», til forskjell fra annen og tredje søyle, som gjaldt samarbeidet om utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken og om justispolitikken. Etter at Lisboatraktaten trådte i kraft i 2009 er søylestrukturen opphevet, men det er fortsatt bare EU-regler innenfor de områdene som var dekket av første søyle som vil være EØS-relevante. (På de andre områdene har Norge til dels andre avtaler, som beskrevet nedenfor).

Innenfor den gamle første søyle dekker EØS-avtalen det meste av EU-samarbeidet, men ikke alt. Viktige områder som her ikke er omfattet er bl.a. EUs felles handelspolitikk med tredjeland, den felles landbrukspolitikken (CAP), den felles fiskeripolitikken (CFP), felles avgiftsregler, samt hele regelverket om den økonomiske og monetære unionen.

EU/EØS-retten fungerer på to måter overfor nasjonal rett. For det første inneholder den en lang rekke regler som regulerer ulike samfunnsområder, og som skal tas inn og gjennomføres i nasjonal rett (positiv integrasjon). For det andre oppstiller den forbud mot at nasjonal lovgiver innfører restriksjoner som kan hindre den frie handelen (negativ integrasjon). Disse reglene kan i prinsippet få betydning på de aller fleste områder av nasjonal rett og politikk, men da ikke som en ny regulering, men bare som en begrensning på nasjonale myndigheters handlingsrom. Dette er hovedgrunnen til at det nesten ikke er noen områder av nasjonal rett og samfunnsliv som ikke i en viss grad er berørt av EU/EØS-retten. Men på de fleste områder er betydningen begrenset, og nasjonale myndigheter kan fortsatt gjøre som de vil så lenge de ikke forskjellsbehandler borgere og bedrifter fra andre EU/EØS-stater eller på annen måte innfører EU/EØS-stridige restriksjoner.

5.1.3 EØS-avtalens institusjonelle oppbygning

Norge har vært medlem av frihandelsorganisasjonen EFTA siden 1960, men inntil 1992 var dette en ganske løs og tradisjonelt folkerettslig organisasjon, uten noe eget institusjonelt apparat annet enn et lite generalsekretariat i Genève. Da EØS-avtalen ble fremforhandlet ble det nødvendig å endre dette. Som vilkår for at EFTA-statene skulle få adgang til det indre marked krevde EU at det måtte etableres institusjoner og prosedyrer for å sikre løpende tilpasning av EØS-avtalen til den underliggende EU-retten, og for å føre tilsyn og

kontroll med at EFTA-statene etterlever EU/EØS-retten på samme måte som i EU.

Resultatet ble det som gjerne kalles «*topilar-systemet*». Den ene pilaren er EU, der de vanlige EU-institusjonene ivaretar EØS-avtalen som del av sitt ordinære arbeid. Mot dette ble det så etablert en «EFTA-pilar», med institusjoner som i noen grad var modellert etter EU-institusjonene, om enn i svært mye mindre målestokk. I tillegg er det en *EØS-tverrbjelke* mellom de to pilarene, som består av komiteer der EU og EFTA kommer sammen og treffer vedtak og drøfter avtalens videre utvikling.

På denne måten ble organisasjonen EFTA noe paradoksalt kraftig utbygget institusjonelt i 1992–94, samtidig som den gikk over til å bli i hovedsak et hjelpeapparat for EFTA-statenes tilpasning til EU, og kort tid etter mistet flere medlemmer.

Selv om konstruksjonen kalles for et topilarsystem er de to pilarene svært ulike av størrelse. Skal man illustrere er det snarere tale om en svært massiv EU-pilar på den ene siden og en EFTA-tannpirker på den andre. EFTA-institusjonene har heller ikke samme formelle stilling som EU-institusjonene, og har for eksempel ikke noen egen lovgivningsmyndighet. Systemet utvikles i all hovedsak i EU-pilaren, og oppgaven til institusjonene i EFTA-pilaren er å tilpasse seg til EU, og sørge for samme type tilsyn og kontroll som i EU.

De felles EØS-organene er regulert i EØS-avtalens hoveddel artikkelene 89 til 96, og består av:

- EØS-rådet
- EØS-komiteen
- Parlamentarikerkomiteen
- Den konsultative komiteen

EØS-rådet er det øverste politiske organet i EØS, og møtes normalt to ganger i året. Det er vanlig at EFTA-statene er representert ved sine utenriksministre, og fra EU-siden møter normalt noen fra politisk ledelse i det EU-landet som har formannskapet, samt noen fra EUs nye utenriksstjeneste EEAS. EØS-rådet treffer ikke formelle vedtak, men er et forum der partene kan drøfte avtalens utvikling på politisk nivå.

Det praktisk viktigste EØS-organet er *EØS-komiteen*, som normalt møtes én gang i måneden (8–10 møter i året), og som har ansvaret for den løpende utviklingen av avtalen, og for å holde den oppdatert og velfungerende. EØS-komiteen har myndighet til å treffe rettslig bindende vedtak. Dens viktigste funksjon er å treffe de vedtakene som formelt gjør nye rettsakter fra EU til en del av EØS-retten. Komiteen drøfter også andre løpende saker som kommer opp, og har en rekke andre

oppgaver. I praksis møtes komiteen på embetsmanns nivå, og EFTA-statene er representert ved sine ambassadører til EU, mens EU-siden nå er representert ved EEAS (tidligere Kommisjonen). Innlemmelse av nye rettsakter er forberedt på forhånd i EFTA-sekretariatet og i faste EØS-underrkomiteer. Alle vedtak i EØS-komiteen må treffes enstemmig, og de tre EFTA-statene må derfor være koordinert på forhånd.

Videre er det to faste rådgivende komiteer i EØS-samarbeidet. *Parlamentarikerkomiteen* består av 12 parlamentarikere fra Europaparlamentet og 12 fra EFTA-statene (6 representanter fra Stortinget). Den møtes to ganger i året, og skal dels fungere som et forum for å drøfte politiske spørsmål, og dels som en kanal for informasjon og kontakt mellom Europaparlamentet og de nasjonale parlamentene i EFTA-statene. *Den konsultative komiteen* er opprettet for å gi representanter for arbeidslivets parter en mulighet for kontakt med EUs viktige økonomiske og sosiale komité (ECO-SOC). Den består av 9 representanter fra ECO-SOC og 9 fra EFTA-statene, hvorav 6 fra Norge, fra de viktigste arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene. Komiteen møtes én gang i året.

De viktigste organene og institusjonene i EFTA-pilaren er:

- EFTA-sekretariatet
- EFTAs Faste Komité
- EFTA Parlamentarikerkomiteen
- EFTAs konsultative komité
- EFTAs overvåkningsorgan (ESA)
- EFTA-domstolen
- Financial Mechanism Office (FMO)

EFTA-sekretariatet er et hjelpeorgan for EFTA-statene. Hovedkontoret ligger i Genève, og der sitter ca. 30 ansatte. De har ikke noe med EØS å gjøre, og deres hovedoppgave er å fremforhandle frihandelsavtaler med tredjeland på vegne av alle de fire EFTA-statene (inkludert Sveits). Videre har EFTA-sekretariatet en avdeling i Brussel med ca. 60 ansatte. Deres oppgave er å bistå de tre EFTA/EØS-statene med den løpende utviklingen av EØS-avtalen, inkludert det praktiske arbeidet med å overta og tilpasse nye EU-rettsakter slik at de kan vedtas inntatt i EØS.² EFTA-sekretariatet er hjemlet i EFTA-traktaten fra 1960.

EFTAs Faste Komité er organet for politiske drøftelser innad i EFTA-pilaren mellom Island, Norge og Liechtenstein, og er hjemlet i en egen traktat mellom de tre statene. Hver stat skal være

² Se nærmere kapittel 6.4 om EFTA-sekretariatets rolle i den løpende utviklingen av EØS-avtalen.



Figur 5.3 Intet å fortolle

EØS-avtalen ankommer Norge på Fornebu flyplass. Lovrådgiver Henrik Bull (i midten) bar avtaledokumentet gjennom tollene. Han ble mottatt av ekspedisjonssjef Einar Bull (t.v.) og avdelingsdirektør Odd Fosseidbråten i UD.
Foto: Rolf Øhman/Aftenposten

representert og ha én stemme, og nesten alle vedtak må være enstemmige. Komiteen møtes i Brussel og bistås av EFTA-sekretariatet. Den har faste underkomiteer, som tilsvarende underkomiteene under EØS-komiteen, og som forestår den praktiske saksforberedelsen. Den faste komiteens viktigste oppgave er å være et forum der EFTA-statene kan samrå seg med hverandre før de møter EU, enten i EØS-rådet eller i EØS-komiteen.

Videre er det en felles *EFTA Parlamentarisk komité* og en *EFTAs konsultative komité*. Medlemmene er de samme som møter i EØS Parlamentarisk komité og EØS konsultative komité. Disse rådgivende EFTA-komiteene har også som hovedoppgave å være forberedende organer før man går i møte med EU, men møtes også i noen grad utover dette.

EFTAs overvåkningsorgan (ESA) og *EFTA-domstolen* er de to institusjonene som er etablert for å sørge for tilsyn og domstolskontroll med at EFTA-statene etterlever EU/EØS-retten på samme måte som i EU. De er hjemlet i en egen Avtale om Overvåkningsorgan og Domstol (ODA-avtalen) mellom de tre EFTA/EØS-statene. Dette er uavhengige organer. Prosedyrene for ESAs kontroll er kopiert fra Kommisjonens kontroll med EU-statene, og skal utføres på samme måte. ESA ledes av et kollegium på tre personer (en fra hver EFTA-stat) og har ca. 60 ansatte, som er lokalisert i Brussel. Prosedyrene for EFTA-domstolen er kopiert fra EU-domstolen. Det er tre dommere i EFTA-domstolen og et støtteapparat på ca. 10 personer. Domstolen er plassert i Luxembourg, i nærheten av EU-domstolen. Medlemmene av Kollegiet i ESA og de tre EFTA-dommerne er utpekt av nasjonale myndigheter, men skal ha sin lojalitet til institusjonene og EØS-avtalen, og kan ikke instrueres. ESA og EFTA-domstolen er grundig beskrevet senere i rapporten.³

Financial Mechanism Office (FMO) er et organ som ble etablert i 2004 for å administrere finansieringsordningene (EØS-midlene). Formelt er FMO en del av EFTA-sekretariatet, men det opererer med en viss grad av selvstendighet. I de senere år er FMO kraftig utbygget i pakt med økningen i EØS-midlene og har i dag over 50 ansatte, som er lokalisert i Brussel. Også denne institusjonen vil bli grundig beskrevet senere i rapporten.⁴

Som oversikten viser er det samlet sett et omfattende institusjonelt apparat som sørger for at EØS-avtalen fungerer slik den er ment. Dette

apparatet ble opprinnelig konstruert for 7 EFTA-stater, og da Finland, Sverige og Østerrike gikk inn i EU i 1995 var det spørsmål om det kunne videreføres. Partene kom til at det var mulig, og har så langt fått rett i det. Internasjonalt er en så institusjonelt utbygget organisasjon for bare tre små land noe av et særsyn.

5.2 Hovedtrekk ved Schengen-avtalen

Siden 2001 har Norge og Island deltatt fullt ut i EUs såkalte Schengen-samarbeid, gjennom en særskilt tilknytningsavtale som ble undertegnet i 1999. Dette omfatter felles regler for oppheving av indre grensekontroll, ytre grensekontroll, og tiltak for bekjempelse av grensekryssende kriminalitet.⁵

Bakgrunnen for den norske tilknytningsavtalen var at Danmark, Finland og Sverige ønsket å gå inn i Schengen i 1994–95. Dette ville skape problemer for den over førti år gamle nordiske passunionen, og førte til at også Norge og Island fremmet ønske om tilknytning. Etter to runder med forhandlinger – i 1995–96 og 1997–98 – ble en avtale undertegnet i 1999 og trådte i kraft våren 2001. Det var omfattende debatt om dette i Norge i denne perioden.

For Norge var et opprinnelig formål med Schengen å bevare den nordiske reisefriheten. Dette ble imidlertid raskt erstattet av et uttalt ønske fra norske myndigheters side om å ta del i de samarbeidsområder Schengen dekker, i første rekke bedre indre reisefrihet, felles ytre grensekontroll og kriminalitetsbekjempelse. I de senere år har tilknytningen til Schengen i norsk politisk debatt særlig vært begrunnet med behovet for internasjonalt politisamarbeid.

Schengen-avtalen er på samme måte som EØS en rammeavtale, med hovedprinsipper, som så er regulert videre i en omfattende sekundærlovgivning (*Schengen-acquis*). I likhet med EØS er samarbeidet dynamisk, og videreutvikles gjennom stadig nye rettsakter, som vedtas i EU og deretter gjøres til del av tilknytningsavtalen.

Selve tilknytningsavtalen til Schengen er kortfattet og består av 18 artikler, som regulerer de institusjonelle rammene. Det materielle innholdet er ikke inntatt direkte, men følger av artikkel 1, der det heter at Norge og Island skal knyttes til EUs virksomhet «på de områder som omfattes av bestemmelsene nevnt i vedlegg A og B til denne

³ Se kapittel 10.5 om ESA og 10.6 om EFTA-domstolen.

⁴ Se kapittel 24.1.3.

⁵ Schengen-avtalen er beskrevet og analysert nedenfor i kapittel 22.

avtale og videreutviklingen av dem». For å få oversikt over Schengen-avtalens innhold må man gå til vedleggene.

Hovedinnholdet i Schengen-regelverket er i første rekke:

- felles regler om passering av indre grenser
- felles regler for kontroll med ytre grenser
- felles regler om politisamarbeid og utlevering av lovbrytere
- et felles informasjonssystem for politi- og påtalemyndigheter
- felles visumregler og et felles informasjonssystem for visa-saker
- felles regler om retur av ulovlige innvandrere
- felles regler om personvern som skal følges av politi- og påtalemyndigheter
- felles regler om skytevåpen og ammunisjon

Hovedprinsippene er opprinnelig nedfelt i Schengen-konvensjonen fra 1990, som er en del av EU-retten, og som også er inntatt i vedleggene til den norske avtalen. Etter hvert er konvensjonen supplert med en omfattende sekundærlovgivning, som består av forordninger, direktiver og andre rettsakter, samt praktisk viktige retningslinjer i form av håndbøker og andre instruksjoner. Da Norge trådte inn i Schengen-samarbeidet i 2001 utgjorde dette allerede et stort regelverk, og det er videreutviklet i de ti årene som har gått.⁶

Ikke alle EU-statene er medlemmer av Schengen. Samtidig er det også åpnet for deltakelse fra tredjeland. Etter en prosess med gradvis utvidelse omfatter Schengen-området i dag alle EU-statene unntatt Storbritannia, Irland, Kypros, Bulgaria og Romania, og videre Island, Liechtenstein, Norge og Sveits. Utvidelsen av Schengen til også å omfatte de nye medlemsstatene i Øst-Europa var viktige endringer i denne delen av samarbeidet med EU.

I EU ble Schengen-samarbeidet i 1999 innlemmet i de ordinære beslutningsstrukturene i det som inntil Lisboa-traktaten var kjent som «tredje søyle». Det innebærer blant annet at vedtak fattes i Rådet, som møtes i form av justis- og innenriksrådet. Møtene forberedes på vanlig måte av embetsverket i Coreper (medlemsstatenes ambassadører til EU). Videre har Europaparlamentet, Kommisjonen og EU-domstolen fått økt kompetanse, og samarbeidet styres i større grad etter de samme regler og prinsipper som andre deler av EU-samarbeidet.

Norges institusjonelle løsning etter Schengen-avtalen er annerledes enn under EØS-avtalen, og gir kort fortalt mer formell og reell tilgang til beslutningsprosessene. Etter avtalens artikkel 3 er det opprettet et «fellesorgan», som kan tre sammen «på ministernivå, embetsnivå eller ekspertnivå, avhengig av omstendighetene». Det betyr at på dette området deltar Norge og de andre assosierte landene i substansdiskusjonene av sakene, men er ikke til stede når vedtakene treffes. I praksis betyr dette at Norge i Schengensaker ikke bare kan delta i arbeidsgrupper under Kommisjonen (som i EØS), men også på alle nivåer i strukturen under Rådet. Norske representanter møter i arbeidsgruppene som diskuterer nye forslag, på embetsnivå i komiteene, på ambassadørnivå i Coreper, og i det politiske arbeid i Rådet for justis- og innenriksaker, der representanter for politisk ledelse fra Justisdepartementet møter. Slik sett er Schengen-samarbeidet det området der Norge har best inntak til EUs beslutningsstrukturer, og dette fungerer i noen grad som et vindu inn i EUs indre prosesser.

Schengen-avtalens sluttakt pkt. 4 inneholder også en felleserklæring om parlamentariske konsultasjoner. Denne muligheten synes imidlertid ikke å være brukt i praksis.

Når EU vedtar nye Schengen-relevante rettsakter, skal disse deretter vedtas av Norge og de andre assosierte statene etter prosedyrer nedfelt i artikkel 8. Formelt skal Norge etter artikkel 8 (2) «på selvstendig grunnlag avgjøre om de skal godta innholdet». Men det er ingen «reservasjonsrett» eller rom for unntak eller forhandlinger. Der som Norge ikke godtar en ny rettsakt, skal avtalen etter en giljotinklausul i artikkel 8 (3) «anses opphørt». Så langt har dette ikke vært satt på spissen i norsk politisk debatt. I en del saker har det imidlertid vært diskutert med EU om nye rettsakter er «Schengen-relevante» eller ikke. Her har hovedmønsteret vært at Norge har ønsket en vid forståelse av avtalens omfang, mens EU har vært mer restriktiv.

Schengen-reglene er på samme måte som EØS-retten i seg selv kun folkerettslig forpliktende, og må gjennomføres av norsk lovgiver. Gjennom årene er det vedtatt en rekke lov- og forskriftsendringer som innfører Schengen-regler i norsk rett, og som regulerer blant annet norske borgeres reise- og bevegelsesfrihet i Schengen-området, norsk utlendingspolitikk og grenseforvaltning, politiets evne til kriminalitetsbekjempelse og betingelser for samarbeid med de andre Schengen-landenes politimyndigheter, håndvå-

⁶ Se nærmere kapittel 6.7 om utviklingen av Schengen-regelverket fra 2001 til 2011.

penforvaltning, samt politiets og påtalemyndighetens behandling av personopplysninger.

Gjennom Schengen deltar Norge i en rekke viktige ordninger, inkludert Schengen Information System (SIS) og det felles grensekontrollbyrået Frontex.

I EU var Schengen-samarbeidet opprinnelig av mellomstatlig karakter, men etter Lisboatraktaten har Kommisjonen og EU-domstolen fått kontrollkompetanse. For Norges del er det derimot ikke noe system for overordnet tilsyn og domstolskontroll, slik det er under EØS-avtalen gjennom ESA og EFTA-domstolen. Alle Schengen-stater er imidlertid underlagt tilsyn av de øvrige medlemsstatene ved en permanent rådsarbeidsgruppe: *Schengen Evaluation Working Party*. Arbeidsgruppen foretar inspeksjoner i medlemsstatene og de assosierte statene, gjennomgår hvordan de formelt og reelt gjennomfører Schengen-forpliktelsene, og rapporterer til Rådet. Dette deltar Norge i, og har ved anledninger ledet inspeksjoner i andre Schengen-land. Evalueringen av Norge i 2005 og 2006 ledet blant annet til endringer av norsk grenseforvaltning. En ny evaluering av Norges oppfyllelse av Schengen-forpliktelsene skal foretas i 2011.

5.3 Andre avtaler om justispolitikk

5.3.1 Oversikt

EUs justissamarbeid favner videre enn Schengen, og dekker det som nå kalles en felles politikk for «frihet, sikkerhet og rettferdighet». Fra norsk side har det i mange år vært uttalt politikk at man ønsker å knytte seg nært opp til denne delen av EU.⁷ I den grad det ikke omfattes av Schengen, har norske regjeringer derfor søkt å forhandle frem egne bilaterale avtaler. Gjennom årene er det inngått flere slike, på områdene politi- og påtalesamarbeid, asyl og innvandring og sivilrettslig samarbeid. Felles er at Norge her knytter seg til EUs regler fullt ut. Det er ingen særordninger eller unntak. Videre er det ikke noe institusjonelt apparat som gir Norge mulighet til å delta i den videre regelutformingen, som under EØS-avtalen og Schengen. Slik sett er dette avtaler som gir Norge dårlig inntak til EU-prosessene. Samtidig gir de omfattende tilgang til de operative nettverkene og informasjonsstrømmene i EU.

5.3.2 Avtaler om politi- og påtalesamarbeid

Norges avtale om samarbeid med *Den europeiske politienhet* (Europol) ble inngått i juni 2001. Europol ble operativt i 1999, og har som hovedformål er å bekjempe organisert og annen særlig alvorlig kriminalitet. Enhetens viktigste funksjon å lette utvekslingen av informasjon mellom nasjonale politimyndigheter, men fungerer også som et selvstendig mellomledd, og foretar herunder egne operasjonelle analyser. Hovedkvarteret ligger i Haag i Nederland. Bare EU-land kan være formelt medlem, men Norge har en omfattende samarbeidsavtale. Norge har til en hver tid en politisambandsmann i Europol. Tilknytningen til Europol ble politisk begrunnet med behovet for å bekjempe internasjonal organisert kriminalitet.

Norges avtale om tilknytning til *Det europeiske påtalesamarbeidet* (Eurojust) ble inngått i april 2005. Eurojust er EUs byrå for koordinering og samarbeid om påtalerettslige sider ved kriminalitetsbekjempelsen i Europa. Byrået ble opprettet i 2002 og har (som Europol) sitt hovedkvarter i Haag, hvor representanter for påtalemyndighetene i alle medlemsstatene sitter. Formålet med Eurojust er å fremme koordineringen mellom medlemsstatenes myndigheter i etterforskning av alvorlig kriminalitet som berører to eller flere medlemsland. Eurojust opererer også i fagteam som spesialiserer seg på ulike sakstyper. Gjennom Norges tilknytningsavtale har Riksadvokaten til enhver tid en norsk statsadvokat utplassert i hovedkvarteret, som deltar fullt ut i samarbeidet.

På utdanningssiden har EU et eget politiakademi, *European Police College* (Cepol). Dette ble opprettet i 2000 og har status som EU-byrå finansiert over EUs budsjett. Hovedkvarteret ligger i Bramshill i Storbritannia. Cepols målsetning er å utdanne erfarne politifolk med særlig vekt på alvorlig grensekryssende kriminalitet. Cepol gir ingen full politiutdanning, men utgjør et nettverk mellom politihøgskolene i EU. Den norske Politihøgskolen har en avtale med Cepol, som gjør høgskolen til tilknyttet medlem. Norske politifolk har gjennom en årrekke deltatt på Cepols kurs, seminarer og arrangementer.

Norges avtale om tilslutning til det såkalte *Prüm-regelverket* i EU ble undertegnet i november 2009. Hovedformålet med disse reglene er å effektivisere informasjonsutvekslingen mellom nasjonale politimyndigheter ved at de kan foreta automatiserte søk i hverandres databaser for DNA, fingeravtrykk og kjøretøy. Regelverket inneholder bestemmelser om personvern og datasikkerhet. Da det ikke var aktuelt å ta Prüm-samarbeidet inn

⁷ Dette er nærmere beskrevet nedenfor i kapittel 22.

i Schengen, ble det i stedet fremforhandlet en separat avtale mellom Norge og EU om dette. Avtalen ble godkjent fra EUs side i juli 2010, men er fortsatt ikke fremlagt for Stortinget, og har derfor ennå ikke trådt i kraft.

Videre har Norge og EU i 2003 inngått en parallellavtale om *gjensidig hjelp i straffesaker*. Avtalen slutter Norge til reglene i EUs konvensjon om gjensidig bistand i straffesaker, som gir statene rett og plikt til å samarbeide om sentrale skritt i rettergangen i straffesaker med internasjonale forgreininger. Konvensjonen forenkler og effektiviserer de regler som følger av Europarådets konvensjon på dette området. Selv om avtalen er fra 2003, er den ennå ikke trådt i kraft. Avtalen er nå godkjent i EU, men ennå ikke fremmet for Stortinget til samtykke.

Endelig inngikk Norge og EU i 2006 en avtale tilknytning til *den europeiske arrestordren*, som regulerer overlevering av lovbrøtere på grunn av straffbare forhold. Avtalen bygger på EUs regelverk om utlevering, og innebærer betydelige endringer sammenlignet med tidligere rett, ved at adgangen til å avslå en utleveringsbegjæring begrenses og saksbehandlingen gjøres enklere. Stortinget ga samtykke til avtalen i desember 2011.

5.3.3 Avtaler om asyl- og migrasjonssamarbeid

Norge inngikk i 2001 en avtale om tilknytning til EUs såkalte *Dublin-samarbeid*, som senere ble oppdatert i 2003 (Dublin II). Formålet med reglene er å hindre at asylsøkere blir henvist frem og tilbake mellom landene uten å få sin asylsøknad behandlet. Videre ønsket man å unngå at asylsøknader som blir fremmet i flere medlemsstater må behandles av mer enn én stats myndigheter (asylshopping). Reglene innebærer at asylsøkere som kommer til Norge via andre Dublin-land kan sendes tilbake dit uten at norske myndigheter må foreta en full asylbehandling. Dette er en praktisk sett viktig avtale for norsk innvandringspolitikk. Gjennom Dublin har Norge også en egen avtale om deltakelse i den felles europeiske databasen for fingeravtrykk av asylsøkere – *Eurodac*.

Dublin-samarbeidet gir ikke Norge full adgang til rådsstrukturen slik som Schengen-avtalen gjør. Tilknytningsavtalen til Dublin-regelverket etablerer imidlertid en Joint Committee med deltakelse fra de assosierte stater og EU ved Kommisjonen. Her drøftes spørsmål av prinsipiell karakter mellom partene. Norge blir på denne måten holdt oppdatert om utviklingen og har anledning til å

fremme innspill. Videre deltar norske myndigheter i løpende møter i Dublin Contact Committee og Eurodac expert meeting.

På bakgrunn av deltakelsen i Dublin-samarbeidet har norske myndigheter også blitt invitert med i mer uformelle samarbeid om utlendingsrettslige spørsmål. Norge deltar således i møtene for direktørene for EU-landenes utlendingsdirektorater: *General Directors' Immigration Services Conference*. Videre deltar Norge i asylekspertgruppen *Eurasil* under Kommisjonen. Norge er fra 2010 gjennom en egen avtale tilknyttet informasjonsnettverket *European Migration Network*, som består av nasjonale kontaktpersoner og Kommisjonen.

5.3.4 Andre justispolitiske avtaler

EUs justispolitiske samarbeid omfatter også det som med en samlebetegnelse kalles *sivilrettslig samarbeid*. Dette faller utenfor EØS-avtalen og Schengen. Norge er imidlertid knyttet til EUs regelverk om domsmyndighet og fullbyrding av dommer i sivile og kommersielle saker gjennom Luganokonvensjonen, som er gjennomført ved norsk lov i 1993 og 2009. Luganokonvensjonen er et sentralt regelverk som blir stadig viktigere i praksis.

Norske myndigheter har overfor EU signalisert at man ønsker å knytte seg til ytterligere regelverk innenfor EUs sivilrettslige samarbeid, men dette har så langt ikke lyktes.

5.4 Avtaler om utenriks, sikkerhet og forsvar

Etter 1994 har EU gradvis utviklet et utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeid, den såkalte Felles Utenriks- og Sikkerhetspolitikken (FUSP), som også omfatter forsvarspolitikken. EUs samarbeid på disse områdene er ikke dekket av EØS-avtalen. Norge deltar ikke i samarbeidet og det finnes heller ikke noen overordnet rettslig eller institusjonell ramme for samarbeidet med EU på det utenriks- og sikkerhetspolitiske feltet. Norge har likevel inngått en rekke avtaler som på ulike måter knytter Norge til ulike sider ved samarbeidet.⁸

For det første har Norge *avtaler med EU om utenrikspolitisk dialog*. Det omfatter en bilateral avtale om informasjonsutveksling om utenrikspolitiske spørsmål fra 1988, og en nærmere avtale

⁸ Dette er behandlet i kapittel 23, se særlig 23.3 for en gjennomgang av Norges avtaler på dette området.

om politisk dialog fra 1994–95. Dette omfatter faste møter og konsultasjoner, samt en viss kontakt med enkelte av EUs arbeidsgrupper for utenriks- og sikkerhetspolitikk. Avtalene åpner for at Norge kan slutte seg til EUs utenrikspolitiske erklæringer etter nærmere invitasjon, og det gjør man som regel. I de senere år har Norge sluttet seg til ca. 100 utenrikspolitiske erklæringer fra EU hvert år. Videre åpner avtalene for norsk tilslutning til EUs økonomiske sanksjoner mot tredjeland, og det er gjort i 7 saker i de senere år.

Siden begynnelsen av 2000-tallet har Norge deltatt i en rekke av EUs *sivile og militære krisehåndteringsoperasjoner*. De tre første gangene ble det inngått egne avtaler om dette. I 2004 ble det inngått en *rammeavtale*, som fastlegger kriteriene for fremtidig deltakelse. Til sammen har Norge deltatt i tre militære EU-operasjoner, syv sivile operasjoner og to fredsovervåkende operasjoner. Det største bidraget var deltakelsen i EU-operasjon Atalanta i Aden-bukten i 2009–10, da Norge sendte en fregatt med 150 mann for å bistå i piratjakt.

I 2005 inngikk Norge en avtale om *deltakelse i EUs militære innsatsstyrker*. Dette er kampstyrker som skal kunne settes inn i skarpe oppdrag. Norge bidrar under avtalen med ca. 150 mann som inngår i en brigade (Nordic Battle Group) sammen med svenske, finske, estiske og irske soldater. Brigaden har til nå stått i beredskap to ganger, første halvår av 2008 og første halvår av 2011. Den har så langt ikke vært kalt ut.

I 2005 undertegnet Norge en avtale om tilknytning til *Det europeiske forsvarsbyrået* (EDA). Dette er et EU-byrå som bistår medlemsstatene i å utvikle og anskaffe militært materiell, forskning på området m.m. Fra norske myndigheters side ble tilknytning ansett viktig både for Forsvarets innkjøp og utvikling og for norsk forsvarsindustri. Norge måtte arbeide hardt for å få en avtale, og fikk ikke den tilknytningen som man ønsket, men kan delta i byråets prosjekter og programmer, og er det eneste landet utenfor EU som har slik tilgang.

I 2001 inngikk Norge en avtale om tilknytning til EUs *satelittsenter*, og i 2009 sluttet Norge seg til EUs satelittprogram *Galileo*. Dette er et globalt satelittnavigasjonssystem som EU er i ferd med å bygge opp og som vil stå ferdig i 2019–20. Norge deltar med betydelige midler og har stilt territorium til rådighet for tre stasjoner på Svalbard, Jan Mayen og ved den norske Troll-basen i Antarktis. Galileo vil supplere GPS og føre til vesentlig bedre satelittdekning i nordområdene.

5.5 Avtalene om finansieringsordningene (EØS-midlene)

Da EØS-avtalen ble inngått omfattet den en såkalt Låne- og tilskuddsordning som fra norsk side var ment å vare i fem år og som hadde en ramme på ca. 125–150 millioner kroner i året. Da femårsperioden nærmet seg slutten i 1998 fremsatt EU krav om at ordningen måtte videreføres. Norge gikk etter hvert med på det, og det ble inngått en ny avtale for perioden 1999–2003 for det som senere er kalt *finansieringsordningen*, eller bare EØS-midlene. Dette er senere videreført gjennom nye avtaler for 2004–2009 og 2009–2014. Avtalene forhandles formelt innenfor rammene av EØS, men som separate prosesser. Norge har hele tiden insistert på at det ikke er noen formell plikt til å videreføre ordningen, men har i praksis motstrebende gått med på det. Bidraget er etter hvert vesentlig oppjustert, særlig i 2004, men også i 2009, og er i inneværende periode på til sammen ca. 2,8 milliarder kroner i årlig utbetaling. På grunn av uenighet med de andre EFTA-statene gikk man fra 2004 over til to separate ordninger – et felles EØS-bidrag (der Norge dekker ca. 95 prosent) og et eget norsk bidrag (Norway Grants).⁹

5.6 Andre avtaler (regionalpolitikk, fiskeri og landbruk)

I EU har det i mange år vært et omfattende løpende regionalpolitisk programsamarbeid som kalles *Interreg*. Interreg er ikke omfattet av EØS-avtalen, men allerede i 1995 søkte norske myndigheter tilknytning, og har siden deltatt aktivt. Det er ikke inngått noen formell rammeavtale for norsk tilknytning til Interreg, men det fungerer på mer uformell basis slik at Norge er velkommen til å slutte seg til de enkelte programmene og delprogrammene som foregår. Dette har norske myndigheter (sentralt og lokalt) i stor grad benyttet seg av, og Norge deltar for tiden i 11 Interreg-programmer innenfor tre ulike kategorier. Dessuten deltar Norge i et grenseregionalt samarbeid med Russland innenfor rammen av EUs nabo- og partnerskapsinitiativ (ENPI).¹⁰

EUs felles *landbrukspolitikk* er ikke omfattet av EØS-avtalen, og avtalen åpner heller ikke for frihandel med landbruksprodukter. I EØS-avtalen er det imidlertid inntatt bestemmelser om at partene

⁹ Dette er nærmere beskrevet i kapittel 24.

¹⁰ Dette er nærmere beskrevet i kapittel 18.4.

skal bestrebe seg på å utvikle handelen med landbruksvarer (artikkel 19) og bearbejdet landbruksprodukter (protokoll 3). På bakgrunn av dette er det gjennom perioden 1994–2011 inngått to særskilte avtaler etter artikkel 19 og ytterligere to avtaler etter protokoll 3¹¹. Den siste artikkel 19-avtalen ble inngått i 2010 og godkjent av Stortinget våren 2011. Omfanget av avtalene er relativt begrenset, og fra EUs side er det gitt uttrykk for misnøye over at man ikke har kommet lengre i å fremme handelen.

Norges forhold til EU på *fiskeriområdet* er komplekst og omfattende.¹² EUs felles fiskeripolitikk er ikke omfattet av EØS-avtalen og det er heller ikke frihandel med fisk og fiskeprodukter. Samtidig faller viktige deler av norsk fiskerisektor innenfor EØS-avtalens dekningsområde, slik som f eks eierskap til fiskemottak, foredling og oppdrettsanlegg. Videre har Norge en lang rekke

andre avtaler med EU på fiskerisektoren. Noen av dem går tilbake til 1970-tallet, mens andre er av nyere dato. Noen er klassiske bilaterale handelsavtaler og avtaler om forvaltning av felles fiskebestander. Andre har mer karakter av tilknytningsavtaler, og innebærer at Norge på selvstendig grunnlag har valgt å overta EU-regler, blant annet om bekjempelse av ulovlig fiske.

Norsk landbrukssektor og fiskerisektor er for øvrig sterkt påvirket av den såkalte *veterinæravtalen* fra 1998, som gikk ut på at Norge overtok hele EUs omfattende regelverk om matsikkerhet og veterinære forhold.¹³ Dette er imidlertid ikke en egen frittstående avtale, men en særskilt avtale om å utvide rekkevidden av EØS-avtalen. Mat- og veterinærreglene er følgelig en del av EØS, og har etter hvert vokst til å bli det kvantitativt største området av avtalen, med nærmere 40 prosent av rettsaktene.

¹¹ Dette er nærmere beskrevet i kapittel 21.3.

¹² Dette er nærmere beskrevet i kapittel 21.4.

¹³ Dette er nærmere beskrevet i kapittel 21.2.

Del II
EU-avtalenes utvikling og virkemåte



Figur 6.1 Sammen om EØS

Tidligere handelsminister Kaci Kullmann Five (H) (til venstre) og handelsminister Eldrid Nordbø (Ap) sammen på vei til Stortinget i 1990.

Foto: Aage Storløkken/VG

Kapittel 6

Utviklingen av avtalene med EU 1992–2011

6.1 Hovedtrekk

Norges forhold til EU er i dag helt annerledes enn da EØS-avtalen ble undertegnet i mai 1992. EØS-avtalen har utviklet seg dynamisk, og har vist seg å bli mer omfattende enn de fleste så for seg for tjue år siden, foruten å dekke langt flere land. Videre har Norge ved siden av EØS også inngått en rekke andre avtaler og ordninger med EU.

Utviklingen i Norges forhold til EU gjennom perioden 1992–2011 skyldes i all hovedsak at EU har endret seg. I dette tidsrommet har EU forandret seg fra å være et økonomisk samarbeid til å bli en langt bredere og dypere politisk union, som ved siden av handel og økonomi også omfatter blant annet felles valuta og pengepolitikk, justispolitikk, utenriks- og sikkerhetspolitikk og svært mye mer. Videre er EU utvidet fra 12 til 27 medlemsstater, og har dermed også endret karakter fra en vesteuropeisk til en langt mer alleuropeisk organisasjon. Knappt noen så for seg i 1992 at EU skulle bli hva det er i dag.

Dette har påvirket Norges forhold til EU. Hver større endring av EU har direkte eller indirekte ført til endringer i Norges forhold. Norge har stort sett fulgt etter, ofte noen skritt bak og litt løsere koblet opp, men likevel fulgt etter på det meste. Norges tilpasning har vært reaktiv, men den har gått én vei. Norge har gjennom hele perioden 1992–2011 blitt stadig tettere knyttet opp mot EU, og overtatt eller tilpasset seg stadig mer av EUs felles politikk og regler.

Vi kan sondre mellom (i) utviklingen av EØS-avtalen, og (ii) utviklingen utenfor EØS-avtalen. EØS-avtalen har utviklet seg innenfor sine egne rammer, men den har ikke blitt utvidet til å fungere som ramme for norsk tilknytning til EU på nye områder, slik man i prinsippet kunne ha sett for seg for tjue år siden, og slik den for så vidt formelt åpner for. I stedet er det inngått andre avtaler på de andre områdene. I det følgende skal vi se nærmere på utviklingen både innenfor og utenfor EØS.

En nøkkel til å forstå utviklingen i EØS er at avtalen er «dynamisk og ensartet» som det står i fortalen. Det betyr at avtalen skal utvikles dynamisk og ensartet med *utviklingen i EU*. Innenfor EØS har det vært en utvikling langs flere akser: gjennom utvidelse av antall EØS-stater, dynamisk tolkning og praktisering av regelverket, nye avtaler innenfor rammene av EØS og nye rettsakter.

På mange måter er den viktigste utviklingen knyttet til utvidelsen av antallet EØS-stater. Den første endringen skjedde i 1995. Tre stater gikk over fra EFTA til EU. Endringen var en forskyving. EFTA ble mindre og EU større. Denne utvidelsen endret også Norges forhold til EU. Finland og Sverige ble EU-stater. Norge fikk en nær 2000 km grense mot EU.

Deretter kom utvidelsen av EU i 2004 med ti land, og i 2007 med to til. Denne utvidelsen medførte samtidig en utvidelse av EØS, om enn uten at Norge hadde særlig deltakelse i selve beslutningen om å utvide EU. Utvidelsen fikk heller ikke mye oppmerksomhet i norsk samfunnsdebatt. Men beslutningen var på mange måter en av de viktigste som har skjedd for EØS i hele perioden, både prinsipielt, politisk og mer konkret. EU endret karakter og dermed også Norges forhold til Europa mer generelt. Den viktigste håndfaste virkningen av EØS-utvidelsen har så langt vært utvidelsen av det felles arbeidsmarkedet og arbeidsinnvandringen etter 2004.

I perioden har også partsforholdet i EØS-avtalen endret seg fra 12:7 da avtalen ble forhandlet til 27:3 i dag, og der de tre på EFTA-siden er svært små. Størrelsesordenen i befolkning er 500:5 millioner. Samtidig har befolkningen i EFTA-landene over gjennomsnittlig kjøpekraft. Styrkeforholdet har som sådan ingen formell betydning for avtalen, men stor reell betydning for hva den er og hvordan den fungerer politisk. I topilar-systemet har den ene søylen blitt bredere, mens den andre har blitt spinklere.

Et annet forhold er utviklingen gjennom dynamisk tolkning og praktisering av EØS. Den underliggende EU-retten utvikler seg ikke bare gjen-

nom formelle endringer og nye rettsakter, men også gjennom hvordan regelverket stadig tolkes av EU-domstolen og praktiseres av Kommisjonen og medlemsstatene. Fordi EØS skal være «ensartet» gjelder det også at tolkningene skal være lik i EØS som i EU. Utviklingen i tolkningen av reglene er fulgt opp av EFTA-domstolen og ESA. Gradvise endringer i tolkningen av reglene har gjort at avtalen har utviklet seg, og vist seg å ha betydning på langt flere måter og flere områder enn man så for seg opprinnelig.

Samarbeidet med EU er også kjennetegnet ved at det er utviklet nye avtaler innenfor rammene av EØS. Det er i utgangspunktet flere muligheter for slike utvidelser i avtalen, blant annet gjennom protokollene. En av de viktigste utvidelsene var at et helt nytt saksområde ble tatt inn i 1999, gjennom den såkalte veterinæravtalen. Dette regelverket for mat og veterinære spørsmål har senere vist seg å bli blant det største enkeltområdet i EØS målt i antall rettsakter. Litt under halvparten av alle nye rettsakter kommer innenfor dette feltet. For det andre har Norge inngått stadig nye avtaler om norsk deltakelse i EU-byråer og EU-programmer. For det tredje er det hvert femte år forhandlet stadig nye avtaler om «EØS-midler». For det fjerde er det etablert prosedyrer i EØS-avtalen for nye handelsavtaler om landbruk og fisk. I perioden er det inngått flere nye avtaler om samarbeid og samhandel innenfor disse områdene.

Den mest synlige utviklingen er likevel gjennom nye rettsakter. Prinsippet i EØS-avtalen er at nye EU-rettsakter som er relevante for EØS skal tas inn i avtalen. I hele perioden har det vært en høy lovgivningsaktivitet i EU og dette har ført til at EØS-avtalen har vokst betydelig i omfang. I papirversjonen av EØS har avtalen vokst fra å være drøyt én til ca. fem-seks hyllemeter (med tynt papir og liten skrift). Målt i antall rettsakter har avtalen vokst fra 1849 ved undertegningen i mai 1992 til 8311 ved utløpet av 2010. Med andre er det tatt inn 6462 rettsakter gjennom perioden, eller i gjennomsnitt ca. 380 rettsakter i året.

Begrepet «rettsakt» dekker mye, og ikke bare de to typene EU-lovgivning (direktiver og forordninger), men også enkeltvedtak og ikke-bindende retningslinjer (som ofte kalles *soft law*). Det er også viktig å sondre mellom brutto og netto tall. Mange rettsakter erstatter tidligere rettsakter, eller er tidsbegrenset. Ved inngangen til 2011 var det 4502 netto rettsakter, eller gjeldende rettsakter, hvorav 2718 er lovgivningstekster (1369 direktiver og 1349 forordninger). Men det er fortsatt en

formidabel utvikling sammenlignet med starten i 1992.

De aller fleste EU/EØS-rettsaktene har vært politisk ukontroversielle. Fra tid til annen er det likevel noen som viser seg å være vanskelige for Norge, eller som vekker politisk strid internt i Norge. Dersom de er vanskelige for Norge kan det være ønsker om å få særskilte tilpasninger eller unntak. Rent tekniske tilpasninger er vanlig, men disse endrer ikke vesentlig på innholdet. Materielle unntak er derimot meget vanskelig å få EU med på. Det kan også synes som om det er blitt vanskeligere gjennom perioden. Det er kun noen få slike unntak som er oppnådd i de senere år. Det finnes derimot en rekke unntak for Liechtenstein og Island, men dette skyldes deres særlige geografiske forhold.

Nye rettsakter legges ikke automatisk til EØS-avtalen. EFTA-statene i EØS har ikke overført formell lovgivningsmyndighet og må formelt samtykke eksplisitt hver gang en ny EU-rettsakt skal inn i EØS. Dersom det er politisk strid i en EFTA-stat om en ny rettsakt vil det derfor reises spørsmål om å si nei til å ta rettsakten inn i EØS selv om den er EØS-relevant. Formelt sett gir avtalen en rett til dette. Det er dette som gjerne kalles «veto-retten» eller «reservasjonsretten». Reservasjonsretten er reell og er et viktig element i EØS-avtalen. Så langt ennå ikke brukt i praksis av noen av de tre EFTA-statene. Samtlige EFTA-stater har akseptert samtlige av de 6462 nye rettsaktene.

I perioden har det likevel vært en løpende diskusjon om «reservasjon» i norsk politikk. Det er nesten til enhver tid en debatt gående om å bruke reservasjonsretten. Til sammen er dette likevel ikke diskutert i noe høyt antall saker. Utvalget har kartlagt disse diskusjonene og sett nærmere på de gangene minst ett av de politiske partiene på Stortinget under konsultasjon i Europautvalget har tatt opp reservasjon som tema. Ut fra dette kriteriet er reservasjonsretten vurdert brukt i til sammen 17 saker på 18 år. Spørsmålet om reservasjon er med andre ord bare tatt opp og problematisert for et par promille av det totale antall rettsaktene som har vært aktuelle. Og i de aller fleste sakene der dette har vært tatt opp har det bare vært ett eller et par-tre partier eller representanter som har ønsket å bruke reservasjonsretten. Det har stort sett vært et bredt flertall som har ønsket å ta inn rettsaktene.

I de senere år har det imidlertid vært en viss endring. Reservasjonsretten er hyppigere trukket frem i media. Diskusjonen om tjenestedirektivet var lange, mens datalagringsdirektivet gikk gjennom Stortinget med relativt knapt flertall i april

2011. Og etter vedtak på Arbeiderpartiets landsmøte samme måned om å reservere seg mot EUs tredje postdirektiv, har regjeringen varslet at de vil kunne bruke reservasjonsretten. Regjeringen for tiden i gang med uformelle fasene av en mulig reservasjonsprosess. Hvordan dette vil utvikle seg, og om det blir den første reservasjonen i EØS-avtalens historie, gjenstår å se.

Bruk av reservasjonsretten er på den ene siden en formell rett, på den annen side er det et brudd med prinsippet om dynamisk ensartethet mellom EØS og EU. Det innebærer også en forpliktelse på partene til å sammen finne godtagbare løsninger. Å bruke reservasjonsretten utløser derfor formelle prosedyrer og tiltak. Prinsippet er at den «berørte del» av EØS-avtalen da skal settes ut av kraft. Hva dette nærmere vil innebære ennå ikke testet ut, og ganske uklart. Tolkningen er i noen grad et rettslig spørsmål, men først og fremst politisk, og i siste hånd opp til EU. Denne suspensjonen er ikke å forstå som et straffetiltak men som en tilpasning for å håndtere en situasjon med ulik rettstilstand i EU og i EFTA/EØS.

Mange av rettsaktene legges til uten noen større behandling. Men nye rettsakter av særlig viktighet må godkjennes av Stortinget etter Grunnloven § 26 annet ledd før de blir bindende for Norge. Stortinget har gjennom perioden 1992–2011 behandlet til sammen 287 saker om utvidelse av forpliktelsene overfor EU, de fleste i forhold til EØS. Samtlige er vedtatt, derav 265 enstemmig. Det har vært dissens i bare 22 av disse.

De ulike mekanismene – geografisk utvidelse, nye delavtaler, nye rettsakter, nye tolkninger og ensidig tilpasning – har til sammen bidratt til en omfattende utvidelse av Norges tilknytning til EU. Alle mekanismene har trukket i samme retning og har bidratt til at EØS-avtalen er mye mer omfattende enn da den ble undertegnet, og mer omfattende enn de fleste så for seg for tjue år siden. Samtidig er dette i tråd med hvordan avtalen opprinnelig ble utformet. EØS-avtalen var utformet som en som en dynamisk avtale, som løper på ubestemt tid. Det ligger derfor i avtalens natur at avstanden til opprinnelig innhold og forventninger per definisjon vil bli større for hvert år som går.

Samtidig har ikke EØS-avtalen utviklet seg utover sine opprinnelige rammer. Kjernen er fortsatt knytte til det indre marked med noen tilhørende områder. Riktignok har rammene blitt tøyde i noen grad, for eksempel er det tatt inn nye saksområder som har vært i grenseland, for eksempel klima, og avtalen har også fått betydning på områder der det ikke var forventet, for eksempel spør-

mål om konsesjoner og vannfall, men for øvrig er rammene ikke utvidet. EØS-avtalens hoveddel er heller ikke revidert. Når Norge har knyttet seg til EU på helt andre områder, som for eksempel på justis og utenriks, har dette skjedd utenom EØS og gjennom andre avtaler.

Norge har inngått et stort antall avtaler med EU. Av de andre avtalene er Schengen den viktigste. Schengen-avtalen ble fremforhandlet i to runder, i 1996 og 1999, og trådte i kraft fra 2000. På samme måte som EØS er også dette en dynamisk rammeavtale, som skal utvikle seg løpende i tråd med EU-retten, og ta inn i seg nye rettsakter. Samarbeidet innenfor justisfeltet har vært et område med betydelig utvikling i EU i det siste tiåret. Da Schengen-avtalen ble inngått inneholdt den 147 rettsakter, senere løpende inntatt 158 nye rettsakter, til sammen utgjør dette 305 rettsakter. Heller ikke her har Norge formelt overført lovgivningskompetanse og må derfor eksplisitt stemme for en hver ny rettsakt. På sammen måte som i EØS kan Norge formelt nekte å slutte seg til, men her det ingen «reservasjonsrett». I stedet er det en «giljotin-klausul». Dersom Norge sier nei til en ny rettsakt, ryker hele avtalen for vår del.

De andre avtalene Norge har med EU finner vi særlig innenfor to områder. For det første er det et stort antall avtaler innenfor justispolitikken, for det andre er det etter hvert kommet et antall avtaler med EU innenfor utenriks, sikkerhet og forsvarspolitikken. Dynamikken innenfor disse avtalene er noe annerledes enn for Schengen og EØS. Det er ikke noen faste prosedyrer og avtalene er mer enkeltstående. Det er i all hovedsak Norge som i praksis henvender seg til EU og ber om å få tilknytning. EU har i de fleste tilfellene (men ikke alltid) helt eller delvis går med på at Norge kan slutte seg til samarbeidet. Videre har det på utenriksfeltet i noen grad utviklet seg mer uformell praksis for at Norge slutter seg til de fleste utenrikspolitiske erklæringene EU vedtar, samt innfører likelydende sanksjoner mot stater som EU har besluttet å sanksjonere.

Samlet sett har det vært en omfattende utvikling i avtalene med EU, både i bredden og dybden. Avtalene dekker flere saksområder og de er mer inngripende. Norges avtaler med EU er således helt annerledes i 2012 enn de var i 1992. Utviklingen har samtidig hele tiden gått én vei. Nye avtaler legges til og samarbeidet utvides. Det er ingen eksempler så langt på at avtaler er blitt sagt opp eller reversert. Det er flere drivkrefter som gjerne virker sammen og som trekker i samme retning. Utviklingen er i stor grad en reaktiv prosess som drives frem av utviklingen i EU. Norge har samti-

dig stadig søkt å utvide samarbeidet, utvidelsene har som oftest hatt bred enighet. Det er også et visst innslag av mer autonome rettslige og administrative prosesser. Samarbeidet drives frem både av et ønske om å realisere felles politiske interesser og verdier, men det drives også av en funksjonell dynamikk. Samarbeid på ett område utløser ofte samarbeid på et annet.

6.2 Utviklingen av EU og Norges løpende tilpasning

6.2.1 Traktatendringene i EU – og betydningen for Norge

EØS-avtalen ble utformet i en periode da EU var mellom Enhetsakten (1987) og Maastricht-avtalen (1992), og er et produkt av det. Den reflekterer EU (eller rettere EF) slik organisasjonen var i denne perioden, som et økonomisk fellesskap som var opptatt av å utvikle et mer effektivt indre marked. EØS-avtalen var et direkte resultat av EFs «prosjekt indre marked» og det var dette EFTA-statene den gang knyttet seg til.

EØS-avtalens hoveddel er følgelig avgrenset til det Romatraktaten inneholdt på slutten av 1980-tallet etter revisjonen i Enhetsakten. Det gjelder både hvilke områder som er dekket av avtalen og hvordan bestemmelsene er utformet. Ordlyden i EØS-avtalens hoveddel speiler fortsatt ordlyden i enkelte av Romatraktatens artikler slik de lød den gang, også der de senere er endret. Institusjonelt er EØS-avtalen utformet med sikte på samarbeid med EF anno 1987–92, med alle formelle kanaler inn mot Kommisjonen, som i den perioden på mange måter var den viktigste institusjonen i EU.

Etter at EØS-avtalen ble utformet, har det vært fire større traktatendringer i EU – oppkalt etter fire byer – Maastricht, Amsterdam, Nice og Lisboa. Hver av disse har endret EU institusjonelt og materielt. Ingen av dem har direkte endret EØS-avtalen. I motsetning til traktatene i EU er hoveddelen i EØS-avtalen ikke revidert, og speiler fortsatt på mange måter EF 1987–92. Den er temmelig «åttitalls», som en ledende norsk politiker har påpekt. Samtidig har de fire store traktatendringene i EU hver på sitt vis endret rammene eller på annen måte påvirket Norges forhold til EU.

Maastricht-avtalen

Maastricht-avtalen ble undertegnet i februar 1992, og trådte i kraft i november 1993. Traktaten medførte meget store endringer, symbolisert ved at EF ble til EU. Traktaten reviderte det klassiske

økonomiske samarbeidet og føyde på to «pilarer» til – justis og utenriks. Traktaten la også grunnlaget for den økonomiske og monetære union, som senere førte til felles sentralbank og valuta. Undertegningen av Maastricht-traktaten var kanskje til nå det største enkeltskritt til nå i forhold til utvidelse av EU-samarbeidet i dybden.

Forhandlingene om Maastricht-traktaten pågikk samtidig med EØS, og den ble undertegnet i februar 1992, tre måneder før EØS-avtalen ble undertegnet i mai samme år. Likevel ble endringene i EU i det hele tatt ikke brakt inn i EØS-prosessen. Det er i ettertid slående å se hvordan EØS-prosessen hva uberørt av disse endringene, men det har flere forklaringer. For det første var partene allerede i gang på EØS-spolet, og ikke noen av partene ønsket å blande EØS sammen med Maastricht. Flere av EFTA-statene var allerede også i gang med å vurdere medlemskap. Det er uansett påfallende at man i mai 1992 likevel undertegnet en avtale som knyttet EFTA-statene til «EU av i går» – og det er også bemerkelsesverdig at dette ikke i større grad er behandlet i dokumentene fra den gang, eller problematisert under den norske debatten om godkjenning av EØS-avtalen høsten 1992.

Det som senere har skjedd, er at utvidelsene av EU i Maastricht-avtalen har hatt stor betydning for Norges tilknytning, både innenfor og utenfor rammene av EØS. I første pilar brukte EU etter hvert nye hjemler i Maastricht-traktaten til å videreutvikle samarbeidet, og dette har skapt dynamikk som har gått rett inn i EØS. Og for de to andre «pilarene» som ble skapt med Maastricht-traktaten, ble det siden en utfordring for Norge, som man gradvis og etter hvert har søkt å tilnærme seg – men da utenfor EØS og gjennom andre avtaler.

Amsterdam-traktaten

Amsterdam-traktaten ble undertegnet i oktober 1997 og trådte i kraft i mai 1999. Den inneholdt en del institusjonelle reformer, som blant annet styrket Europaparlamentets stilling. Den viktigste konsekvensen for Norge var at EU gjennom denne traktaten tok det såkalte «Schengen-samarbeidet» inn som en formell del av EU. Opprinnelig var dette samarbeidet fra 1985 og utover utviklet mellom EU-land, men på utsiden av EU-traktene. Rett før Amsterdam-traktaten ble undertegnet, hadde Norge og Island akkurat gjort seg ferdig med forhandlinger og undertegnelse av en avtale om tilknytning til Schengen. På grunn av traktatendringene måtte forhandlingene åpnes på nytt,

og gå en ny runde, denne gangen som spørsmål om tilknytning til en del av EU-samarbeidet. Ved siden av å integrere Schengen, la Amsterdam også grunnlaget for et bredere samarbeid om justispolitikk, som Norge senere i betydelig grad har knyttet seg opp til.

Gjennom Amsterdam-endringene ble det også tatt inn en del nye bestemmelser i traktatene om blant annet sysselsetting, kultur m.m. som nok ville ha vært inntatt i EØS-avtalens hoveddel dersom de hadde foreligget noen år tidligere. Men ettersom det så langt ikke har vært aktuelt å revidere hoveddelen, har dette ikke skjedd.

Nice-traktaten

Nice-traktaten ble undertegnet i 2001 og trådte i kraft i 2003. Den inneholdt først og fremst institusjonelle endringer i EU, og målet var å berede grunnen for en større utvidelse av EU til også å omfatte de nye demokratiene i Øst- og Sentral-Europa. Endringene med Nice-traktaten hadde ingen direkte betydning for EØS og Norge, men den indirekte virkningen var stor – da de nye reglene kort etter ble tatt i bruk til å utvide EU med 10 nye medlemsland fra 2004. Samtidig ble også EØS utvidet på samme måte. Slik sett kan Nice-traktaten sees som en merkestein i EØS-avtalens utvikling, selv om den vel aldri har vært sett på som dette.

Charteret og konstitusjonsprosessen

I perioden 2000–2003 foregikk det to andre viktige traktatprosesser i EU som fikk minimal oppmerksomhet i Norge, og som heller ikke formelt sett har hatt nevneverdig betydning for EØS-avtalen eller andre sider ved Norges forhold til EU. Det første var at EU i desember 2000 vedtok egne menneskerettighetsregler – det såkalte Charteret. Dette hadde fra starten av en litt uklar rettslig status, og ble først med Lisboa-traktaten fra 2009 gjort til rettslig bindende rett. Men prinsipielt var det av betydningen at EU vedtok sin egen rettighetserklæring.

Dette fikk ingen betydning for EØS-avtalen. Det har vært en viss teoretisk debatt om EUs menneskerettigheter kan tolkes bakveien inn i EØS-retten, men de fleste er enige om at det ikke er mulig, og det har heller ikke vært noen andre fremstøt for å regulere dette området mellom EU og Norge. I motsetning til internt i EU, inneholder avtaleverket mellom EU og Norge ikke noen menneskerettighetsregler.

Den neste store traktatprosessen i EU var at man i perioden 2001–2003 utformet utkast til en «konstitusjon» for EU, som skulle erstatte de tidligere traktatene. Denne konstitusjonen ble undertegnet av de 25 medlemsstatene i oktober 2004, og etter hvert ratifisert av 18 av dem, men etter avvisning i folkeavstemninger i Frankrike og Nederland, ble den skrinlagt i 2005. Slik sett fikk dette ingen direkte eller indirekte betydning for EØS eller andre sider ved Norges forhold til EU. I motsetning til de ti kandidatlandene på den tiden, samt andre land med status av søkerland (Tyrkia), hadde Norge heller ikke observatører på plass under de omfattende politiske og konstitusjonelle prosessene som ledet frem til utkastet, og var i det hele tatt svært distansert fra det hele. Dersom konstitusjonen hadde blitt vedtatt, ville den ha hatt store virkninger også for Norges forhold til EU. Men Norge var i liten grad koblet opp mot prosessene, og det var liten oppmerksomhet rundt dem i norsk samfunnsdebatt.

Lisboa-traktaten

Lisboa-traktaten ble undertegnet i desember 2007 og trådte i kraft i desember 2009. Den kom i stedet for den skrinlagte Konstitusjonen, men inneholder mange av de samme materielle og institusjonelle reglene, og har medført omfattende rettslige og politiske endringer i EU. Dette har så langt ikke formelt medført behov for revisjon av EØS eller noen av de andre avtalene Norge har med EU. Men reelt sett har Lisboa-traktaten påvirket Norges forhold til EU på flere måter.

En av de mest prinsipielle utfordringene for Norge ved Lisboatraktaten er at den opphevet den tidligere «søylestrukturen», som delte EU-samarbeidet formelt opp i tre deler – (i) EF (det indre marked med mer), (ii) utenriks- og sikkerhetspolitikken, og (iii) såkalte rettslige og indre anliggende (justispolitikk med mer). Dette er nå avviklet i EU, og de tre områdene er i større grad integrert, selv om det fortsatt er skillelinjer og det er fortsatt noe ulike beslutningsregler for de ulike områdene. For Norge er denne endringen problematisk fordi de norske avtalene fortsatt i hovedsak er basert på søyletenkningen. EØS gjelder kun for saksområder som lå i første søyle, mens man har andre avtaler på de områdene som tidligere lå i annen og tredje søyle.

En annen endring for Norge med Lisboatraktaten er de interne institusjonelle endringer i EU som den medførte, med blant annet styrking av Det europeiske råd og Europaparlamentet. Dette er institusjoner som det kan være vanskeligere for

norske myndigheter å forholde seg til enn Kommissjonen og Rådet. Videre etablerte EU med Lisboa en ny felles utenriktjeneste (EEAS). Dette har ført til visse endringer i hvordan EU håndterer forholdet til Norge, og en bekymring på norsk side for om det i praksis vil bli nedprioritert. Den viktigste langsiktige utfordringen for Norge er likevel at EU er i ferd med å utvikle et utenrikspolitisk apparat som skal bidra til en sterkere koordinering av EU statenes utenrikspolitikk.

6.2.2 EU gjennom vekst og krise – betydning for Norge?

EU utvikles og endres stadig. Noen av traktatrevisjonene har vært viktige, mens andre har bragt lite nytt og har i stor grad vært kodifisering av praksis som gradvis allerede hadde vokst frem. Utviklingen i EU er derfor ikke bare knyttet til de store traktatendringene, men også av mange dag-til-dag beslutningene. Utviklingen drives i høy grad frem av at det foregår en stadig løpende lovgivning, utvikling av rettspraksis og forvaltningsintegrasjon. Her har aktiviteten i perioden vært ganske jevn og trutt mot en stadig mer omfattende europeisk samarbeid og integrasjon.

Dersom vi ser EU i de siste tyve år har utviklingen gjennomgått ulike faser, og det har vært preget av mange ulike faktorer og hendelser. I noen perioder har det vært store spenninger og indre kriser, mens i andre perioder har det vært betydelig dynamikk og samarbeid mellom medlemsstatene.

Perioder med optimisme og stor tro på europeisk samarbeid har blitt avløst av perioder med kritikk og skepsis mot europeisk integrasjon. Pendelen har svingt flere ganger. Utvidelsen av EU i 2004 til Øst- og Sentral-Europa markerte kanskje høydepunktet for optimismen, mens EU nå er inne i en av sine aller vanskeligste perioder med betydelig krise i eurosamarbeidet og i mange av medlemsstatenes statsfinanser.

På samme måte som det har vært svingninger i EUs utvikling har det også vært svingninger i oppslutningen om EU blant EUs borgere og politiske ledere. Begge deler har i perioder variert. De henger naturligvis sammen i noen grad, men ikke uten videre og ikke fullt ut.

Oppslutningen om EU blant EUs borgere var størst tidlig på 1990-tallet (det vil si ved forhandlingene om EØS) og utover på 2000 tallet. Oppslutningen i EU har vært lavest i perioden 1996–1997 og i 2010–2011. Flere faktorer forklarer svingningene, men holdningene synes i stor grad å svinge med økonomiske konjunkturer. I perioder med

god økonomisk utvikling og lav arbeidsløshet er ofte oppslutningen om EU stor blant EUs borgere, mens oppslutningen er noe lavere i perioder med svakere økonomisk utvikling og høyere arbeidsløshet.

Nordmenns holdninger til EU-samarbeidet har også variert i perioden. Men i Norge er mønsteret omvendt. I perioder med svak økonomisk utvikling og høyere arbeidsløshet er oppslutningen om norsk medlemskap i EU høyere enn i perioder med god økonomi og lav arbeidsløshet.

De mange krisene og svingningene i EU har så langt i liten grad påvirket Norges tilknytningsform og tilpasning. Omfang og hastighet på EU-tilnærmingen synes så langt å være påfallende stabil. Norge og norsk økonomi berøres naturligvis av EUs utvikling, men selve tilknytningsformen har forblitt uforandret og har i liten grad blitt påvirket.

Kriser i EU har også ofte medført nye initiativer. EUs responser på krisene har derfor ofte kommet til Norge som nye rettsakter som legges til EØS-avtalen eller andre avtaler Norge har til EU.

Den pågående eurokrisen utgjør et spesielt tidspunkt for Utvalget å evaluere Norges forhold til EU. EU og EUs medlemsstater er midt oppe i det mange ser som den største krisen på svært lenge for EU – og noen ser dette som en eksistensiell krise – en krise som man ennå ikke vet hvordan vil slå ut for EU-samarbeidet. Det kan føre økt integrasjon (i likhet med det vi har sett i forbindelse med mange tidligere kriser) eller til et større tilbakeslag i integrasjonen (det har vi få andre eksempler på). Utfallet er usikkert.

Eurokrisen og krisen i statsfinansene i mange av EUs medlemsstater har så langt formelt sett ikke hatt noen formell eller direkte innvirkning på den norske tilknytningsformen eller Norges avtaler med EU. Den har ikke krevd noen institusjonelle endringer og Norge er også utenfor euroen. Krisen vil derimot ventelig kunne ha stor betydning økonomisk og politisk. En del av de tiltakene som er innført i EU for å styrke kontrollen med finanssektoren er også EØS-relevante.

6.3 Utvikling og endringer av EØS-avtalen 1992–2011

6.3.1 Oversikt

Et grunnleggende trekk ved EØS-avtalen er at den er langt mer dynamisk enn noen annen folkerettslig avtale Norge har inngått. Gjennom perioden 1992–2011 har den utviklet seg på betydelig,

og på flere måter, og fremstår i dag som langt bredere og dypere enn da den ble undertegnet for tjue år siden.

For noen har dette kommet som en overraskelse. Men det er slik EØS-avtalen hele tiden har vært ment å fungere, og dette den er konstruert for. Gjennom EØS-avtalen koblet EFTA-statene seg til deler av EU-samarbeidet. EU er et politisk fellesskap i stadig endring. EFTA-statene heftet seg på dette i 1992, men det ville vært både politisk og rettslig umulig å fryse fast EØS-avtalen til EU anno 1992, mens EU selv fortsatte å utvikle seg. Dersom EFTA-statene skulle få adgang til å delta i Det indre marked, var det fra EUs side en klar forutsetning at EØS-avtalen måtte videreutvikles løpende i pakt med den underliggende EU-retten, på en «dynamisk og ensartet» måte, som det står i fortalen til avtalen.

Dette var forutsetningen for tjue år siden, og slik har det også fungert i praksis. Gjennom hele perioden 1992–2011 har EØS-avtalen utviklet seg løpende, og på en slik måte at hensynet til ensartethet med EU-retten er ivaretatt. Et særtrekk ved EØS sammenlignet med andre folkerettslige avtaler er nettopp at den har prosedyrer og mekanismer som gjør den enklere å oppdatere og videreutvikle løpende.

Selv om EØS-avtalen på denne måten er dynamisk, har selve rammeverket for avtalen ligget fast i tjue år. Mens EU-traktatene som vist ovenfor er revidert en rekke ganger i perioden 1992–2011, er EØS-avtalens hoveddel ikke revidert. I den grad Norge og de andre EFTA-statene har ønsket tilknytning til EU på helt nye områder, har dette skjedd gjennom nye avtaler utenfor EØS (Schengen m.m.). De ytre rammene for EØS-samarbeidet er i hovedsak de samme som da den ble undertegnet for tjue år siden. Men innenfor disse rammene har det vært en kraftig utvikling, i pakt med utviklingen i den underliggende EU-retten.

En grunnleggende sontring går mellom utvikling av EØS som Norge og de andre EFTA-statene er forpliktet til gjennom avtalen, og frivillig videreutvikling ut over dette, gjennom nye delavtaler innenfor rammene av EØS.

Forpliktelsen til løpende å oppdatere EØS-avtalen i tråd med EU-retten omfatter for det første en plikt til å overta ny EU-lovgivning (rettsakter) på de områdene som er dekket av EØS. For det andre er det en forventning om at avtalen også skal utvikle seg i tråd med tolkningen og praksisen av den underliggende EU-retten. For det tredje er det en forutsetning om at EØS-avtalen også skal utvides geografisk, etter hvert som EU

får nye medlemsstater. Når EU utvides, utvides også EØS-avtalen.

Ved siden av forpliktelsen til å løpende utvikle EØS på de områdene som avtalen dekket ved undertegnelsen i 1992, er det også mekanismer for å videreutvikle den til å omfatte nye områder, dersom partene er enige om det. Dette foregår i hovedsak som en frivillig prosess, der det som hovedregel er Norge og de andre EFTA-statene som tar initiativ til nye samarbeidsformer. Det omfatter blant annet overtakelsen av hele EUs regelverk for mattrygghet og veterinære forhold i 1998, og en lang rekke avtaler om tilknytning til nye EU-programmer, EU-byråer m.m. På noen områder er det også EU som har presset på. Det omfatter i første rekke nye delavtaler for økt handel med fisk og landbruksprodukter, samt nye avtaler om økonomisk bidrag gjennom de såkalte EØS-midlene.

Den største og mest synlige utviklingen av EØS-avtalen er gjennom overtakelse av nye rettsakter. Dette er behandlet nedenfor i kapitlene 6.4 og 6.5. Men først skal vi se på noen av de andre måtene avtalen har utviklet seg på.

6.3.2 EØS-avtalens hoveddel som fast ramme for samarbeidet

EØS-avtalens hoveddel er en relativt kort tekst, som omfatter 129 artikler, og som fyller mye av den samme funksjonen som de grunnleggende traktatene i EU. Her finner vi de materielle og institusjonelle hovedreglene. Hoveddelen angir rammene for EØS-samarbeidet, og alle de utfyllende reglene (som er inntatt i vedlegg og protokoller) må være forankret i denne. Rammene er vide og relativt fleksible, men setter likevel grenser for hva EØS kan og skal omfatte. Dersom samarbeidet mellom Norge og EU skal utvikles ut over dette, må det skje enten gjennom en endring (revisjon) av hoveddelen, eller gjennom nye separate avtaler, uavhengig av EØS. I praksis har man valgt det siste.

Formelt er EØS-avtalens hoveddel endret noen få ganger, men det gjelder bare antallet avtaleparter, slik dette er angitt innledningsvis i avtalen. Da Sveits sa nei til EØS i 1992 ble avtalens hoveddel justert for dette, og det samme skjedde da Liechtenstein trådte inn i 1995. Da Finland, Sverige og Østerrike gikk over i EU i 1995 var det derimot ikke nødvendig med noen formell endring, siden de fortsatt også er med i EØS. Derimot ble antallet avtaleparter utvidet i 2004 til å omfatte de ti nye EU-statene, og i 2007 to til.

Materielt er EØS-avtalens hoveddel derimot ikke endret. Dersom man skal gjøre det, vil det være en traktatrevisjon. Avtalen har ingen egne prosedyrer for dette, og det må derfor skje i form av nye forhandlinger mellom EU og EFTA-statene, med påfølgende ratifikasjon i de enkelte statene. Partene står fritt til når som helst å sette i gang en slik prosess dersom man skulle ønske det, men det er ingen plikt, og enhver endring vil kreve enstemmighet. Formelt og reelt vil det være tale om langt tyngre og mer omfattende prosesser enn den løpende oppdateringen og utviklingen innenfor de eksisterende rammene.

EØS-avtalens hoveddel ble utformet i 1990–91 og tilpasset EU slik det så ut den gang. Hoveddelen omfatter de materielle reglene som gjaldt for EUs indre marked på den tiden, og bestemmelsene er i hovedsak kopiert ordrett fra Romtraktaten slik den da lød. Siden den gang har EU-traktatene vært revidert flere ganger. Dels er ordlyden i noen av de sentrale bestemmelsene endret, og dels har det kommet til nye bestemmelser som man nok ville ha tatt inn i EØS-avtalens hoveddel dersom den hadde vært utformet i dag.

En konsekvens av dette er at for hver traktatrevisjon i EU er det en stadig større avstand mellom EØS-avtalens hoveddel og de underliggende bestemmelsene i EU-traktatene. Prinsipielt sett er dette en strukturell svakhet ved EØS-konstruksjonen, og i juridisk teori er det påpekt at det kan skape økende problemer for samarbeidet og over tid undergrave prinsippet om ensartethet mellom EU og EØS.¹ I praksis har man så langt unngått dette, gjennom fleksibel tolkning av EØS-avtalen, slik at de eksisterende reglene uansett praktiseres likt. En annen sak er at det kan være EU-regler som partene gjerne hadde sett innlemmet i EØS (f.eks. om menneskerettigheter, ikke-diskriminering, kultur m.m.), men som ikke er omfattet. Mangelen på oppdatering bidrar til at EØS-avtalen fremstår som mer «åttitalls» og langt mer ensidig markedsrettet enn EU-samarbeidet. Videre kunne man som ledd i en revisjon og oppdatering tenke seg å bygge ut de institusjonelle prosedyrene i EØS, for å få dem til å passe bedre til dagens institusjonelle struktur i EU.

I 2001 sonderte EFTA-statene muligheten for å få med EU på en generell oppdatering av EØS-avtalens hoveddel, men fikk nei. EU viste den gangen blant annet til at man var opptatt med utvidel-

sen mot øst, og ikke hadde kapasitet å bruke på å reforhandle EØS-avtalen, så lenge det ikke var noe påtrengende behov for dette. Fra EFTA-statene var ønsket heller ikke særlig sterkt, i hvert fall ikke fra norsk side.²

Det siste tiåret har det så langt Utvalget kjenner til ikke vært noen initiativer verken fra EUs side eller fra EFTA-statene for å få EØS-avtalens hoveddel revidert. EU har ikke signalisert noe behov for dette, og har andre og langt mer presserende oppgaver enn å oppdatere en avtale som man mener fungerer godt. Når EFTA-statene så langt heller ikke har tatt opp igjen tanken, skyldes nok det først og fremst at heller ikke de har sett noe presserende behov for det. Men dertil kommer at en slik forhandlingsprosess vil kunne bli vanskelig, og at EFTA-statene antagelig vil ha en svakere forhandlingsposisjon enn i 1990–91.

Dersom EØS-avtalen skal fortsette å være hovedpilaren for Norges tilknytning til EU i årene som kommer, må man regne med at den stadig økende avstanden mellom avtalens hoveddel og de underliggende EU-traktatene i årene som kommer vil kunne reise utfordringer. Slik sett vil en oppdatering være naturlig, dersom man ønsker å gjøre avtaleverket mer robust. På den annen side synes det, slik situasjonen er i dag, ikke å være noe oppfatning hos noen av partene om at en oppdatering er presserende nødvendig. Dersom man skal tenke seg en «traktatrevisjon» av EØS-avtalen, er det derfor mer sannsynlig at det i så fall vil komme ikke kun som en ren oppdatering og justering av dagens avtale, men i så fall som ledd i en bredere revisjon av avtaleverket. Dette kan skje enten som følge av endringer i partskonstellasjonen (f.eks. dersom Island går inn i EU), eller som følge av en mer generell gjennomgang av forholdet mellom EU og Norge, med sikte på en bredere og mer helhetlig rammeavtale rundt både EØS og andre deler av dagens samarbeid (Schenge m.m.). Dette kommer vi tilbake til.³

Så lenge EØS-avtalens hoveddel ikke revideres utgjør den en fast ramme, som setter grenser for hvor langt avtalen kan utvides. Noe annet er

¹ Se bl.a. Sejersted F. m.fl. *EØS-rett*, 3. utgave, Universitetsforlaget 2011 s. 114–115, og nærmere Hans Peter Graver, *Mission Impossible, Supranationality and National Legal Autonomy in the EEA Agreement*, *European Foreign Affairs Review* 2002 s. 73–90.

² I den rapporten Utvalget har innhentet om Islands erfaringer med EØS vises det til at det i 2000–2001 særlig var islandske myndigheter som presset på for å få oppdatert EØS-avtalen, men at Norge var mer nølende. «The Icelandic Government felt quite alone on this strive as the Norwegian Government showed little or no interest in revisiting the agreement», se Eiríkur Bergmann, *Iceland and the EEA, 1994–2011*, Rapport nr. 7, Europautredningen 2011.

³ Se kapittel 13.2 om de nye signalene fra EU i desember 2010 om å sondere mulighetene for en bredere og mer helhetlig rammeavtale, og nærmere om dette avslutningsvis i kapittel 28.3.

utvikling innenfor de vide rammene av avtalen, som vi skal se i det følgende.

6.3.3 Utvidelse av antallet EØS-stater

Noe av det viktigste som har skjedd med EØS-avtalen i perioden 1992–2011 er de geografiske endringene som følge av at EFTA-siden har blitt mindre mens EU-siden har blitt større. Da avtalen ble fremforhandlet i 1990–91 var det mellom 7 EFTA-stater og 12 EU-stater. Da den trådte i kraft i 1994 var det mellom 5 EFTA-stater og 12 EU-stater. Et år senere gikk Finland, Sverige og Østerrike inn i EU, mens Liechtenstein etter noe nøling kom inn igjen på EFTA-siden. Dermed var forholdstallet 3:15. Etter utvidelsene av EU i 2004 og 2007 er forholdstallet i dag 3:27, og vil antagelig endre seg ytterligere i årene som kommer.

Endringene i antall medlemsstater har som vist ikke hatt noen formell betydning for innholdet i EØS-avtalen. Området som avtalen gjelder for har endret seg og blitt større, men de materielle reglene er ikke endret som følge av utvidelsene i seg selv, med unntak av at det økonomiske bidraget gjennom EØS-midlene er kraftig oppjustert. Derimot er det klart at utviklingen i partsforholdet fra 7:12 til 3:15, og senere til 3:27 har hatt stor betydning for styrkeforholdet mellom partene og konteksten den fungerer innenfor.

Den første store endringen i EØS-avtalens karakter og funksjon var i 1995 da Finland, Sverige og Østerrike gikk inn i EU, og Norge ble stående igjen i EFTA-pilaren sammen med kun Island og Liechtenstein. På forhånd var det mange som tvilte på om avtalene i det hele tatt kunne videreføres med så få (og små) land i EFTA-pilaren, når den så åpenbart var konstruert for en annen virkelighet. Når det skjedde, var det fordi alle parter så dette som mest hensiktsmessig. For Norges og de to andre EFTA-statenes del skyldtes det at man realpolitisk antok å ha størst interesse av å beholde avtalen uendret. EØS-avtalen var fremforhandlet ut fra en relativ styrkeposisjon, og for et bredt politisk flertall var det ingen fordeler å hente ved å reforhandle dette. Fra EUs side var man nettopp ferdig med lange og tunge forhandlinger med EFTA-statene, først og EØS og så om EU-medlemskap. Det formelle rammeverket var på plass, og hadde fungert et år, og så lenge det kunne fungere videre var det verken ønske eller behov for å åpne prosessene på nytt.

For Norge var den viktigste endringen i 1995 at man ble stående igjen i en sterkt svekket EFTA-pilar, med et reelt sett mye spinklere grunnlag for den løpende europapolitikken enn hva man opp-

rinnelig hadde sett for seg. En annen viktig endring var at betydningen av et tett samarbeid med EU for Norge ble enda mye større ved at to av de nærmeste nabolandene gikk inn. Særlig viktig var det at Sverige, som Norges nærmeste og viktigste nabo ble EU-medlem. Dermed fikk Norge grense mot EU langs hele Kjølen. Ved siden av de økonomiske og handelspolitiske konsekvensene av dette, fikk det etter hvert også en rekke andre virkninger, som blant annet allerede kort tid etter for utviklingen mot norsk tilknytning til Schengen.

Den neste store endringen for EØS-avtalen var da EU på begynnelsen av 2000-tallet besluttet å ta inn 10 nye medlemsstater fra Øst- og Sentral-Europa, med virkning fra 2004. I EØS-avtalens hoveddel artikkel 128 er det forutsatt at nye EU-stater også skal bli medlem av EØS, og det var ingen tvil om at utvidelsen av EU også ville innebære en utvidelse av EØS. Samtidig var Norge i svært liten grad koblet inn i prosessen med utvidelse av EU, og måtte bare forholde seg til denne i ettertid som et faktum.

I henhold til avtalen skal vilkårene for tiltrødelse til EØS fastsettes i en egen avtale mellom EU og EFTA og de nye medlemsstatene. Forhandlingene mellom EFTA og EU ble innledet i januar 2003. Motsatt av hva Norge og EFTA hadde ønsket, skjedde dette etter at EU og søkerlandene allerede hadde kommet til enighet. Det var i realiteten ikke noen mulighet for Norge til å diskutere vilkår og betingelser for tiltrødelse. I realiteten handlet forhandlingene derfor aldri om betingelsene for tiltrødelse til EØS for de nye søkerlandene, men snarere om EFTA-landenes tilknytning til det utvidede EU.

Forhandlingene om utvidelsen av EØS var korte og ble undertegnet høsten 2003. Den utvidede EØS-avtalen skulle tre i kraft ved utvidelsen. Planen var at selve undertegningen skulle finne sted under de samme høytidelige seremonier som for EUs utvidelse, for å understreke at EØS også ble utvidet. Men tidsplanen var stram og sprakk, først ved at Polen i en tid unnlot å undertegne avtalen fordi landet ønsket større tollfrie fiskekvoter fra Island og Norge, deretter ved at EFTA-landet Liechtenstein brukte anledningen til å forsøke å løse diplomatiske tvister (fra krigens dager) med Tsjekkia. Ingen av hendelsene medførte noen vesentlige endringer i innholdet i avtalen for Norges del, men det ble aldri noen offisiell markering av avslutningen av forhandlingene. Avtalen ble i stedet signert i ettertid ved en egen liten seremoni.



Figur 6.2 Utvidelsen av EU i 2004

I april 2003 møttes statslederne og utenriksministrene i de daværende og fremtidige EU-statene i Athen for å signere avtalen om utvidelse av EU med 10 nye medlemsland.

Foto: Den europeiske union

Utenriksdepartementet hadde fulgt EUs utvidelsesprosess siden 1998. Samtidig kan man ikke si at prosessen ble viet særlig mye oppmerksomhet fra norsk side. Forut for forhandlingene var det ikke gjennomført noen egentlig analyse av hva utvidelsen ville innebære, og det var lite diskusjon. For eksempel er bare få sider av EØS-meldingen i 2003 viet utvidelsen. I tillegg var det liten oppmerksomhet i media og i offentligheten om forhandlingene, utover at ulike organisasjoner og representanter for fiskerieringen presset på for å etablere grenser for hva man kunne akseptere innenfor de spesielle fiskeriordningene. Spørsmålet om de finansielle ordningene ble viet liten oppmerksomhet. En slik debatt kunne man først se tendenser til senhøstes 2003 og vinteren 2004, men altså først lenge etter at forhandlingsresultatet forelå.

Det var en utbredt positiv holdning i Norge til utvidelsen, både i opinionsundersøkelser, i partienes holdninger og i Stortingets behandling av EØS-utvidelsen i januar 2004. En undersøkelse utført høsten 2003 viste at nordmenn stilte seg positive til at EU utvidet sitt samarbeid til nye fel-

ter, og spesielt til at EU utvides til å inkludere land i Øst- og Sentral-Europa. Av bakgrunnsdataene går det frem at 50 prosent var positive til utvidelsen, bare 20 prosent var negative. Få andre aktuelle trekk ved EUs utvikling ble vurdert som så positive i nordmenns øyne. Ifølge Eurobarometer (2002) var 68 prosent av EUs borgere positive til utvidelsen, mens 19 prosent var negative. De norske holdningene er spesielt sammenfallende med dem man finner i Sverige og Danmark.

Flertallet i alle de politiske partiene var positivt til utvidelsen. Det var imidlertid variasjon blant velgergrupper. I Arbeiderpartiet og Høyre var ca 70 prosent av velgerne positive til utvidelsen, mens i Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Fremskrittspartiet var flertallet noe mindre. Utvidelsen av EØS måtte godtas av Stortinget, og det skjedde i januar 2004.⁴ Under behandlingen ble det først fremsatt alternative forslag fra SV og SP, men etter at de var nedstemt ble utvidelsen vedtatt mot én stemme (Kystpartiet).

Utvidelsen av EU – og dermed også EØS – i 2004 kan på mange måter sees som den ene viktigste hendelsen i EØS-avtalens historie så langt.



Figur 6.3 Utvidelsen av EØS i 2004

Etter at EU hadde vedtatt utvidelse med 10 nye medlemsland, møttes utenriksministrene for de tre EFTA-statene i Vaduz i november 2003 for å signere en avtale som åpnet for tilsvarende utvidelse av EØS-avtalen. Til høyre Norges utenriksminister Jan Petersen.
Foto: AP Photo/ Keystone, Arno Balzarini

På et overordnet plan endret den både EU og EØS fra et vesteuropeisk til et langt mer alleuropeisk samarbeid. For Norge betød det at EØS-avtalens dekningsområde ble kraftig utvidet – og det fikk betydning både for handel med varer og tjenester, investeringer og ikke minst for arbeidsinnvandringen. I forhold til størrelse er Norge blant de EU/EØS-land som etter 2004 har mottatt flest arbeidsinnvandrere fra de nye medlemsstatene i øst, og det har hatt store virkninger for norsk økonomi og samfunnsliv, som beskrevet i kapittel 16. En annen følge av utvidelsen var at Norges økonomiske bidrag gjennom EØS-midlene ble kraftig oppjustert, som beskrevet i kapittel 24. Etter hvert ble også Schengen og de andre norske tilknytningsavtalene til EU utvidet til også å gjelde de nye medlemsstatene.

På samme måte førte utvidelsen av EU i 2007 til å omfatte Bulgaria og Romania også til utvidelse av EØS-avtalen, til økt norsk kontakt med disse landene, og til ytterligere oppjustering av EØS-midlene.

Prosessene mot videre utvidelser av EU (og dermed også EØS) pågår fortsatt. I desember 2011 undertegnet EU og Kroatia avtale om medlemskap med virkning fra 2013. For tiden har EU fire andre formelle kandidatland som det forhandles med – Island, Makedonia, Montenegro og Tyrkia. Videre er det fire såkalt potensielle kandidatland, som har signalisert ønske om medlemskap – Albania, Bosnia og Herzegovina, Kosovo og Serbia. Norge er i meget liten grad koblet inn i disse prosessene, til tross for at EU-medlemskap for disse landene også vil innebære medlemskap i EØS og de andre avtalene Norge har med EU. Det er også liten allmenn bevissthet om dette, og i den grad EUs utvidelsesprosesser dekkes i norske medier er det nesten alltid som rent utenriksstoff – uten kobling til hvilken betydning dette vil ha for Norge og norske interesser. Mens tyrkisk EU-medlemskap for eksempel har vært intenst drøftet i mange EU-land, er det ingen norsk offentlig bevissthet om at det samtidig vil bety at Tyrkia går inn i EØS, og at virkningene for Norge langt på vei vil være de samme som for EU-statene.

⁴ Se St.prp. nr. 3 (2003–2004), Innst. S. nr. 103 (2003–2004), og debatten av 29. januar 2004.

6.3.4 Utvikling gjennom nye avtaler innenfor rammene av EØS

Det er vel kjent at EØS-avtalen løpende utvides ved at det tas inn nye EU-rettsakter. Mindre kjent er det at avtalen i tillegg også løpende videreutvikles ved at det inngås nye avtaler om samarbeid innenfor rammene av EØS. Dette omfatter:

- i. Nye avtaler om samarbeid utenfor de fire friheter (programmer, byråer m.m.)
- ii. Nye avtaler om utvidelse av EØS etter artikkel 118 (veterinæravtalen)
- iii. Nye avtaler om handel med landbruksvarer og fisk
- iv. Nye avtaler om EØS-midlene (finansieringsordningene)

For det første er det i EØS-avtalens hoveddel artiklene 78–88 inntatt bestemmelser om «samarbeid utenfor de fire friheter». I artikkel 78 heter det at partene skal «styrke og utvide samarbeidet» på en rekke områder: forskning og utvikling, informasjonstjenester, miljø, utdanning, opplæring, ungdomsspørsmål, sosialpolitikk, forbrukervern, små og mellomstore bedrifter, turisme, audiovisuell sektor og katastrofeberedskap (senere er listen i praksis ytterligere utvidet).

I motsetning til rettsaktene innenfor de fire friheter, er det på disse feltene ingen forpliktelse til å overta nye EU-regler, og ikke noe spørsmål om «reservasjon». Videre tilknytning til EU fra EFTA-statenes side er frivillig. I praksis er dette områder der EFTA-statene har ønsket å delta aktivt, og artikkel 78 fungerer som en åpning for å gjøre dette. Nye avtaler kommer her som oftest i stand etter initiativ fra EFTA-statene selv. Når EFTA-statene knytter seg opp mot nye deler av EU gjennom artikkel 78 flg. tas dette ikke inn i de vanlige vedleggene til avtalen, men i en egen Protokoll 31. Gjennom perioden 1992–2011 har protokoll 31 gradvis vokst til å bli et meget omfattende dokument, som gir en interessant oversikt over en lang rekke mindre kjente områder av EU som Norge er tilknyttet.⁵

Gjennom artikkel 78 har EFTA-statene overtatt en del EU-lovgivning, i form av nye direktiver og forordninger. På de aktuelle områdene er mye av EU-samarbeidet imidlertid bare regulert gjennom såkalt «soft law» (ikke-bindende rettsakter), i form av felles retningslinjer, erklæringer, handlingsplaner m.m. De kan likevel være viktige nok,

⁵ En løpende oppdatert versjon av EØS protokoll 31 ligger på EFTA-sekretariatets hjemmeside – se www.efta.int under «legal texts», deretter «eea» og så «protocols».

og ha vel så stor betydning for utformingen av nasjonal politikk som mange direktiver. Videre brukes artikkel 78 flg. til å knytte EFTA-statene til nye *EU-programmer*. EU har de siste tiårene utviklet et stadig mer omfattende programsamarbeid på en rekke områder, herunder forskning og utvikling (FoU, næringspolitikk og innovasjon, helse, kultur, sosialpolitikk, sysselsetting, media, audiovisuelle hjelpemidler, forbrukervern, statistikk m.m. Det meste av dette deltar Norge i – gjennom egne avtaler som inngås i medhold av artikkel 78 flg og tas inn i avtalens Protokoll 31. For tiden (høsten 2011) deltar Norge i 19 EU-programmer, og mange av dem har videre særprogrammer og underprogrammer.⁶

Videre inngår Norge løpende avtaler om tilknytning til nye *EU-byråer*. De såkalte byråene er EU-institusjoner som ligger utenfor Kommisjonen og har en mer eller mindre autonom status. De kan sammenlignes med direktorater og tilsyn, og brukes blant annet på områder der EU har ønsket å ha felles koordinerende organer med faglig uavhengighet. Gjennom perioden 1992–2011 har antallet EU-byråer økt kraftig, og i dag er det 43 av dem. Fra norsk side har det vært fast politikk å søke tilknytning til alle EU-byråer av relevans for de delene av EU-samarbeidet som Norge deltar i, og dette har man så langt oppnådd for 26 av dem.⁷ Dette skjer som oftest gjennom egne nye avtaler om norsk tilknytning til byråene. De fleste av disse avtalene faller inn under EØS-avtalens dekningsområde, og inntas da enten i protokoll 31 eller andre steder i avtalen. Det er også enkelte byråer som er omfattet av Schengen-avtalen, og en del andre der Norge har egne separate avtaler.

Videre er det i EØS-avtalen artikkel 118 en bestemmelse som generelt åpner for å utvikle avtalen til å omfatte nye saksområder dersom avtalepartene mener at det vil være til «felles nytte og interesse». Dette er en helt frivillig prosedyre, som krever enstemmighet blant alle parter, og som vil måtte foregå som mer ordinære folkerettslige forhandlinger. I praksis har artikkel 118 så

⁶ En oversikt over de EU-programmer som Norge deltar i er tatt inn som Vedlegg 5 til utredningen. Listen dekker bare programmer som er i kraft i dag. Nesten alle programmer er tidsbegrenset, og listen over programmer som Norge har deltatt i gjennom perioden 1992–2011 er mye lengre. En del viktige sider ved programsamarbeidet er behandlet i de enkelte kapitlene i det følgende, bl.a. kapittel 15.3.5 om næringspolitiske programmer og kapittel 20.3 om de store programmene for FoU. Se også kapittel 24.2 for en oversikt over Norges samlede økonomiske bidrag til EUs program-samarbeid.

⁷ Se nærmere kapittel 9.3.2. En oversikt over de 26 EU-byråene som Norge er tilknyttet er inntatt i Vedlegg 5.

langt bare vært brukt én gang, som var til å inngå den såkalte «veterinæravtalen» i 1998. Det var til gjengjeld en stor og viktig utvidelse. Gjennom veterinæravtalen tok man inn i EØS hele EUs omfattende regelverk for mattrygghet og veterinære forhold, som over tid har vokst til å bli den ene kvantitativt største delen av EØS-avtalen, med ca. 40 prosent av alle nye rettsakter. Dette er behandlet i kapittel 21.2.

Dernest er det flere steder i EØS-avtalens hoveddel tatt inn intensjonserklæringer om at partene skal bestrebe seg på å videreutvikle samhandelen på områder der det under EØS ikke er full frihandel. Det gjelder i praksis særlig handel med varer fra tredjeland, samt handel med landbruksvarer og fisk. I EØS artikkel 19 (2) heter det at partene skal «fortsette sine bestrebelser med sikte på en gradvis liberalisering av handelen med landbruksvarer», og en lignende intensjon gjelder etter protokoll 3 for bearbejdede landbruksvarer. Gjennom perioden 1992–2011 er det så langt inngått to særskilte avtaler etter artikkel 19 og to etter protokoll 3. På samme måte er det i EØS-avtalens regler om handle med fisk i protokoll 9 lagt inn intensjoner om videre liberalisering av handelen med fisk, og gjennom årene er det inngått en rekke avtaler om dette.⁸

Endelig inngås det innenfor rammene av EØS-avtalen også løpende femårige avtaler om de såkalte EØS-midlene (finansieringsordningen). Da EØS-avtalen ble inngått i 1992 var det med hjemmel i artiklene 115–117 etablert en såkalt «låne- og tilskuddsordning» for perioden 1994–1998. Etter EFTA-statenes syn var det ikke noen rettslig forpliktelse etter avtalen til å videreføre dette utover 1998. Fra EUs side har det imidlertid vært insistert på at dette er en del av avtalens som må videreføres, og i praksis har EFTA-statene gått med på nye avtaler for periodene 1999–2003, 2004–2009 og 2009–2013. Dette er beskrevet i kapittel 24.

6.3.5 Utvikling gjennom tolkning og praktisering av avtalen

Videre har EØS-avtalen også gjennom hele perioden 1992–2011 utviklet seg gjennom løpende *tolkning og praksis*, som endrer innholdet i forpliktelsene, selv om lovtekstene ikke formelt endres. Det er et alminnelig trekk ved både internasjonale avtaler og nasjonal lovgivning at jussen ikke er statisk, men over tid utvikler seg gjennom ny

rettspraksis og gjennom praksis fra myndigheter og private. EU-retten er likevel mer dynamisk enn de fleste andre rettssystemer, og dette får direkte betydning for utviklingen også av EØS-avtalen. Gjennom prinsippet om «ensartethet» (homogenitet) er det forutsatt at EØS-retten skal tolkes og praktiseres på samme måte som den underliggende EU-retten, og det har man i praksis i all hovedsak klart å leve opp til gjennom perioden 1992–2011.

I den grad EØS-avtalen utvikles gjennom tolkning og praksis er det følgelig først og fremst som en konsekvens av utviklingen i EU. De to viktigste drivkreftene her er Kommisjonens forvaltningspraksis og EU-domstolens rettspraksis.

Kommisjonens *forvaltningspraksis* er viktig også for utviklingen av EØS-avtalen og hvordan den fungerer i Norge. På noen få områder (særlig konkurranserett og statsstøtte) er Kommisjonen gitt myndighet til å forvalte EU-reglene selv, og utover dette fører den kontroll med hvordan nasjonale myndigheter forvalter reglene. På begge felter vil Kommisjonens tolkning og praksis ha stor betydning for hvordan reglene fungerer.

Innenfor konkurranserett, statsstøtte og en del andre områder er det vanlig at Kommisjonen gir ut retningslinjer og meddelelser (soft law) om hvordan den vil praktisere regelverket, som formelt sett ikke er rettslig bindende, men i praksis likevel fungerer som en form for detaljert regelverk, både for EU-reglene og de tilsvarende reglene i EØS-avtalen. Noen ganger kopierer EFTAs Overvåkningsorgan (ESA) Kommisjonens retningslinjer og gir dem ut med tilsvarende virkning for EFTA-statene. ESAs retningslinjer for statsstøtte er i dag på ca. 600 sider, som i detalj regulerer hvilke typer støtteordninger som er akseptable og hvilke ikke.

Når Kommisjonen fører løpende kontroll med EU-statenes etterlevelse av EU-retten er det praktisk viktig hvilke prioriteringer, standarder og terskler den legger til grunn. Så langt som mulig vil ESA søke å kopiere dette i sin kontroll med Norge og de andre EFTA-statene, slik at kontrollen blir ensartet.⁹ Gjennom perioden 1992–2011 er det mange eksempler på at Kommisjonen har gått sektorvis frem i sin kontroll med medlemsstatene (energi, tele, samferdsel osv), og gjennom ESAs oppfølging får dette da tilsvarende virkning for Norge.

Videre utvikler EØS-avtalen seg gjennom *rettspraksis* – både i EU-domstolen, EFTA-domstolen

⁸ Ser kapittel 21.3 om avtalene om handel med landbruksprodukter og 21.4 om handel med fisk.

⁹ Se kapittel 10.5 og 10.6 om ESAs kontroll med at EFTA-statene etterlever EØS-avtalen.

og nasjonale domstoler. I realiteten er det EU-domstolens rettspraksis som er viktigst også for utviklingen av EØS-avtalen, selv om EU-domstolen og EFTA-domstolen formelt sett er likestilt.¹⁰ Det er flere grunner til dette. For det første er det en underliggende forutsetning i EØS-avtalen om at det er EU-domstolen som skal lede an i tolkningen. Det fremgår blant annet av EØS-avtalens hoveddel artikkel 6 og ODA-avtalen artikkel 3. For det andre er det EU-domstolen som suverent tolker EU-retten, og siden EØS-retten skal følge EU-retten blir dette avgjørende. For det tredje har EU-domstolen et svært mye større tilfang av saker enn EFTA-domstolen. Mens EFTA-domstolen i gjennomsnitt har behandlet en 4–5 materielle saker i året, avgjør EU-domstolen hvert år flere hundre saker på rettsområder som er relevante for EØS-avtalen. Slik sett er EU-domstolen prinsipielt og praktisk en langt viktigere domstol for utviklingen av EØS-avtalen enn EFTA-domstolen.

Samtidig er også EFTA-domstolen viktig. Det er EFTA-domstolen som behandler de norske sakene – enten det er traktatbruddsaker som ESA har anlagt mot Norge, spørsmål om rådgivende uttalelser fra norske domstoler, eller andre saker.¹¹ For utfallet av den enkelte sak er derfor EFTA-domstolens dom avgjørende. Videre får EFTA-domstolen også opp EU/EØS-rettslige spørsmål som ennå ikke er behandlet av EU-domstolen. Og endelig er det enkelte særskilte EØS-spørsmål, om avtalens karakter og gjennomslagskraft, som har vært behandlet av EFTA-domstolen. Viktigst her er avgjørelsen i Sveinbjørnsdotir-saken fra 1998 (sak E-9/97), der EFTA-domstolen innførte et ulovfestet prinsipp om at nasjonale myndigheter kan være erstatningsansvarlige for mangelfull gjennomføring av EØS-retten. Dette var et eksempel på at EFTA-domstolen gjennom sin rettspraksis videreutviklet EØS-avtalen, og det klart i noe mer overnasjonal retning.

Endelig er det også for norske borgere og bedrifter viktig hvordan EØS-avtalen tolkes og praktiseres av norske forvaltning og domstoler, og også her har det skjedd en løpende utvikling, etter hvert som de norske organene har blitt mer vant til å håndtere EU/EØS-rettslige spørsmål, og gradvis har innarbeidet dette mer effektivt i sin egen praksis.¹²

¹⁰ For en nærmere analyse av dette se Halvard Haukeland Fredriksen, *Hvem avgjør tolkningen av EØS-avtalen?*, Tidsskrift for Rettsvitenskap 2010 s. 247–287.

¹¹ Se kapittel 10.7.

¹² Se kapittel 10.3 og 10.4 om den kontrollen med EØS-avtalen som føres av norske forvaltningsorganer og domstoler.

6.4 Prosessene for å ta nye EU-rettsakter inn i EØS

6.4.1 Oversikt over prosessene

Et grunnleggende prinsipp ved EØS-avtalen er at den skal videreutvikles dynamisk, i pakt med den underliggende EU-retten. EU-retten er selv et dynamisk rettssystem, som EFTA-statene gjennom EØS-avtalen heftet seg på i 1994. Den gang overtok man den relevante EU-retten slik den da gjaldt. Men det er vanskelig å tenke seg at EØS-retten skulle fryses fast til dette tidspunktet mens EU-retten fortsatte å utvikle seg gjennom stadig ny lovgivning.

I motsetning til medlemsstatene i EU innebærer EØS-avtalen ikke at EFTA-statene formelt har overført lovgivningskompetanse til overnasjonalt nivå. Prinsippet om dynamisk videreutvikling er en grunnleggende forutsetning for at EØS-avtalen skal kunne fungere, men det er ikke et rettslig bindende krav. Forutsetningen er imidlertid så fundamental at det i praksis er svært vanskelig for EFTA-statene å nekte å overta nye relevante regler. Politisk sett er EFTA-statene forpliktet til løpende å tilpasse seg rettsutviklingen i EU.

Enhver endring i EØS-avtalen er formelt sett en ny folkerettslig forpliktelse mellom partene. Det gjelder hver eneste ny rettsakt. Samtidig ville det være umulig å kalle samtlige EU- og EFTA-saker tilbake til forhandlingsbordet hver gang det var tale om å overta en ny rettsakt. I EØS-avtalens hoveddel artikkel 102 er det derfor nedfelt en beslutningsprosedyre som gir EØS-komiteen kompetanse til å bestemme at nye EU-rettsakter skal gjøres til en del av EØS-avtalen. Dette kan ses som en forenklet prosedyre for inngåelse av nye folkerettslige forpliktelser. I perioden fra januar 1994 og frem til i dag er denne brukt til å ta inn mer enn 6000 nye rettsakter i EØS-avtalen.

Det sentrale organet i denne prosessen er *EØS-komiteen*, som etter EØS artikkel 93 «skal bestå av representanter for avtalepartene». I praksis er EU representert ved EEAS (tidligere Kommissjonen) og EFTA-statene ved deres ambassadører til EU. I EØS-komiteen skal vedtak treffes «ved enstemmighet mellom Fellesskapet på den ene side og EFTA-statene, som opptrer samstemt, på den annen side». Det betyr at Norge, Island og Liechtenstein må ha samordnet sine posisjoner på forhånd, og det skjer i EFTAs Faste Komité.

Etter EØS artikkel 102 (1) er det opp til EØS-komiteen å «treffe beslutning om endring i et vedlegg til denne avtale». I klartekst betyr det at det er EØS-komiteen som har kompetanse til å treffe

vedtak om å innta nye EU-rettsakter i EØS-avtalen. De såkalte «vedleggene» til EØS-avtalen (som det er 22 av), er som lister over hvilke EU-rettsakter som er del av EØS-avtalen, og når vedleggene «endres» betyr det at man fører inn nye rettsakter på listen. Dermed blir de en integrert del av EØS-avtalen, og folkerettslig bindende for partene.

Prosedyren er formelt sett enkel. Etter EØS art 93 (2) treffes alle vedtak med enstemmighet mellom EU på den ene siden, og EFTA-statene, som opptrer samstemt, på den andre siden. Det er bare ved uenighet at art 102 oppstiller mer utførlige formelle prosedyrer, som vi skal se. Men i praksis er nesten alle rettsaktene ukontroversielle, og da er den formelle prosessen etter art 93 og 102 meget enkel.

I praksis ligger det mer arbeid bak enn det som fremgår av de formelle bestemmelsene. For det første må man finne ut hvilke nye EU-rettsakter som er «EØS-relevante». Når rettsaktene vedtas i EU vil det gjerne være angitt om EU anser dem som relevante for EØS eller ikke, men dette er bare en foreløpig angivelse. Det reelle og mer omfattende arbeidet med å gjennomgå og vurdere EU-rettsaktene foregår i praksis løpende i EFTA-sekretariatet, samt i egne EFTA-underkomiteer, bestående av representanter for nasjonale myndigheter. De gangene det oppstår tvil om rettsaktens EØS-relevans, vil saken om nødvendig løftes opp til politisk nivå, samt tas opp med EU. Men det skjer bare unntaksvis. Hovedbildet er at det løpende arbeidet med å vurdere nye EU-rettsakter, og klargjøre dem for inntakelse i EØS-avtalen, skjer som en omfattende administrativ prosess, i samspill mellom EFTA-sekretariatet i Brussel og nasjonale forvaltningsmyndigheter i EFTA-statene (herunder Norge). Når EU-rettsakten er klar til å tas inn i EØS-avtalen, settes den opp på dagsorden for EØS-komiteen.

Ettersom EØS-komiteen består av tjenestemenn, betyr det at man ikke har funnet det nødvendig å involvere politikere direkte i vedtaksfasen. Dette er mulig fordi EØS-komiteens vedtak ikke innebærer noen ny «lovgivning», men kun overtagelse av nye internasjonale forpliktelser, som allerede er ferdig utformet i EU. Det betyr ikke at EØS-komiteens arbeid er unndratt politisk kontroll. Sakene som behandles kan ha stor politisk interesse, og tjenestemennene instrueres alltid av sine politiske foresatte. I Norge er praksis at forhandlingsmandatet før møtene i EØS-komiteen er behandlet av UD og berørte fagdepartementet hjemme og videre forelagt for Stortingets Europautvalg til konsultasjon. Utvalget gir ikke formelle instruksjoner, men debatten der vil vise regje-

ringen om den har politisk ryggdekning. Videre kan partene etter EØS artikkel 103 ta forbehold om at rettsakter som er særlig viktige må godkjennes etter nasjonale konstitusjonelle krav før de blir bindende. For Norges del viser dette til Grunnloven § 26 annet ledd om Stortingets samtykke til nye folkerettslige forpliktelser som krever lovendring eller er av særlig viktighet.

I et følgende skal vi se nærmere på disse prosessene, med hovedvekt på vurderingen av «EØS-relevans», tidsbruk, muligheten for tilpasning og unntak, kravet til Stortingets samtykke, og endelig muligheten for en eller flere av EFTA-statene til å nekte å stemme for å ta inn en ny EØS-relevant rettsakt fra EU i avtalen («reservasjonsretten»).

6.4.2 Hvilke EU-rettsakter som er «EØS-relevante»

Dersom en ny EU-rettsakt gjelder på et område som dekkes av EØS forutsetter artikkel 102 at den skal tas inn i avtalen. Spørsmålet om hvilke rettsakter som er «EØS-relevante» og hvilke som ikke er det er derfor avgjørende for EØS-avtalens rekkevidde og dekningsområde, og av stor politisk, rettslig og praktisk betydning. Dersom en EU-rettsakt er «relevant» skal den som hovedregel inn. Er den ikke relevant verken skal eller kan den det.

Til en viss grad er det et rettslig spørsmål om en gitt EU-rettsakt naturlig hører hjemme i EØS-avtalen eller ikke. Selve beslutningen i EØS-komiteen er imidlertid *politisk*, og kan ikke overprøves rettslig. Det følger av at partene ikke har overdratt formell lovgivningsmyndighet. Partene står formelt fritt til gjennom sine representanter i EØS-komiteen å velge om de vil ta inn en ny rettsakt eller ikke, ved enstemmig beslutning. Som oftest er det ganske åpenbart hva som er EØS-relevant og hva som ikke er det. Men noen ganger er det en vanskelig grensedragnings som reiser rettslige og politiske spørsmål. Noen ganger kan EFTA-statene ønske å tolke relevansen utvidende, for å ta inn rettsakter som de ønsker, mens de andre ganger kan ønske å tolke relevansen mer innskrenkende for å slippe en rettsakt.

Relevansvurderingen er ikke automatisk. Når EU vedtar nye rettsakter markerer man gjerne vedtakene med merkelappen «EØS-relevant tekst», men dette er ikke bindende og kan i praksis være mer eller mindre korrekt. Det gis heller ikke noen samlet oppstilling av disse merkede rettsaktene. Kommisjonen har frem til nå heller



Figur 6.4 EFTA-sekretariatet.

EFTA-sekretariatet spiller en viktig rolle i utviklingen av EØS-avtalen.

Foto: Tore Grønningsæter / EFTA

ikke oversendt sine forslag om vedtak i Europaparlamentet eller i Rådet til EØS-landenes myndigheter, parlamenter eller EFTA-sekretariatet. Heller ikke ferdige EU-vedtak meddeles formelt til EFTA/EØS-siden.

Fordi EU ikke gir en samlet oppstilling over EØS-relevante vedtak har EFTA-landene i praksis fått en viss frihet til selv å bedømme relevansen. Den praktiske relevansvurderingen foregår derfor i EFTA-sekretariatet og i Island, Norge og Liechtenstein. Når tilsynelatende EØS-relevante EU-rettsakter publiseres i EU-tidende, vil EFTA-sekretariatet normalt i løpet av kort tid sende ut et såkalt *Standard Sheet* til EFTA/EØS-landene med noen ukers svarfrist. Det er gjerne fire spørsmål:

- Anses rettsakten EØS-relevant?
- Er det behov for (politiske) tilpasningstekster eller unntak?
- Er det behov for tekniske (upolitiske) tilpasninger?
- Er det behov for parlamentarisk samtykke (EØS Artikkel 103)?

EFTA-sekretariatet gir ikke innsyn i hvilke standardskjemaer som er sent ut eller hvilke som er returnert.

I praksis har gjerne relevansvurderingen startet tidligere. I EU finnes det ganske gode verktøy for å følge vedtaksprosessene for EU-lovgivning (PreLex, Eur-Lex), men det er ikke tilsvarende komplett offentlig oversikt om vedtaksprosesser som berører EØS-avtalen. EFTA-sekretariatet har imidlertid en intern liste over såkalt pre-pipeline *acquis*, som vil si forslag til EU-lovgivning som saksbehandlerne anser potensielt relevant for EØS-avtalen. Norske fagmyndigheter vil (og bør!) normalt også følge med på lovgivningsprosessene i EU i forkant, og kan også ha vært involvert på tidlige stadier gjennom representanter i Kommissjonens arbeidsgrupper.

Relevans vil i stor grad være avhengig av hvilken hjemmel som er brukt i EU-traktatene for å vedta rettsaktene og av hvilke rettsakter på det aktuelle området som tidligere er tatt inn i EØS. Dersom rettsaktene er vedtatt i EU etter reglene for det indre marked er det en sterk presumsjon for EØS-relevans, men noen automatikk er det ikke. For rettsakter vedtatt etter andre hjemler kan det være vanskeligere å avgjøre. Dette åpner både for juridisk, administrativt og politisk skjønn. Et eksempel på at relevansen ikke var åpenbar var de tidlige vurderingene av datalagringsdirektivet som EU vedtok i 2006. Her kom man på EFTA-siden imidlertid etter hvert til at det var relevant.¹³ Et annet eksempel var rettsaktene om kvotehandel, som Island mente ikke var relevante, men som etter hvert ble tatt inn. Noen ganger har ett eller flere EFTA-land ønsket å utvide tolkningen av relevans slik at rettsakter man liker kan tas inn i avtalen. Et eksempel er EUs direktiver om ikke-diskriminering som Norge ønsket å ta inn i EØS, men som Island og Liechtenstein mente ikke var relevante. Dermed ble disse ikke tatt inn. EU hadde ingen innsigelser mot dette, og Norge for sin del tilpasset i stedet senere ensidig sin egen lovgivning til EU-kravene.

Dersom EFTA og EU er uenige om hvorvidt en rettsakt er EØS-relevant er det ikke noen overordnet instans eller domstol som dette kan brin-

¹³ Senere viste datalagringsdirektivet seg å bli politisk omstridt i Norge, med krav om bruk av reservasjonsretten, og den debatt som varte fra 2007 helt frem til våren 2011. Dersom Norge på et tidlig stadium i stedet hadde argumentert i det stille for at direktivet ikke var EØS-relevant, kunne man kanskje fått gjennomslag for dette, og da ville den store striden om reservasjon aldri oppstått. Eksempelet viser at relevansvurderingen i praksis i hvert fall i noen få grensetilfelle kan være et mulig alternativ til å kreve reservasjon.

ges inn for til rettslig avklaring. Det er ikke noe i veien for at partene kommer til at en rettsakt ikke er relevant. Dersom EFTA-statene mener at en ny rettsakt ikke er EØS-relevant vil EU likevel kunne hevde at det er relevant. Så langt Utvalget har kunnet registrere synes EU stort sett å være tilfreds med det arbeidet som gjøres i forhold til relevansvurderingene. Sett fra EUs side er det ikke vesentlige deler av regelverket som man anser som relevant som ikke er tatt inn i EØS. EU fører ikke noen systematisk kontroll, men har foretatt stikkprøver.

Det er vanskelig å si entydig om relevansvurderingene gjennom perioden 1994–2011 har bidratt til å utvide EØS-avtalens dekningsområde. Det synes å være en viss tendens til at man i tvilstilfeller har valgt å innta rettsaktene. Norge har i noen tilfeller ønsket mer utvidende tolkninger av relevans enn en eller begge av de andre EFTA-statene. I de senere år synes det å være en viss endring. Mens Norge har blitt noe mer kritisk til å utvide avtalen på denne måten i grensetilfeller, har Liechtenstein i større grad vurdert nye rettsakter som relevante.¹⁴

Etter endringene i Lisboa-traktaten er enkelte relevansvurderinger blitt vanskeligere. Den gamle søylestrukturen i EU er opphevet. Det gir muligheter for at nye rettsakter kan ha i seg elementer som er EØS-relevante og elementer som ikke er EØS-relevante. I tillegg operer EU i større grad med overordnede rammedirektiver og rammebestemmelser som ofte dekker ganske vidt. Det vil derfor oftere kunne oppstå tilfeller der en og samme EU-rettsakt inneholder både regler som er EØS-relevante og som ikke er det. For EFTA-statene vil det da bli spørsmål om man skal ta det hele eller deler, men det kan også være uklart om det er mulig eller hensiktsmessig å dele opp rettsaktene. Dette er en utfordring som har blitt større i den senere tid, og som må antas å øke ytterligere i årene som kommer.

6.4.3 Tidsbruk og tidsforskyvning

Den formelle prosessen med å innta rettsakter i EØS-avtalen begynner først etter at de er vedtatt i EU. Det er derfor naturlig at det er en viss tidsforskyvning. I mange tilfelle er det i EU gitt ganske lange tidsfrister (et år eller mer) fra rettsaktene vedtas til de skal tre i kraft, og i så fall kan man rekke å treffe vedtak i EØS-komiteen tidsnok til at

rettsakten kan tre i kraft i EØS samtidig som den gjør det i EU. Dette er nedfelt som en ambisjon i EØS artikkel 102 (1), der det heter at EØS-komiteen skal treffe beslutning «så nær som mulig i tid» etter at EU har vedtatt rettsakten, slik at det er mulig å sikre samtidig ikrafttredelse.

Det hender at man klarer å leve opp til denne ambisjonen, men det er unntaket snarere enn hovedregelen. I praksis tar det som oftest en viss tid før man rekker å treffe vedtak i EØS-komiteen, og deretter trenger også EFTA-statene tid til gjennomføring. Det vanligste er at nye relevante rettsakter først tre i kraft i EØS en stund etter at de er i kraft i EU. Det er med andre ord en innbygget *tidsforskyvning* (forsinkelse) i konstruksjonen.

Denne kan være av kortere eller lengre varighet. Det er ingen formelle regler om hva som er akseptabel forsinkelse, men i praksis synes partene uformelt å legge til grunn at 6–9 måneder er ansatt naturlig, og at inntil ett år er akseptabelt. Lengre forsinkelser enn dette er uønsket og bryter med målsettingen om ensartet utvikling.

Forsinkelsene kan skyldes flere forhold:

- Manglede kapasitet eller fremdrift på EU-siden
- Politisk trenering i EFTA-landene
- Manglende kapasitet i EFTA-landene

En årsak til forsinkelser kan være at EU-siden ikke har gitt informasjon underveis slik at EFTA-statene ikke har kunnet forberede seg på de endringer som ville komme. EU-siden søker å inkludere EFTA og Norge i ulike forbedrende faser og oppdatere EFTA-landene underveis om utviklingen. Det er samtidig begrenset kapasitet i Kommisjonen til å følge opp EØS. Seksjonen med ansvar for EØS i Kommisjonen hadde tidligere normalt fem ansatte, og i det nye European External Action Service er dette redusert ytterligere. Enheten har nå bare 2–3 personer. Fordi seksjonen også har ansvar for Sveits og mikrostatene er det åpenbare kapasitetsbegrensninger.

En annen årsak er at det kan ta tid for EFTA-statene å vurdere det nye regelverket. Det må anses legitimt at EFTA-siden bruker noe tid på dette, og det vil EU normalt ha forståelse for – inntil en viss grense. Er det store behov for tekniske endringer eller store politiske vansker øker naturlig nok muligheten for forsinkelser.

Noen ganger blir rettsakter liggende fordi de er særlig sensitive eller politisk vanskelige. For EFTA-landene kan det være opportunt å la rettsaktene «ligge til modning» mens man avklarer saken politisk eller avventer at motstanden avtar eller skyver på den til et mer passende tids-

¹⁴ Frommelt, C. og Gstöhl, S. (2011) *Liechtenstein and the EEA: the Europeanization of a (very) small state*, Europautredningen, rapport nr. 18, s. 49.

punkt (som for eksempel etter neste valg). Her går det en uklar grense et sted mellom legitim tidsbruk i vanskelige prosesser og ren trening.

I praksis er muligheten til uthaling et virkemiddel som skiftende norske regjeringer ikke helt sjelden har benyttet seg av i saker som gjelder mer omstridte direktiver, og som her fungerer som en sikkerhetsventil for å lette på det politiske trykket. Så lenge EU (eller de andre EFTA-partnerne) ikke presser på, er spillerrommet for dette i praksis ofte ganske romslig. Og EU har gjennomgående gjennom perioden vært relativt tålmodig og overbærende, og tillatt at omstridte rettsakter ligger mange år til avkjøling før de formelt settes på dagsorden. Matsminkedirektivene ble for eksempel vedtatt i EU i 1994–95 og på grunn av norsk uthaling først inntatt i EØS-avtalen 2001. Datalagringsdirektivet ble vedtatt i EU i 2006 og først inntatt i EØS i 2011. Det omstridte tredje postdirektivet ble vedtatt i EU i 2008 og kom først opp for alvor som en politisk sak i Norge i 2011, og er ennå ikke formelt satt på dagsorden i EØS-komiteen.

Forsinkelser skyldes ofte også kapasitetsproblemer. Island og Liechtenstein har begrenset administrativ kapasitet til å håndtere store mengder EU/EØS-rettsakter, og også i Norge kan det være administrative forhold som forsinker prosessene. I noen tilfeller kan det være at nasjonal forvaltning ikke prioriterer EØS-oppgavene og at henvendelser om nasjonal klarering og godkjenning blir liggende i lang tid. I tillegg kan forsinkelser skyldes at de nasjonale parlamentene kan ha ulike prosedyrer for godkjenning. Flere slike forhold kan også noen ganger forsterke hverandre. Videre er det også begrenset kapasitet i EFTA-sekretariatet til å ta sakene videre. Sekretariatet er ikke noen stor organisasjon, og en del av rettsaktene og prosessene rundt dem kan være svært arbeidskrevende. Dertil kommer at EFTA-sekretariatet har begrenset mulighet for å skynde på nasjonale myndigheter i EFTA/EØS-statene, og ingen sterk tradisjon for å gjøre dette.

Forsinkelsene i EØS kan også skyldes at EFTA-statene må opptre med én stemme. En forsinkelse hos ett land er en forsinkelse for alle. I praksis betyr det at EFTA-landene også fra tid til annen skynder og presser på hverandre for å få sakene gjennom i rimelig tid.

Spørsmålet om tidsbruk er viktig for EØS-avtalens funksjon, men har likevel i overraskende liten grad vært problematisert. EU har så langt ikke tatt opp dette i nevneverdig grad og heller ikke etablert noen egne systemer for å overvåke tidsbruken på EFTA-siden. Det finnes derfor ikke

noen løpende systematisk oversikt over tidsbruk. EU har også gitt uttrykk for at man anerkjenner at EFTA-sekretariatet og EFTA-statene i stor grad anstrenger seg for å sikre enhetlig regelverk og rettidig gjennomføring. Derimot har det fra andre hold fra tid til annen vært reist en viss kritikk mot at norske myndigheter bruker for lang tid på å overta nye rettsakter, og at det derfor oppstår uakseptable forskjeller mellom rettstilstanden i EU og EØS. Det gjelder særlig for regelverk som vil gi norsk næringsliv økt adgang eller rettigheter, og her har blant annet NHO flere ganger kritisert regjeringen for å somle og trenere.

I noen saker er forsinkelser mer uholdbart enn i andre. Det gjelder særlig vedtak i EU om import og handel med varer som kan ha sykdommer. I slike saker er det behov for raske beslutninger og at disse følges opp samtidig i hele EU/EØS. Det er derfor opprettet en mulighet om å vedta regler etter såkalt forenklet prosedyre, som innebærer at EFTA-statene slutter seg til reglene samtidig med EU, selv om det endelige vedtaket kommer noe senere. Denne prosedyren benyttes særlig innenfor mat- og veterinærspørsmål der behovet for slike hastevetdakt er særlig stort.

I praksis vil Norge eller et av de andre EFTA-landene kunne hale ut behandlingen av nye relevante EU-direktiver helt frem til en av partene mister tålmodigheten, og krever at saken formelt settes på dagsorden i EØS-komiteen etter EØS artikkel 102. Når det skjer begynner timeglasset å renne, i form av først en seksmåneders frist for å forsøke å bli enige, og deretter (hvis man ikke lykkes) en ny seksmåneders frist før det er tale om konkrete konsekvenser. I hele perioden 1994–2011 er det bare et par-tre eksempler på at EU har mistet tålmodigheten på denne måten og satt i gang timeglasset. Ingen av sakene skyldtes Norge, og i alle tilfellene førte dette til fortgang i prosessen, slik at rettsaktene ble utklart før det var tale om formelle konsekvenser.

Høsten 2011 ble manglende rettidighet tatt opp som en mer generell problemstilling i EØS-komiteen. Fra EUs side ble det rettet kritikk mot EFTA-landene på grunn av det store antallet forsinkelser. Det ble listet opp en serie direktiver der blant annet Norge trenerer fremdriften, deriblant postdirektivet, AMT-direktivet og andre. Ifølge EU er det tale om så mange som ca. 500 rettsakter som for tiden avventer klarering i Norge, Island og Liechtenstein. Omtrent halvparten av disse er mer enn ett år forsinket.¹⁵

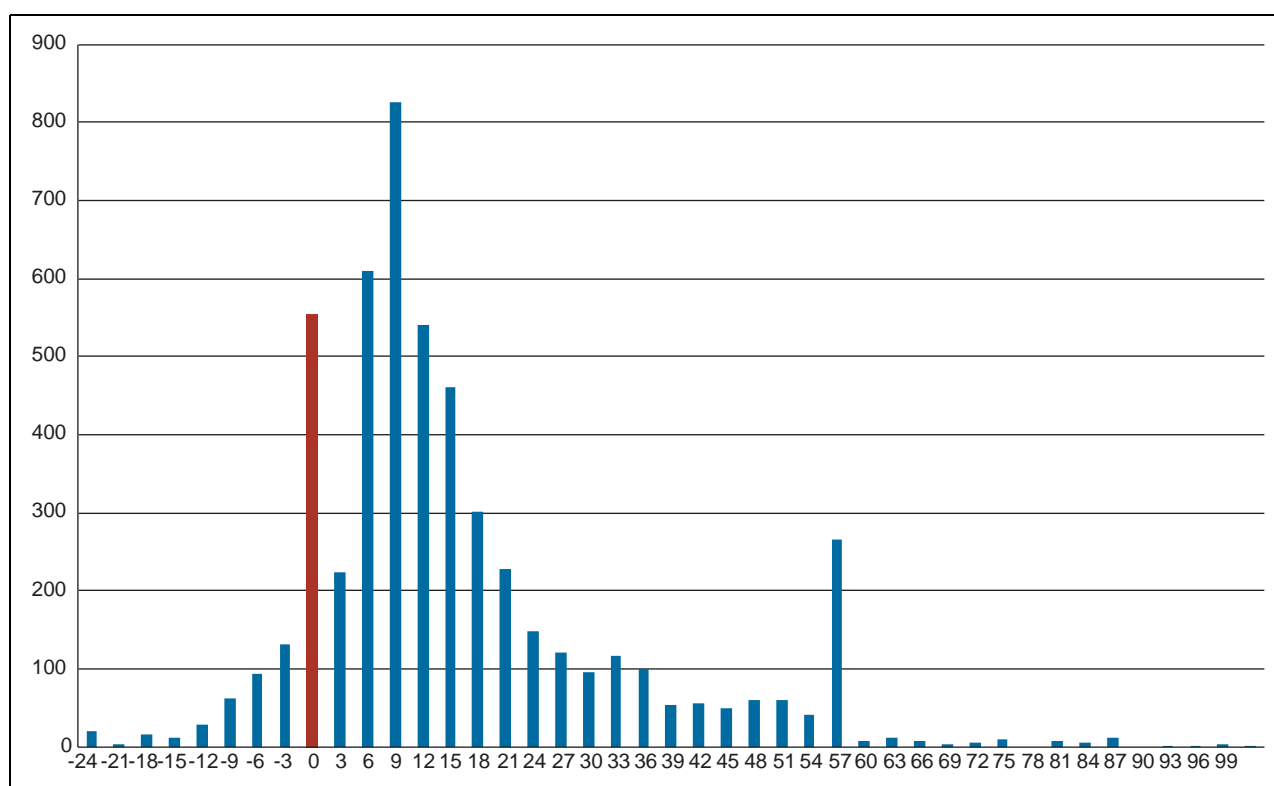
¹⁵ Saken ble omtalt i media. Se Aale, P.K. (2011) «500 direktiver fra EU i norsk kø», *Aftenposten*, 2.12.2011.

Tabell 6.1 Ulik hastighet i EU og EØS, antall dager

Tidsperioder	Tjenester		Miljø	
	Direktiver	Alle rettsakter	Direktiver	Alle rettsakter
1994–1998	232	594	208	738
1999–2003	171	602	450	714
2004–2008	429	652	199	553
Gjennomsnitt	257	623	341	641

Tabellen omfatter alle rettsakter på disse to områdene. Antall dager regnes fra den dagen EU vedtok rettsakten, til den trådte i kraft i EØS. For direktiver gjelder beregningen for antall dager fra ikrafttredelse i EU til ikrafttredelse i EFTA/EØS.

Kilde: Frommelt, C. og Gstöhl, S. (2011) *Liechtenstein and the EEA: the Europeanization of a (very) small state*, Europautredningen, rapport nr. 18.



Figur 6.5 Gjennomføringsdato i EU og EØS. Avvik i måneder (oppdelt hver 3. måned). Frekvensfordeling. N=4700 rettsakter.

Kilde: EFTA og egne beregninger

Det finnes ingen eksakte data på omfanget av forsinkelsene. I en av de eksterne utredningene som Utvalget har innhentet er tidsbruken gjennomgått og beregnet for to områder, tjenester og miljø.¹⁶ Tabellen viser at det på disse områdene var en gjennomsnittlig forsinkelse av direktiver på mellom 1/2 og 1 år (257 dager for tjenester og 341

dager for miljø), mens det for alle rettsakter er en forsinkelse på drøye halvannet år. Det er også noe variasjon over tid. På miljø var for eksempel forsinkelsene kortere i perioden 2004–2008 (553 dager) enn i de første fire årene med EØS (738 dager), mens utviklingen har gått i omvendt retning innenfor tjenester. Her har forsinkelsen økt.

En annen måte å beregne dette på er å sammenligne tidspunkt for gjennomføring i EU for en rettsakt med tidspunkt for gjennomføring i EØS-landene. Utvalget har foretatt en analyse av dette,

¹⁶ Frommelt, C. og Gstöhl, S. (2011) *Liechtenstein and the EEA: the Europeanization of a (very) small state*, Europautredningen, rapport nr. 18.

men data er ikke fullstendige. Det er også verdt å merke seg at forsinkelsene kan ha ulike årsaker. Vi har benyttet en database fra EFTA som viser dato for gjennomføring av rettsakter innlemmet i EØS, og sammenlignet dette med dato for gjennomføring av en rettsakt i EU. Data omfatter omkring 5000 av rettsaktene som var tatt inn frem til november 2010. Det er grunn til å tro at utvalget er representativt.

Figuren viser frekvensfordelingen for rettsaktene, sortert etter hvor mange måneder avvik det er mellom dato for gjennomføring i EU-statene og dato for gjennomføring i EFTA/EØS. Negative tall viser at den er tatt inn i EØS før den er gjennomført i EU, mens positive tall viser forsinkelser i antall måneder. Den vertikale akse viser antall rettsakter.

Figuren illustrerer at det er til dels betydelige forsinkelser. Grafen har tre topper. Den første er de rettsaktene som har samme dato for gjennomføring i EU og i EØS. Den andre toppen er rettsakter som har gjennomføringsdato i EØS 6–18 måneder etter EU. Det er normalen. Deretter faller kurven ganske raskt. Samlet sett er det mer enn 1200 rettsakter som har en gjennomføringsdato i EØS som er mer enn to år etter gjennomføringsdatoen i EU. Den siste toppen er ved omkring 5 år. Omkring 250 rettsakter hadde en gjennomføringsdato som er fem år senere enn gjennomføringsdatoen i EU. Vi ser også at noen rettsakter har en gjennomføringsdato i EØS som er tidligere enn i EU (negativ verdi på x-aksen). Dette er rettsakter der det kan være en lang overgangsperiode i EU, slik at EFTA-statene har klart å ta inn rettsaktene raskere enn i EU.

6.4.4 Tilpasninger og unntak fra EU-rettsaktene i EØS

De aller fleste rettsakter som går inn i EØS-avtalen må ha en eller annen form for tilpasning. Tilpasningen er først og fremst av en teknisk karakter. Det handler i stor grad om «søk» og «erstatt». «EU» erstattes med «EØS» eller «EFTA», «Kommissjonen» erstattes med «ESA» osv. Dette er først og fremst en teknisk bearbeiding som er ukontroversielt og foregår hele tiden. Arbeidet utføres i stor grad av EFTA-sekretariatet.

Spørsmålet om unntak er noe ganske annet og forekommer sjeldnere. Unntak fra regelverket er per definisjon et brudd med prinsippet om ensartethet. Det forekommer tre typer unntak:

- Unntak som ble oppnådd ved inngåelsen av avtalen

- Unntak (varige eller midlertidige) for nytt regelverk.
- Unntak på grunn av særlige forhold

Det finnes noen opprinnelig unntak i EØS-avtalen og disse er i stor grad videreført. Det finnes også noen, men svært få varige eller midlertidige unntak for nytt regelverk. EU har alltid vært, og er i økende grad skeptisk til slike unntak. Det finnes imidlertid et ganske stort antall unntak i den tredje kategorien, særlige forhold, spesielt for Liechtenstein og Island.

Tabellen nedenfor viser en oversikt over unntakene. Vi ser at det er svært stor forskjell mellom Norge (55), Island (349) og Liechtenstein (1056) i antall rettsakter med unntak. Forskjellen mellom landene kan imidlertid nesten i sin helhet forklares med to forhold. For det første er Island og Liechtenstein så små at det er en rekke rettsakter som ikke gir noen mening for dem. For eksempel har ikke Liechtenstein noe behov for regler om sjøtransport, og Island ikke for jernbane. For det andre har Liechtenstein fått en rekke unntak for å ivareta sitt særskilte forhold til Sveits. Det fremgår også at de fleste unntakene er gitt innenfor områdene varer og transport.

Utvalget har ikke gjort noen systematisk analyse av de 55 unntakene som gjelder for Norge. De fleste er antakelig fra de opprinnelige forhandlingene, eller fra de første årene med EØS. Ved inngåelsen fikk Norge enkelte unntak knyttet til blant annet fjernsynsdirektivet, skadeforsikringsdirektivet og plantevernmidler. Videre ble det på for eksempel kjemikalieområdet oppnådd overgangsordninger for å opprettholde et høyt beskyttelsesnivå. Den gang forhandlet syv EFTA-land med 12 EU-land og styrkeforholdet var noe annerledes mellom EFTA og EU.

EU har hele tiden vært kritisk til varige unntak og er om noe blitt mer kritisk over tid. Når man har blitt enige om en rettsakt for 27 medlemsstater er terskelen derfor svært høy for å gi Norge særskilt unntak under EØS. Det er spesielt vanskelig å gi unntak til Norge når medlemsland som har ønsket samme unntak har måttet gi seg i forhandlingene, eller blitt nedstemt.

Noen fullstendig oversikt over nyere unntak finnes ikke. Våren 2011 henvendte Aftenposten seg til Statsministerens kontor, Utenriksdepartementet og EU-delegasjonen for å be om en kartlegging av hvilke substansielle unntak Norge hadde fått fra EUs regelverk.¹⁷ I sitt svar under-

¹⁷ Aale, P. K., Overkjøres av EU, skryter av unntak, *Aftenposten*, 01.03.2011.

Tabell 6.2 Rettsakter med unntak etter politikkområde (juni 2011)

	Island	Liechtenstein	Norge	Totalt antall rettsakter med unntak
Energi	4	5	1	7
Transport	68	74	21	122
Kapital	2	0	1	2
Tjenester	4	4	2	7
Personer	1	7	1	7
Varer	246	876	18	882
Arbeidsrett	3	8	2	8
Miljø	6	12	2	13
Konkurranse	1	4	1	4
Statistikk	14	59	6	67
Totalt	349	1056	55	1119

Kilde: Frommelt, C. og Gstöhl, S. (2011) *Liechtenstein and the EEA: the Europeanization of a (very) small state*, Europautredningen, rapport nr. 18.

streket norske myndigheter at unntak er i strid med hovedmålsettingen i EØS, og kan være vanskelig å oppnå. De fremhevet også at Norge i det alt overveiende har felles interesser med EU på områdene som omfattes av det indre marked og hovedregelen er at Norge støtter opp om regelverket som vedtas. Det er derfor sjelden Norge ber om unntak. I enkelte tilfeller kan det være behov for å forhandle frem en felleserklæring eller fremme en ensidig erklæring ved innlemmelse av regelverket i EØS, for å klargjøre hvordan regelverket skal forstås og anvendes.

Regjeringen fremholdt videre at de etter 2005 sammen med de andre EØS/EFTA-statene hadde fått unntak for i alt fire direktiver: Det reviderte gassmarkedsdirektivet, tunneldirektivet, hygiene-pakken og likestillingsdirektivet. Nærmere undersøkelser av disse «untakene» viste at det eneste reelle unntaket var tunneldirektivet der fikk Norge lov til å bruke andre sikkerhetstiltak enn nødutganger. I de andre tilfellene var det snarere snakk om tekniske tilpasninger (ikke unntak), særordninger som var en del av direktivet, eller det var videreføring av unntak som Norge fikk da EØS-avtalen ble fremforhandlet. For eksempel, i saken om Det reviderte gassmarkedsdirektivet kom Norge inn under en særordning for markeder under oppbygning. Dette var en del av direktivet og som en rekke EU-land også kom inn under. Likestillingsdirektivet var en teknisk tilpasning for at muligheten for bruk av positiv diskriminering

formelt skal bli en del av EØS-avtalen. Alle de 27 EU-landene og Norge hadde allerede i flere år hatt mulighet til dette. I forbindelse med Hygiene-pakken fikk Sverige, Finland og Norge videreført den såkalte salmonellagarantien som de fikk under EØS-forhandlingene. Endelig var det gitt et unntak i forbindelse med grenseverdier for dioksiner og dioksinlignende PCB i tran. Norge fikk her beholde en annen grenseverdi enn EU, først og fremst fordi ingen andre i EU drikker tran.

Samlet sett kan vi si at Norge er gitt få unntak fra reglene. På de fleste områdene ønsker ikke Norge unntak, og på de områder Norge har ønsket unntak har dette vist seg vanskelig. På en rekke områder er arbeidet for unntak en viktig del av norsk europapolitikk og det har stor prioritet og legger beslag på betydelige ressurser, som vi for eksempel har sett i forbindelse med bankinnskuddsgarantien og det tredje postdirektiv. De fleste unntak som er gitt til EFTA/EØS-landene skyldes særlige forhold knyttet til deres størrelse, geografi og for Liechtensteins del, forholdet til Sveits.

6.4.5 Kravet til samtykke fra Stortinget

Når Kongen (regjeringen) inngår internasjonale avtaler på vegne av Norge skal de forelegges Stortinget til samtykke dersom de vil kreve lovendring eller på annen måte gjelder «Sager af særlig Vigtighed». Tilsvarende krav er vanlig i de fleste

Tabell 6.3 Ratifisering av EØS-rettsakter i nasjonale parlamenter

Tidsperiode	Island		Liechtenstein		Norge	
	Dager	Antall	Dager	Antall	Dager	Antall
1995–1998	605	18	177	23	228	35
1999–2002	199	50	140	54	170	65
2003–2006	324	62	188	48	243	69
2007–2010	462	72	189	36	304	37
1995–2010	358	202	171	161	226	206

Dager er gjennomsnittlig antall dager fra vedtak i EØS-komiteen til ratifisering i nasjonalt parlament. Antall = beslutninger i EØS-komiteen der parlamentarisk godkjenning er nødvendig.

Kilde: Frommelt, C. og Gstöhl, S. (2011) *Liechtenstein and the EEA: the Europeanization of a (very) small state*, Europautredningen, rapport nr. 18.

lands konstitusjoner. Dette gjelder for nye avtaler. Men i forbindelse med EØS-avtalen ble det lagt til grunn at det også ville måtte gjelde for nye rettsakter som tas inn i avtalen, og som formelt sett innebærer nye folkerettslige forpliktelser. Det samme ble lagt til grunn i de andre EFTA-statene.

For å passe dette inn i EØS-avtalenes prosedyrer for å ta inn nye rettsakter, var det nødvendig med en egen bestemmelse, som ble inntatt i avtalen artikkel 103. Her åpnes det for at EFTA-statene kan varsle om at nye rettsakter som er vedtatt i EØS-komiteen likevel ikke blir bindende før «forfatningsrettslige krav er oppfylt». Dette skjer altså samtidig som vedtaket i komiteen treffes, og innebærer en etterfølgende godkjenning.

I perioden fra EØS-avtalen ble inngått i mai 1992 og frem til sommeren 2011 har Stortinget i alt gitt til samtykke i 287 saker som gjelder forholdet til EU, hvorav 249 gjaldt nye rettsakter og andre avtaler under EØS. Dette er beskrevet og analysert i kapittel 11.4, og skal ikke gjennomgås nærmere her. Det er imidlertid interessant å observere at den samme praksisen følges i de to andre EFTA/EØS-statene, og at den nasjonale konstitusjonelle terskelen synes å være ganske lik, som vist ved at det er omtrent samme antall saker under EØS artikkel 103. Dette er gjengitt i tabell 6.3, som også viser den ekstra tidsbruken som en slik nasjonal parlamentarisk godkjenning innebærer. Tallene er fra perioden 1995–2010, og viser bare parlamentarisk godkjenning av nye rettsakter under EØS (ikke andre avtaler med EU).

Som tabellen viser har Island, Liechtenstein og Norge lagt seg på omtrent samme nivå ved vurderingen av hvilke rettsakter som er så viktige at de krever nasjonalt parlamentarisk samtykke. Antallet for Liechtenstein er 162, for Island 202 og for

Norge 206. Derimot er det større forskjell i hvor lang tid de nasjonale parlamentene bruker på å behandle sakene. Mens parlamentet i Liechtenstein i gjennomsnitt bruker 171 dager, bruker Stortinget 206 dager og det islandske Alltinget 358 dager. Dette bidrar også til å forsinke fremdriften i EØS-avtalen. Selv om prosedyren er konstitusjonelt og politisk viktig har det så langt aldri skjedd at parlamentene i noen av de tre landene har nektet å gi samtykke til en rettsakt som har vært vedtatt i EØS-komiteen. Det ville i så fall være det samme som å utløse reservasjonsretten.

6.4.6 Reservasjonsretten

I norsk europadebatt har spørsmålet om veto og reservasjonsrett vært viktig tema. Selv om den aldri har vært benyttet har det til tider vært mye snakk om bestemmelsen og den har spilt en politisk og symbolsk viktig rolle i debatten. Selve reservasjonsretten var også viktig i EØS-forhandlingene og ved avtalens godkjenning i Stortinget. Ut i fra et konstitusjonelt og demokratisk perspektiv er det avgjørende at det er anledning for Norge til motsette seg å ta i mot nye regler som Norge ikke ønsker å innlemme. Det er likevel mange ulike syn i Norge på hva reservasjonsretten egentlig innebærer, hvor anvendelig den er og hvilke konsekvenser eventuell bruk ville kunne ha.

EØS-avtalen gir formelt sett en rett for enhver av de tre EFTA-statene å nekte å ta inn en ny EU-rettsakt i EØS, selv om det er klart at den for så vidt faller innenfor avtalens område og er «relevant». Dette kalles gjerne reservasjonsretten. Rent formelt benyttes denne ved at EFTA nekter å stemme for å legge til en ny rettsakt i et møte i EØS-komiteen. Dette vil ha virkning for alle de tre EFTA-statene. EFTA operer således med en

stemme. EFTA-statene kan samtidig ikke forhindre EU å innføre regelverket. Slik sett er det ikke snakk om en «veto», men snarere en «reservasjon», eller enda enklere, bare at man ikke stemmer for et forslag. Gjennom at EFTA reserverer vil den omstridte rettsakten ikke tas inn i EØS-avtalen.

Reservasjonsretten er aldri benyttet fra EFTA-siden, men det er samtidig en viktig sikkerhetsventil. Det er klart nok at dette er en rett for enhver EØS/EFTA-stat, formelt og reelt. Det er ikke noe avtalebrudd å bruke den, og det er heller ikke illojalt mot avtalen å benytte den. Samtidig kan bruk av reservasjonsretten utgjøre en trussel mot avtalens ensartethet og utløse virkninger med sikte på å avhjelpe den ubalanse som kan oppstå mellom partene.

I henhold til avtalen kan EFTA-landenes reservasjon varsles på flere stadier, enten før møtet i EØS-komiteen, men kan også skje senere, i forbindelse med nasjonal godkjenning av viktige rettsakter. I praksis har debattene om reservasjon kommet opp i ganske tidlige faser, gjerne i god tid forut for møter i EØS-komiteen.

Reservasjonsretten er på en måte en beskyttelsesklausul, men å benytte den vil ikke føre til at en rettsakt automatisk er avvist. Ved å bruke reservasjonsretten følger det en forpliktelse om å forhandle. Art 102 slår fast at avtalepartene skal bestrebe seg på å komme til enighet i saker som er relevante for avtalen. Og EØS-komiteen skal særlig bestrebe seg på å finne frem til en gjensidig godtagbar løsning dersom det oppstår et alvorlig problem på et område som i EFTA-statene hører inn under den lovgivende myndighets kompetanse. Det heter videre at dersom EØS-komiteen, ikke kan komme til enighet om en endring i et vedlegg, skal den undersøke alle andre muligheter for at denne avtale fortsatt skal kunne virke tilfredsstillende. EØS-avtalen fastsetter også en 6 måneders frist for disse konsultasjonene. Klokken starter etter at saken er forelagt EØS-komiteen, eller den dag det tilsvarende fellesskapsregelverk trer i kraft dersom denne dag er senere.

Bruk av reservasjonsretten vil også ha automatiske konsekvenser. Hvis EFTA-siden nekter å godta å innlemme et eller flere direktiver eller forordninger som EU mener berøres av EØS-avtalens virkeområde, vil EU med sikkerhet hevde at dette strider mot avtalens målsetting om et dynamisk og ensartet samarbeidsområde. Det vil derfor være nødvendig å sette i gang tiltak for å forhindre komplikasjoner av ulik rettstilstand. Avtalen fastsetter derfor at den berørte del av vedlegget skal betraktes som midlertidig satt ut av kraft,

med mindre EØS-komiteen bestemmer det motsatte. Et slikt midlertidig opphør skal få virkning 6 måneder etter utløpet av fristen, men ikke tidligere enn gjennomføringen i EU. Denne suspensjonen av deler av avtalen er altså ikke ment som noen «sanksjon», men snarere som en konsekvens av at det ikke lenger er ensartethet på det området som berøres, og at forutsetningene for deltakelse dermed ikke lenger foreligger.

Etter EØS artikkel 102 (2) skal partene for hver enkelt rettsakt på forhånd fastsette hvilken del av det aktuelle vedlegget som er berørt. Som beskrevet av Henrik Bull har det aldri skjedd i praksis, og det betyr at dette er noe man først vil måtte ta stilling til når en reservasjon er under oppseiling:

«Tilsynelatende skal det alltid fastslås på forhånd i EØS-komiteen hva den berørte delen av vedlegget er, i tilfelle av at et EFTA-land ender opp med å si nei, men dette skjer i praksis ikke. Dermed blir det i praksis opp til partene å bli enige om dette den dagen det er klart at et EFTA-land har sagt nei. Suspensjonen skjer imidlertid automatisk, uten at det treffes noe vedtak på forhånd. Suspensjonen er altså ikke avhengig av EØS-partnerne har klart å bli enige på forhånd om hva suspensjonen egentlig skal innebære i dette konkrete tilfellet. På EU-siden betyr nok det at Kommisjonen fastslår hva dette skal bety i det enkelte tilfellet for EFTA-landenes rettigheter på EU-delen av det indre marked. Skulle EFTA-landene være uenige finnes det ingen domstol EFTA-landene kan bringe spørsmålet inn for.»¹⁸

Vurderingen av hva som vil være «den berørte del av vedlegget», blir derfor et svært viktig spørsmål og avgjørende for hvor stor del av EØS-avtalen som skal settes ut av kraft ved en reservasjon. Tilsynelatende kan det ses som et juridisk spørsmål, men kriteriet er så vagt utformet at det gir åpning for et vidt skjønn, og ved denne vurderingen vil EU i praksis ha siste ord, uten at det er mulig å bringe det inn for noen domstol til kontroll. Sagt med andre ord vil de konkrete virkningene av en eventuell reservasjon fra en av EFTA-statene i siste hånd bero på EUs vurdering.

De fleste gangene reservasjonsretten har vært oppe i norsk europadebatt har det vært lite oppmerksomhet på de formelle konsekvenser dette vil få i form av at deler av avtalen vil bli satt ut av kraft, og lite diskusjon om hvor stor del av avtalen

¹⁸ Bull, H. (2005) Saksgangen ved vedtakelse av nytt EØS-regelverk, *Lovdata 2005*, s. 8.



Figur 6.6 Reservasjonsretten

I april 2011 vedtok Arbeiderpartiets landsmøte at regjeringen burde bruke reservasjonsretten på det tredje postdirektiv. Her fra avstemmingen.

Foto: Erlend Aas / Scanpix

det i så fall vil være. I debatten om reservasjon mot tjensteddirektivet var dette for eksempel lite fremme, til tross for at det gjaldt et direktiv som berørte flere vedlegg i avtalen, og som ville kunne medført at meget store deler av den ville blitt satt ut av kraft. I forbindelse med debattene om datalagringsdirektivet ble spørsmålet imidlertid debattert og utredet. I en utredning fra to professorer ved Senter for europarett ble det argumentert for at en reservasjon mot datalagringsdirektivet rettslig sett egentlig ikke berørte så store deler av det aktuelle vedlegget (som var Vedlegg XI om telekommunikasjonstjenester), men samtidig ble det påpekt at dette ikke bare var en juridisk vurdering, men også en politisk skjønnsvurdering, som i siste hånd var opp til EU.¹⁹ Da regjeringen ved Utenriksdepartementet i desember 2010 fremmet proposisjon om samtykke til direktivet ble det

også gjort en vurdering av det samme, og den var langt dystre i den forstand at den så for seg som en mulighet at relativt store deler av EØS-avtalen ville kunne bli suspendert som følge av en eventuell reservasjon.²⁰ I tillegg understreket departementet at det var vanskelig å forutse om bruk av reservasjonsretten også kunne få andre følger. Ved siden av den formelle suspensjonen av den berørte delen antydte UD at en reservasjon også ville kunne få bredere politiske konsekvenser for Norges forhold til EU i andre sammenhenger.

Et annet vanskelig rettslig spørsmål er hvilken betydning en reservasjon skal ha for de underliggende hovedreglene. De fleste EU/EØS-rettsakter er egentlig i hovedsak bare detaljregulering og operasjonalisering av mer generelle prinsipper som er nedfelt i EØS-avtalens hoveddel. Skal reservasjon mot et direktiv også forstås som reservasjon mot anvendelse av hovedregelen? Eller skal hovedregelen fortsatt gjelde, med den

¹⁹ Se Arnesen og Sejersted, *Datalagringsdirektivet og EØS-avtalen*, betenkning til IKT-Norge 6.6.2008, og *Om datalagringsdirektivets EØS-rettslige relevans*, betenkning til Samferdselsdepartementet 29.1.2009.

²⁰ Se Prop. 50 S (2010–2011).

konsekvens at reservasjonen kan bli et slag i luften, fordi de samme reglene følger av hovedprinsippet?²¹

Svaret på disse og andre spørsmål rundt konsekvensene av en eventuell reservasjon er usikre og har så langt ikke vært satt på spissen. Det som kan sies er at en reservasjon som utgangspunkt vil medføre suspensjon av en del av avtalen, med mindre EU bestemmer det motsatte, og at det i siste hånd også vil være EU som avgjør rekkevidden av suspensjonen.

Etter avtalen skal de praktiske følger av opphøret drøftes i EØS komiteen, med sikte på å komme til enighet om en gjensidig godtagbar løsning slik at opphøret kan avbrytes så snart som mulig. Suspensjonen gjelder derfor helt til spørsmålet mister sin aktualitet, for eksempel fordi EØS/EFTA-siden aksepterer rettsakten, eller EU-siden aksepterer nødvendige endringer, eller fordi partene blir enige om å bringe den til opphør.

Reservasjonsrett i den politiske debatten

Så langt har ingen av EFTA-statene benyttet reservasjonsretten i perioden 1994–2011, og selv om dette har vært diskutert en rekke ganger i norsk debatt, har det svært sjelden formelt vært oppe som noe spørsmål i EØS-sammenheng. Bare ved noen få anledninger i avtalens historie har det hendt at EFTA-statene har somlet så lenge med å overta nye rettsakter at EU til slutt har mistet tålmodigheten og satt i gang den formelle prosedyren etter artikkel 102, som starter den første 6-måneders-fristen. Det har aldri vært norske saker. Da gangene stoppeklokken på denne måten er satt i gang, har EFTA-statene det gjelder så langt alltid fått opp farten og løst saken innen fristens utløp, slik at reservasjon ikke har kommet på spissen. Den norske regjeringens varsel våren 2011 om at man vurderer å reservere seg mot EUs tredje postdirektiv er så langt Utvalget kjenner til første gang en EFTA-stat har varslet mulig reservasjon. Men det betød ikke at Norge satte i gang den formelle fristen etter artikkel 102. Tvert i mot viste norske myndigheter til at det måtte være opp til EU og at man for sin del ikke hadde noe behov for å gjøre dette.

I norsk europadebatt har det vært ulike oppfatninger om hva reservasjonsretten egentlig er og hvordan den bør forstås og eventuelt brukes. Fra

norske myndigheters side er det gjerne påpekt at den er et reelt, men alvorlig virkemiddel, som man bør tenke grundig gjennom før man skal bruke. Videre er det vist til at enhver bruk av reservasjonsretten vil innebære et brudd med EØS-avtalens målsetting om ensartet regelverk, og utløse konsekvenser for den berørte del av avtalen. Terskelen for reservasjon har derfor ligget høyt hos de ansvarlige myndigheter og de fleste av de politiske partiene. I de andre EFTA-landene har vurderingene i hovedsak vært de samme og de har heller ikke ønsket å bruke reservasjonsretten, selv om dette har til tider vært oppe i debatten både i Liechtenstein og Island.

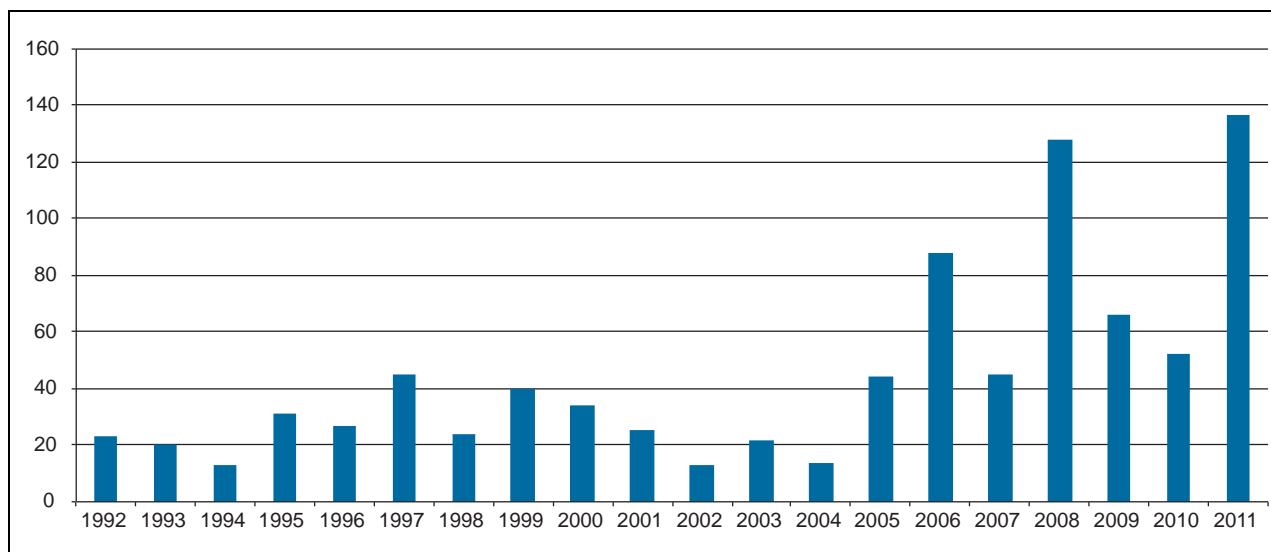
Samlet sett er det svært få tilfeller der reservasjonsretten har vært vurdert brukt i Norge. Utvalget har gjennomgått samtlige referater i Stortingets Europautvalg frem til sommeren 2011 og har kartlagt de sakene der spørsmålet om reservasjonsrett eller veto har vært tatt opp av ett eller flere partier på Stortinget i forbindelse med konsultasjonene i Stortingets Europautvalg, som vil være det naturlige sted å gjøre dette dersom man for alvor å foreslå reservasjon. Undersøkelsen viser at det bare er 17 saker på 18 år der dette har vært tatt opp som et spørsmål i Europautvalget, som listet opp i Boks 6.1.

Listen over saker viser at de fleste er knyttet til ulike sider ved norsk energi- og miljøpolitikk mens noen er knyttet til ulike verdispørsmål. I de fleste av sakene er det kun et nokså begrenset

Boks 6.1 Saker der reservasjonsrett har vært diskutert 1994–2011

1. Konesjonsdirektivet (1994–1995)
2. Emballasjedirektivet (1995–1996)
3. Jernbanedirektivet (1995–1996)
4. Tilsetningsstoffer til fôrvarer (1995–1996)
5. Miljømerking (1995–1996)
6. Plantevernmidler (1995–1996)
7. Infrastruktur og telefoni (1996–1997)
8. Miljødirektivene (1996–1997)
9. Matsminkedirektivene (1998–1999)
10. Barnematdirektivet (1998–1999)
11. Gassdirektivet (1998–1999)
12. Opphavsrettsdirektivet (1998–1999)
13. Patentdirektivet (1999–2000)
14. Personopplysningsutveksling (2001–2002)
15. Tjenestedirektivet (2005–2006)
16. Datalagringsdirektivet (2008–2011)
17. Tredje postdirektiv (2010–2011)

²¹ Dette er bl.a. utredet i forbindelse med spørsmålet om reservasjon mot tredje postdirektiv, men uten at svaret kan sies å være avklart – se betenkning fra advokatfirmaet Kluge om *Oversikt over mulige konsekvenser av norsk reservasjon mot EUs tredje postdirektiv* av 29.4.2010.



Figur 6.7 Veto i norske media, utvalgte medier, 1992–2011

Antall artikler med søkeordene «veto» og «EØS» i papirutgavene til Aftenposten, Dagens Næringsliv, Klassekampen, Nationen i perioden. Tall for 2011 gjelder til 5. desember 2011.

Kilde: *Retriever*, lastet ned 5.12.2011

politisk mindretall som har vært klart imot (to eller i høyden tre partier), i hovedsak fra SP og SV, samt i noen grad Krf. Enkelte av reservasjons-sakene har likevel vært krevende internt for den sittende regjering. Koalisjonspartnere har vært splittet og i forbindelse med for eksempel tjenestedirektivet, datalagringsdirektivet har det også vært dissenser i regjeringen. Få saker har vært omstridt for et bredt flertall.

I forhold til antall nye rettsaker er antallet saker der reservasjon i det hele tatt har vært diskutert forsvinnende lite. I perioden 1992–2011 er det som vist senere i dette kapitlet inntatt over 6000 nye rettsaker i EØS-avtalen, og til sammenligning er det bare 17 saker der det for alvor har vært politisk debatt om reservasjon. Det utgjør med andre ord bare en liten promille av totalen.²²

Det lave antallet saker der reservasjonsretten er tatt opp i Stortinget gjenspeiles også ved å analysere omtalen av dette i norske medier. Et søk viser at begrepene «Veto og EØS» var omtalt knappe 900 ganger til sammen i Aftenposten, Dagens Næringsliv, Nationen og Klassekampen i perioden fra 1992-høsten 2011.

Samtidig viser oversikten at det har vært mer omtale og debatt om reservasjonsretten i den senere tid enn i de tidlige faser. Det er særlig etter

2005 at dette har vært mer fremme, og da gjerne i forbindelse med tjenestedirektivet, datalagringsdirektivet og det tredje postdirektiv.

Ved behandlingen av sakene etter 2005 har man også vært adskillig nærmere et flertall for å benytte reservasjonsretten. I forbindelse med debatten om tjenestedirektivet var det en bred mobilisering i fagbevegelsen og på venstresiden av norsk politikk, mens det i forbindelse med diskusjonen om datalagringsdirektivet for første gang ble en ganske omfattende motstand fra deler av høyresiden. Høyres ledelse måtte også bruke partiprisen.

I saken om det tredje postdirektivet har også deler av fagbevegelsen og grasrota stått mot ledelsen i Arbeiderpartiet og mot Posten. Regjeringen besluttet våren 2011, etter en heftig debatt på Arbeiderpartiets landsmøte i april 2011, at Norge burde bruke reservasjonsretten i forbindelse med det tredje postdirektiv. Det er fortsatt uklart om dette vil bli gjennomført, eventuelt tidspunkt, varighet og eventuelle virkninger. Foreløpig har Norge varslet at de vil kunne komme til å reservere seg og de har satt i gang sonderinger med EU for å se på mulighetene for tilpasninger. Høsten 2011 hadde ikke de tidsfrister og prosedyrer som EØS-avtalen legger opp til blitt satt i gang.

Det ligger også høsten 2011 nye saker der noen har vurdert det som aktuelt å bruke reservasjonsretten, i første rekke det såkalte vikarbyrådirektivet, det nye fjernsynsdirektivet og et eventu-

²² Ved siden av disse reservasjonssakene har det også vært politisk uenighet om den såkalte EØS II-pakken i 1994, samt om veterinæravtalen fra 1998 som var en (frivillig) utvidelse av avtalen til å omfatte et nytt område, og derfor ikke noen potensiell reservasjonssak.

elt nytt regelverk om satser for bankinnskuddsgarantier.

I den senere tid kan det synes som å være noe større vilje til å bruke reservasjonsretten i bredere deler av det politiske Norge enn tidligere. Det kan være flere årsaker til dette. For det første kan det skyldes at det er dukket opp flere direktiver som er konfliktfylte og vurderes som negative. For det andre kan det henge sammen med at det er en viss slitasje og frustrasjon med EØS-avtalens dynamikk. For det tredje kan økt debatt om reservasjonsretten også henge sammen med en sterkere og mer målbevisst mobilisering mot EØS-avtalen generelt og de enkelte direktivene spesielt. I sakene om tjenstedirektivet, datalagringsdirektivet og tredje postdirektiv pågikk en ganske omfattende bred politisk og faglig mobilisering. For det fjerde kan det synes som om de krefter som tradisjonelt har manet til forsiktighet med bruk av reservasjonsretten er blitt færre eller og mindre synlige.

Utvalget har ikke sett det som oppgave å vurdere innholdet i debattene om bruk av reservasjonsretten, eller hva terskelen bør være for å benytte den. Det er likevel klart at debatten om reservasjonsretten også har en symbolsk side, der reservasjonsretten både står som et symbol på handlefrihet, samtidig som fravær av bruk står som et symbol på avmakt. Mens noen ønsker å bruke reservasjonsretten for å oppnå spesifikke resultater på noen politikkområder, kan andre være opptatt av å bruke reservasjonsretten for å svekke avtalen.

Fra EUs side har det ved enkelte anledninger blitt uttrykt skepsis mot at EFTA-statene skal benytte reservasjonsretten. I debatten om datalagringsdirektivet kom dette særlig til uttrykk. EUs ambassadør Janos Herman gikk ut i Aftenposten og varslet at man ikke kunne utelukke vidtgående motreaksjoner fra EU hvis Norge sier nei til datalagringsdirektivet.²³ Her het det at EU vil naturligvis være forpliktet til å ta de nødvendige grep for å sørge for et fortsatt velfungerende indre marked, i tråd med EØS-avtalens bokstav og ånd. Beslutningen om hvilke grep som eventuelt skulle tas ville involvere mange aktører på EU-siden, noe som gjør at de juridiske og politiske konsekvensene ikke vil kunne forutses fullstendig.

I Rådets konklusjoner om forholdet til EØS og EFTA-statene fra desember 2010 ble betydningen av ensartethet understreket flere ganger.²⁴ Her het det at Rådet i forhold til EFTA-statene «encou-

rages them to maintain this good record to ensure the continued homogeneity of the internal market» (avsnitt 3) og «the EU and EFTA should ensure homogeneity in the implementation of the acquis» (avsnitt 7) og «the continued homogeneity of the applicable legislation throughout the European Economic Area must be ensured, with particular emphasis in avoiding gaps in the acquis across the EEA (avsnitt 36). Disse utsagnene må forstå i lys av at det har vært tiltakende debatt om reservasjonsretten i Norge.

Siden reservasjonsretten aldri har blitt benyttet vil det være en hypotetisk øvelse å spekulere i hvilke eventuelle direkte og indirekte konsekvenser en bruk vil ha. En slik analyse vil også måtte omfatte både rettslige og politiske vurderinger. Man kan tenke seg at EU kan igangsette flere mulige tiltak. Helt generelt synes det svært lite sannsynlig av avtalen vil sies opp fra EUs side på grunn av bruk av reservasjonsretten blir brukt. Det er derimot sannsynlig at de direktiver som i dag er del av avtalen, og som eventuelle nye direktiver reviderer eller erstatter vil bli suspendert. Virkningene av suspensjon vil variere etter hvilke områder og hvilke deler av vedleggene som blir suspendert. Trolig vil også bruk av reservasjonsretten også påvirke samarbeidsklimaet på andre områder. Det er samtidig lite sannsynlig at EU vil velge å ikke gjøre noen ting dersom Norge bruker reservasjonsretten.

De eksakte virkningene av bruk av reservasjonsretten vil være bestemt av politiske handlinger i EU og i EFTA-statene, og vil derfor påvirkes av norske myndigheters opptreden, argumenter og fremgangsmåte. Helt generelt kan vi si at EU og EØS må forstås som et rettslig politisk samarbeid og partene vil trolig anstrenge seg for å finne løsninger innenfor rammen av avtalen. Ingen av partene vil i det lange løp være tjent med konflikter og det er derfor et visst trykk i retning av å finne fremforhandlede løsninger som er akseptable for alle parter.

Reaksjonene på bruk av reservasjonsretten vil trolig kunne påvirkes av en rekke politiske og sosiale faktorer. Det er for eksempel grunn til å tro at reaksjonene vil kunne variere i forhold til om de aktuelle rettsaktene er sentrale eller perifere i forhold til EØS-avtalens kjerne, om virkningene vil ha store eller små handelsvridende eller økonomiske virkninger, om EFTA-landenes posisjoner har veldokumentert eller udokumentert

²³ Gjerde, R., EU presser på for å stoppe norsk veto, *Aftenposten* 25.11.2010.

²⁴ Se Rådet (2010) *Council conclusions on EU relations with EFTA countries*, 14.12.2010.

begrunnelse, om vitale interesser står på spill eller ikke.

Endelig skal understrekes at reservasjon ikke er noe som bare kunngjøres og som så anses vedtatt. Tvert i mot vil et varsel om reservasjon utløse ganske omfattende og langvarige prosedyrer etter EØS artikkel 102. Avtalen er her meget klar på at dette er skal være en prosess, og at man gjennom den prosessen skal forhandle og undersøke alle muligheter og på alle måter bestrebe seg for å komme frem til en løsning som innebærer at avtalen fortsatt skal kunne fungere tilfredsstillende. Et perspektiv på bestemmelsen om reservasjon i artikkel 102 er at dette først og fremst er en prosessuell regel, som skisserer opplegget for en forhandlingsprosess.

6.5 Utviklingen i samlet antall rettsakter i EØS-avtalen

6.5.1 Antall rettsakter i EØS-avtalen

EU-retten er hierarkisk bygget opp, med de viktigste hovedreglene i traktatene, og under dette et stort antall «rettsakter» (sekundærlovgivning), som er vedtatt av EU-institusjonene med hjemmel i traktatene. Den samme oppdelingen finner man i EØS-avtalen, mellom avtalens «hoveddel» og de mange EU-rettsaktene som er inntatt i vedlegg til avtalen, og som i omfang utgjør det meste av avtalen.

Det er vanlig i EØS-sammenheng å beskrive avtalens omfang og utvikling ved å vise til hvor mange rettsakter den opprinnelig omfattet, hvor mange som har kommet til etter hvert, og hvor mange den inneholder i dag. Dette er interessant, blant annet fordi det viser avtalens dynamiske utvikling over tid – og det kan også gi en viss indikasjon på omfanget av forpliktelsene. Samtidig må slike oppstillinger leses med mange forbehold.

For det første er de sentrale hovedreglene i EU-traktene (og EØS-avtalens hoveddel) langt viktigere enn de utfyllende rettsaktene. De fleste rettsaktene er kun detaljregulering av forpliktelser som allerede følger av hovedreglene. På mange områder er det ikke gitt rettsakter, og da utledes rettstilstanden direkte av hovedreglene. Det er derfor langt viktigere for EØS-avtalens omfang hvilke hovedregler som er inntatt enn hvilke rettsakter.

For det andre er praksis og tradisjon for sekundærlovgivning i EU/EØS svært varierende fra område til område. På noen områder gis det veldig mange rettsakter, på andre få eller ingen – og det er ingen nødvendig sammenheng mellom



Figur 6.8 EØS-avtalen

EØS-avtalen utvides stadig. Ved undertegning var EØS-avtalen i papirversjon en drøy hyllemeter. I dag er den omkring fem hyllemeter.

Foto: Europautredningen

antall og betydning. Et område av EU/EØS-retten kan være svært viktig, uten at det av den grunn er særlig mange rettsakter.²⁵ Omvendt kan mer tekniske deler av samarbeidet inneholde svært mange rettsakter, uten at det sier særlig mye om feltets materielle betydning.²⁶

For det tredje brukes begrepet «rettsakt» i EU/EØS mye bredere enn det norske begrepet lov. «Rettsakt» i EU/EØS er en samlebetegnelse på forordninger, direktiver, enkeltvedtak, andre typer rettsakter akter (ulike former for retningslinjer og *soft-law*) og internasjonale avtaler. Av dette er det kun forordninger og direktiver som er «lovgivning» i egentlig forstand (selv om enkelte andre rettsakter også kan ha generell normativ betydning). Forordninger og direktiver kan gis på to nivåer, enten av Rådet/Parlamentet eller (delevert) av Kommisjonen. Dette kan grovt sammenlignes med sontringen mellom lov og forskrift i norsk rett. Det er altså bare direktiver og forordninger gitt av Rådet/Parlamentet som utgjør den

²⁵ Et godt eksempel er statsstøtte. Dette er et politisk og praktisk svært viktig rettsområde i EU/EØS, men her er det nesten ikke bindende sekundærlovgivning. I stedet utledes rettstilstanden av en kortfattet hovedregel, samt et stort antall ikke-bindende retningslinjer som Kommisjonen har utstedt. Disse er ikke formelt inntatt i EØS-avtalen, men EFTAs overvåkningsorgan har gitt ut tilsvarende retningslinjer, som fyller over 600 detaljerte sider, og i praksis avgjør hvilke former for statsstøtte som er lovlige i Norge og hvilke ikke.

²⁶ Under EØS-avtalen gjelder det særlig tekniske standarder, samt mat og veterinær. På disse områdene er det svært mange rettsakter. I EU gjelder nærmere 40 prosent av alle rettsakter den felles landbrukspolitikken, uten at man av den grunn kan si at den utgjør en tilnærmet så viktig andel av EU-samarbeidet.

egentlige «lovgivningen» i EU i snever forstand, mens Kommisjonens direktiver og forordninger er mer å sammenligne med utfyllende forskrifter.

For det fjerde har «rettsaktene» (selv på samme nivå) svært ulikt innhold og omfang. Noen er store og viktige, andre små og marginale. Noen rettsakter revideres ofte, og da vil hver revisjon i seg selv anses som en ny rettsakt. Antallet rettsakter sier i seg selv heller ikke noe nærmere om virkninger og endringer i det norske samfunn, og heller ikke noe om hvor store tilpasninger som har vært nødvendig i Norge for å gjennomføre dem.

Endelig er det som vist andre former for dynamikk i Norges forhold til EU som er vel så viktige som antall rettsakter, herunder geografisk utvidelse, utvikling gjennom tolkning og praktisering av eksisterende hovedregler, samt frivillig tilpasning på områder som ikke er regulert av rettsakter.

Med disse forbeholdene, mener Utvalget likevel at en kvantitativ oversikt over utviklingen av antall rettsakter i EØS-avtalen hører naturlig med i en systematisk fremstilling og analyse av avtalens utvikling og omfang.²⁷

En slik tilsynelatende enkel oppstilling har ved nærmere ettersyn vist seg å være en krevende oppgave. I norsk og internasjonal debatt har det vært gjort flere forsøk på å beregne utviklingen og omfang av EU og EØS regelverket. Ulike tall og forskjellige kvantitative anslag er presentert. Det har samtidig vært betydelig sprik og usikkerhet omkring noen av disse anslagene. Den viktigste grunnen til uklarheten er at man har manglet gode data. Offisielle og mer detaljerte oversikter over antall rettsakter i EØS-avtalen og dens dynamiske utvikling har ikke vært tilgjengelig, hverken i EFTA-sekretariatet, EFTAs overvåkningsorgan (ESA), eller hos norske myndigheter.²⁸

På denne bakgrunn anmodet Utvalget i juni 2010 EFTA-sekretariatet i Brussel om bistand med å innhente og systematisere data over antall rettsakter i perioden fra avtalen ble inngått til

²⁷ Slike kvantitative oversikter er også utbredt innenfor EU, og det pågår flere relevante internasjonale forskningsprosjekter som søker å kartlegge og kvantifisere utviklingen i EUs antall rettsakter.

²⁸ Det mest dekkende, oppdaterte og lettest tilgjengelige stedet for en oversikt over utviklingen i Norges avtaler med EU finnes på det private nettstedet Europalov.no. Nettstedet er et privat prosjekt, utviklet og vedlikeholdt på fritiden av Tore Grønningsæter, som ellers bor i Brussel og arbeider i EFTA. Pr. 1. juni 2009 var det på denne siden for eksempel lagt inn over 1500 rettssaker. Det gjelder alle EØS- og Schengen-relevante saker som den gang var til behandling i EU (ca. 300), i EØS-organene (ca. 750) eller i Norge (ca. 150), samt ferdigbehandlede saker (ca. 300).

utgangen av 2010. EFTA-sekretariatet har, i samarbeid med ESA, lagt ned et stort arbeid i manuell koding for å gi et best mulig informasjonsgrunnlag.

En annen årsak til uklarhet er at det ikke har vært noen enighet om hva som skal telles og hvordan en best måler rettsaktene. En måte er å telle alle rettsakter som er lagt til avtalen over tid. Et slikt *bruttotall* illustrerer godt utviklingen av EØS, men sier likevel lite om selve omfanget av avtalen. Mange nye rettsakter erstatter eller supplerer tidligere rettsakter. Noen rettsakter har også en begrenset varighet eller er blitt opphevet. For å bestemme avtalens omfang er det derfor også nødvendig å angi et *nettotall*, som kun omfatter de rettsaktene som er i kraft eller gjeldende. Nedenfor vil vi presentere både brutto- og nettotall for EØS.

Oversikten nedenfor dekker bare EØS-avtalen. I kapittel 6.6 er det redegjort for hvor mange rettsakter som er inntatt i Schengen-avtalen og andre avtaler med EU.

En oversikt over antallet rettsakter i EØS (brutto og netto) sier ikke noe om hvor mange lovendringer som har vært nødvendige i norsk rett for å gjennomføre disse, eller hvor mange norske lover og forskrifter som inneholder EU/EØS-rett. Dette er behandlet i kapittel 7.

Antallet rettsakter i EØS sier i seg selv heller ikke noe om hvor mye av EU-samarbeidet Norge er med på (og ikke med på). Til det er antallet «rettsakter» som det vil ha fremgått en altfor upresis målestokk. Noe annet er spørsmålet om hvor mange av EUs rettsakter som er inntatt i EØS, Schengen og de andre avtalene. Dette er nærmere behandlet i kapittel 25

6.5.2 Utviklingen i brutto antall rettsakter

Ved signeringen i mai 1992 var det 1849 rettsakter i EØS-avtalen (1752 rettsakter i de 22 vedleggene og 123 rettsakter i de 47 protokollene). Per 31. desember 2010 var antallet rettsakter oppe i 8311. I denne perioden ble det følgelig inntatt til sammen 6462 nye rettsakter i EØS-avtalen. Av disse var 2469 direktiver, 1686 forordninger, og resten andre typer rettsakter. Dette innebærer en brutto økning på omkring 450 prosent.

Brorparten av de nye rettsaktene (5075 rettsakter) er kommet gjennom de løpende og regelmessige utvidelsene av avtalen. I tillegg har det vært to «pakker» med rettsakter som har vært lagt til. Først den såkalte «Tilleggspakken» (479 rettsakter) fra 1994, som omfattet rettsakter som var vedtatt i EU i perioden mellom EØS-avtalens

Tabell 6.4 EØS-avtalens omfang målt i rettsakter

Periode	Antall rettsakter
Rettsakter som var del av EØS-avtalen ved signering i 1992.	1875
Nye rettsakter i perioden januar 1994 til desember 2010	5075
«Tilleggspakke» og Supplerende pakke	514
Rettsakter vedtatt etter forenklet prosedyre fra 1.1 2000 til 31.12 2010	847
Totalt antall rettsakter	8311

Kilde: EFTA-sekretariatet.

undertegning i mai 1992 og ikrafttreddelsen i januar 1994. Dernest en såkalt «Supplerende pakke» i forbindelse med utvidelsen av EU i 2004 og den påfølgende utvidelsen av EØS i 2004 (35 rettsakter).

I tillegg er det siden 2000 lagt til i alt 817 rettsakter etter såkalt forenklet prosedyre. Dette er i all hovedsak beslutninger knyttet til mat og veterinære spørsmål, der det er et særlig behov for å fatte raske beslutninger, for eksempel i forbindelse med matsikkerhet eller smittevern.

De aller fleste rettsaktene i EØS-avtalen blir lagt inn i et av avtalens vedlegg eller protokoller. Tabell 6.5 viser brutto antall rettsakter i EØS-avtalen fordelt etter områder og typer.²⁹

Rettsaktene er ulikt fordelt på områdene som er dekket av avtalen. I høyre kolonne vises den prosentvise andel av det totale antall rettsakter som vi finner innenfor de ulike vedlegg og protokoller. Den klart største delen av rettsakter finner vi Vedlegg I, Veterinære og plantesanitære forhold og Vedlegg II, Tekniske forskrifter, standarder med mer. Transport, Vedlegg XII, er også et område med et høyt antall rettsakter (535). Til sammen utgjør disse tre områdene over 70 prosent av det totale antall EØS-rettsakter. Det er også innenfor disse områdene det er kommet flest nye rettsakter siden undertegningen i 1992.

Dersom vi sammenligner med fordelingen fra 1992 finner vi imidlertid at den prosentvise veksten i antall rettsakter er størst innenfor andre områder. Områdene dekket av Protokoll 31, programsamarbeid, telekommunikasjon (Vedlegg XI) og miljø (Vedlegg XX) har størst vekst. Innenfor telekommunikasjon er antall rettsakter mer enn

seksdoblet siden undertegningen, mens innenfor miljø er den nær femdoblet. På en del andre områder har det imidlertid vært liten eller ingen vekst.

Utviklingen i antall rettsakter innenfor de ulike sektorene speiler fremdrift og prioriteringer i EUs lovgivningsvirksomhet, som har variert over tid i perioden 1992–2010, og fra område til område. Mens noen saksområder har perioder med stor stabilitet i regelverket, er det andre sektorer og områder som har stor dynamikk og aktivitet. Andre områder var tilnærmet ferdig regulert allerede i 1992, og har siden utviklet seg lite.

Nye rettsakter legges jevnlig til i EØS, på hvert eneste møte i EØS-komiteen, som det er 8–10 av i året. I gjennomsnitt legges det årlig til omkring 350 nye rettsakter til EØS-avtalen. I tillegg kommer det årlig i gjennomsnitt 77 rettsakter vedtatt etter forenklet prosedyre. Totalt sett er det derfor i gjennomsnitt ca. 427 rettsakter som legges til EØS-avtalen årlig.

Når vi ekskluderer rettsakter lagt til etter forenklet prosedyre, ser vi at det i 2010 ble lagt til 346 nye rettsakter, i 2009 (282) og 2008 (216), mens det var noe høyere igjen i 2007 (416). Noen få år kjennetegnes av å ha et spesielt høyt antall rettsakter 1998 (711) og 1999 (556), dette er år da et stort antall rettsakter på veterinær- og matområdet ble lagt til. Mens årene rett etter ikrafttredelse 1995 (89) og 1996 (90), ikke overraskende, er de årene med færrest antall nye rettsakter. Siden 1997 har det ikke vært et eneste år med under 200 nye rettsakter i året.

Figuren nedenfor viser utviklingen av antall rettsakter i perioden 1994–2010. Grafen viser en moderat vekst i de første årene frem til 1997, en kraftig vekst i 1998–1999, og deretter en solid, uavbrutt og nesten lineær utvikling i hele perioden frem til 2010.

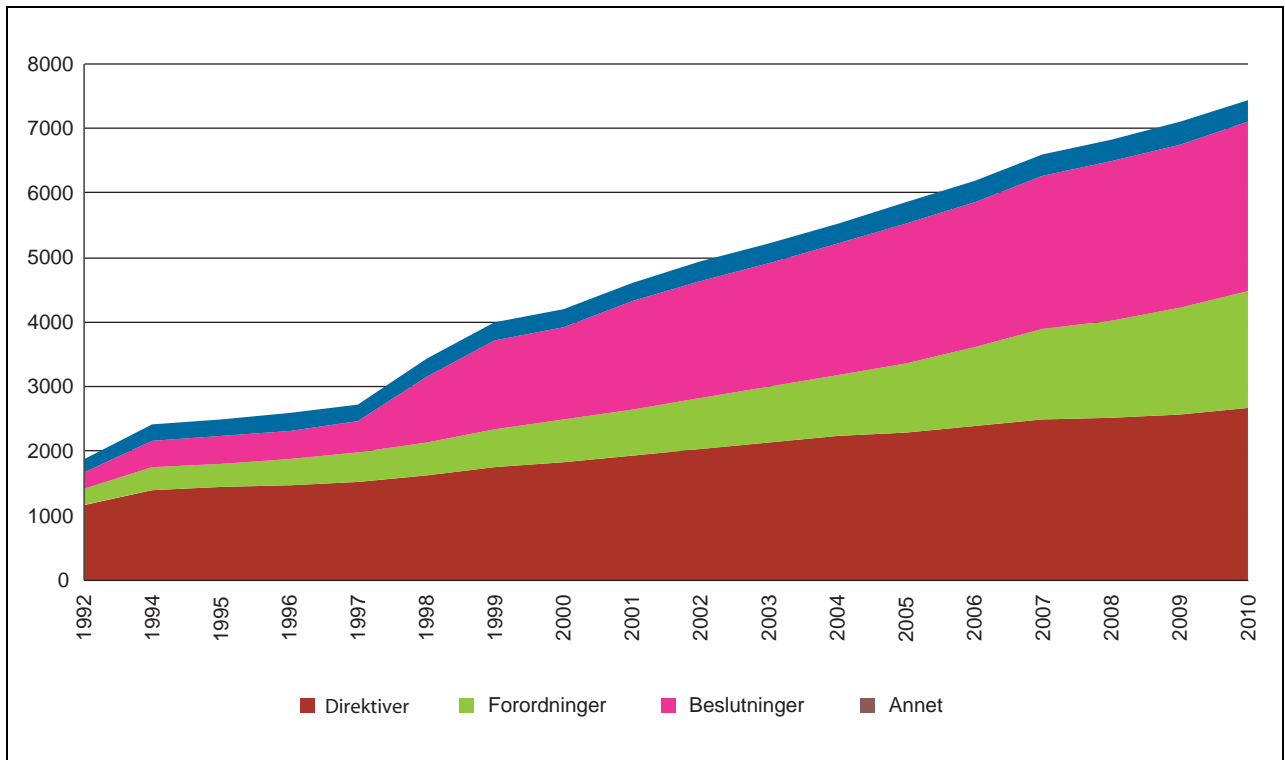
Utvidelsesdynamikken er primært et resultat av EUs lovgivningsaktivitet. Når EU beslutter rettsakter på områder som faller inn under dek-

²⁹ Merk at det totale antall rettsakter er her lavere (N=6950) enn det totale antall oppgitt tidligere (N=8311). Grunnen er at rettsakter knyttet til «Tilleggspakken» fra 1994 (479), den «Supplerende pakken» fra 2004 (35), og rettsaktene lagt til etter forenklet prosedyre (847) ikke formelt er innplassert i noe vedlegg eller protokoll til avtalen, og derfor ikke kommer med i oversikter inndelt etter dette.

Tabell 6.5 Rettsakter i EØS-avtalen etter områder og type, desember 2010

	Direktiv	Forord- ninger	Beslut- ninger	Annet	Totalt	Prosent
Vedlegg I Veterinære og plantesanitære forhold	508	391	1651	2	2552	36,7
Vedlegg II Tekniske forskrifter, standarder mm.	1207	350	253	85	1895	27,2
Vedlegg III Produktansvar	2	0	0	0	2	0,0
Vedlegg IV Energi	22	9	6	0	37	0,5
Vedlegg V Fri bevegelse for arbeidstakere	5	4	1	0	10	0,1
Vedlegg VI Trygd	1	43	85	56	185	2,7
Vedlegg VII Gjensidig anerkjennelse av yrkeskvalifikasjoner	92	3	2	17	114	1,6
Vedlegg VIII Etableringsrett	6	0	0	2	8	0,1
Vedlegg IX Finansielle tjenester	112	9	19	14	154	2,2
Vedlegg X Audivisuelle tjenester	2	0	2	0	4	0,0
Vedlegg XI Telekommunikasjon	31	5	47	34	117	1,6
Vedlegg XII Fri bevegelse av kapital	2	0	0	0	2	0,0
Vedlegg XIII Transport	193	263	51	28	535	7,7
Vedlegg XIV Konkurranseregler	4	43	0	13	60	0,8
Vedlegg XV Statsstøtte	8	16	2	16	42	0,6
Vedlegg XVI Offentlige innkjøp	15	8	2	0	25	0,4
Vedlegg XVII Immaterielle rettigheter	11	1	8	0	20	0,3
Vedlegg XVIII Helse og sikkerhet på arbeidsplassen	84	0	1	3	88	1,2
Vedlegg XIX Forbrukervern	22	1	2	5	30	0,4
Vedlegg XX Miljø	91	32	171	9	303	4,4
Vedlegg XXI Statistikk	18	256	23	3	300	4,3
Vedlegg XXII Selskapsrett	31	46	2	7	86	1,2
Protokoll 21 om gjennomføring av konkurransebestemmelser	0	31	0	3	34	0,4
Protokoll 26 Om myndighet og oppgaver for ESA	0	3	0	0	3	0,0
Protokoll 30 Statistiksamarbeid (programmer)	0	0	5	0	5	0,0
Protokoll 31 ¹ Samarbeid på særlige områder utenfor fire friheter (EU program og byrå)	0	21	136	25	182	2,6
Protokoll 37	2	3	4	0	9	0,1
Protokoll 47 Opphevelse av tekniske hindringer for handel med vin	0	148	0	0	148	2,1
Totalt	2469	1686	2473	322	6950	99,2

¹ Protokoll 31 kan også romme andre rettsakter som ikke er telt med, siden det her er et unntak fra forpliktelsen om å inkludere disse. Noen artikler i Protokoll 32 lyder slik: «The following Community acts, as well as acts deriving therefrom, are the object of this Article».



Figur 6.9 Utviklingen av EØS over tid, N = 7448
(Alle rettsaker unntatt rettsaker vedtatt etter forenklet prosedyre)

Kilde: EFTA-sekretariatet

ningsområdet av EØS-avtalen, vil disse før eller senere også innlemmes i EØS-avtalen.

Figuren synliggjør også en markant endring i typen rettslige instrumenter som legges til avtalen. Mens direktiver utgjorde mer enn 60 prosent av det totale antall rettsaker ved avtalens inngåelse, utgjør disse i dag bare i underkant av 30 prosent av det totale antall rettsaker. Antall forordninger har steget kraftig. Mens antall direktiver har doblet seg, er antall forordninger mer enn syv-doblet. Vi ser også at antall beslutninger har økt kraftig.

Endringen i rettslige instrumenter speiler den generelle utviklingen vi har sett i EU i perioden. Dette er ikke bare et teknisk spørsmål, men sier også noe om betingelsene for nasjonalt handlingsrom, grad av ensartethet i regelverk, og potensielt noe om medvirkningsmulighet.

Forordninger skal gjennomføres etter sin ordlyd og kan dermed i utgangspunktet gi noe mindre nasjonalt handlingsrom ved gjennomføring enn tilfellet er for direktiver. Forordninger er ofte også noe mer tekniske og detaljerte enn direktiver. Samtidig er det verdt å bemerke at de fleste direktiver i dag også er mer detaljerte og spesifiserte enn de var for tjue år siden.

Et annet viktig kjennetegn ved forordninger er at de gjerne er direkte gjeldende i EUs medlemsstater. Forordninger blir imidlertid ikke umiddelbart gjeldende i EØS. I EØS er det nødvendig med egne vedtak for at EFTA-landene skal slutte seg til rettsaktene. EØS-relevans skal vurderes og tilpassningstekster må utarbeides. En slik tilslutning vil ofte ta noe tid, gjerne mellom 6–12 måneder. Et økt innslag av forordninger innebærer derfor per definisjon at det vil være perioder med uensartet regelverk i EU og i EØS-landene.

Endringer i måten EU fatter sine beslutninger på og hvilke rettslige instrumentene som benyttes vil også kunne påvirke mulighetene for medvirkning. Direktiver og forordninger kan vedtas av Kommisjonen eller av Rådet og Europaparlamentet. Når Kommisjonen fatter vedtak er denne myndigheten delegert fra Rådet eller Europaparlamentet. EØS-avtalen gir EFTA-landene en viss adgang til informasjon og medvirkning under Kommisjonen, særlig i de tidlige fasene, mens det ikke er noen tilsvarende formell adgang til Rådet eller Europaparlamentet.

Av de direktivene som er innlemmet i EØS-avtalen etter undertegningen i 1992 er 921 vedtatt av Kommisjonen, mens 1548 er vedtatt av Rådet

Tabell 6.6 Gjeldende rettsakter i EØS-avtalen desember 2010

	Antall
Antall gjeldende rettsakter i EØS	4182
Rettsakter tatt inn gjennom forenklet prosedyre (1. januar 2000 – 31. desember 2010)	320
Totalt antall gjeldende rettsakter	4502

og Europaparlamentet. Totalt sett er 428 av direktivene vedtatt etter den såkalte medbestemmellesprosedyren som gir Europaparlamentet vesentlig innflytelse. Denne vedtaksformen har blitt utvidet til å dekke stadig flere områder innenfor EØS. Det er særlig på områder knyttet til Tekniske forskrifter, standarder med mer (Vedlegg II), Finansielle tjenester (Vedlegg IX), Transport (Vedlegg XIII) og Statistikk (Vedlegg XXI) at mange vedtak er fattet etter medbestemmellesprosedyren. Når det gjelder antall forordninger er forholdet, ikke overraskende omvendt. 1233 er vedtatt av Kommisjonen, mens 454 er vedtatt av Rådet og Europaparlament.

6.5.3 EØS-avtalens omfang – i netto antall rettsakter

Bruttotallene som er presentert så langt beskriver utviklingen av EØS og sier kun noe om antall rettsakter som er lagt til avtalen. For å kunne si noe om omfanget av EØS-avtalen er det nødvendig å ha nettotall over antall rettsakter som er i kraft eller er gjeldende.

Frem til nå har det ikke foreligget slike oversikter. Verken EFTAs overvåkningsorgan, EFTA-sekretariatet eller norske myndigheter har hatt noen systematisk oversikt. Etter anmodning fra Utvalget har EFTA sekretariatet og EFTAs overvåkningsorgan gjennomført et felles prosjekt for å kartlegge dette, der man har benyttet både maskinell og manuell telling.

Slik kartleggingen er lagt opp, er en rettsakt her betraktet som å være i kraft eller «gjeldende» i EØS om den har blitt lagt til avtalens vedlegg eller protokoller gjennom en bindende beslutning i EØS-komiteen. Rettsakter som utløper på en spesiell dato i henhold til de bestemmelser som gjelder i rettsakten, og rettsakter som har blitt opphevet i EU og hvor denne opphevelsesbestemmelsen er innarbeidet i EØS-avtalen er regnet som ikke lenger å være i kraft eller «gjeldende». Det er for eksempel et stort antall rettsakter som er tatt inn etter forenklet prosedyre som kan være tidsbegrensede og ofte ha kort gyldighet. EU-rettsakter som ikke lenger er i kraft i EU, men som har

ikke vært eksplisitt opphevet av en beslutning i EØS-komiteen er å anse som fortsatt gjeldende i EØS.

Ved utgangen av 2010 var det i alt 4502 rettsakter i kraft i EØS. Av dette var det 1369 direktiver, 1349 forordninger, 955 beslutninger, 554 andre rettsakter og 320 rettsakter tatt inn etter forenklet prosedyre. Dette representerer mer enn en fordobling av EØS-avtalen siden undertegningen i 1992. Disse rettsaktene fordeler seg på ulike vedlegg og protokoller av EØS-avtalen. Siden rettsakter knyttet til Tilleggsavtalen, Supplerende pakke og rettsakter lagt til etter forenklet prosedyre ikke er innplassert i ulike vedlegg er heller ikke disse inkludert.

Sammenlignet med bruttotallene finner vi stort sett det samme mønstret for prosentvis fordeling av rettsakter på de ulike områdene. Klart flest rettsakter er knyttet til Vedlegg I og Vedlegg II. Til sammen utgjør dette over 60 prosent av rettsaktene. Vi ser også at Transport, (vedlegg XIII), Statistikk (Vedlegg XXI) og miljø (Vedlegg XX) er relativt store områder. Miljøvedlegget utgjør for eksempel omkring fem prosent av regelverket.

6.5.4 Analyse av utviklingen i antall rettsakter

En tallmessig fremstilling illustrerer dynamikken og utviklingen i Norges avtaler med EU. Ved undertegningen av EØS-avtalen i mai 1992 omfattet den 1849 rettsakter. Ved utgangen av 2010 var det kommet til ytterligere 6462 rettsakter, slik at brutto antall var oppe i 8311. I snitt innebærer det at mer enn én ny rettsakt fra EU er tatt inn i EØS-avtalen hver eneste dag i perioden fra mai 1992 til desember 2010, helger og ferier inkludert. Selv om mange av rettsaktene er mindre viktige, sier det likevel noe om lovgivningsaktiviteten i EU, og hvordan dette spiller seg i EØS-avtalen.

Utviklingen i EØS-avtalens omfang som målt i antall netto rettsakter er ikke fullt så dramatisk. Men fortsatt er det en utvikling fra netto 1849 rettsakter i 1992 til netto 4502 rettsakter ved utlø-

Tabell 6.7 Oversikt over netto rettsaker i EØS-avtalen fordelt etter saksområde (vedlegg)

	Direktiv	Forordninger	Beslutninger	Annet	Totalt	Prosentandel
Vedlegg I Veterinære og plantesanitære forhold	231	348+2	375	213	1169	28
Vedlegg II Tekniske forskrifter, standarder mm.	754+2	314+2	209	93	1374	32,9
Vedlegg III Produktansvar	2	0	0	0	2	0,1
Vedlegg IV Energi	11	6	6	0	23	0,5
Vedlegg V Fri bevegelse for arbeidstakere	2	4	1	0	7	0,2
Vedlegg VI Trygd	1	22	4	78	105	2,5
Vedlegg VII Gjensidig anerkjennelse av yrkeskvalifikasjoner	7	3	1	1	12	0,3
Vedlegg VIII Etableringsrett	0	0	0	0	0	0,0
Vedlegg IX Finansielle tjenester	64	8	12	12	96	2,3
Vedlegg X Auditive tjenester	1	0	1	0	2	0,0
Vedlegg XI Telekommunikasjon	14	5	41	39	99	2,4
Vedlegg XII Fri bevegelse av kapital	2	0	0	0	2	0,1
Vedlegg XIII Transport	104	188	38	31	361	8,6
Vedlegg XIV Konkurranseregler	1	9	4 ¹	0	14	0,3
Vedlegg XV Statsstøtte	1	5	1	15	22	0,5
Vedlegg XVI Offentlige innkjøp	10	7	2	5	24	0,6
Vedlegg XVII Immaterielle rettigheter	11	2	10	3	26	0,6
Vedlegg XVIII Helse og sikkerhet på arbeidsplassen	54	0	2	5	61	1,5
Vedlegg XIX Forbrukervern	12	1	2	13	28	0,7
Vedlegg XX Miljø	54	27	108	13	202	4,8
Vedlegg XXI Statistikk	8	262	24	3	297	7,1
Vedlegg XXII Selskapsrett	23	27	2	7	59	1,4
Protokoll 21 om gjennomføring av konkurransebestemmelser	0	10	3	0	13	0,3
Protokoll 26 Om myndighet og oppgaver for ESA	0	3	0	0	3	0,1
Protokoll 30 Statistiksamarbeid (programmer)	0	0	3	0	3	0,1
Protokoll 31 ² Samarbeid på særlige områder utenfor fire friheter (EU program og byrå)	0	20	106	23	149	3,6
Protokoll 47 Opphevelse av tekniske hindringer for handel med vin	0	29	0	0	29	0,7
Totalt	1369	1304	955	554	4182	100

¹ Dette tallet referer til rettsaker relatert til det europeiske kull- og stålfelleskapet. Disse har alle blitt vurdert i kraft, selv om deres status er uklar og for tiden under vurdering.

² Protokoll 31 kan også romme andre rettsaker som ikke er telt med siden det her er et unntak fra forpliktelsen om å inkludere disse. Noen artikler i Protokoll 32 lyder slik: «The following Community acts, as well as acts deriving therefrom, are the object of this Article».

pet av 2010 – eller med andre ord en økning med 2653 rettsakter.

Det store antallet rettsakter faller innenfor noen få saksområder, og dette har ikke endret seg vesentlig i den siste del av perioden. Beslutningen om å utvide EØS-avtalen med veterinær-avtalen har medført en betydelig økning i antall rettsakter og denne delen utgjør etter hvert en kvantitativt stor andel av det totale regelverket.

Forholdet mellom brutto og nettotall viser at det også har pågått en betydelig utvikling og revisjon av regelverket i perioden. En stor andel av rettsaktene er senere erstattet og fornyet, mens andre deler av regelverket har hatt tidsbegrenset varighet. Nye områder har fått økt reguleringsaktivitet, mens på andre områder har det skjedd færre endringer.

Man ser også at det har vært en viss endring i bruk av rettslige instrumenter, der veksten har vært særlig stor i antall forordninger. Det har også vært en viss forskyvning i hvilke EU institusjoner som fatter disse beslutningene. En økende andel av regelverket er vedtatt av Rådet og Europaparlamentet i henhold til medbestemmelsesprosedyren.

Utviklingen tydeliggjør én side ved dynamikken i EØS. Siden nye rettsakter stadig legges til EU, vil EØS-avtalen utvikles. Å innarbeide og håndtere et så høyt antall rettsakter stiller store krav til gode politiske, rettslige og forvaltningsmessige prosedyrer og systemer. Den stadige dynamikken og den stadige endringen og oppdateringen av regelverk stiller også svært store krav til informasjon om regelverkets innhold og status. Enkel, ryddig og oppdatert kunnskap om gjeldende regelverk er avgjørende for at borgere, bedrifter og beslutningstakere skal nyttiggjøre seg gevinstene ved regelverket og forhindre unødige kostnader og forsinkelser knyttet til bruk av utdatert regelverk. Det er derfor et tankekors at mens det for EU finnes en samlet, lett tilgjengelig oversikt med oppdaterte lister over gjeldende rettsakter, har man inntil nå ikke hatt en tilsvarende samlet oversikt i Norge eller EFTA.

6.6 Utviklingen av de andre avtalene med EU

6.6.1 Utviklingen av Schengen-avtalen

På samme måte som EØS, er Norges avtale om tilknytning til Schengen en rammeavtale, som angir hovedprinsippene, men ellers viser til vedleggene, der det er inntatt et stort antall rettsakter, som

løpende suppleres, etter hvert som nye relevante rettsakter vedtas i EU.

Når EU vedtar nye Schengen-relevante rettsakter, skal disse deretter vedtas av Norge etter prosedyrer nedfelt i artikkel 8. Formelt skal Norge etter artikkel 8 (2) «på selvstendig grunnlag avgjøre om de skal godta innholdet». Men det er ingen «reservasjonsrett» eller rom for unntak eller forhandlinger. Dersom Norge ikke godtar en ny rettsakt, skal avtalen etter artikkel 8 (3) «anses opphørt». Dette kalles gjerne giljotinklausulen. Så langt har den ikke vært satt på spissen i norsk politisk debatt. I en del saker har det imidlertid vært diskutert med EU om nye rettsakter er «Schengen-relevante» eller ikke. Her har hovedmønsteret vært at Norge har ønsket en vid forståelse av avtalens omfang, mens EU har vært mer restriktiv.

For å få oversikt over antallet rettsakter i Schengen, har Utvalget for det første gjennomgått den opprinnelige tilknytningsavtalen fra 1999, og (manuelt) talt opp innholdet i de såkalte vedlegg A og B.³⁰ Videre har Utvalget fått bistand fra Justisdepartementet og Utenriksdepartementet til å kartlegge den løpende utviklingen fra 2000–2011.

En utfordring ved å gi et eksakt anslag av rettsakter i Schengen-samarbeidet er at det startet utenfor EU, og først senere ble tatt inn formelt. Schengen-samarbeidet besto opprinnelig av fem land: Belgia, Nederland, Luxembourg, Frankrike og Tyskland som i 1985 undertegnet en avtale om avskaffelse av kontroll på de indre grensene. Avtalen trådte i kraft i mars 1995, på dette tidspunkt hadde Spania, Hellas, Italia og Østerrike kommet til blant Schengen-landene.

I februar 1995 kom de nordiske statsministre frem til at de beste forutsetningene for en videreføring av Den nordiske passunionen var gjennom en felles nordisk tilnærming til Schengen-samarbeidet. Samarbeidsavtalen mellom Norge Island og Schengen ble deretter fremforhandlet ut fra den situasjon at Schengen-samarbeidet forelå utenom EU. Men Norge var samtidig innforstått med at Schengen-landene hadde som målsetting å overføre Schengen-samarbeidet til EU. Gjennom EUs regjeringskonferanse ønsket man å styrke justissamarbeidet i EU og de besluttet å integrere Schengen inn i EU samarbeidet.

Schengen-konvensjonen av 1990 ga derfor det opprinnelige, rettslige grunnlaget for samarbeid

³⁰ For en fullstendig oversikt, se St.meld. nr. 33 (1998–1999) Om regelverk som avtalen med Den europeiske union om institusjonelle løsninger for tilknytning til Schengen-samarbeidet skal anvendes på.

det. For Norges del ble Schengen-regelverket betraktet som de beslutninger og erklæringer som den såkalte Eksekutivkomiteen hadde vedtatt, og de retningslinjer i form av håndbøker eller veiledninger som ble utarbeidet for utenriksstasjonene, kontrollpersonalt ved yttergrensene, for Sirene kontoret og i politisamarbeidet. Schengen-regelverket omfattet også tiltredelsesavtalene og protokollene for nye land som sluttet seg til samarbeidet.

Disse rettsaktene er listet i vedlegg A og B til St meld 33 (1998–1999). Vedlegg A omfatter det regelverk som Stortinget tok stilling til da det behandlet samarbeidsavtalen, jf St prp nr 42 (1996–97), samt det Schengen regelverk som er kommet til i tiden frem til St meld 33. En manuell optelling viste at dette omfatter ca. 143 rettsakter av ulik karakter og omfang.

Listen over EU rettsakter som har erstattet Schengen-regelverk eller som anses som Schengen relevante for Norge utgjør vedlegg B i St. meld. 33 (1998–1999), dette var ved inngåelsen i alt fire rettsakter, (to rådsforordninger, ett direktiv, og en anbefaling).

I sum utgjorde altså avtalen totalt 147 rettsakter. Siden 1999 har det løpende Schengen-samarbeidet blitt gradvis utvidet. Det er i perioden lagt til i alt 158. I alt er det derfor snakk om et bruttotall på 305 rettsakter, eller nær en dobling siden starten.

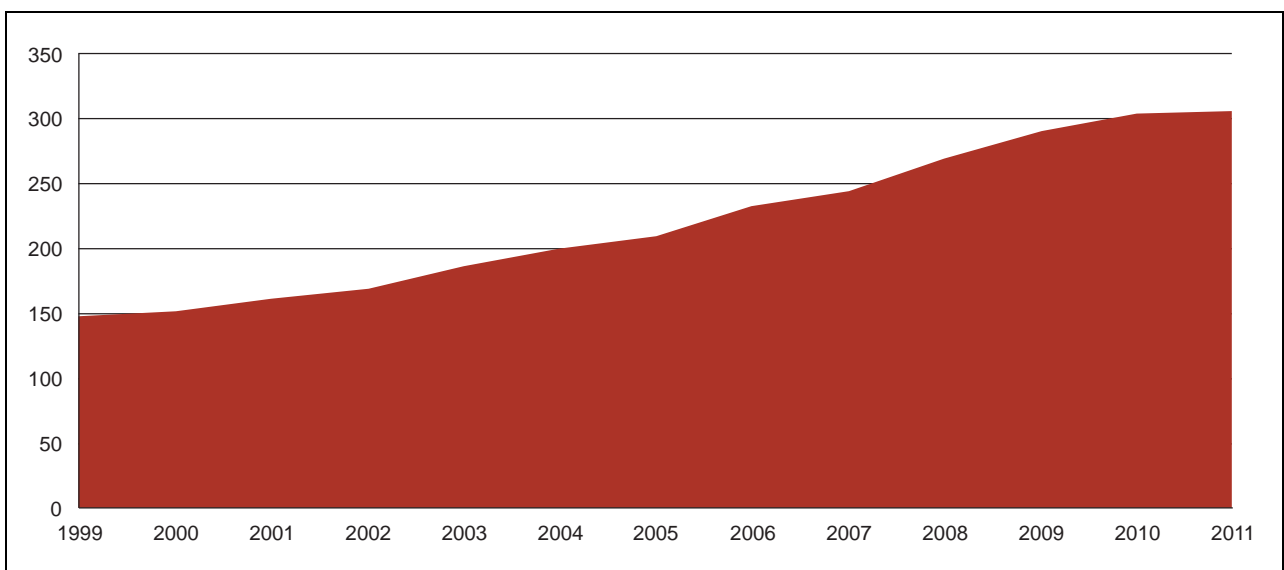
Figur 6.4 viser den kumulative utviklingen i antall Schengen-rettsakter 1999–2011. Som man ser har det vært en jevn vekst i hele perioden, men veksten har vært særlig stor etter 2005, noe

som illustrerer at feltet har fått økt betydning i EU i de senere år.

6.6.2 Utviklingen av andre avtaler på justissektoren

Norge har også inngått en rekke andre avtaler innenfor justisområdet og ulike sider knyttet til grensekontroll, politisamarbeid og innvandring. Justispolitikken er på mange måter den delen av Norges samarbeid med EU som har utviklet seg raskest og mest dynamisk de siste 10–12 årene. Dette er en prosess som i hovedsak har vært drevet frem etter norsk ønske. EU har ikke utøvet noen form for press, og har ved flere anledninger vært nølende til å innvilge norske anmodninger om deltakelse. Noen ganger er anmodningene høflig avvist, andre ganger bare delvis imøtekommet. Det pågår også flere prosesser som ennå ikke er avklart.

Listen over norske avtaler med EU på justisområdet (ut over Schengen) viser hvordan dette feltet har utviklet seg utover på 2000-tallet, og åpnet opp nye samarbeidsområder mellom Norge og EU. Det omfatter avtalene om Europol i 2001 (politisamarbeid), Eurojust i 2005 (påtalesamarbeid), gjensidig bistand i straffesaker (2003), den felles europeiske arrestordren (2006), og gjensidig tilgang til politidatabaser (Prüm 2010). Norge har også siden 2001 vært tilknyttet EUs regler om hvor asylsøknader skal behandles (Dublin), fingeravtrykksregisteret (Eurodac), og deltar fra 2010 i informasjonsnettverket European Migration Network. Norge har også i noen grad tilpas-



Figur 6.10 Antall rettsakter i Schengen-avtalen (1999–2011) (kumulativ oversikt)

Kilde: Justisdepartementet og Utenriksdepartementet.

set seg EUs øvrige asyl- og innvandringsregler. Utviklingen på dette området, og innholdet i de enkelte avtalene, er beskrevet i kapittel 22.

6.6.3 Utvikling av avtalene om utenriks-sikkerhets- og forsvarspolitikken

Norge har også inngått en rekke avtaler med EU innenfor utenriks, sikkerhets og forsvarspolitikken. Den første avtalen ble inngått allerede i 1988 og var en avtale om konsultasjoner om utenrikspolitiske spørsmål mellom Norge og EF-formannskapet. I 1992 ble Norge også assosiert medlem av Vestunionen.

Siden 1994 har en rekke avtaler blitt inngått. EN egen erklæring om politisk dialog ble vedlagt EØS-avtalen. Senere er det inngått en Sikkerhetsavtale mellom Norge og Vestunionen. (1996), Avtale mellom Norge og Den europeiske Union om Norges tilslutning til opprettelse av et EUs satelittsenter (2001), Avtale om deltakelse i EUs politioperasjon i Bosnia-Hercegovina (2002), Avtale deltakelse i EUs styrke i den tidligere jugoslaviske republikken Makedonia (2003), Avtale om sikkerhetsprosedyrene ved utveksling av gradert informasjon (2004), Avtale om deltakelse i EUs politioperasjon i Makedonia (2004), Rammeavtale om deltakelse EUs krisehåndteringsoperasjoner (2004), Avtalen om norsk tilknytning til EUs innsatsstyrker (Nordic Battle Group) (2004) og en samarbeidsavtale om tilknytning til Det europeiske forsvarsbyrået (EDA) (2006).

Dette er folkerettslige avtaler og som angir avtalte prosedyrer for tilknytning til ulike sider

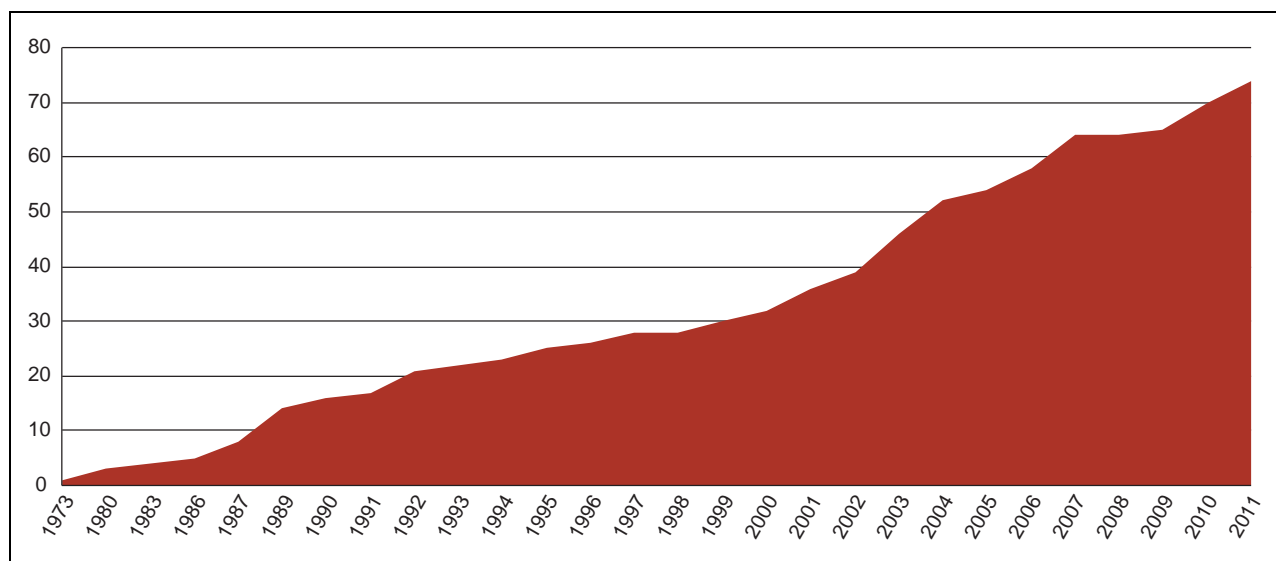
ved den felles utenriks, sikkerhets og forsvarspolitikken. Avtalen om deltakelse i krisehåndteringsoperasjonene utvikler seg ved at det hver gang det foretas «avrop», når Norge deltar i en ny operasjon i henhold til rammeavtalen. I tillegg har Norge sluttet seg til et stort antall av EUs utenrikspolitiske erklæringer. Norge har også etter hvert sluttet seg til et stort antall av EUs sanksjoner. Utviklingen av disse avtalene behandles nærmere i kapittel 23.

6.7 Samlet oversikt over Norges avtaler med EU

Basert på tall innhentet fra Utenriksdepartementets Traktatregister hadde Norge 74 avtaler med EU per november 2011. Vi har da ikke inkludert de avtalene som gjelder mellom de enkelte mottakerstatene av finansieringsordningene. Dersom disse var inkludert ville det totale antallet ha vært 128 avtaler med EU.

Det er noe avvik mellom Utenriksdepartementets Traktatregister og EUs traktatregister. EU har registrert i alt 164 avtaler mellom Norge og EU, men dette omfatter også internasjonale avtaler underskrevet av både Norge og EU.

Et stort antall av de 74 avtalene Norge har med EU er inngått etter 1994. Figur 6.5 illustrerer utviklingen av de avtalene Norge hadde med EU i november 2011 etter inngåelsestidspunkt. Som det fremgår der er det få av de avtaler som i dag gjelder mellom Norge og EU som ble inngått før 1992. Det har siden vært en vekst. I tiden frem til



Figur 6.11 Antall gjeldende avtaler med EU, etter inngåelsestidspunkt (kumulativ oversikt)

Merk at det ikke er faste tidsintervaller før 1989.

Kilde: UDs Traktatregister.

år 2000 var veksten jevn, mens det siden har vært større vekst. Mer enn halvparten av avtalene Norge i dag har med EU ble inngått etter år 2000. Kurven er ment som en illustrasjon av det gjeldende avtaleverket og omfatter ikke eventuelle avtaler som er terminert i perioden.

6.8 Avsluttende merknader

Utvalget skal bemerke at det har vært en svært omfattende utvikling i Norges forhold til EU i perioden siden EØS-avtalen ble undertegnet i mai 1992 og frem til i dag – både i bredde og dybde og geografisk dekningsområde. Denne utviklingen skyldes i hovedsak utviklingen i EU. Det er EU som har utviklet seg, langt utover hva de fleste så for seg i 1992. Norge har forholdt seg til dette, og utviklet sitt forhold til EU etter hvert som EU har utviklet seg. Tegner man en kurve over utviklingen i EU mot stadig økende samarbeid (mer integrasjon), vil denne gradvis stige gjennom hele perioden 1992–2011, og Norges kurve vil i hovedsak følge EUs kurve, et stykke under.

Utvalget vil fremheve at utviklingen skjer gjennom en rekke ulike mekanismer, som alle samme trekke i samme retning. Geografisk utvidelse, nye rettsakter, nye endringer i tolkninger og avtaler på nye områder bidrar til å utvide samarbeidet. I sum betyr det at Norge i dag inngår i et vesentlig mer omfattende europeisk samarbeid enn det nivået EU lå på i 1992.

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøchman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjørusen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot vil bemerke at denne utvidelsen er naturlig. Det lå inne i EØS-avtalen at samarbeidet skulle utvikles dynamisk og ensartet. Men utviklingen har samtidig vært mer omfattende enn de fleste kunne forutse. Utviklingen gjenspeiler at Europa som verdensdel og EU har utviklet seg kraftig i perioden 1992–2011. Norge er en del av Europa, og endrer seg i takt med dette. Videre har nesten alle de statene Norge tradisjonelt samarbeider med etter hvert blitt medlem av EU, og forholder seg til Norge i stor grad gjennom EU. EU dermed blitt stadig viktigere for Norge. Det er naturlig at man da søker stadig tettere samarbeid. Det ville vært langt mer betenkelig og bekymringsfullt dersom Norges forhold til EU ikke hadde utviklet seg så tett og dynamisk gjennom perioden 1992–2011.

Utvalgets flertall vil bemerke at utvidelser gjennom at nye rettsakter gjerne er den delen av utviklingen som får størst oppmerksomhet i norsk sam-

funnsdebatt – men at det også er flere andre former for utvikling, som er minst like viktige.

Utvalgets flertall registrerer at i enkelte saker har Norge ønsket å innta en utvidende tolkning av hva som er EØS-relevant. I mange saker er det imidlertid en ikke ubetydelig forsinkelse mellom dato for når rettsaktene gjennomføres i EU og dato for gjennomføring i EØS. Noen av forsinkelsene skyldes behov for tekniske tilpasninger, men det er også et klart element av at vanskelige saker kan bli liggende og modnes før de blir tatt inn i avtalen. Det er samtidig svært få rettsakter i EØS der Norge har oppnådd varige unntak.

Utvalget mener at kanskje den viktigste enkeltfaktoren som har skjedd forholdet EU-Norge i perioden på mange måter er de geografiske endringene. Dette har for det første endret i partsforholdet EU/EFTA under EØS – fra 12:7 til 27:3 – som betyr at avtalen fungerer innenfor en helt annen politisk kontekst enn opprinnelig planlagt. For det andre har utvidelsene i EU fra 12 til 15 til 25 til 27 (og flere på vei) betydd en utvidelse av dekningsområdet for Norges avtaler. Det er et tankekors at Norge ikke er koblet mer opp mot EUs fremtidige utvidelsesprosesser, når man vet at dette i realiteten også handler om utvidelse av Norges avtaler.

Utvalget vil bemerke at Norge innenfor EØS og Schengen langt på vei er reelt forpliktet til å følge utviklingen i EU. Dette er rammeavtaler som forutsetter løpende dynamisk og ensartet utvikling. Norge kan i prinsippet under EØS bruke reservasjonsretten, men neppe særlig ofte. Under Schengen kan man ikke reservere seg uten at avtalen bortfaller. Utenfor disse to avtalene er det en annen dynamikk, her er det i stor grad Norge som presser på for å få være med på utvalgte deler av EU.

Utvalget vil fremheve at EØS-avtalen også utvikler seg på måter som ofte ikke er særlig synlig i norsk debatt – herunder inngåelse av nye avtaler på en del områder (byråer, programmer, handel med fisk og landbruk) – samt gjennom tolkning og praktisering. Hva gjelder den siste formen for utvikling er det i realiteten EU-domstolen som er den viktigste institusjonen når det gjelder dynamisk utvikling i tolkningen. Dette har stor prinsipiell og praktisk betydning for Norges forpliktelseser under EØS.

Utvalget vil også bemerke at man i norsk debatt lett kan få inntrykk av at det er en stor andel av de nye EU-rettsakter som er problematiske. Det er det ikke. Riktignok har det nesten gjennom hele perioden vært en eller annen rettsakt som til enhver tid har vært omstridt. Men

når man ser sammenholder disse sakene med det totale omfang av som Norge overtar, så er disse konfliktsakene en svært beskjeden andel. Godt over 99 prosent av de EU-rettsaktene som inntas i EØS skaper ikke debatt eller politisk strid i det hele tatt. På 18 år er det kun 17 saker der «reservasjonsretten» har vært tatt opp av ett eller flere politiske partier eller representanter på Stortinget.

Utvalget vil også bemerke at reservasjonsretten aldri er benyttet, men er samtidig en reell og prinsipielt viktig del av avtalen. Det har i den senere tid har vært noe økt press i norsk politikk og offentlighet i retning av å bruke reservasjonsretten. Debatten er fortsatt knyttet til en svært liten andel av sakene, men det er noen flere saker nå enn tidligere. Motstanden mot visse direktiver

har også kommet fra andre sider og har vært annerledes organisert enn tidligere. Direktivet om datalagring ble bare så vidt godtatt på Stortinget, og for tredje postdirektiv er regjeringen i gang med første uformelle faser av en mulig reservasjonsprosess. Selv om reservasjonsretten er ment som en reell del av EØS-avtalen vil enhver bruk av den samtidig være et unntak fra prinsippet om ensartet utvikling, og vil som hovedregel føre til at den berørte delen av avtalen settes ut av kraft, med mindre EU går med på det motsatte. Dersom tendensen i den senere tid til økt press i retning av å anvende reservasjonsretten fortsetter, vil det utgjøre en utfordring for avtalens virkemåte som vil kunne bidra til å gjøre den mindre robust og mer sårbar på sikt.

Kapittel 7

Gjennomføringen av EU/EØS-retten i norsk rett

7.1 Hovedtrekk

For at EU/EØS-retten skal bli gjeldende rett i Norge, som kan gi rettigheter og plikter, må den gjennomføres av norsk lovgiver, som lov eller forskrift. EØS-avtalens hoveddel ble gjennomført av Stortinget som norsk lov i 1992. Men dernest må hver eneste EU-rettsakt som inngår i EØS, Schengen og de andre avtalene gjennomføres særskilt. Den løpende gjennomføringen av EU-retten i norsk rett har gjennom hele perioden 1992–2011 vært en stor og krevende oppgave for norsk forvaltning og Storting. I hovedsak følger gjennomføringen de samme prinsippene som i EU-statene, med noen mindre formelle forskjeller. Den viktigste forskjellen er at i EU vil noen rettsakter (forordninger) ha direkte virkning, slik at de ikke krever nasjonal gjennomføring – mens under EØS-avtalen må alle rettsakter gjennomføres av norsk lovgiver.

Hver rettsakt vil ha en frist for korrekt gjennomføring. I EU måler man særlig dette for gjennomføring av direktiver om det indre marked. Samme måling gjøres av ESA under EØS, og viser at Norge er blant de landene som er flinkest til å gjennomføre EU/EØS-direktiver i rett tid. Dette sender et politisk signal som legges merke til av EU og som bidrar til å styrke EØS-avtalen. Oversiktene viser imidlertid bare gjennomføringen av direktiver som gjelder det indre marked. Dersom man ser på gjennomføringen av andre rettsakter i EØS-avtalen (særlig forordninger) falmer bildet av Norge som flinkeste i klassen.

EU/EØS-retten stiller visse krav til den nasjonale gjennomføringen, som må være lojal, klar og tydelig. Utover dette er det i stor grad opp til norsk lovgiver hvordan man vil ta inn EU/EØS-reglene. Særlig er det stor grad av valgfrihet ved gjennomføring av EU/EØS-direktiver, som kan skrives helt om, slik at de passer inn i nasjonal rett, så lenge innholdet er det samme.

I Norge har man valgt å bruke den samme terskelen for valget mellom lov og forskrift som ellers. I antall er de fleste EU/EØS-reglene av

utpreget teknisk karakter, som derfor gjennomføres som norsk forskrift, av regjeringen eller den underliggende forvaltning. Det er i dag om lag tusen norske forskrifter som helt eller delvis inneholder EU/EØS-rett.

De viktigste EU/EØS-reglene gjennomføres av Stortinget som formell lov. Stortinget har gitt noen rene EU/EØS-lover, som kun inneholder slike regler. Men langt vanligere er det at EU/EØS-reglene tas inn som én eller flere paragrafer i eksisterende eller nye norske lover. På denne måten glir EU/EØS-retten inn som en integrert og ofte ganske usynlig del av norsk rett. I det daglige følges lovreglene uten at det er grunn til å merke seg om de er basert på EU/EØS eller ikke.

Noen oversikt over nøyaktig hvor mange norske lover som gjennom perioden 1992–2011 er gitt eller endret på grunn av EU/EØS-retten finnes ikke, og det er metodiske utfordringer ved dette. Utvalget har imidlertid gjennomgått alle gjeldende lover i 2011 og identifisert 174 som inneholder EU/EØS-rett. Det reelle tallet er antakelig noe høyere, men ikke så mye. Oversikten over de 174 lovene er inntatt som vedlegg, og gir en slående illustrasjon av hvordan de aller fleste rettsområder – og dermed samfunnsområder – i Norge i større eller mindre grad er berørt av EU/EØS-retten.

Det er i Norge i dag (høsten 2011) til sammen ca. 600 gjeldende lover. Det innebærer at anslagsvis ca. 30 prosent av disse i større eller mindre grad inneholder EU/EØS-regler. Det betyr ikke at EU/EØS-retten utgjør en så stor andel av norsk rett, siden det i mange tilfelle bare er tale om noen få paragrafer i en ellers norsk lov.

I mange EU-stater har det vært omfattende debatt om hvor stor del av nasjonal rett som i dag er EU-basert, men forsøk på å måle dette viser store forskjeller mellom statene, som både illustrerer de metodiske utfordringene og ulike nasjonale lovgivningstradisjoner. Sammenligning er derfor vanskelig. Men en undersøkelse av EU-rettens omfang i dansk rett kan indikere et nivå som er omtrent det samme som etter Utvalgets kart-

legging av norsk rett – og som antyder at andelen norsk lovgivning som er EU/EØS-basert ligger på omtrent samme nivå som i de nordiske EU-sta-
tene. Dette er ikke overraskende, siden det meste av den EU-retten som etter sin karakter gjennomføres på lovs nivå er inntatt i EØS og Schengen.¹ Norske jurister er for de fleste praktiske formål like mye (eller lite) påvirket av EU/EØS-retten som sine danske og svenske kolleger.

EU/EØS-regler som er gjennomført i norsk rett er etter EØS-loven § 2 gitt en forrang fremfor vanlig norsk lov som i praksis langt på vei tilsvare EU-retten. Dersom EU/EØS-reglene ikke er gjennomført, har de ikke «direkte virkning», slik som i EU-retten. Men den praktiske forskjellen er mindre enn den prinsipielle. Norske domstoler har plikt til å tolke norsk rett så langt det er mulig for å unngå motstrid med ikke gjennomførte EU/EØS-regler, og dertil kommet at staten kan ble erstatningsansvarlig dersom private lider tap på grunn av manglende gjennomføring. Til sammen betyr dette at EØS-avtalen langt på vei har mange av de samme mer «overnasjonale» trekkene som man finner i EU-retten.

Gjennomføringen av EU-retten i norsk rett gjennom mer enn 170 norske lover og tusen forskrifter i perioden 1992–2011 er den største resepsjon av fremmed rett noen sinne i norsk rettshistorie. På tjuen år har EU-retten glidd som en integrert og omfattende del av norsk rett. Dette kan ses som tilknytning til et bredere felles europeisk rettssystem. Selv om EU-retten er den største og viktigste delen av dette, er det i samme periode også utviklet andre felles europeiske regler, og ikke minst er Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) videreutviklet og har fått økt gjennomslagskraft. Til sammen kan fremveksten av EU-retten og EMK ses som etableringen av en todelt rettsorden med klare føderative trekk, der de nasjonale rettssystemene består, men underordnet et omfattende felles europeisk regelverk. Norsk rett er del av denne utviklingen.

7.2 Gjennomføringen i norsk rett

7.2.1 Innledning

EØS, Schengen og de andre avtalene Norge har inngått med EU er formelt sett *folkerettslige* avtaler. Det betyr at de binder staten og norske myndigheter. Avtalene inneholder også en lang rekke regler som er ment å gi rettigheter og plikter for private rettssubjekter (borgere og bedrifter i inn- og utland). I Norge har vi et såkalt «dualistisk» prinsipp, som innebærer at folkeretten må gjennomføres av nasjonal lovgiver for å bli de engelskmennene kaller «the law of the land», gjeldende rett, som kan gi grunnlag for rettigheter og plikter og påberopes for norske domstoler. Med lovgiver menes da enten Stortinget, eller regjering og forvaltning etter delegert myndighet.

Systemet i EU-retten er at medlemsstatene er forpliktet til å gjennomføre EU-retten i nasjonal rett på en slik måte at den blir naturlig inn. Gjennomføringen må være lojal, og den må være klar og tydelig, slik at private kan forstå og forutbetre sin rettsstilling. De samme prinsippene gjelder for Norges plikt til gjennomføring av EØS og de andre avtalene. Norsk lovgiver har et handlingsrom med hensyn til hvordan man teknisk og praktisk vil innpasse EU-retten i norsk rett. Men gjennomføringen må være lojal og korrekt, slik at EU-reglene blir tatt inn i norsk rett på riktig måte, og den må være klar og tydelig, slik at private kan forstå hva de nye reglene går ut på, og forholde seg til dem.

EØS-avtalen i sin opprinnelige form ble tatt inn i norsk rett i perioden 1992–93 og trådte i kraft i januar 1994. Dette var et enormt lovgivningsløft, og norsk sentralforvaltnings største enkeltoppgave i den perioden. Over ti tusen sider med EU-regler (litt avhengig av hvordan man regner) skulle inntas i norsk rett, enten som nye lover og forskrifter eller som tilføyelser til eksisterende. Til sammen ble omtrent hundre norske lover gitt eller endret i perioden 1992–93, og mange hundre forskrifter. Arbeidet ble gjort slik at hvert departement fikk ansvaret for endringer på sitt felt, med Justisdepartementets lovavdeling som koordinerende instans. Det er enighet om at norsk lovgiver og forvaltning utførte denne oppgaven effektivt og på en måte som var lojal mot EØS-avtalens intensjoner. Ved utløpet av 1994 hadde Norge gjennomført 94 prosent av all relevant EØS-rett, og det var et høyt tall sammenlignet med situasjonen i flere av medlemsstatene.

Det store og grunnleggende arbeidet med å tilpasse norsk rett til EU-retten skjedde altså i

¹ Det er riktignok et stort antall EU-rettsaker som ikke tas inn i EØS eller de andre avtalene Norge har med EU, men det er i stor grad rettsaker av mer teknisk karakter innenfor landbruk, fiskeri, handel med tredjeland m.m. som på nasjonalt plan i all hovedsak vil bli gjennomført på forskriftsnivå, ikke som lov. Se ellers kapittel 25 om sammenligning av antallet rettsaker i EU og EØS.

perioden 1992–93. Dette var imidlertid ikke noen engangshandling. I EU vedtas det stadig ny lovgivning, som løpende tas inn i EØS, Schengen og de andre norske tilknytningsavtalene, som vist i kapittel 6. Hver gang det skjer, må reglene deretter gjennomføres i nasjonal av norsk lovgiver. Det betyr at gjennomføring av EU-retten i norsk rett har vært *en kontinuerlig oppgave* for norsk lovgiver gjennom hele perioden 1992–2011. Dette utgjør til en hver tid en betydelig del av Stortingets og forvaltningens løpende lovgivningsarbeid. Utvalget har ikke noe nøyaktig tall, men anslår at Stortinget til sammen har truffet godt over to hundre lovgivningsvedtak som gjelder tilpasning til EU-retten. Det virkelige omfanget viser seg likevel først i forvaltningen, ettersom det store flertallet av EU-regler gjennomføres på forskriftsnivå.

7.2.2 Nærmere om hvordan EU-retten er gjennomført i norsk rett

I teorien kunne man tenke seg at all den EU-retten Norge har overtatt gjennom EØS, Schengen m.m. kunne gjennomføres av Stortinget ved ett enkelt lovvedtak, som bare sa at alt sammen gjelder som norsk rett. Slik gjennomføres de fleste andre folkerettslige traktater.² Men for EU/EØS-retten ville det vært umulig både av praktiske, politiske og rettslige grunner, og det ville blitt upresist og gitt dårlig oversikt.

I stedet er de mange EU-reglene gjennomført ved enkeltstående vedtak av Stortinget som lovgiver, eller av regjering og forvaltning etter myndighet delegert fra Stortinget, og passet inn i norsk rett der reglene etter sitt innhold hører hjemme. I dette arbeidet har man brukt de samme teknikkene som ellers gjelder for gjennomføring av folkerett i norsk rett. Det er det samme opplegget som brukes i de fleste EU-statene, herunder de nordiske.

Grovt sett er det to tradisjonelle teknikker: henvisning og gjengivelse. Ved *henvisning* vedtar man én enkelt norsk paragraf som henviser til traktaten og fastslår at den skal gjelde som norsk rett. Fordelen med en slik teknikk er at man holder seg lojal mot originalteksten, og at ordlyden blir identisk i alle traktatstatene. Ulempen er at folkerettsreglene forblir et fremmedelement, med

form og begreper som avviker fra norsk rett ellers. Ved *gjengivelse* omskrives folkeretten og gis retsteknisk form og utseende som norsk lovtekst, enten i en ny lov/forskrift, eller som en del av en eksisterende lov/forskrift. Fordelen med denne teknikken er at folkeretten blir en naturlig del av norsk rett, og dermed enklere å forholde seg til. Ulempen er at det kan gå ut over nøyaktigheten, og skape motstrid mellom lovens ordlyd og den underliggende folkerettslige forpliktelsen. Videre kan det være vanskelig å vite hvilke deler av lovteksten som er basert på folkerett, og hvilke som er «vanlig» norsk rett.

Ved gjennomføringen av EU/EØS-retten er *begge* teknikker brukt – både henvisning og gjengivelse. Noen deler av EØS-avtalen er gjennomført i norsk rett ved korte henvisninger til originalteksten. Andre deler (det meste) er omskrevet til norsk lovspråk. Noen få deler er ikke gjennomført i det hele tatt, herunder de fleste protokollene, som ikke er ment å skape rett og plikt for private. Heller ikke de særlige EFTA-traktatene har man ansett det nødvendig å gjennomføre. Schengen-avtalen er heller ikke gjennomført som sådan, men det er gitt lover og forskrifter som gjengir de reglene som berører private rettssubjekter.

Det som er gjennomført ved *henvisning* er EØS-avtalens hoveddel og forordningene. Avtalens *hoveddel* er gjennomført ved § 1 i den såkalte EØS-loven av 27. november 1992 nr. 109. Bestemmelsene i hoveddelen har følgelig status som formell lov. *Forordningene* er inkorporert enkeltvis eller i grupper, i lov eller forskrift. Grunnen til at denne teknikken ble valgt er EØS-avtalens hoveddel artikkel 7 som sier at forordninger må gjennomføres «som sådan». Et eksempel er EØS-arbeidstakerloven av 1992, som gjennomfører to viktige forordninger om fri bevegelighet av arbeidstakere. Det er gjort ved én setning i § 1 om at forordningene «gjelder som lov», og deretter er de tatt inn i originaltekst. De fleste forordningene i EØS-avtalen er gjennomført i Norge ved forskrift, og noen av disse er svært omfattende.

I omfang er det meste av lovgivningen i EØS-avtalen gitt som *direktiver*, som er gjennomført i norsk rett ved *gjengivelse* (omskrivning). Her har det altså vært opp til norsk lovgiver å bestemme formen og virkemidlene, bare underlagt et generelt krav om lojalitet og klarhet.

For det første kan norsk lovgiver fritt bestemme om direktivene skal gjennomføres av Stortinget som lov eller av regjering og forvaltning som forskrift. I antall er de aller fleste direktivene gjennomført i forskrift, men de viktigste er gjennomført av Stortinget i lovs form.

² Se for eksempel Menneskerettighetsloven av 1999 nr. 30, som i én setning i § 1 («Følgende konvensjoner skal gjelde som norsk lov...») gjennomfører både Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) med samtlige protokoller, FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, Barnekonvensjonen og Kvinnekonvensjonen.

Boks 7.1 Ulike typer lovgivning i EU – om forordninger og direktiver

I EU brukes gjerne uttrykket «rettsakt» (legal act) som en samlebetegnelse på alle vedtak som EU-institusjonene treffer med bindende virkning for medlemsstatene. Det gjelder både det vi vil kalle lovgivning (generelle vedtak) og vedtak som avgjør enkeltsaker (enkeltvedtak). Videre vedtas også såkalte «ikke-bindende rettsakter», som typisk er retningslinjer og anbefalinger. Innenfor kategorien lovgivning er det i EU to forskjellige typer – forordninger og direktiver. Dette er et skille som vi ikke kjenner fra norsk rett og som kan være uvant for nasjonale jurister. Forklaringen er at man i EU trengte to instrumenter med forskjellig gjennomslagskraft, til hvert sitt bruk.¹ På noen områder er det nødvendig å ha helt identiske regler i alle medlemsstatene. Da brukes *forordninger*. En forordning er en rettsakt som gjelder direkte i alle medlemsstatene i den form den gis av EU-institusjonene. Når en forordning er vedtatt på EU-nivå blir den som sådan gjeldende rett i medlemsstatene, uten noen nasjonal tilpasning eller omskriving. Dette er den mest overnasjonale formen for EU-lovgivning. *Direktiver* er annerledes. De ser også ut som lovttekster, men for dem gjelder

at det bare er innholdet som er bindende for statene. Så lenge innholdet gjennomføres på en klar og tydelig måte i nasjonal rett, er det opp til nasjonal lovgiver å bestemme formen og virkemidlene for hvordan dette nærmere skal gjøres. Et direktiv er med andre ord ikke en vanlig lovttekst, men snarere et krav til medlemsstatene om å vedta nasjonale regler av et visst innhold. Direktivene vil også innholdsmessig ofte gi medlemsstatene et større eller mindre handlingsrom. Noen ganger er de svært detaljerte, men andre ganger er de mer generelt og abstrakt utformet, og gir stort spillerom ved gjennomføringen. Forordninger og direktiver brukes på forskjellige områder av EU-retten, alt etter hva traktatene foreskriver, og det er ikke noen rangordning mellom dem. Både forordninger og direktiver kan gis på to nivåer – enten av Rådet og Europaparlamentet (de viktigste) eller av Kommissjonen etter delegert myndighet. Det tilsvarende grovt sett skillet mellom lov og forskrift hos oss. EØS-avtalen inneholder et stort antall av både forordninger og direktiver, som nærmere angitt ovenfor i kapittel 6.5.

¹ For en gjennomgang se Sejersted mfl. (2011) *EØS-rett*, 3. utgave, Universitetsforlaget, særlig kapittel 3.2.2 og 7.3.

For det andre kan norsk lovgiver bestemme om direktivene skal gjennomføres som egne lover og forskrifter, eller innarbeides i eksisterende (vanlige norske) lover og forskrifter. På lovsnivå er det gitt noen få «rene» EØS-lover, som kun inneholder EU/EØS-rett. Men de aller fleste direktivene er skrevet inn i eksisterende norske lover, der de kan utgjøre alt fra én setning til det meste av loven. På forskriftsnivå er det vanligere å gi forskrifter som kun gjennomfører EU/EØS-direktiver, som også her finner man «blandete» tekster, som både inneholder EU/EØS-regler og vanlig norsk rett.

For det tredje er det ikke nødvendig for norsk lovgiver å vedta noen nye bestemmelser dersom eksisterende norsk rett allerede inneholder de samme reglene som EU/EØS-direktivet. Det var mange eksempler på dette ved den første gjennomføringen i 1992–93. På den tiden hadde Norge i realiteten allerede i mange år tilpasset seg rettsutviklingen i EF, og da avtalen trådte i kraft var mange regler sammenfallende. I slike tilfelle

er det nok at Norge melder fra (til EFTAs overvåkningsorgan) om hvilke norske lover eller forskrifter som tjener til å oppfylle direktivets krav. Den norske loven eller forskriften skifter da samtidig karakter, fra å være rent norsk til å bli uttrykk for gjennomført EU/EØS-rett.

Omskrivingsteknikken gjør at de fleste EU/EØS-direktivene inngår som en del av en norsk lov eller forskrift som også inneholder bestemmelser av vanlig norsk opprinnelse. Målet er nettopp at EU-reglene skal gli naturlig inn som en del av norsk rett, og er gjennomføringen god, vil det ofte være vanskelig å se hvor norsk rett slutter og EU-retten begynner.

EU-retten er med andre ord ikke innarbeidet i norsk rett som separate bolker. Unntaket er EØS-avtalens hoveddel, som er inntatt som en egen lov for seg. Men resten av all den EU-retten Norge har overtatt gjennom EØS, Schengen og andre avtaler er innarbeidet løpende på de stedene i norsk rett der de hører hjemme, og de fleste reglene er omskrevet til norsk språkdrakt, og flet-



Figur 7.1 Scoreboards

Hvert halvår publiserer Kommissjonen og ESA rapporter som viser gjennomføring av regelverket for det indre marked. Norge og EFTA-landene scorer ofte godt.
Faksimile: Europautredningen

tet inn mer eller mindre sømløst i vanlig intern norsk rett. Det betyr at man finner EU-regler spredt rundt i nesten alle deler av norsk rett. Som vi skal se nedenfor har Utvalget identifisert over 170 gjeldende norske lover i dag (av ca. 600 totalt) som inneholder større eller mindre elementer av EU-rett, og de varierer i alder og innhold fra Taubaneloven av 1912 til Esertifikatloven av 2011.

Videre betyr dette at EU-rettens tilstedeværelse i norsk rett er *nesten usynlig* for det blotte øye, selv for de fleste jurister. Blar man gjennom den store røde lovsamlingen («Norges Lover») vil det bare være noen få steder der ord som «EU», «EØS», «Schengen» eller lignende indikerer at det dreier seg om gjennomførte EU-regler. De aller fleste gjennomføringsreglene viser ikke spesielt til dette, og fremstår som vanlige norske regler. Redaktørene av lovsamlingen søker løpende å markere EU-reglene med fotnoter som viser til de aktuelle EU-direktivene, men det er ikke en fullstendig veiviser. For det første gjøres det normalt

bare med en enkelt fotnote til lovens tittel, som ikke nærmere forklarer hvilke deler av loven som er EU-basert og hvilke ikke. Ser man på Postloven av 1996 er det for eksempel en fotnote til lovens tittel som viser til EU-postdirektivene, men ut fra den er det ikke mulig å se hvilke postregler som er gitt av norsk lovgiver på selvstendig grunnlag og hvilke deler av loven (ca. halvparten) som er EU/EØS-basert. For det andre er det slett ikke alltid redaktørene har klart å få inn slike fotnoter. Ser man på Plan og bygningsloven av 2008 er det for eksempel ingen fotnoter som viser at det viktige kapittelet om kravet til miljøkonsekvensutredningen nesten i sin helhet er EU/EØS-basert. Grensen mellom gjennomført EU-rett og vanlig norsk rett er særlig vanskelig å oppdage på de rettsområder der det ikke er vedtatt egne norske gjennomføringsbestemmelser i det hele tatt, men bare nøydt seg med å konstatere at norsk lov allerede var i overensstemmelse med EU/EØS-rettens krav. I slike tilfeller er det nesten aldri tatt inn fotnoter som viser dette.

For de fleste praktiske formål er det ikke noe stort problem at det er vanskelig å se hvilke deler av norsk rett som er uttrykk for EU-rett og hvilke som ikke er det. Lovene er like bindende og skal følges på samme måte uansett. Men for det første innebærer det at omfanget av EU-tilpasning i norsk rett blir usynliggjort. Selv de fleste jurister er ikke klar over hvor stor del av Norges Lover som i dag er EU/EØS-basert. For det andre kan det skape utfordringer de gangene det oppstår tvil om tolkningen, og man må gå inn og se nærmere på reglene. Da har de EU/EØS-baserte reglene en annen karakter og bakgrunn. Mens vanlige norske regler tolkes på vanlig måte etter norsk rettskildelære (metode), skal de EU-baserte reglene tolkes og forstås ut fra EU-rettens tolkningslære, og på bakgrunn av rettskildene i EU-retten, herunder rettspraksis fra EU-domstolen og EFTA-domstolen. Dette er en utfordring som norske jurister har forholdt seg til de siste tjue årene, og som ikke er blitt mindre etter hvert.

En siste kategori er norske lover som ikke positivt inneholder EU/EØS-regler, men som likevel er endret på grunn av EØS-avtalen, fordi det har vært nødvendig å ta bort tidligere norske regler som var i strid med EØS-retten. Et viktig eksempel på dette er industrikonsesjonsloven av 1917, som regulerer vilkårene for eierskap til vannkraft, og som er endret både i 1992 og 2008 for å fjerne tidligere regler som forskjellsbehandlet norske og utenlandske private aktører i strid med EØS.

7.2.3 Nærmere om handlingsrom ved gjennomføring av direktiver og forordninger

Når norsk lovgiver gjennomfører EU/EØS-forordninger er det lite politisk og rettslig handlingsrom. I EU skal ikke forordninger gjennomføres på nasjonalt plan i det hele tatt – de skal gjelde direkte slik de er vedtatt på EU-nivå. Under EØS-avtalen var dette av konstitusjonelle og politiske grunner ikke mulig. Også forordninger må gjennomføres av norsk lovgiver for å bli del av norsk rett. Samtidig ønsker man at forordningene også i EØS skal fremstå i sin originale form, slik de er vedtatt på EU-nivå. I artikkel 7 i EØS-avtalens hoveddel heter det derfor at forordninger skal gjennomføres «som sådan». Det betyr at de gjennomføres ved henvisning, ordrett. Og uten at norsk lovgiver kan endre ordlyden eller på annen måte omforme reglene for å få dem til å passe bedre inn i norsk rett. Her er det derfor ikke noe nasjonalt handlingsrom.

Ved gjennomføringen av direktiver er det annerledes. Gjennomføringen av direktiver må være lojal mot EØS-avtalens intensjoner, og den må være klar og tydelig, slik at private kan forstå reglene. Men utover dette er det opp til nasjonal lovgiver å bestemme formen og midlene for gjennomføring. Hvor mye spillerom dette gir i praksis vil variere. Noen direktiver er svært detaljerte og konkrete, og gir lite valgfrihet for nasjonal lovgiver utover det rent retstekniske. Men andre direktiver er ofte mer vagt og generelt utformet, og kan tolkes på forskjellige måter. Og noen gir nasjonal lovgiver rett ut et valg mellom ulike løsninger.

Ved gjennomføring av slike direktiver kan det for nasjonale myndigheter oppleves som mest komfortabelt å velge løsninger som man er trygg på at vil stå seg, og heller ta i litt ekstra og tolke direktivene utvidende, for ikke senere å bli møtt med kritikk eller søksmål. Det betyr med andre ord at man overoppyller EU/EØS-rettens krav. I seg selv trenger det ikke det å være uheldig å legge inn en ekstra margin, særlig hvis det gjelder regler som ikke er kontroversielle og som ellers fremstår som hensiktsmessige. Men det man da samtidig gjør er å innskrenke Stortingets lovgivende handlingsrom mer enn det EU/EØS-retten strengt tatt krever.

I hvilken omfang dette har skjedd i norsk praksis i perioden 1992–2011 er vanskelig å kartlegge generelt. På noen områder har lovgiver utvilsomt benyttet det handlingsrom som direktivene gir. Det gjelder for eksempel den faste norske Bank-

lovkommissjonen, som har gjennomført det meste av EU/EØS-retten om bank, forsikring, verdipapirhandel m.m., og som alltid har vært bevisst på behovet for å benytte handlingsrommet for å ivareta norske interesser og tradisjoner. På andre områder kan nok forvaltningen ha vært mindre bevisst på dette, og heller lagt til grunn utvidende tolkninger av EU/EØS-retten der man har vært i tvil.

Den første gangen denne problemstillingen ble prinsipielt drøftet av et lovforberedende organ, var da det såkalte Håndhevelsesutvalget i april 2010 avga innstilling om gjennomføring av et nytt EU/EØS-direktiv om håndhevelse av reglene om offentlige anskaffelser i norsk rett. Det gjaldt et direktiv som både eksplisitt gir nasjonale myndigheter valg mellom flere alternativer, og dessuten på viktige punkter er relativt generelt utformet, slik at det kan tolkes på flere måter, som gir større eller mindre nasjonalt spillerom til å velge løsninger som norsk lovgiver selv anser som er de beste. Håndhevelsesutvalget uttalte om dette:

«En generell utfordring ved gjennomføring av direktiver i nasjonal rett er at det ikke alltid er åpenbart hvordan de nærmere skal tolkes og forstås. Det gjelder også for håndhevelsesdirektivet. De fleste reglene i direktivet er klare, men på enkelte punkter kan tolkningen diskuteres. I slike tilfelle kan man ved gjennomføringen i prinsippet gå frem på to måter. Det ene er å konsekvent tolke direktivet mest mulig utvidende, og på den måten legge inn en ekstra «margin» ved gjennomføringen. Det andre er å velge den tolkningen som fremstår som mest naturlig, og som også anses å gi den beste løsningen etter en nasjonal vurdering. Utvalget anser det siste alternativet for å være det generelt og prinsipielt korrekte, og har lagt seg på denne linjen i sine forslag til gjennomføring. På de punktene der det kan være tvil om den EU/EØS-rettslige tolkningen, vil utvalget følgelig påpeke dette, og søke å finne frem til den mest naturlige tolkningen. Men der det er flere legitime tolkningsmuligheter, vil utvalget foreslå de løsninger som etter en selvstendig vurdering fremstår som de beste og mest hensiktsmessige i en nasjonal kontekst.»³

Dette er et eksempel på hvordan norsk politisk og handlingsrom praktisk sett kan ivaretas innenfor rammene av lojal tilpasning til de krav EØS-avtalen stiller.

³ Se NOU 2010:2 *Håndhevelse av offentlige anskaffelser*, kapittel 5.1.2 (s. 44).

7.2.4 Tidsbruk og kontroll med gjennomføringen

Enhver EU/EØS-rettsakt vil inneholde en tidsfrist for når den skal være gjennomført i nasjonal rett. Dersom man i EØS-komiteen har vært raske til å ta EU-rettsakten inn i EØS-avtalen, vil det kunne være den samme tidsfristen som i den opprinnelige EU-rettsakten, slik at reglene skal være gjennomført på samme tid i EU og EFTA-statene. Men siden det ofte tar tid å innta rettsaktene i EØS-avtalen er det vanlig at det gis en egen tidsfrist for EFTA-statene, som ligger noe etter fristen for EU-statene. Dette er en del av den generelle forsinkelsen i den norske tilknytningsformen.⁴

I EU fører Kommisjonen kontroll med at medlemsstatene gjennomfører rettsaktene i tide, og ESA gjør det samme for Norge, Island og Liechtenstein, etter de samme prinsippene. Systemet er basert på at medlemsstatene selv melder inn når en rettsakt er gjennomført. Det sier bare noe om at rettsakten er gjennomført, ikke om kvaliteten på gjennomføringen. Det kan senere vise seg at gjennomføring som er meldt inn viser seg å være gal eller mangelfull.

I EU fører Kommisjonen løpende oversikt over hvordan medlemsstatene ligger an i gjennomføringen. For de direktivene som regulerer «det indre marked» har det lenge vært ført en fast statistikk – Internal Market Scoreboard – som publiseres to ganger i året, og angir hvor mange prosent av de til enhver tid gjeldende direktivene som hver medlemsstat ennå *ikke* har gjennomført i tide. Oversiktene viser altså gjennomføringsunderskuddet (the transposition deficit), og er ment som et virkemiddel for å få statene til å skjerpe seg.

Under EØS-avtalen fører ESA en tilsvarende statistikk over hvor mange av de EU/EØS-direktivene som omfattes av det indre marked som ennå er ikke er gjennomført i rett tid av Norge, Island og Liechtenstein. Oversikten utarbeides på samme måte som i EU, etter samme kriterier, og offentliggjøres samtidig – slik at det er lett å sammenligne.

Disse oversiktene får gjerne en del oppmerksomhet – ikke minst fordi de gjennomgående har vist at Norge (og de to andre EFTA-statene) er blant de flinkeste statene i EU/EØS til å gjennomføre nye direktiver i rett tid. Enkelte år har Norge ligget helt på topp, og man har nesten alltid vært i øvre sjikt. Figuren nedenfor viser hvor Norge har

ligget over tid, angitt i prosent av direktivene som ikke er gjennomført innen fristens utløp:

Disse oversiktene viser altså ikke gjennomføring av alle rettsakter i EU og EØS, men bare av direktiver som er vedtatt etter hjemlene for det indre marked. På dette området er så godt som samtlige EU-direktiver EØS-relevante, så tallene for EU- og EFTA-statene er grovt sett sammenlignbare.⁵ En liten forskjell oppstår ved at det normalt tar en viss tid før nye EU-rettsakter inntas i EØS. Det kan bety at det er flere gjeldende direktiver i EU enn i EØS, men det kan også slå den andre veien, ved at direktiver som er opphevet i EU fortsatt formelt er gjeldende i EØS.⁶

Som figuren viser er det en generell tendens at nasjonale myndigheter har blitt flinkere det siste tiåret. Gjennomføringsunderskuddet har gått betydelig ned i perioden 1997–2009, både i EU og for Norges del. Videre konvergerer kurvene. Alle stater reduserer sitt underskudd. Figuren viser at EU/EØS-direktivene blir gjennomført raskere enn før, og det skaper større ensartethet på det indre marked. Dette skyldes også at Kommisjonen og ESA har intensivert sin kontroll med at statene gjennomfører i tide. Fra og med 2009 har det vært oppstilt som et mål i EU og EØS at alle stater skal ligge under 1 prosent ikke-gjennomførte direktiver. I foreløpig siste måling, fra september 2011 lå Norge på ca. 1 prosent, med 14 direktiver som ikke var gjennomført til tross for at fristen var løpt ut. Snittet i EU på samme tid var 1,2 prosent, og Norge lå på en 7. plass av samtlige 30 EU/EØS-stater.⁷ Det var ned fra topplasseringen i mars 2011, da Norge lå på 1. plass i rettidig gjennomføring av direktiver i hele EU/EØS-området med bare 0,2 prosent underskudd.⁸

Generelt har Norge hatt lavere underskudd enn gjennomsnittet i EU i hele perioden siden

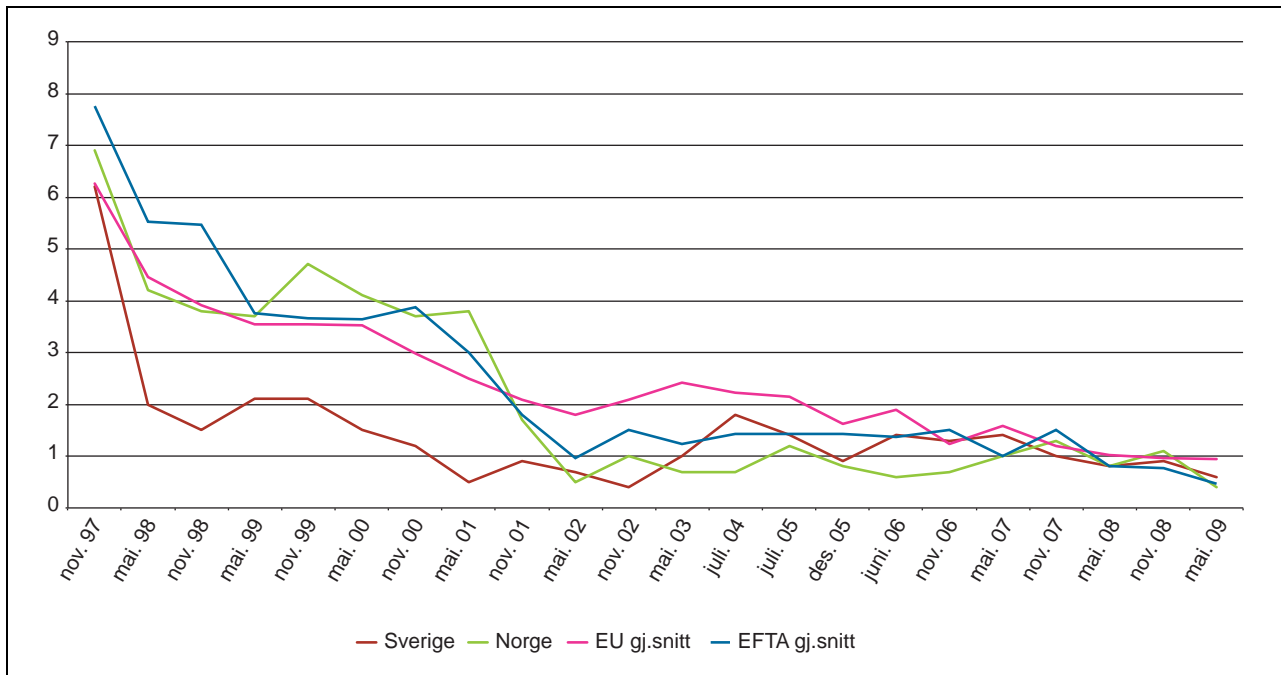
⁴ Se kapittel 6.4.3 om forsinkelsene når EU-retten inntas i EØS.

⁵ Dette gjelder altså bare direktiver på det indre marked, der Norge overtar nærmere 100 prosent av all EU-lovgivningen. Det må ikke forveksles med spørsmålet om hvor stor del av det *samlede* antallet EU-rettsakter som Norge overtar gjennom EØS og andre avtaler. Dette er det redegjort for i kapittel 25.3.

⁶ Dette kan gi litt rare utslag. ESAs scoreboard høsten 2010 omfattet 1794 indre markeds direktiver som var tatt inn i EØS-avtalen per april 2010. Tilsvarende tall for det scoreboard Kommisjonen publiserte samtidig var basert på 1425 direktiver. Det var altså flere direktiver i EØS enn i EU! Forskjellen skyldes at man i EØS ennå ikke hadde rukket å formelt oppheve en rekke direktiver som var opphevet i EU. Dette er senere rettet opp.

⁷ Se *EEA EFTA States Internal Market Scoreboard September 2011*.

⁸ Det må understrekes at dette kun er et mål på rettidig gjennomføring av direktiver i nasjonal rett. Det sier *ikke* noe om faktisk etterlevelse av EU/EØS-retten. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 10.



Figur 7.2 Manglende gjennomføring av direktiver 1997–2009 (prosent av gjeldende direktiver inntatt i EØS-avtalen som ikke er gjennomført i tide)

Kilde: Kommisjonen, Internal Market Scoreboard; ESA.

2001, som figuren viser. Disse oversiktene blir lagt merke til og har en viss politisk funksjon. For Norges del er det viktig at EU-siden på denne måten ser at man oppfyller kravene i EØS-avtalen lojalt. EU har ved flere anledninger vist til at man er tilfreds med Norges og de andre EFTA-statenes gjennomføring, og det bidrar til å gjøre avtalen mer robust. De andre EFTA/EØS-statene Island og Liechtenstein er også flinke til å gjennomføre direktiver i tiden. Det samme er de nordiske EU-statene. Nordiske land har tradisjonelt det laveste underskudd i EU/EØS, og Norge ligger omtrent på linje med Danmark og Sverige. I forskningen er det vanlig å forklare dette med administrativ kultur og kapasitet. Det er liten eller ingen sammenheng mellom oppslutning om EU-medlemskap og effektiviteten i denne delen av gjennomføring av EU-direktivene. Selv om de nordiske landene til dels er mer skeptiske til europeisk integrasjon enn andre stater i EU, er det likevel blant de flinkeste til å gjennomføre regelverket i tide.

Figuren viser bare hvor mange direktiver som ikke er gjennomført i tide – ikke hvor lang tid forsinkelsene tar. Dette føres det også statistikk over, som publiseres som del av de samme oversiktene. I september 2011 var gjennomsnittlig forsinkelse for de 14 direktivene som Norge hadde utestående på 4,6 måneder. Dette var litt bedre enn gjen-

nomsnittet i EU, som var på 5,5 måneder. Kommisjonen og ESA vil gi beskjed med en gang fristen er oversittet, og hvis den varer i noe tid vil man starte traktatbruddprosedyre. Forsinkelser på over to år er ansett uakseptabelt.

Oversikter som dette viser bare at EU-direktivene er formelt gjennomført i nasjonal rett og varslet inn til Kommisjonen eller ESA i rett tid. De sier ikke noe om kvaliteten på gjennomføringen, og heller ikke noe om hvorvidt reglene faktisk etterleves. Noen tilsvarende oversikter for dette har man ikke, og det er langt vanskeligere å måle.

Videre viser oversikten bare gjennomføring av direktiver som gjelder det indre marked. Det er de fleste direktivene i EØS-avtalen, men ikke alle. Dertil kommer at det i EU/EØS-retten også er en annen form for lovgivning – *forordningene*. I EU-retten gir det ikke mening å måle nasjonal gjennomføring av forordninger, for de gjelder umiddelbart når de er vedtatt av EU-institusjonene, og skal nettopp ikke gjennomføres av nasjonal lovgiver. Under EØS-avtalen må imidlertid også forordninger gjennomføres i nasjonal rett, siden EFTA/EØS-statene ikke har gitt fra seg kontrollen over dette. Noen tilsvarende «scoreboard» for norsk gjennomføring av EU/EØS-forordninger finnes ikke, og Utvalget har heller ikke samlede tall for dette. Men inntrykket er at etterslepet (gjennomføringsunderskuddet) her er betydelig større enn

for direktiver. Dersom man tar med forordninger falmer følgelig inntrykket av Norge som flinkeste gutt i klassen betydelig.

Hver gang Norge ikke har gjennomført et direktiv eller en forordning i tide er det formelt sett et brudd på en forpliktelse etter EØS-avtalen – et «traktatbrudd». Dette kontrolleres av ESA. Så snart fristen for gjennomføring av en rettsakt er utløpt uten at Norge har meldt ifra at det er gjort, vil ESA påtale dette. Dersom det deretter lar vente på seg uten at noe skjer, vil ESA etter hvert starte en formell traktatbruddsprosedyre mot Norge. Denne prosedyren går gjennom flere stadier, som tar en del tid, og normalt vil norske myndigheter da skynde på og gjennomføre den forsinkede rettsakten underveis. Men det hender at man fortsatt somler, og da vil ESA til slutt kunne trekke Norge inn for EFTA-domstolen og be om dom for traktatbrudd.

Det var vært 10 slike saker mot Norge i perioden 1994–2011, som alle har endt med at Norge er dømt for ikke å ha gjennomført direktiver eller forordninger i tide. Som oftest er grunnen administrativ somling eller nedprioritering, og ikke bevisst politisk trenering. Det foreløpig siste eksempelet på en slik dom falt i september 2011, der Norge ble dømt for ikke å ha gjennomført en forordning om norsk deltakelse i European Maritime Safety Agency i rett tid.⁹

7.3 Oversikt over EU/EØS-retten i norsk rett

7.3.1 Norske lover gitt eller endret på grunn av EU/EØS-retten

I et berømt sitat helt tilbake fra 1974 sammenlignet den kjente engelske dommeren Lord Denning briterens møte med EF-retten med en tidevannsbølge. Den var »... like an incoming tide. It flows into the estuaries and up the rivers. It cannot be held back».

Mange nasjonale jurister i EU-statene har følt det på samme måte. Etter hvert som EU-retten har utviklet seg, har den grepet inn på stadig flere områder som tidligere var nasjonal rett. Noen tilside settelse av nasjonal rett er det ikke tale om.

Mange av de mest sentrale rettsområdene er fortsatt i hovedsak opp til nasjonal lovgiver, og det er så langt ingen tegn til at nasjonale særtrekk ved de enkelte rettssystemene er i ferd med å forsvinne. Men listen over områder av nasjonal rett som i større eller mindre grad påvirkes av EU-retten blir stadig lengre, og den EU-baserte andelen av nasjonal lovgiving blir stadig større.

Det norske rettssystemet er del av dette, og påvirkes i all hovedsak på samme måte som rettssystemene i EU-statene. Tidevannsbølgen har også nådd Norge. Gjennom EØS og de andre avtalene med EU, samt i noen grad gjennom ensidig tilpasning, har Norge overtatt det meste av den sentrale EU-retten, og gjennomført den i nasjonal rett på samme måte som i EU-statene.¹⁰ For praktiserende norske jurister er forskjellen mellom EØS og EU ikke særlig stor, og de arbeider tilnærmet like mye eller lite med EU-rett som sine svenske og danske kolleger, avhengig av hva slags juss de driver med.

I Norge er det i dag ca. 600 gjeldende lover.¹¹ På ett nivå påvirkes nesten alle disse av EU/EØS-retten i den forstand at som hovedregel må ingen norsk lov tolkes eller praktiseres på en måte som usaklig forskjellsbehandler borgere og bedrifter fra andre EU/EØS-land. Konkursloven av 1984 er for eksempel en norsk lov. Det er ikke utviklet egne konkursregler i EU/EØS. Men hvis den norske loven praktiseres på en måte som gir kreditorer fra andre EU/EØS-land dårligere dekning enn norske vil det raskt utgjøre et brudd på EØS-avtalens hovedregler. Skatteloven av 1999 er en norsk lov, men den tidligere regelen om at tippepremier fra utlandet måtte beskattes, mens norske tippepremier var skattefrie, var et klart brudd på EØS-avtalen og måtte endres. Tilsvarende eksempler kan man lage ut fra de fleste norske lover. Det skal lite til for at ulik praktisering av norsk rett til skade for private aktører fra andre EU/EØS-stater vil bli ansett som en urettmessig «restriksjon» på retten til fri bevegelse av varer, tjenester, personer, bedrifter eller kapital.

Et annet spørsmål er hvor mange norske lover som er gitt eller endret som følge av tilpasning til EU gjennom EØS, Schengen eller andre avtaler. Det omfatter først og fremst norske lover som positivt inneholder EU-regler. Det er den store

⁹ Se sak E-5/11. Se ellers kapittel 10.7 om ESAs traktatbruddsaker mot Norge for EFTA-domstolen. Til sammen har det vært 18 slike i perioden 1994-2011, hvorav 8 har dreid seg om substansiell uenighet og 10 om forsinket gjennomføring av direktiver og forordninger. Det er sjelden særlig dramatisk rundt sakene i den siste kategorien, og som oftest innrømmer norske myndigheter uten videre bruddet.

¹⁰ I kapittel 25 beskriver og analyserer Utvalget nærmere hvor stor del av EU-reglene Norge har tilpasset seg.

¹¹ Det er hovedlover, og da er ikke medregnet endringslover eller egne overgangsregler. Siste utgave av lovsamlingen (Norges Lover) inneholder ca. 720 lover, men av disse er ca. 120 endringslover. Ifølge Lovdata er det videre anslagsvis 11.000 forskrifter.

kategorien. Dernest omfatter det også norske lover som er endret for ikke å stride med EU-reglene.

Utvalget har foretatt en undersøkelse av dette. Den er først og fremst basert på elektronisk søk på Lovdata, men deretter supplert med manuell gjennomgang. Etter denne metoden identifiserte Utvalget 174 norske lover som er gitt eller endret som følge av tilpasning til avtalene med EU. Det korrekte tallet er antakelig noe høyere, ettersom det er lite trolig at vi har fått med oss absolutt alle. Tallet viser bare hovedlover, ikke endringslover (da ville det vært høyere). Videre viser det bare til gjeldende lover i dag, ikke lover som er opphevet i perioden 1994–2011.

De 174 lovene er en interessant liste, som er inntatt som vedlegg til utredningen, og som illustrerer bredden i norsk EU-tilpasning.¹² 61 av dem er fra før EØS-avtalen ble inntatt i norsk rett i november 1992 og viser hvordan EU/EØS-regler ble inkorporert i tidligere norske lover, som for eksempel Avtaleloven av 1917, Bilansvarsloven av 1961, Brannfarligvareloven av 1971, Bibliotekvederlagsloven av 1987, Kringkastingsloven av 1992, osv. De neste 113 lovene er fra november 1992 og fremover og viser hvordan EU/EØS-retten har vært en del av lovgivningsprosessen når man har utformet ny norsk lovgivning de siste tjue årene.

Av de 174 lovene er det bare 15 som er *rene* EU/EØS-lover, i den forstand at de kun inneholder EU-regler. Dette er:

- EØS-loven av 1992
- EØS-arbeidstakerloven av 1992
- Statsstøtteloven av 1992
- Sjøtransporttjenesteloven av 1992
- Lov om europeiske økonomiske foretaksgrupper av 1995
- Lov om allmenngjøring av tariffavtale om europeiske samarbeidsutvalg av 1996
- Lov om registrering av leveranser av råolje i EØS av 1999
- Lov om Schengen informasjonssystem (SIS) av 1999
- Lov om beskyttelse av supplerende pensjonsrettigheter innen EØS av 2001
- EØS-konkurranseloven av 2004
- EØS-høringsloven av 2004
- EØS-varebytteloven av 2005
- Lov om europeiske selskaper (SE) av 2005
- Lov om europeiske samvirkeforetak (SCE) av 2006
- Tjenesteloven av 2009

¹² Se Vedlegg 2, der det også er redegjort nærmere for metoden.

Av disse er den såkalte EØS-loven fra av 29. november 1992 den klart viktigste. Dette er den loven som gjennomfører EØS-avtalens hoveddel som norsk rett, og som dermed inneholder de grunnleggende prinsippene i EU-retten om blant annet fri bevegelighet av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital, samt hovedreglene om statsstøtte og konkurranse, foruten de institusjonelle og prosessuelle hovedreglene om hvordan EØS-avtalen skal fungere.

De 159 andre lovene inneholder større eller mindre deler EU/EØS-rett – alt fra store deler av loven til én paragraf, eller kanskje bare én setning i en paragraf. Noen av lovene inneholder i seg selv tilsynelatende ganske lite EU/EØS-rett, men har en hjemmel for forvaltningen til å gi utfyllende forskrifter, som brukes til å gjennomføre EU/EØS-reglene. Det er for eksempel tilfelle med Matloven av 2003. Selve loven er ganske kort, og det meste av den er regler som norsk lovgiver har utformet selv. Men Matloven er i første rekke en hjemmelslov for regjeringen, departementene og Mattilsynet til å gi utfyllende forskrifter, som regulerer de konkrete sidene ved norsk matproduksjon og mattrygghet. Ifølge Mattilsynet er ca. 90 prosent av de mange forskriftene som nå gis på dette området ren EU/EØS-rett.

Et annet illustrerende eksempel kan være Postloven av 1996. Dette er ved første blick en rent norsk lov, som viderefører den tidligere postloven av 1928. De fleste paragrafene er utformet av norsk lovgiver alene. Men i en lang fotnote til lovens overskrift er det mot slutten en liten henvisning til «EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5d». Der som man slår opp og analyserer nærmere, vil man se at flere av paragrafene i loven er gjennomføring av EUs 1. og 2. postdirektiv, inkludert § 5 om konsesjonsvilkår og deler av § 6 om eneretten.

Et annet typisk eksempel kan være Arbeidsmiljøloven av 2005. Dette er en omfattende lov, som i hovedsak er utformet av norsk lovgiver alene. Men den inneholder også en rekke EU/EØS-regler, spredt rundt omkring. Et eksempel er hele lovens kapittel 16 (syv paragrafer) om arbeidstakeres rettigheter ved virksomhetsoverdragelse, som i sin helhet er EU/EØS-rett.

Nok et illustrerende eksempel er Miljøinformasjonsloven av 2003, som gir særlig krav på miljøinformasjon fra myndigheter og andre, utover det som følger av den alminnelige offentlighetsloven. Denne loven er i hovedsak gjennomføring både av et EU/EØS-direktiv om rett til miljøinformasjon og av en annen folkerettslig traktat om mye av det samme.

En annen kategori er norske lover som ikke i seg selv inneholder EU/EØS-regler, men som er endret for *ikke å komme i konflikt* med EU/EØS-retten. Et viktig eksempel på dette er industrikon-sesjonsloven av 1917, som regulerer vilkårene for eierskap til vannkraft. Denne loven har det vært nødvendig å endre flere ganger for å unngå mot-strid med EØS-avtalen. Første gang var i 1992 i forbindelse med gjennomføringen av avtalen, da flere tidligere bestemmelser som favoriserte nor-ske selskaper ble fjernet. Andre omfattende lov-endringer ble vedtatt i 2008 for å etterleve dom-men fra EFTA-domstolen i hjemfallssaken, der Norge tapte. Dette ble gjort ved å konsolidere og styrke de tradisjonelle norske reglene om offent-lig eierskap til vannkraften, på en slik måte at de oppfylte EU/EØS-rettens krav til legitim begrun-nelse og konsistens.¹³ Slik sett var det av hensyn til EØS-avtalen at norsk lovgiver blant annet fant det nødvendig å presisere det gamle prinsippet om offentlig eierskap i en ny formålsbestemmelse i lovens § 1 første ledd. Eksempelet illustrerer det handlingsrom som ofte fortsatt vil være for nasjo-nal tilpasning av eksisterende rett innenfor de nye rammene som EU/EØS-retten setter.

Et annet eksempel på en lov som måtte endres på denne måten er Fiskeriforbudsloven av 1966. Den inneholdt tidligere en regel i § 3 om at skip-per og minst halvparten av mannskapet på båter som fisker i norsk territorialfarvann måtte være norske. I 2005 kom Borgarting lagmannsrett til at denne regelen diskriminerte mot statsborgere fra andre EU/EØS-land. Norsk lovgiver endret deret-ter ordlyden i § 3 slik at man gikk over fra nasjona-litetskrav til bostedskrav, som er lettere å forene med EU/EØS-retten. Følgelig heter det nå i § 3 i stedet at skipper og minst halvparten av mannska-pet (og lottfiskerne) må «være bosatt i en kyst-kommune eller i en nabokommune til en kystkom-mune». Også dette eksempelet viser det hand-lingsrom og den kreativitet norsk lovgiver ved noen anledninger har utvist for å forene norsk lov med EU/EØS-rettens krav.

Et siste interessant eksempel på en EU-tilpas-ningslov kan være Sanksjonsloven av 2001. Da loven ble foreslått av regjeringen i oktober 2000 var tittelen «Lov om iverksetjing av visse interna-sjonale tiltak i samband med vedtak av Den euro-peiske union innanhfor Den felles utanriks- og tryg-gingspolitikken».¹⁴ Under stortingsbehandlingen

ble henvisningen til EU strøket i tittelen, og det er heller ikke noe annet i lovens ordlyd som viser at formålet med loven ene og alene er å gi regjerin-gen hjemmel til å slutte seg til EU-sanksjoner mot tredjeland. Men det er det. Det finnes en annen hjemmel for tilslutning til FN-sanksjoner, og de 6 gangene Sanksjonsloven har vært anvendt til nå er det for å gi forskrifter som i sitt innhold ordrett gjennomfører EU-vedtak om sanksjoner (mot Myanmar, Hviterussland, Iran (to ganger), Syria og Libya).

7.3.2 Norske forskrifter gitt eller endret på grunn av EU/EØS-retten

Selv om de viktigste EU/EØS-reglene er gjen-nomført i lovs form, er det *meste* av EU/EØS-ret-ten gjennomført av regjeringen og forvaltningen som forskrift. Det skyldes at det meste av EU/EØS-retten målt i omfang er detaljregler av ofte ganske teknisk karakter. Ved vurderingen av hvilke EU/EØS-regler som skal gjennomføres av Stortinget som lov, og hvilke av regjering og for-valtning som forskrift, har norsk lovgiver lagt seg på samme standard som ved vanlig norsk rett. Og da hører det aller meste av EU/EØS-retten hjemme på forskriftsnivå.

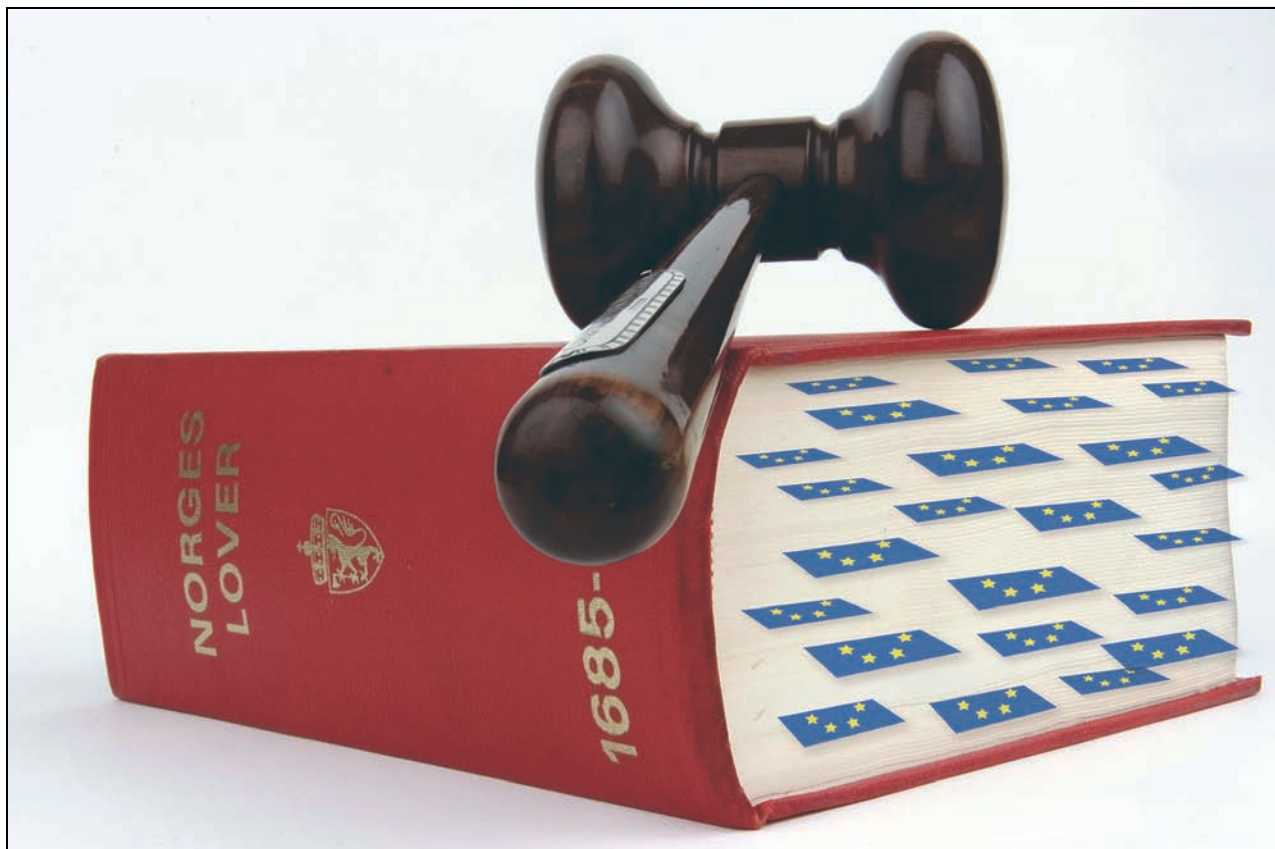
Utvalget har ikke foretatt noen tilsvarende gjennomgang som den har gjort for lover av hvor mange norske forskrifter som inneholder EU/EØS-rett. Men et enkelt søk i Lovdatas forskrifts-base på «EØS» gir treff på ca. 1000 forskrifter, av et totalt antall på 11.000. Det er antakelig relativt treffende hva gjelder antall. Men målt i omfang utgjør EU/EØS-reglene antakelig en betydelig større del av norsk forskriftsverk. Mange av de tradisjonelle norske forskriftene på en del områ-der er små og korte, mens en del av de nye EU/EØS-baserte forskriftene er svært omfattende. Det skyldes i første rekke at de gjennomfører detaljerte produktstandarder og krav til varer, tje-nester, yrkeskvalifikasjoner m.m. Den største av dem alle er REACH-forskriften av 2008, som gjen-nomfører hele EUs meget omfattende kjemikalie-regelverk, og som er flere tusen sider lang.¹⁵

Selv om de prinsipielt viktigste EU/EØS-reglene normalt gjennomføres i lov, er det i for-skriftene man ofte finner de *praktisk* viktigste. Et illustrerende eksempel er Lov om offentlige

¹³ Se Ot.prp. nr. 61 (2007–2008), og nærmere nedenfor i kapittel 19.2.

¹⁴ Se Ot.prp. nr. 10 (2000–2001) og nærmere nedenfor i kapit- tel 23.3.8.

¹⁵ Jf. FOR 2008-05-30 nr. 516: Forskrift om registrering, vurde- ring, godkjenning og begrensnng av kjemikalier (REACH). Hovedteksten i forskriften er på ni korte paragrafer, men deretter inkorporerer den åtte EU/EØS-forordninger, som er meget omfattende. Se nærmere om REACH nedenfor i kapittel 19.4.



Figur 7.3 EU-rett i norsk rett

Nærmere 30 prosent av alle norske lover har innslag av EU-rett, men det er ikke alltid lett å oppdage det i lovsamlingen.
Foto: Scanpix/Kathrine Hansen/Sandra Westermærk Messel

anskaffelser av 1999. Selve loven er kort, og sier ikke så mye. Men med hjemmel i loven har regjeringen gitt den omfattende Anskaffelsesforskriften av 2006, som er det regelverket alle offentlige innkjøpere og alle leverandører til det offentlige må forholde seg til, og som gjennomfører de viktigste EU/EØS-direktivene på området samt gir supplerende norske regler.¹⁶

Det enkeltområdet av norsk rett hvor det i de senere år har vært gitt flest EU/EØS-baserte forskrifter er veterinære forhold, matproduksjon og mattrygghet. Etter at hele EUs regelverk på dette feltet ble innlemmet i EØS-avtalen i 1998 har det vokst til i dag å utgjøre ca. 40 prosent av hele EØS-retten målt i antall rettsakter. Dette er regler som i all hovedsak gjennomføres i norsk rett som forskrifter av Mattilsynet. Mattilsynet har i dag oppgitt til Utvalget at ca. 90 prosent av det regelverket de forvalter er EU/EØS-basert og at de bruker ca. 32 årsverk bare til regelutvikling i forbindelse med gjennomføringen av EU/EØS-reglene.¹⁷

¹⁶ Jf. Jf. FOR 2006-04-07 nr. 402: Forskrift om offentlige anskaffelser, og nærmere nedenfor i kapittel 15.

7.3.3 Hvor stor del av norsk rett er i dag EU-basert?

I en berømt tale til Europaparlamentet i 1988 spådde daværende president i Kommisjonen Jacques Delors at innen ti år ville 80 prosent av all økonomisk lovgivning i EU-statene være av EU-opprinnelse. Helt siden den gang har det vært omfattende og ofte opphetet debatt i mange EU-stater om hvor stor del av nasjonal rett som egentlig er EU-basert, og det finnes en lang rekke undersøkelser av dette. Mange har misforstått utsagnet fra Delors, og trodd at han snakket om

¹⁷ Se Mattilsynets skriftlige innspill til Utvalget av 25.mars 2011 (Europautredningen.no). Videre oppga tilsynet at disse 32 årsverkene var ca. 48 prosent av regelarbeidet deres. Det betyr at de resterende 52 prosentene (34 årsverk) går med til å utforme de ca. 10 prosentene av regelverket som er av rent norsk opprinnelse. Dette illustrerer at EU/EØS-retten på mange områder, særlig av teknisk karakter, kan innebære en stor avlastning for norsk forvaltning, og dessuten føre til at man får mer oppdatert og dekkende regelverk enn hva norsk forvaltning kunne klart å utforme på egen hånd. Se ellers kapittel 21.2.4 om Mattilsynets arbeid med EU/EØS-saker.

all nasjonal lovgivning, når han bare viste til økonomisk lovgivning.

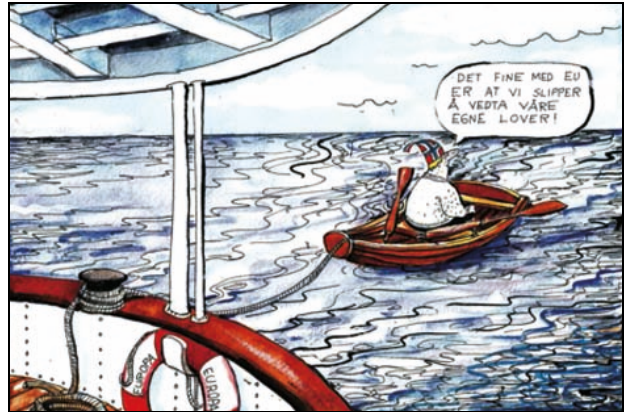
Det er klart at EU-retten ikke utgjør 80 prosent av nasjonal lovgivning i noen EU-stat. Samtidig er det like klart at den utgjør en betydelig og stadig økende del. Hvor stor er svært vanskelig å måle – først og fremst fordi dette reiser en rekke metodiske problemer. Hvordan måle omfang av en lov opp mot en annen? Utfordringene illustreres ved at anslag av EU-rettens andel av nasjonal rett i forskjellige EU-stater varierer fra 6 prosent til 84 prosent.¹⁸ Ettersom alle EU-statene har overtatt omtrent like mye EU-rett fra Brussel sier dette ikke noe om størrelsen på EU-retten. Først og fremst sier variasjonen noe om de metodiske utfordringene ved denne typen målinger, og at man har brukt forskjellige kriterier. Derneft kan den også si noe om forskjeller mellom nasjonale lovgivningstradisjoner. Noen land gir mange og lange lover, og da blir EU-rettens andel mindre. Andre har tradisjon for kortere og mer abstrakte lover, og da blir EU-rettens andel større.

Man skal derfor ta alle sammenlignende analyser av EU-rettens andel av nasjonal rett med en stor klype salt. I seg selv er slike forsøk på tallfesting heller ikke nødvendigvis så interessante. Men samtidig kan de si noe viktig om EU-rettens betydning i nasjonal rett, og dertil kommer at det ofte er politisk og allmenn interesse for denne typen vurderinger, og da bør svaret være så faglig riktig som mulig, selv om det alltid vil være diskutabelt.

Utvalget har som vist identifisert 174 norske lover som er gitt eller endret helt eller delvis som følge av tilpasningen til EU gjennom EØS, Schengen og andre avtaler. Det er av et totalt antall på ca. 600 norske lover. Det tilsier at anslagsvis ca. 30 prosent av norske lover inneholder elementer av EU-rett.

Det er et ganske høyt tall, og sier noe om rekkevidden og betydningen av EU-tilpasningen for det norske rettssystemet. Samtidig må understrekes at det *ikke* betyr 30 prosent av norsk rett er EU-basert. Som vist er det i mange av lovene bare mindre deler som er EU-rettslige. Andelen EU/EØS av norsk rett er langt mindre. Kvantitativt er dette svært vanskelig å måle, og kvalitativt er det helt umulig. En lov er ikke en lov. Noen er lange, noen korte, noen viktige, andre mindre viktige.

¹⁸ Tallene er hentet fra House of Commons Library, *How much legislation comes from Europe?* Research Paper 10/62, oktober 2010, som gir en god og oppdatert oversikt over nyere undersøkelser på området i mange av EU-statene, og som også går grundig gjennom de metodiske utfordringene ved slike målinger.



Figur 7.4 Slipper å lage lover?

Foto/tegning: Roar Hagen

Det som mer sikkert kan sies om EU/EØS-rettens betydning er følgende:

- Norsk rett er fortsatt i hovedsak et nasjonalt rettssystem (som i EU-statene)
- EU/EØS-retten utgjør i dag en betydelig del av norsk rett
- EU/EØS-retten som andel av norsk rett har vært økende i perioden 1992–2011
- De fleste områder av norsk rett er i dag påvirket av EU/EØS-retten, men for de fleste av dem er det bare tale om enkelte deler

Et anslag for Norge på ca. 30 prosent av lover som er påvirket av EU/EØS synes å være i noenlunde samsvar med lignende undersøkelser i en del andre land. I den rapporten som Utvalget har innhentet om betydningen av EØS-avtalen for Liechtenstein, er det anslått at omtrent 27 prosent av alle lover og ca. 28 prosent av alle forskrifter tjener til å gjennomføre EU/EØS-rett.¹⁹ I en dansk studie fra 2010 er det angitt at EU-retten påvirker ca. 20 prosent av danske lover og ca. 13 prosent av forskriftene.²⁰ Ettersom Danmark er med på noe mer enn det Norge er, skyldes differansen antakelig mest metodisk ulikhet og forskjeller mellom de nasjonale rettssystemene. Samtidig kan det indikere at forskjellen mellom Danmark som EU-medlem og Norge under EØS m.m. på det juridiske

¹⁹ Se Frommelt, C. og Gstöhl, S. (2011) *Liechtenstein and the EEA: the Europeanization of a (very) small state*, Europautredningen, rapport nr. 18, s. 22–23.

²⁰ Se Christensen, J. G. (2010) Keeping in control: the modest impact of the EU on Danish legislation, *Public Administration*, vol. 88, nr. 1, s. 18–55. Til sammenligning kom en nederlandsk undersøkelse fra 2003 til at 12,6 prosent av alle lover og 12,5 prosent av alle forskrifter var EU-basert. En østerriksk undersøkelse fra samme år kom til 10,6 prosent av lovene og 14 prosent av forskriftene. Den britiske undersøkelsen fra House of Commons Library i 2010 kom til 6,8 prosent av lover (statutes) og 14 prosent av forskrifter.

feltet ikke er så stor. Det er i tråd med de erfaringer mange norske EU/EØS-jurister gjennom snart tjue år har gjort seg i møte med danske kolleger.

7.4 EU/EØS-rettens status og gjennomslagskraft i norsk rett

Et spørsmål som voldte mye bry under EØS-forhandlingene i 1990–92 var hvilken status EØS-avtalen skulle ha i nasjonal rett i EFTA-statene. I EU er det etablert at EU-retten gjør krav på tilnærmet absolutt forrang fremfor nasjonal rett dersom det skulle oppstå motstrid på nasjonalt plan. Fra EUs side ble det anført at EØS-avtalen måtte ha samme gjennomslag i nasjonal rett i EFTA-statene. Ellers ville man ikke oppfylle prinsippet om ensartethet. Fra EFTA-statene ble det anført at denne typen forrang nettopp er et av de overnasjonale kjennetegnene ved EU, og at det ikke hørte hjemme i en formelt folkerettslig avtale som EØS.

Resultatet ble et kompromiss som formelt ivaretok noen av EFTA-statenes innsigelser, men i realiteten sørget for at EØS-avtalen ble gitt en forrang som for de fleste praktiske formål betyr at den har samme gjennomslagskraft overfor nasjonal rett som EU-retten har. Det prinsipielle grunnlaget og den nærmere utformingen av forrangen ble formulert annerledes og mykere enn i EU-retten. Men i protokoll 35 til EØS-avtalen heter det at «I tilfelle av mulig konflikt mellom gjennomførte EØS-regler og andre lovregler forplikter EFTA-statene seg til om nødvendig å innføre en lovregel om at EØS-reglene skal gå foran i disse tilfellene».

Rettslig sett etablerer ikke EØS protokoll 35 noe absolutt forrangsprinsipp av samme styrke og karakter som i EU-retten, men er snarere uttrykk for en litt uklar *erstatningsforrang*, der man har forsøkt å lage en ordning som i praksis vil føre til de samme resultatene som i EU-retten, men uten å kunne bygge på det samme rettslige grunnlaget. Dette ble deretter gjennomført i norsk rett ved EØS-loven av 1992 § 2 som lyder:

«Bestemmelser i lov som tjener til å oppfylle Norges forpliktelser etter avtalen, skal i tilfelle konflikt gå foran andre bestemmelser som regulerer samme forhold. Tilsvarende gjelder dersom en forskrift som tjener til å oppfylle Norges forpliktelser etter avtalen, er i konflikt med en annen forskrift, eller kommer i konflikt med en senere lov.»

Dette er bestemmelsen som gir EU/EØS-retten forrang i norsk rett, og som i praksis innebærer at

dersom norske domstoler kommer til at en vanlig norsk lovregel er i strid med EØS-avtalen, må den som hovedregel vike. Paragrafen er retts-teknisk nokså komplisert og reiser flere spørsmål av mer teoretisk karakter.²¹ Men den praktiske betydningen er at enhver gjennomført EU/EØS-regel ved motstrid går foran enhver norsk regel på lov- eller forskriftsnivå. Etter § 2 kan til og med en EU/EØS-regel som er gjennomført i forskrift ved motstrid gå foran en vanlig norsk lovbestemmelse, hvilket for en jurist er å snu verdensordenen på hodet.

Forrangsregelen i § 2 aktualiseres i prinsippet hver gang det anføres at en eksisterende norsk lov- eller forskriftsregel er i strid med en gjennomført EU/EØS-regel. Det kan være i forbindelse med forvaltningsklage, eller i søksmål for norske domstoler. De klareste tilfellene er der en privat part går til sak og anfører at en norsk lovbestemmelse må settes helt eller delvis til side fordi den strider mot EU/EØS-retten. Da vil det i prinsippet være forrangsregelen i EØS-loven § 2 som er det grunnlaget søksmålet hviler. En annen sak er at forrangsregelen i praksis ikke så ofte settes på spissen. For det første er det sjelden slike søksmål vinner frem.²² For det andre vil domstolene ved potensiell motstrid gjerne søke å tolke seg ut av denne, fremfor å sette den på spissen som et forrangsspørsmål. Men her kan § 2 ha betydning som et tolkningsprinsipp.

Forrangsbestemmelsen i EØS-loven § 2 gir en løsning som fungerer i praksis, men som er prinsipielt diskutabel. I realiteten plasserer den hele den omfattende EU/EØS-retten inn i det norske regelhierarkiet et sted mellom vanlig lov og Grunnloven. Dette kan ses som et forsøk på å finne en plass for det nye europeiske rettssystemet i norsk rett. Selv om modellen er kronglete må lovgiver ha ansett den hensiktsmessig, som vist ved at EØS-loven § 2 ble brukt som modell for en tilsvarende forrangsregel i Menneskerettighetsloven av 1999 § 3 – som gir internasjonale

²¹ Se nærmere Sejersted mfl. (2011) *EØS-rett*, 3. utgave, Universitetsforlaget, s. 267 flg. Se også forarbeidene til EØS-loven, Ot.prp. nr. 79 (1991–92).

²² Se Fredriksen, H. H. (2011) *EU/EØS-rett i norske domstoler*, Europautredningen, rapport nr. 3, s. 23–24, som viser at av det store antallet EU/EØS-rettslige saker for norske domstoler, er det bare et relativt lite antall som gjelder forholdet mellom EU/EØS-retten og norsk lov. Og i disse sakene vinner staten som oftest, slik at det er relativt sjelden at EØS-loven § 2 i praksis har vært brukt til å sette Stortingets lovgivning til side. Se nærmere nedenfor kapittel 11.6 om domstolskontrollen med Stortingets lovgivning på grunnlag av EU/EØS-retten.

Boks 7.2 Finanger-saken og spørsmålet om direkte virkning

Den største, mest langvarige og prinsipielt viktigste rettssaken om EU/EØS-retten i norsk rett så langt er den såkalte Finanger-saken. Den startet i 1995 da den 17 år gamle jenta Veronika Finanger satt på i en bil hjem fra fest i Trøndelag med en beruset sjåfør og ble alvorlig skadet da de kolliderte. Etter Bilansvarlovens av 1963 § 7 tredje ledd kunne en passasjer »... ikkje få skadebot utan at særlege grunnar er for det, dersom han av fri vilje køyrde eller let seg køyre i den vogna som gjorde skaden endå han [...] visste eller måtte vita at vognføraren var påverka av alkohol eller andre rusande eller døyvande råder». Regelen ble i sin tid gitt av edruskapspolitiske grunner. Forsikringsselskapet (Storebrand) nektet derfor å utbetale erstatning. Finangers advokat mente at den norske loven måtte være i strid med EUs tredje motorvognforsikringsdirektiv, som var inntatt i EØS-avtalen. Dette ble starten på en lang prosess. Finanger vant de første rundene i Inderøy herredsrett og Frostating lagmannsrett. I 1999 nådde saken Høyesterett, som spurte EFTA-domstolen til råds om tolkningen av EØS-retten. EFTA-domstolen kom til at tredje motorvognforsikringsdirektiv som hovedregel må gi passasjerer krav på erstatning selv om man vet at sjåføren er beruset. Dermed var det klart at norsk lov var i direkte motstrid med ikke-gjennomført EØS-retten. Høyesterett behandlet saken i plenum i 2000, og kom under dissens 10:5 til at Finanger riktignok hadde et krav etter EØS-retten, men at dette ikke kunne gjøres gjeldende mot Storebrand siden det ikke var gjennomført i norsk

rett. Finanger rykket deretter tilbake til start og saksøkte i stedet staten med krav om erstatning for tap som følge av manglende gjennomføring. Spørsmålet var om de særlige vilkårene for dette var oppfylt. Finanger vant første runde i Oslo tingrett, men tapte deretter i Borgarting lagmannsrett. Da saken atter kom opp for Høyesterett ble den igjen behandlet i plenum og igjen ble det dissens. I den endelige dommen fra oktober 2005 kom ni dommere til at hun måtte få erstatning, mens et mindretall på fire mente at myndighetene ikke kunne bebreides for den mangelfulle gjennomføringen og ikke kunne være ansvarlig (Rt. 2005 s. 1365). For Veronica Finanger endte saken etter ti år og syv runder i rettsapparatet med at hun fikk erstatning. En rekke andre trafikkofre fikk også erstatning som en forlengelse av denne saken. Dette er første gang i norsk rettshistorie at en sak har vært behandlet to ganger av Høyesterett i plenum. Det prinsipielt viktigste med dommen er at et samlet Høyesterett anerkjente EFTA-domstolens lære om staten kan holdes erstatningsansvarlig for manglende gjennomføring av EU/EØS-retten. Dissensen 9:4 gjaldt ikke selve prinsippet, men bare den nærmere tolkningen og vurderingen av kriteriene. Regelen i Bilansvarloven § 7 ble endret av Stortinget allerede i 2000, og gjør i dag ikke noe unntak for passasjerer som sitter på med berusede sjåførere. Dette er et av de klareste eksemplene så langt på at en tidligere norsk lovregel er endret fordi den var i strid med EU/EØS-retten.

menneskerettighetskonvensjoner samme type erstatningsforrang som EØS-retten.

Et annet viktig prinsipp i EU er at EU-regler ofte kan ha *direkte virkning* i nasjonal rett uten at nasjonal lovgiver har gjennomført dem. Det gjelder for det første alle forordninger, som skal gjelde direkte og ikke trenger egen gjennomføring. Videre kan det også gjelde for direktiver som medlemsstatene ikke har gjennomført innen fristens utløp eller gjennomført galt. Da kan private borgere og bedrifter likevel på nærmere bestemte vilkår påberope seg EU-reglene for nasjonale domstoler. Dette kalles gjerne prinsippet om EU-rettens direkte virkning, og er ansett som et viktig utslag av EU-rettens overnasjonale karakter.

EØS-avtalen har *ikke* direkte virkning på denne måten, og det er en prinsipielt viktig forskjell mellom EU og EØS. I praksis er forskjellen mindre. Det skyldes for det første at selv om en EU/EØS-regel ikke er gjennomført i norsk rett, så har norske domstoler rett og plikt til som langt som mulig å søke å *tolke* norsk rett slik at det ikke oppstår motstrid. Det er et generelt prinsipp som gjelder all ikke-gjennomført folkerett, og som gjerne kalles «presumsjonsprinsippet» fordi man presumerer (forutsetter) at norsk lovgiver ikke ønsker å bryte folkerettslige forpliktelser som Norge har påtatt seg. I EØS-sammenheng kalles det ofte prinsippet om EØS-konform tolkning.

For det andre inneholder EØS-avtalen et uskrevet prinsipp om at nasjonale myndigheter

kan bli *erstatningsansvarlige* dersom de ikke har gjennomført en EU/EØS-regel i tide og private lider tap som følge av dette. Et slikt prinsipp ble etablert i EU-retten av EF-domstolen i 1991 i den såkalte Francovich-dommen. Da EØS-avtalen ble utformet tok man ikke eksplisitt stilling til om den skulle inneholde en tilsvarende regel. Avtalen er taus om dette, og i de første årene etter 1992 var dette et yndet diskusjonstema for norske EU/EØS-jurister. I den viktige Sveinbjörnsdottir-saken fra 1998 slo imidlertid EFTA-domstolen fast at det eksisterer et uskrevet prinsipp om statlig erstatningsansvar ved manglende gjennomføring etter i EØS-avtalen. EFTA-domstolen måtte her foreta et rettspolitisk veivalg, og valgte den mer overnasjonale løsningen. Prinsippet om statlig erstatningsansvar innebærer at også EØS-retten i realiteten langt på vei har direkte virkning selv om den ikke er gjennomført, siden private i stedet kan få erstatet det økonomiske tapet de måtte lide. Sveinbjörnsdottir var en islandsk sak, men da den samme problemstillingen kom opp første gang i norsk rett i den såkalte Finanger-saken (se egen boks) ble det ulovfestede EØS-rettslige prinsippet om statlig erstatningsansvar akseptert og bifalt av et samlet Høyesterett i plenum i 2005.

Samlet sett innebærer prinsippet om forrang i EØS-loven § 2, prinsippet om plikt til EØS-konform tolkning, og prinsippet om statlig erstatningsansvar for tap som følge av manglende gjennomføring av EØS-regler at EØS-avtalen har klare «overnasjonale» trekk, som gir den en status i norsk rett som for de fleste praktiske formål tilsvarende EU-rettens status i nasjonal rett i medlemsstatene.

7.5 Gjensidighet og lojalitet i avtalene med EU

I norsk europadebatt er det en tendens til å se EØS og de andre avtalene med EU i et utpreget *norsk* perspektiv. Avtalene omtales ikke sjelden nærmest som en ensidig ordning, der Norge har forpliktet seg til å følge EU, og der det gjelder å utnytte det nasjonale handlingsrommet best mulig for å ivareta nasjonale interesser som står i konflikt med EU-krav.

Realiteten er annerledes. For det første er konfliktnivået i EU/EØS-saker som vist moderat sammenlignet med avtalens omfang og rekkevidde. Det er altså ikke slik at det er en omfattende og konstant spenning mellom EU-forpliktelsene og nasjonale interesser som regjering og stortingsflertall er opptatt av å bevare. Det er til en hver tid

noen slike saker. Men hovedfortellingen er at gjennomføringen av EU-retten i Norge har gått greit, og at det er liten grad av uenighet om det aller meste.

For det andre er forholdet til EU ikke regulert gjennom en særnorsk ordning, men gjennom et omfattende bilateralt avtaleverk, som ikke bare omfatter EU som institusjon, men alle de 27 EU-statene og de to andre EFTA/EØS-statene.²³ Det er 30 «EØS-land», og nesten like mange Schengen-land. Det er ikke bare EU og Norge som har påtatt seg forpliktelser overfor hverandre under EØS, men 30 stater. Hver av dem har sine interesser, som ikke alltid samsvarer med norske interesser, men som er like legitime. Et perspektiv som ikke så ofte fremheves i norsk europadebatt er at EØS er en *gjensidig* avtale. I innledningen (fortalen) til avtalen er det imidlertid understreket at EØS skal opprettes

«... på grunnlag av likhet og gjensidighet og en samlet balanse av fordeler, rettigheter og forpliktelser for avtalepartene»

Dette er et grunnleggende prinsipp ved avtalen. Den er ment å balansere rettigheter og plikter mellom partene, og da den ble forhandlet måtte alle parter gi og ta noe.

Det er mange i norsk europadebatt som er mest opptatt av å fremheve hvilke forpliktelser og skranker avtalen innebærer for nasjonale myndigheter. Det er et viktig perspektiv, men ikke det eneste. Når EØS-avtalen pålegger norske myndigheter en forpliktelse, for eksempel til å ikke legge hindringer i veien for utenlandske selskaper som vil etablere seg, korresponderer dette med en plikt for nasjonale myndigheter i 29 andre EU/EØS-stater til å slippe til norske selskaper. Når norske myndigheter har forpliktet seg til ikke å gi statsstøtte som vrir konkurransen, er motstykket både at EU ikke kan iverksette handelssanksjoner mot Norge, og at nasjonale myndigheter i andre europeiske land ikke kan gi støtte til sine bedrifter som vrir konkurransen til skade for norsk eksportindustri.

Som sitatet viser, er tanken også at avtalen etablerer en «samlet balanse» mellom partene. Der som en part ensidig treffer tiltak som direkte eller indirekte er i strid med avtalen, eller på annen måte søker å unndra seg sine forpliktelser, vil det forrykke balansen, og utløse legitime tiltak for de andre partene til å gjennomrette gjensidigheten.

²³ Se kapittel 13 om EUs og andre staters syn på EØS-avtalen, som ikke alltid samsvarer med perspektivet fra Norge.

Avtalene med EU gir rettigheter som ikke bare kan påberopes av de andre avtalepartene, men som etter gjennomføring i nasjonal rett også kan påberopes direkte av private borgere og bedrifter. Det er rettigheter til fritt å handle eller investere, til fritt søke arbeid i andre land, til å etablere selskaper, til arbeidsmiljø, likestilling, vern mot diskriminering, rett til miljø, forbrukerrettigheter m.m.

De forpliktelsene som norske myndigheter har påtatt seg under avtalene med EU er derfor ikke bare overfor andre stater, men også overfor private individer og rettssubjekter. Og ikke bare utenlandske rettssubjekter. Som vi skal se gjennom utredningen, har EØS-avtalen på mange viktige områder større virkninger på innenlandske forhold enn på grensekryssende. De fleste retts sakene om EØS-avtalen for norske domstoler anlegges av norske selskaper og privatpersoner mot norske myndigheter.

Et annet grunnleggende prinsipp i Norges avtaler med EU er *lojalitet* – i betydningen lojalitet fra nasjonale myndigheter til de forpliktelser man har inngått. Dette er et alminnelig folkerettslig prinsipp som gjelder for alle internasjonale avtaler, men som innenfor EU er særlig sterkt, og er eksplisitt nedfelt i traktatene.²⁴ Det samme prinsippet er overført til EØS-avtalen, og inntatt ordrett i avtalens hoveddel artikkel 3:

«Avtalepartene skal treffe alle generelle eller særlige tiltak som er egnet til oppfylle de forpliktelser som følger av denne avtale. De skal avholde seg fra alle tiltak som kan sette virkeliggjøringen av denne avtales mål i fare. De skal videre lette samarbeidet innen rammen av denne avtale.»

Som det fremgår av ordlyden, går lojalitetsplikten etter artikkel 3 mye lengre enn bare til å kreve formelt korrekt gjennomføring av EU/EØS-retten. Nasjonale myndigheter har også påtatt seg en plikt til å søke å få den til å fungere så godt som mulig – både til å treffe vedtak for å oppfylle avtalen så godt som mulig, til ikke å treffe som motvirker den, og til generelt å lette samarbeidet etter beste evne.

Dette er ikke tom retorikk. For det første kan artikkel 3 ha betydning for tolkningen av hvor langt de andre rettslige forpliktelsene etter avtalen rekker, og i tvilstilfelle kan den ha avgjørende betydning. EU-domstolen har i mange saker gitt den tilsvarende bestemmelser i EU-traktatene

betydning, og slike dommer er også relevante for tolkningen av EØS.

For det andre ligger det reelle politiske forpliktelser i disse formuleringene. Det er en generell forventning i EU om at medlemsstatene gjør sitt beste for å få samarbeidet til å fungere, og den samme forventningen gjelder også under EØS. Sett fra EU og EU-statenes side har man vært imøtekommende ved å la et tredjeland som Norge få full tilgang til det indre marked og alt det andre, og da forventes det at norske myndigheter ikke bare motstrebende etterlever avtalens ordlyd, men aktivt bidrar til å støtte opp under og realisere dens formål.

Lojal etterlevelse av EØS og de andre avtalene med EU er følgelig ikke bare en rettslig forpliktelse som Norge har påtatt seg, men også generelt i norsk interesse. I et asymmetrisk maktforhold har den svakere part uansett sjelden fordel av å opptre illojalt. Rettslig forpliktende internasjonalt samarbeid er i små lands grunnleggende interesse, og dette gjelder ikke minst i Norges forhold til EU. Lojalitetsplikten gjelder både overfor EU som organisasjon, overfor de 29 andre statene som er part i avtalen, og overfor private borgere og bedrifter i utland og (ikke minst) innland, som er gitt rettigheter og forventninger.

7.6 Avsluttende merknader

Utvalget viser til at EU-retten gjennom EØS, Schengen og de andre avtalene de siste tjue årene har slått inn som en tidevannsbølge i norsk rett. Det er ingen tidligere tilsvarende eksempler på en så omfattende resepsjon av fremmed rett i norsk rettshistorie, om man ikke går tilbake til innføringen av kanonisk (kristen) rett i Norge i Middelalderen. Gjennom avtalene med EU har Norge knyttet seg opp til en felles europeisk rettsorden med klare føderative trekk. De nasjonale retts systemene består fortsatt – i Norge som i EU-statene – men er underlagt felles forpliktende europeiske regler som gjør krav på forrang og direkte virkning.

Utvalget vil påpeke at dette på mange måter kan ses som en stille revolusjon, som på grunn av Norges spesielle tilknytningsform har vært mindre påaktet her enn i mange EU-stater. Norges tilknytning er også noe mindre omfattende, og formelt ikke fullt så forpliktende som for EU-statene. Men den er likevel langt mer omfattende og dyptgripende enn de fleste er klar over, og reelt sett har EU/EØS-retten langt på vei samme gjennomslagskraft i nasjonal rett som i EU-statene.

²⁴ Se TEU art 4 (3).

Utvalget viser til at det har kartlagt 174 gjeldende norske lover som er gitt eller endret som følge av tilpasning til EU-retten. Det utgjør anslagsvis ca. 30 prosent av samtlige norske lover (ca. 600). Dette må ses som et høyt tall, og viser omfanget av tilpasningen. Listen over de 174 lovene, som er inntatt som vedlegg til utredningen, er også en interessant illustrasjon av bredden i prosessene, og viser hvordan EU-retten påvirker de aller fleste rettsområder i nasjonal rett. Videre er det ca. tusen norske forskrifter som inneholder EU/EØS rett, og dette utgjør en stor og praktisk viktig del av det norske forskriftsverket.

Utvalget viser videre til at bare 15 av de 174 er rene EU/EØS-lover. Resten er blandet, slik at de inneholder både EU/EØS-regler og vanlige norske regler. Det betyr at andelen EU/EØS rett av norsk rett er betydelig lavere enn 30 prosent – uten at dette er mulig å måle med noen grad av nøyaktighet. Videre viser det hvordan EU/EØS-retten har glidd naturlig og sømløst inn som en nesten usynlig del av norsk rett. Den store røde norske lovsamlingen (Norges Lover) er i dag spekket med EU/EØS-regler, men blar man gjennom er dette nesten umulig å se annet enn i noen få fotnoter, og ikke engang alltid der.

Utvalget viser til at undersøkelser i EU-statene av hvor stor andel av nasjonal rett som i dag er basert på EU-retten varierer sterkt. Det skyldes først og fremst at dette er metodisk vanskelig å måle og at det brukes ulike kriterier. Videre kan det i noen grad skyldes forskjeller i nasjonal lovgivningstradisjon. De undersøkelsene som fremstår som de grundigste indikerer et omfang på mellom ti og tjue prosent EU rett i nasjonal rett i medlemsstatene. Dette synes å samsvare grovt sett til *Utvalgets* kartlegging av EU-retten i norsk rett, selv om enhver slik sammenligning må bli svært skjønnspreget.

Utvalget viser til at norsk lovgiver – Storting, regjering og forvaltning – gjorde et grundig arbeid da EØS-avtalen første gang ble innarbeidet i norsk rett i perioden 1992–93. Dette var det store løftet, som i ettertid har vist seg å holde godt. Men utviklingen av den underliggende EU-retten gjør at gjennomføring av EU/EØS-regler også har vært en kontinuerlig oppgave for norsk

lovgiver gjennom hele perioden siden og fortsatt er det i dag. Dette er en oppgave som norske myndigheter på politisk og administrativt nivå har tatt seriøst og utført i henhold til norske rettsstatlige tradisjoner. Selv om Norge ikke er medlem av EU, fremstår Norge likevel blant de landene i EU/EØS-området som har gjennomført EU/EØS-reglene mest effektivt og korrekt. Det gjelder spesielt for direktiver knyttet til det indre marked.

Endelig vil *Utvalget* påpeke det handlingsrom som nasjonal lovgiver ofte har ved gjennomføring av EU/EØS-direktiver. Det er viktig at norske myndigheter gjennomfører direktivene lojalt og korrekt, men det er også viktig at man er oppmerksom på hvilke åpninger og muligheter direktivene ofte gir. Ikke minst er det viktig at regjering og forvaltning er bevisst på dette, slik at man kan informere Stortinget om hvor grensene for direktivet går og hvor mulighetene for nasjonale løsninger begynner. Dette er en praktisk viktig del av forståelsen av det handlingsrom som fortsatt finnes innenfor rammene av lojal etterlevelse av Norges avtaler med EU.

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot vil understreke at det er mange positive sider ved fremveksten av et bredere felles europeisk rettssystem, og at det kan ses som resultat av stadig tettere politiske, økonomiske, sosiale og andre bånd, og som svar på stadig flere grenseoverskridende utfordringer, som krever felles forpliktende regler. Det er EU som i hovedsak driver frem disse prosessene – i et bredt samspill mellom EU-institusjonene og nasjonale myndigheter i de 27 EU-statene, med medvirkning fra organisasjoner og private aktører, og med kontroll gjennom et samspill mellom EU-domstolen og nasjonale domstoler.

Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad, ser positivt på utviklingen av et felles europeisk rettssystem på de områdene der det er viktige grensekryssende utfordringer som løses best ved forpliktende internasjonalt samarbeid. Det rettssystemet som Norge knyttes til gjennom EØS, omfatter også områder som ikke preges av slike grensekryssende utfordringer.

Kapittel 8

Forvaltningen

8.1 Hovedtrekk

Alle deler av norsk forvaltning er i større eller mindre grad berørt av Norges avtaler med EU. Det gjelder både departementene, underliggende virksomheter og lokalforvaltningen. Forvaltningen er på mange måter «brukerne» av EØS, Schengen og de andre avtalene. Det er forvaltningen som skal gjennomføre EU-reglene i norsk rett og praksis, og løpende etterleve og administrere dem overfor borgerne. Forvaltningen arbeider også opp mot beslutningsprosessene i EU og EØS, og har en viktig oppgave med å formidle og opplyse om arbeidet. Forvaltningen har ifølge artikkel 99 i EØS-avtalen også mulighet til å delta i utarbeidelse av nytt regelverk i EU, og har en viktig oppgave i å koordinere og hente inn synspunkter fra norske berørte parter

Arbeidet med EU/EØS-saker har følgelig vært viktig del av forvaltningens oppgaver gjennom hele perioden 1992–2011. Deler av norsk forvaltning er gradvis europeisert, i den forstand at forholdet til EU utgjør en stor del av arbeidsdagen, og at man er integrert i europeiske forvaltningsnettverk. Men også for de mange i forvaltningen som i all hovedsak arbeider på det nasjonale plan utgjør gjennomføring og håndhevelse av EU/EØS-reglene en stadig større del av hverdagen.

Tilknytningen til EU har så langt skjedd uten noen større organisasjonsmessige endringer. Det er ikke opprettet noe eget EU/EØS-departement eller direktorat, eller utnevnt noen egen europaminister. Det er heller ikke gjort andre større omorganiseringer for å tilpasse forvaltningen til europasakene. I stedet håndteres EU/EØS-sakene gjennom de eksisterende fagavdelingene. I noen virksomheter har man opprettet EØS-koordinatorstilling. Så langt har dette fungert, selv om det reiser betydelige koordineringsbehov og andre utfordringer, som vi skal se.

Selv om norsk europapolitikk i siste hånd styres av regjering og stortingsflertall, er det løpende arbeidet i stor grad overlatt til forvaltningen, som ofte utøver dette ganske selvstendig.

Det ligger i den særskilte norske tilknytningsformen til EU at man i beskjeden grad er med på de politiske beslutningsprosessene som former rett og politikk. Samtidig blir Norge bundet av resultatene, og forpliktet til å gjennomføre og etterleve dem på samme måte som i EU-statene. Av dette følger at forvaltningen får en sentral rolle.

Noen ganger får norsk forvaltning klare politiske signaler om EU/EØS-arbeidet, og da følges disse opp. Men ofte er signalene i praksis svake, og da håndterer forvaltningen selv det løpende forholdet til EU. Norsk forvaltning arbeider i større grad opp mot EUs beslutningsprosesser enn det norske politikere gjør, og er tettere koblet opp mot felles europeiske nettverk. Norge deltar i EU-forvaltningen mer enn i EU-politikken.

EU-samarbeidet er basert på at felles politikk og regler utformes på overnasjonalt nivå, men deretter gjennomføres og håndheves av nasjonale forvaltningsmyndigheter. EU har bare i svært begrenset grad egne utøvende forvaltningsorganer.¹ Dette er overlatt til medlemsstatene, under løpende kontroll fra Kommisjonen, som passer på at nasjonale myndigheter forvalter EU-forpliktelsene lojalt og effektivt. Det samme systemet er kopiert for forvaltningen av EØS-avtalen, der ESA har oppgaven med å kontrollere at norsk forvaltning etterlever korrekt. Schengen-reglene forvaltes også i hovedsak nasjonalt, men her er det mindre overnasjonal kontroll. Som hovedregel er det opp til norske myndigheter hvordan man vil organisere forvaltningen av avtalene med EU. Som i EU er hovedprinsippet nasjonal administrativ autonomi.

Tilpasningen til EU gjennom EØS har i noen grad påvirket norsk forvaltningspolitikk gjennom

¹ Det viktigste unntaket er konkurranseretten, som forvaltes direkte av Kommisjonen i EU (og av ESA for Norges del). Videre Kommisjonen en viss direkte forvaltningskompetanse på enkelte andre områder, og i tillegg har EU i de senere år etablert en rekke frittstående byråer (agencies) med visse forvaltningsoppgaver. Men den klare hovedregelen er nasjonal forvaltning av felles politikk og regler, under overnasjonal kontroll.

perioden 1992–2011. Særlig gjelder det utvikling i retning av økt fristilling av forvaltningsorganer, mer uavhengige tilsyn, klarere skille mellom det offentlige som regulator og operatør i en del sektorer, og fjerning av noen monopolordninger. Denne utviklingen har skjedd dels som direkte og dels som en mer indirekte følge av tilpasningen til EU. Men den skyldes også en generell utvikling i OECD og andre steder. Deler av denne forvaltningspolitiske omleggingen var også satt i gang i Norge før undertegningen av EØS-avtalen.

Videre i dette kapittelet skal vi særlig se på hvordan norsk forvaltning løpende gjennomfører og håndhever avtalene med EU i Norge. I neste kapittel (9) kommer vi tilbake til hvordan forvaltningen deltar i ulike sider av medvirkning og påvirkning mot beslutningsprosessene i Brussel. Men skillet er ikke skarpt, og det er i stor grad de samme personene som representerer Norge utad overfor EU og senere har ansvaret for å gjennomføre og håndheve EU/EØS-reglene internt i Norge.

Generelt har tilknytningen til EU bidratt til at skillet mellom utenriks- og innenrikspolitikk er blitt mer uklart, og til dels visket ut. Når Utenriksdepartementet koordinerer EU/EØS-sakene har det store innenrikspolitiske virkninger – og når andre fagdepartementer og direktorater representerer Norge utad i europeiske prosesser driver de i betydelig grad en form for utenrikspolitikk, som ofte har annen fremgangsmåte og som kan ha annet faglig innhold. Det samme gjør i noen grad regionene og fylkeskommunene, og av og til også enkeltkommuner. De fleste deler av norsk forvaltning er på en eller annen måte integrert i arbeidet med EU/EØS-saker både horisontalt, på tvers av fagområder, og vertikalt, mellom de ulike nivåene i forvaltningen. De fleste saksområder har fått en side mot EU/EØS, selv om omfanget varierer sterkt.

Gjennom perioden 1992–2011 har det vært en mer generell internasjonalisering av norsk forvaltnings arbeidsoppgaver. Avtalene med EU er langt fra den eneste siden ved dette. Men for de aller fleste delene av forvaltningen er det tilknytningen til EU – først og fremst gjennom EØS – som i omfang og dybde utgjør det klart viktigste og mest forpliktende internasjonale samarbeidet. Slik sett er det i praksis gjerne mer tale om europeisering enn internasjonalisering – selv om de to trendene ofte virker sammen. Norges avtaler med EU og forvaltningens integrasjon har på mange måter bidratt til at det er etablert et fjerde styringsnivå i norsk forvaltning. Det nasjonale, regionale og lokale nivå er i økende grad blitt supplert med et

overordnet europeisk eller internasjonalt styringsnivå.

Da norsk forvaltning første gang virkelig møtte EU-systemet gjennom EØS-avtalen på begynnelsen av 1990-tallet, var dette en ny og ekstraordinær utvikling, som var tett politisk styrt, og som stilte store krav til innsats og omstilling, men virket motiverende. Etter 1994 har det løpende arbeidet med EØS, og etter hvert også andre avtaler med EU, i langt større grad fått preg av rutine, med faste prosedyrer og mindre politisk engasjement.

EU/EØS-oppgavene håndteres i all hovedsak innenfor det alminnelige forvaltningssystemet, og det er bare noen få eksempler på at man har etablert spesialiserte enheter i forvaltningen for dette. Tilpasningen til EU/EØS har heller ikke generelt vært brukt som argument for å tilføre forvaltningen store økte ressurser. På noen områder har i arbeidet med EU/EØS ført til viktige endringer i oppgavefordelingen mellom departement og direktorat (vertikalt), eller mellom etater på samme nivå (horisontalt).

Ansvaret for å koordinere europaarbeidet i norsk forvaltning lå fra starten tidlig på 1990-tallet hos Utenriksdepartementet (UD). Der har det forblitt. Her er det en klar forskjell mellom Norge og de fleste EU-landene, der det overordnede europaansvaret gjerne er lagt til Statsministerens kontor. Det er flere grunner til at denne forskjellen. Den viktigste er at Norge ikke er med i EUs beslutende organer, og da spesielt i Rådet, og at våre regjeringer (og statsministre) derfor ikke opplever å ha samme behov for samlet politisk koordinering som i EU-statene.

De enkelte EU/EØS-sakene går ofte på tvers av hvordan norsk forvaltning er organisert, og kan berøre en rekke forvaltningsorganer, på samme eller forskjellig nivå. Det er derfor et løpende behov for koordinering. Allerede fra starten tidlig på 1990-tallet ble det etablert et relativt omfattende koordineringsapparat, som fortsatt består. Dette er bygd opp med et felles «koordineringsutvalg» på toppen (der alle departementene møter), og under dette et tjuetalls «spesialutvalg» på enkeltområder.

Disse organene spiller en viktig rolle i den løpende utforming og koordinering av norsk europapolitikk. Det er også etablert egne prosedyrer og systemer, med blant annet utarbeidelse av egne «EØS-notater» for å sikre koordinering mellom ulike faglige miljøer. Koordineringsapparatet er uformelt og dynamisk, og endres etter graden av aktivitet. Strukturen er utformet slik at det ikke utfordrer eller endrer på den konstitusjonelle eller

forvaltningspolitiske fordeling av ansvar og arbeidsoppgaver.

Gjennom perioden 1992–2011 er det utarbeidet en rekke strategidokumenter, handlingsplaner, arbeidsprogrammer, tiltakspakker, retningslinjer m.m. for å styrke forvaltningens EU/EØS-arbeid. En fellesnevner for disse tiltakene har vært å sikre at forvaltningen bidrar til tidlige politiske prioriteringer i europapolitikken, styrke samordningen internt i Norge, bedre gjennomføringen, sikre at forvaltningen har tilstrekkelige kompetanse, samt sikre at arbeidet med europapolitikken foregår i åpenhet og utformes i dialog med berørte parter.

Europeisk forskning på hvordan nasjonale forvaltningsmyndigheter takler oppgavene med å gjennomføre og håndheve felles EU-politikk og regler viser at det er store forskjeller. Videre viser den at forskjellene i liten grad skyldes nasjonale politiske holdninger til EU (entusiasme eller skepsis), og i langt større grad nasjonal administrativ kultur, kapasitet, tradisjoner og prioriteringer. I et slikt bilde fremstår norsk forvaltning som liten, men velorganisert. Den rangeres gjerne også som lojal, effektiv og med betydelig faglig kompetanse. Videre nyter norsk forvaltning relativt sett stor tillit i befolkningen og blant norske politikere. Alt dette gjelder også for forvaltningens arbeid med europasaker.

Det løpende EU/EØS-arbeidet er ofte vanskelig og arbeidskrevende for norsk forvaltning. På en del områder kan EU/EØS-reglene fremstå som uvante, tungvinte og unødig formalistiske. Generelt er EU-retten mer detaljregulert enn vanlig norsk rett, med mindre rom for skjønn i forvaltningen. Videre oppleves det av mange som uvant å være underlagt overnasjonal kontroll fra EFTAs overvåkningsorgan, i tillegg til vanlig norsk forvaltningskontroll. Den norske tilknytningsformen er i seg selv også krevende, ved at man verken er helt på innsiden eller helt på utsiden av de felles europeiske forvaltningsnettverkene – og løpende må arbeide for tilgang, samt forklare og minne om sin eksistens.

Samtidig er det også fordeler for norsk forvaltning ved å delta i et faglig europeisk samarbeid på tvers av landegrensene. Generelt gir det nye impulser, kunnskap og kompetanse. På en del områder er overtakelsen av felles EU/EØS-regler arbeidsbesparende for norsk forvaltning, som slipper å utforme tilsvarende regelverk selv fra bunnen. Betydningen av dette er særlig klar på store og teknisk vanskelige områder. Det er for eksempel klart at norske myndigheter på egen hånd aldri ville vært i stand til å utforme et så

omfattende og detaljert miljøregelverk for kjemikalier som man nå har overtatt fra EU gjennom REACH-forordningen. For den enkelte tjenestemann og -kvinne betyr tilknytningen til EU også impulser og muligheter for internasjonalt arbeid, som mange opplever som stimulerende, og som bidrar til å gjøre forvaltningen til et mer spennende og attraktivt sted å arbeide.

Samlet sett er norsk forvaltning gjennom perioden 1992–2011 blitt stadig tettere integrert i EU-samarbeidet, og dette har blitt en løpende og alminnelig del av hverdagen for stadig flere. På en rekke områder er det tette og hyppige kontakter, det er et stort innslag av felles regler og prosedyrer, og samarbeidet med EU har gitt tilgang til fagmiljøer og muligheter til å lære av andres erfaringer.

8.2 EU/EØS og norsk forvaltningspolitisk utvikling 1992–2011

Som hovedregel er det opp til norske myndigheter hvordan man vil organisere forvaltningen av avtalene med EU. Som i EU er hovedprinsippet nasjonal administrativ autonomi. EU stiller sjelden krav til særskilte organisasjonsformer, og har ikke utformet noen egen overnasjonal forvaltningspolitikk. Dette gjelder likevel ikke fullt ut. EU-samarbeidet stiller etter sitt innhold visse generelle krav til nasjonal forvaltningspolitikk og legger føringer. På enkeltområder er det også mer konkrete krav til hvordan nasjonal organisasjon og saksbehandling må innrettes for å sikre at det felles regelverket forvaltes effektivt og lojalt.

Tilpasningen til EU gjennom EØS har derfor i noen grad påvirket norsk forvaltningspolitikk gjennom perioden 1992–2011. Særlig gjelder det utvikling i retning av økt fristilling av statlige etater og virksomheter, mer uavhengige tilsyn, klare skille mellom det offentlige som regulator og operatør i en del sektorer, og fjerning av noen monopolordninger. Dette kan vi forstå som den store generelle forvaltningsutviklingen i Norge i den perioden EØS har vært i kraft.

Denne utviklingen har skjedd dels som direkte og dels som en mer indirekte følge av tilpasningen til EU. På enkeltområder er enkelte endringer en direkte følge av krav gjennom EØS, men det få klare eksempler på dette. I den grad det er EU-påvirkning, så er det noen ganger mer tale om inspirasjon – eller at man velger løsninger som passer bedre til EU/EØS-retten, uten at man strengt tatt er nødt til å gjøre det.

Men den skyldes ikke bare dette. Gjennom hele perioden 1992–2011 har det vært en generell forvaltningspolitisk trend som har pekt i samme retning, som er inspirert av bredere internasjonale teorier (New Public Management m.m.), og støttet av OECD og andre organisasjoner. Deler av denne forvaltningspolitiske omleggingen var også satt i gang i Norge før undertegningen av EØS-avtalen og ble sett på som et ledd i en større modernisering og utvikling av norsk forvaltning. EØS-avtalen har virket i samme retning, og har bidratt til å forsterke en generell forvaltningspolitisk utvikling.

Det er illustrerende at et av de viktigste bidragene til forvaltningsmessig reform, det såkalte Hermansen-utvalget², knapt omtalte utviklingen i retning av et indre marked i EF og var i liten grad opptatt av utsiktene til en mulig EØS-avtale. Liberaliseringen i kraftmarkedet var for eksempel også i liten grad knyttet til Europa. Hovedgrunnen til dereguleringen i Norge var flere studier som viste at det eksisterende markedet fungerte dårlig og medførte svært store kostnader.³ Samtidig var liberaliseringen i andre sektorer til en viss grad inspirert av den liberaliserende strømmingen som kom fra EF og fra enkelte av medlemslandene. Teleliberaliseringen som EF hadde lagt opp til i sin grønnbok fra 1989 var godt kjent i Norge. I denne perioden var det likevel først og fremst en «idébasert tilpasning». Den regelbaserte tilpasningen kom senere.

Noen endringer har likevel kommet som et resultat av EØS-avtalen. På noen områder stiller EØS-avtalen som krav at overvåkning av avtalen ikke skal være knyttet til statlige interesser i de samme sektorene, for eksempel på områder som nedbygging av handelshinder, miljøvern, mattrygghet og felles produktsikkerhet. På disse områdene har det blitt utviklet nasjonale kontrollorganer og disse deltar i ulike europeiske nettverk. På andre områder stiller EU/EØS-retten mer sektorspesifikke krav som skal sikre uavhengig håndhevelse av regelverket. Dette er gjerne områder det er det er særlig fare for at staten, i kraft av å besitte ulike roller og interesser, kan mistenkes for å opptre partisk. Det følger av regelverket at slike områder skal ha egne organ som sikrer at håndhevingen er nøytral og uavhengig. Innenfor for eksempel telesektoren er slike krav

spesifikke: de skal være «legally distinct and functionally independent of the telecommunications organizations entrusted».

I den store forvaltningsmeldingen fra 2009 om dette het det:

«Dei mange og omfattande endringane i offentleg sektor dei siste tiåra er berre delvis resultat av ein heilskapeleg forvaltningspolitikk. Mange endringar har skjedd i kvar enkelt sektor, mellom anna som resultat av tilpassing til EØS-krava. Samstundes har vi òg døme på meir gjennomgripande reformer, etablering av felles normgrunnlag og andre samordnande tiltak for forvaltninga.»⁴

Betydningen av EU/EØS særlig for omorganisering og fristilling av de delene av norsk forvaltning som tradisjonelt har stått for «allmenne tjenester» er også godt oppsummert i det nye store verket om sentraladministrasjonens historie etter 1945:

«Det er altså knapt tvil om at EUs liberaliseringsdirektiver og konkurransepolitikk fra annen halvdel av 1990-årene slo langt sterkere og mer direkte inn i den strukturorienterte norske styrings- og forvaltningspolitikken enn i 1980-årene og tidlig på 1990-tallet. Der hvor den internasjonale liberaliseringen og EU-planene om et indre marked tidligere hadde vært til inspirasjon, var den nå blitt et krav. Og der hvor organisatorisk tilrettelegging for markeds og videreføring av politisk orienterte styringsformer på relativt tradisjonell lest i 1980- og -90-årene hadde gått hånd i hånd, rådde markedskonkurransens krav nå grunnen på det nærmeste alene i de fristilte virksomhetene. Men EU/EØS var slett ikke den eneste kraft bak den nye fristillings- og rendyrkingsbølgen. På hjemlig grunn har både fristilling og en inngående organisasjonsdebatt [...] lange røtter. Det var heller ingen automatikk i tilpasningen, verken i Norge eller i andre land. Vi har sett at Norge var tidlig ute på elektrisitetfeltet, innledningsvis også i telesektoren. Landet gikk lengre enn EUs minstekrav i jernbanepolitikken. Og den internasjonale påvirkningen på Norge var langt bredere enn bare EU/EØS. De ideologiske og strukturelle føringene mot liberalisering og frie organisasjonsformer i offentlig virksomhet var fellesgods i den industrialiserte verden.»⁵

² NOU 1989:5, *En bedre organisert stat*.

³ Bye, T. og Hope, E. (2005) Deregulation of Electricity Markets: The Norwegian Experience, *Economic and Political Weekly*, vol. 40, nr. 50, s. 5269–5278

⁴ St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, s 20.

⁵ Grønli, T. og Flo, Y. (2009) *Sentraladministrasjonens historie etter 1945*, bind 2, s. 205.

På et overordnet plan har forvaltningen gjennomgått store strukturelle endringer i perioden. Mange av reformene har i innhold og utforming vært like de vi har sett i EU-land og i andre land innenfor OECD-området. Tidsmessig faller de også sammen med det vi ser i andre land. Mange av reformene var imidlertid satt i gang før Norge inngikk EØS-avtalen, men det er samtidig grunn til å tro at EØS-avtalen bidro til å påskynde en utvikling som allerede i stor grad var i gang.

8.3 Forvaltningen av EU/EØS-saker

8.3.1 Oversikt

Det første store løftet for forvaltningen kom med forhandlingsprosessen om EØS-avtalen. Forsommeren 1989 måtte forvaltningen omstille seg raskt og sette seg inn i EUs lovgivning og kartlegge hvilke deler av denne lovgivningen som kunne være problematiske og hvilke som ville være akseptable. Dette var en stor og viktig oppgave som ble løst på kort tid.

De første retningslinjene til forvaltningen i dette arbeidet kom allerede før forhandlingene om EØS-avtalen ble innledet og må forstås som en oppfølging av de mål som ble presentert i St.meld. nr. 61 (1986–87) om Norge, EF og europeisk samarbeid, der det het at det var viktig å redusere nye hinder i samarbeidet mellom Norge og EU. Statsministeren sendte allerede den 13. juni 1988 ut et brev til alle departementene, med overskriften «harmonisering av norske lover og forskrifter med EFs regelverk». I det korte fra statsministeren brevet lød det:

«På bakgrunn av den store betydningen utviklingen av EFs indre marked vil ha for Norge har Regjeringen besluttet at utformingen av norske lover og forskrifter som omfattes av det indre marked skal vurderes også med henblikk på en eventuell harmonisering med EFs regelverk. Ved fremleggelse av forslag til nye rettsregler og forskrifter på dette område skal det derfor opplyses hvordan disse står i forhold til EFs regelverk. Dersom det er avvik skal det gis en begrunnelse for dette. Den nye forordningen skal ikke forhindre at en fra norsk side utformer nye lover og forskrifter som avviker fra EFs regelverk, dersom helhetsvurderingen tilsier dette.»

Dette brevet står som startskuddet for EU-tilpasningen i norsk forvaltning. Brevet sendte et tydelig signal til forvaltningen om å intensivere sitt arbeid med EU-tilpasningen. Det satte en klar ret-

ning på arbeidet med EU-tilpasningen og det signaliserte tydelig til forvaltningen at det var en klar politisk vilje og politisk lederskap bak tilpasningsprosessen. Men det fremgikk også at det ikke skulle være noe hinder for å utvikle politiske ordninger som går i en annen retning enn i EU, så lenge dette var velbegrunnet.

Bakgrunnen for brevet var EUs intensiverte arbeid fra midten av 1980-tallet med å etablere et indre marked. Fra norsk side var det ønskelig å unngå å lage uønskede handelshindre. Det var ikke unikt for Norge at det ble satt i gang ensidige tilpasningsprosesser forut for en tettere tilknytning til EU. Samme type instruksjoner om å se til EU ved utarbeidelse av nye lover eller forskrifter fant man også i Sveits, og har senere sett det i mange andre kandidatland eller andre tredjeland. Det er et gjennomgående trekk at land som tilnærmer seg EU i stor grad gjør tilpasningene frivillig og i forkant av den formelle avtaleinngåelsen, snarere enn i etterkant av selve inngåelsen. Slik tilpasning i forkant er også innebygd i EUs struktur, siden land først får tilgang eller medlemskap når de oppfyller regelverket og forpliktelserne.

I den tidlige fasen av norsk EU-tilpasning rundt 1990–94 er det mange som har bemerket at norsk forvaltning utviste en fleksibilitet og handlekraft utenfor rammene av det normale. Arbeidet med å forberede og gjennomføre forhandlingene EØS-var krevende, og forutsatte at hele EUs regelverk måtte gjennomgås og vurderes. Avvik måtte identifiseres og norske forhandlingsposisjoner identifiseres. Forberedelsen og forhandlingene var en omfattende læringsprosess for norsk forvaltning, og det ble bygd opp ekspertise i forvaltningen som man siden har kunnet trekke på.

Årsakene til forvaltningen la seg ekstra i selen under den første tilpasningen til EU tidlig på 1990-tallet kan være flere. En viktig faktor var at Regjeringen og politisk ledelse la sin samlede kraft bak prosessen, og det var få interne dragkamper mellom regjeringens medlemmer. Uenigheter i regjeringen ble håndtert raskt. Embetsverket fikk også en klar forståelse av at det var nødvendig at de utviste smidighet og romslighet på embetsnivå. Det var få «revirkamper» mellom ulike enheter. Relativt omfattende debatt og dialog med ulike organisasjoner i samfunnet bidro videre til å sikre nødvendige avklaringer. I tillegg etablerte Stortinget prosedyrer for å håndtere fortrolige saker løpende, slik at forhandlingsprosessen ikke skulle bli forsinket. For noen var trolig også utsiktene til nye karrieremuligheter i EU-systemet en motiverende faktor for ekstra innsats.

Etter hektiske forberedelser, forhandlinger og gjennomføring av EØS-avtalen i 1990–92, kom de påfølgende forhandlingene om EU-medlemskap, og den korte «interimsperioden» i 1994, der norsk forvaltning før folkeavstemningen fikk anledning til å operere som EU-medlemmer. Denne perioden ga ny kunnskap og kjennskap til EU-systemet.

Fra årsskiftet 1994–95 gikk arbeidet deretter over i en helt annen fase. Fra nå av handlet det først og fremst om gjennomføring og forvaltning på nasjonalt plan, som etter hvert ble en del av den administrative hverdagen. Deltakelsen og involveringen i Brussel var fortsatt betydelig, men den politiske og samfunnsmessige oppmerksomheten dalte raskt. I dag er arbeidet med EØS og europasaker i stor grad rutinepreget og inngår i den alminnelige delen av norsk forvaltningsoppgaver.

Selv om EØS-avtalen medførte stor arbeidsbyrde for forvaltningen, var oppgavenes art imidlertid ikke dramatisk annerledes enn det de hadde vært før EØS. Regler som før ble utviklet i Norge ble i økende grad utarbeidet i EU og innlemmet i norsk rett gjennom EØS-avtalen og andre avtaler Norge har med EU. Ofte var forvaltningen stilt overfor tradisjonelle forvaltningsoppgaver, men de måtte utføres innenfor en ny ramme.

Som antydning har ikke den økte europeisk integrasjon medført radikale endringer i forvaltningens organisering. Allerede før EØS-avtalen ble iverksatt var målsettingen at departementenes EU-arbeid skulle gjennomføres uten å endre den eksisterende ansvarsdelingen mellom departementene i nevneverdig grad. Dette ble også i det alt vesentlige lagt til grunn i St.prp. nr. 100 (1991–1992) om EØS-avtalen.

Formålet med denne linjen var dels å forhindre en byråkratisk vekst, og dels å sikre en tilstrekkelig integrering av EØS-arbeidet i forvaltningens ordinære virksomhet. Denne målsettingen har i det vesentlige vært fulgt. Departementenes EU-arbeid er i hovedsak fortsatt lagt til allerede eksisterende fagavdelinger, og bare i begrenset grad til egne spesialiserte enheter. Et tilsvarende mønster ser vi også i de øvrige nordiske land.

Arbeidet med europasakene er generelt sett blitt utført uten større ekstraordinære bevilgninger eller annen form for mer omfattende ressurstilførsel. Ved inngåelsen av avtalen ble det i hovedsak lagt til grunn at tilpasningene skulle skje innenfor de eksisterende budsjetttrammene. Også i St.meld. nr. 23 (2005–2006), som skisserte en rekke tiltak for å styrke forvaltningens håndtering av EØS og EU oppgaver, ble det lagt til grunn at

det ikke var behov for ekstra ressurser eller en kapasitetsmessig styrking av forvaltningen.

Selv om det er tilført få nye friske midler til EØS-arbeid, er det en del etater som selv har valgt å prioritere dette innenfor rammene av sine eksisterende budsjetter. I undersøkelser utført av Statskonsult i blir det kommentert at EØS-arbeidet i perioder har vært ressurskrevende, og at det i perioder har vært nødvendig å prioritere ned arbeidet med deltakelse i arbeidsgrupper i EU og de tidlige fasene av EØS-arbeidet, og i stedet bruke ressursene på å sikre en rettidig gjennomføring. I perioder har trolig også andre oppgaver måttet utsettes på grunn av at EU-oppgaver har krevd oppmerksomhet og prioritet.⁶

Sammenlignet med Sverige og Finland er norsk forvaltning tilført færre ekstra ressurser til EU-arbeidet. Dette kan forklares med at samarbeidet er mindre omfattende, og at det er mindre behov for ressurser til å følge det løpende EU-arbeidet i Rådet og Europaparlamentet i Norge, siden Norge ikke deltar i beslutningsprosessene. I både Sverige og Finland representerte også periodene med roterende formannskap en betydelig økning i både oppgaver og ressurser for forvaltningen. I slike formannskapsperioder har store deler av forvaltning vært aktiv deltakende og svenske og finske tjenestemenn har i sine formannskapsperioder hatt ansvar for å lede et meget stort antall arbeidsgrupper i EU. Formannskapsperiodene har således vært intense perioder som har bidratt til økte ressurser og de har gitt omfattende kompetanseløft i hele forvaltningen. I Norge har det ikke vært tilsvarende intense perioder med økte ressurser eller kompetanseløft.

Gjennom perioden 1994–2011 er det en generell observasjon at forvaltningens løpende arbeid med EU/EØS-saker fått relativt beskjeden oppmerksomhet fra politisk og administrativ toppledelse. Det er flere forhold som bidrar til dette. For det første er EØS-sakene ofte av en slik karakter at de normalt ikke vil få politisk oppmerksomhet eller interesse. Store deler av EØS-arbeidet omfatter tekniske regelverksendringer, og har preg av rutinearbeid, som ivaretas av saksbehandlere på lavere eller midlere nivå. Store deler av arbeidet foregår også i direktorater som er fjernere fra politisk ledelse.

For det andre, har begrenset deltakelse fra politikere også sammenheng med den norske tilknytningsformen. Forvaltningen har et generelt

⁶ Se blant annet rapportene fra Statskonsult, *Norsk innflytelse gjennom EU-komiteer* (2001), og *EØS-arbeidet i norsk forvaltning* (2002).

Tabell 8.1 Prosentandel tjenestemenn i departementene som er berørt av EU på eget saksområde, fordelt på saksområde, 2006 (endring fra 1996 i parentes).

	I nokså eller meget stor grad	I nokså liten grad/noen grad/den del	Ikke berørt	Total (prosent)
Økonomi og næringsliv	35 (+7)	38 (-11)	29 (+7)	102
Velferd	24 (+8)	42 (-5)	34 (-4)	100
Justis, forsvar, sikkerhet	16 (+5)	39 (-15)	44 (-9)	99
Kultur, utdanning, forskning	26 (+8)	37 (-14)	37 (-6)	100
Annet (Utenriks, administrasjon, etc.)	21 (-6)	36 (-15)	43 (+21)	100
Totalt	25(+2)	38 (-12)	37(+10)	100

Tallene i parentes er differansen fra 1996. N=1704 i 2006

Kilde: Egeberg, M. og Trondal, J. (2011) *Forvaltningsmessige konsekvenser av EU/EØS. Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk*, Europautredningen, rapport nr. 1.

ansvar for å gi informasjon om saker som kan komme og som kan kreve en politisk behandling. Men fordi Norge og norske politikere ikke deltar i Rådet eller i de beslutende organer i EU blir ofte ikke sakene løftet opp på et politisk nivå på et tidlig stadium. Fordi politikerne ikke har mulighet til å delta, og ofte har lite å vinne politisk på å engasjere seg i europapolitiske saker, viser de fleste politikere beskjeden interesse for det løpende europaarbeidet. Forvaltningen har til tider oppfattet den politiske «etterspørselen» etter EØS-saker som liten, og når forvaltningen sender informasjon om sakene blir dette heller ikke alltid vektlagt av politisk ledelse.

Endelig er det ofte slik at forvaltningen for alvor starter sitt arbeid med en sak etter at EU har fattet sitt vedtak, og det gjør også at det er få grunner til politisk engasjement og involvering.

8.3.2 Bredden og dybden i forvaltningens EU/EØS-arbeid

Etter snart atten år med EØS-avtalen er det knapt noe nasjonalt politikkområde som ikke berøres av samarbeidet med EU. Dette gjenspeiler seg i forvaltningens arbeid – både i departementene, ytre etater og lokalforvaltningen.

Forvaltningen møter EU/EØS i ulike oppgaver og sammenhenger. For det første er dette knyttet til rollen som statsrådets sekretariat. Departementene bistår ofte politisk ledelse i de politisk omstridte EU/EØS-sakene, ofte er dette enkeltsaker, som det kan være knyttet konflikt og spenning til. En annen side er forvaltningens deltakelse i å forsøke å medvirke og påvirke EUs beslutninger, eller ulike former for dialog eller

samarbeid med EFTA, EFTA-landene eller ESA. Et ledd i denne delen av arbeidet er også utarbeidelse av ulike strategi og policy, retningslinjer, handlingsplaner og arbeidsprogrammer for EU/EØS-arbeidet. En tredje side er knyttet til forvaltningen som fagmyndighet og som faglig ekspertise. Forvaltningen er i stor grad også involvert i arbeidet med å forberede lovgivning og forskrifter om gjennomføring av EØS-avtalen. Videre har forvaltningen viktige roller i forbindelse med å gi informasjon om regelverk, ved å gjennomføre regelverket og ved å føre tilsyn med at regelverket følges i praksis. Arbeidet med EU/EØS-saker berører derfor hele bredden i forvaltningens oppgaver.

Det er gjort flere undersøkelser av i hvilken grad de ansatte i departementene er berørt av arbeidet med EU/EØS-saker. Undersøkelsene viser at ingen departementer er uberørte, men at forholdet til EU berører de forskjellige delene av forvaltningen i ulik grad. I en studie fra Egeberg og Trondal fremgår det at omtrent to av tre tjenestemenn i norske departementene er berørt av EU saker på eget saksområde, og omtrent en fjerdedel av departementenes tjenestemenn oppgir at de er berørt i nokså stor grad eller meget stor grad.⁷ Noen sektorer og områder har et stort innslag av EU/EØS-saker, mens andre ikke har det.

De departementene som i betydelig grad er involvert i EU/EØS-saker på mer *generelt* plan er ved siden av Utenriksdepartementet særlig Finansdepartementet Nærings- og handelsdepar-

⁷ Se Egeberg, M. og Trondal, J. (2011) *Forvaltningsmessige konsekvenser av EU/EØS. Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk*, Europautredningen, rapport nr. 1.



Figur 8.1 Norske tjenestemenn i Brussel

Store deler av forvaltningen er involvert i norsk europapolitikk. Her er en delegasjon på vei til møter med Kommissjonen i 2003. Fra v. Ambassadør Bjørn T. Grydeland, ekspedisjonssjef Magnor Nerheim i Fiskeridepartementet, ekspedisjonssjef Sven E. Svedman i Utenriksdepartementet og avdelingsdirektør Oda Helen Sletnes i UDs EØS-seksjon.

Foto: Ulf Hellstrøm/Aftenposten

tementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Justisdepartementet.

Finansdepartementet (FIN) er direkte eller indirekte involvert i det meste av Regjeringens EU/EØS-arbeid. Ikke minst er det FIN som regulerer det norske finansmarkedet, der det aller meste av ny lovgivning de siste 20 årene har kommet gjennom EU/EØS. Finansmarkedsavdelingen i FIN er eksempel på en avdeling som i svært stor grad jobber med EU/EØS. Sammen med Finanstilsynet deltar Finansdepartementet i komiteer og arbeidsgrupper under Kommissjonen på finansmarkedsområdet. FIN følger også opp statsstøtteregulverket og skattemessige sider ved EU/EØS. Finansdepartementet er i tillegg involvert i EU/EØS-samarbeid på statistikkområdet. Økonomiavdelingen i FIN samordner departementets EU/EØS-arbeid av mer generell karakter og del-

tar i koordineringsutvalget for EØS-saker. Finansdepartementet leder spesialutvalget for finansielle tjenester og kapitalbevegelser og har sammen med UD og SMK møterett i alle de andre spesialutvalgene. På grunnlag av EØS-avtalens artikkel 46 (om samarbeid om økonomisk politikk og pengepolitikk) avholdes det årlige uformelle finansministermøter mellom EU (ECOFIN) og EFTA. Finansministeren har normalt også halvårslige møter med formannskapet i ECOFIN.

Nærings- og handelsdepartementet (NHD) er et sentralt departement i regjeringens EU/EØS-arbeid. NHD gjennomfører store deler av reglene for det indre marked samtidig som departementet har ansvaret for den nasjonale «verktøykassa» i næringspolitikken. Seksjon for EØS og handelsforenkling i næringspolitisk avdeling koordinerer arbeidet vedrørende det indre marked, mens de

øvrige fagavdelinger og underliggende etater følger opp EU/EØS-arbeidet innenfor sine respektive ansvarsområder. Som nasjonalt kontaktpunkt for det såkalte SOLVIT-nettverket og Internal Market Information System (IMI) har NHD ansvar for å legge til rette for effektivt samarbeid mellom nasjonale myndigheter i det indre marked. NHD har også koordineringsansvar for EUs rammeprogram for konkurransevne og innovasjon (CIP), satellittprogrammet Galileo, forskningssamarbeidet sCOST. Videre har NHD ansvar for skipsfartspolitikken, et område med betydelig samarbeid og regelverk i EU/EØS.

Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) er også et sentralt departement i EU/EØS-arbeidet. Dette kommer særlig av at departementet har hovedansvar for samordning av EU/EØS-arbeidet som omhandler konkurranse, statsstøtte og offentlige anskaffelser. FAD har et omfattende arbeid med å løpende gjennomføre regelverket på disse områdene. Videre tilligger det FAD å bistå andre deler av forvaltningen med gjennomføring, etterlevelse og forståelse av regelverket. Departementet har også i noen grad et visst ansvar for internkontroll med dette i forvaltningen, samt (litt motstridene) ansvar for å håndtere slike saker overfor ESA når det blir granskinger. Eksempelvis er det FAD som bistår norske myndigheter under notifikasjoner av statsstøtte, under klagesaksbehandlinger i ESA og i en eventuell tilbakebetalingsprosess. Når det gjelder offentlige anskaffelser har FAD en viktig rolle i å forsvare norske interesser sammen med de enkelte departementer, samtidig som FAD i klagesaker fungerer som mellomledd og «mekler» mellom ESA og offentlige oppdragsgivere. Ved siden av hovedansvaret innenfor konkurransepolitikken har FAD et ansvar for IKT- og forvaltningspolitikken som også medfører betydelig EU/EØS-arbeid.

Justis- og politidepartementet (nå beredskaps-) (JD) er på generelt plan involvert i store deler av arbeidet med å gjennomføre EU/EØS-retten i norsk lov og forskrift. Lovarbeidet foregår gjennom Lovavdelingen som i tillegg besitter sterk EU/EØS-kompetanse som brukes til intern rådgivning i regjeringen og departementene. Der nest har JD selv ansvaret for Norges tilknytning til EUs justispolitikk gjennom Schengen og andre avtaler. Samarbeidet med EU på justis- og innenriksfeltet har i de senere år blitt meget omfattende og inkluderer i tillegg til Schengen-avtalen blant annet samarbeid om asylpolitikk, visum, grensekontroll, beredskap, og politi- og påtalesamarbeid. EU-samarbeidet berører dermed store

delar av JDs ansvarsområder og virksomhet. JDs arbeid med å representere Norge opp mot EU og å gjennomføre og forvalte EU-reglene på nasjonalt plan er svært omfattende.

Statsministerens kontor (SMK) har også en viss involvering i EU/EØS-saker. Skillet mellom innriks og utenriks er blitt mindre og de aller fleste saker på Regjeringens dagsorden berøres av Norges internasjonale forbindelser gjennom blant annet EØS, WTO og FN-samarbeidet. SMKs er derfor tett involvert i EØS-saker og Schengen saker gjennom det løpende arbeidet med koordinering av regjeringskonferanser. I tillegg har SMK en egen internasjonal avdeling med fem ansatte.

Departementer som innenfor sine fagområder i betydelig grad forvalter EU/EØS-saker omfatter særlig:

Olje- og energidepartementet (OED) som forvalter et nokså omfattende EU/EØS-regelverk på energiområdet. EU/EØS-regelverket berører hver av sektorene olje, gass og elektrisitet (bl.a. konsesjonsregler, felles gass- og elektrisitetsmarked) og der er i tillegg utformet regelverk for fremme av fornybar energi og energieffektivisering. Det aller meste av norsk olje og gass eksporteres til EU og OED arbeider også opp mot EU i energipolitiske spørsmål utover det som angår felles regelverk.

Miljøverndepartementet (MD) har også mye EU/EØS-rettet arbeid i og med at store deler av norsk miljørett etter hvert er basert på EUs regelverk. EU er gjennom EØS-avtalen en sentral faktor for utviklingen av norsk miljøpolitikk og MD ser det derfor som viktig å etablere tett samarbeid med EUs institusjoner og sentrale medlemsland for å kunne medvirke i miljøbeslutninger i EU. I tillegg er MD og den øvrige miljøforvaltningen løpende involvert i gjennomføring og oppfølging av EØS-avtalens forpliktelser på miljøområdet.

Samferdselsdepartementet (SD) er innenfor sine ansvarsområder betydelig berørt av EUs regelverk og samarbeid. Transportsektorene (jernbane, vei, luftfart, kollektiv) er gjennomregulert på EU/EØS-nivå og det samme gjelder post- og teletjenester. Dette medfører betydelig regelverksarbeid, samt mye politisk og administrativt arbeid opp mot EU. SD håndterer også mange enkeltsaker i EU/EØS-sammenheng.

Arbeidsdepartementet (AD) forvalter mye EU/EØS-regelverk med utgangspunkt i det felleseuropeiske arbeidsmarkedet og Schengen-samarbeidet. Regelverket omfatter bestemmelser om koordinering av trygdeytelser, bestemmelser på arbeidsmiljø- og arbeidsrettsfeltet, samt bestem-

melser som berører utlendingsloven. Omfanget av EU/EØS-arbeidet har økt etter 2004 i takt med den økte arbeidsinnvandringen og det er utformet tiltakspakker for å håndtere dette.

Departementer som i mindre grad arbeider med EU/EØS, men som likevel på en del områder er berørt omfatter:

Helse- og omsorgsdepartementets (HOD) arbeid er hovedsakelig nasjonalt rettet, men på noen felter er departementet berørt av EU/EØS-regelverk og samarbeid. Dette gjelder særlig legemidler, medisinsk utstyr, mattrygghet, godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for helsepersonell, alkohol og tobakk og helseberedskap. I den senere tid er det også utformet EU/EØS-regelverk om pasientrettigheter ved grensekryssende helsetjenester.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) arbeider mest nasjonalt, men departementets arbeidsfelt berøres av også EU/EØS-regelverk og europeisk samarbeid. KRD følger særlig politikkutviklingen i EU når det gjelder offentlige anskaffelser, statstøtte og konkurranse. Departementet følger også EUs arbeid knyttet til regionalpolitikk og samarbeider med fylkeskommunene og landsdelorganisasjonene om norsk deltakelse i Interreg.

For Forsvarsdepartementet (FD) er deltakelsen i NATO viktigere enn tilknytningen til EUs felles forsvar og sikkerhetspolitikk. EU-samarbeidet utgjør imidlertid en stadig viktigere del av FDs internasjonale arbeid. Dette gjelder ikke minst norsk deltakelse i en nordisk EU-innsatsstyrke og samarbeid med Det europeiske forsvarsbyrå (EDA).

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har hovedsakelig nasjonale ansvarsområder. På noen områder som forbrukervern, likestilling og ikke-diskriminering forvalter departementet likevel nokså omfattende EU/EØS-regelverk og deltar i EU-samarbeid.

Kulturdepartementet (KUD) arbeider mest nasjonalt, men flere saksområder berøres av EU/EØS-regelverket. Dette gjelder særlig på mediefeltet, og i forhold til pengespill. KUD er ellers involvert i EU-arbeid gjennom Norges deltakelse i EU-programmene Kultur 2007, MEDIA 2007 og Sikrere Internett Pluss.

Kunnskapsdepartementet (KD) arbeider en god del EU-rettet, i første rekke innenfor forskningsfeltet. KD koordinerer norsk deltakelse i rammeprogrammene for forskning og deltar i EU-samarbeidet om utvikling av et felleseuropeisk forskningsområde. Departementet arbeider også opp mot EU vedrørende utdanningsprogrammene under EUs program for livslang læring og er dess-

uten involvert i et betydelig frivillig utdanningspolitisk samarbeid i EU-regi.

Landbruks- og matdepartementet (LMD) er i sitt arbeid berørt av EØS-avtalen på flere områder, særlig på mat- og veterinærområdet hvor det norske regelverket i hovedsak er basert på EØS-regler. Videre er LMD involvert i forhandlinger med EU under EØS-avtalens artikkel 19 og protokoll 3 om handel med landbruksvarer og bearbejdede landbruksprodukter.

Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) har på flere områder et nokså omfattende arbeid opp mot EU. FKDs EU/EØS-arbeidet er dels basert på avtaler og regulering vedrørende fiskekvoter og kontroll, veterinærbestemmelser, handel, sjøtransport og sjøsikkerhet. Dels er det snakk om frivillig samarbeid og påvirkningsarbeid og da særlig i forhold til ressursforvaltning og EUs maritime politikk.

Gjennomgangen viser at EU/EØS-arbeidet i de forskjellige departementene er omfattende, og at det er stor variasjon i arbeidets omfang og karakter mellom de forskjellige departementer og politikkområder. Alle departementer er imidlertid i større eller mindre grad involvert ulike typer EU/EØS-arbeid. En stor del av arbeidet knytter seg til gjennomføring og oppfølging av regelverk. Departementene arbeider også opp mot EUs institusjoner for å medvirke i politikkkutforming og for å følge utviklingen i EU innenfor deres respektive ansvarsområder. Departementene har også ofte et koordinerende ansvar for øvrige myndighetsaktørens deltakelse i EU-arbeid. Mye av det operative arbeid når det gjelder deltakelse i programmer, og byråer, samt møter i arbeidsgrupper og ekspertkomiteer er imidlertid lagt ut til underliggende etater og tilknyttede virksomheter.

8.3.3 Direktoratet og ytre etater

EU og EØS-arbeidet berører også i høy grad statlige direktorater og tilsyn. I en studie av Egeberg og Trondal (2011)⁸ fremgår det at to av tre av tjenestemenn i direktorater og tilsyn oppgir at de er berørt av EU på eget sakfelt, mens en tredjedel oppgir at de er uberørt. En av tre tjenestemenn i direktorater og tilsyn oppgir at de i nokså stor grad eller i meget stor grad er berørt. Innenfor denne delen av forvaltningen har det siden 1994 vært en utvikling i retning av stadig mer tilknytning til EU/EØS-arbeidet.

⁸ Egeberg, M. og Trondal, J. (2011) *Forvaltningsmessige konsekvenser av EU/EØS. Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk*, Europautredningen, rapport nr. 1.

Tabell 8.2 Prosentandel tjenestemenn i direktorater og tilsyn som er berørt av EU på eget saksområde, fordelt på saksområde, 2006 (endring fra 1996 i parentes).

	I nokså eller meget stor grad	I nokså liten grad/noen grad/den del	Ikke berørt	Total (prosent)
Økonomi og næringsliv	35 (+12)	31 (-15)	35 (+3)	100
Velferd	14 (+2)	37 (-15)	49 (+12)	100
Justis, forsvar, sikkerhet	34 (-8)	34 (-6)	33 (-15)	100
Kultur, utdanning, forskning	28 (-13)	31 (-13)	41 (-)	100
Annet (Utenriks, administrasjon, etc.)	36 (+21)	34 (-9)	30 (-13)	100
Totalt	30 (+9)	33 (-12)	37 (+3)	100

¹ Tallene i parentes er differansen fra 1996. N=1288 i 2006

Kilde: Egeberg, M. og Trondal, J. (2011) *Forvaltningsmessige konsekvenser av EU/EØS. Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk*, Europautredningen, rapport nr. 1.

Sammenligner man med de ansatte i departementene, ser man at de har relativt sett hyppigere kontakt med Kommisjonen enn ansatte i direktorater og tilsyn. Men dersom man ser på absolutte tall, viser det seg at de fleste kontaktene mellom norsk sentraladministrasjon og Kommisjonen ivaretas av ansatte i direktorat og tilsyn.

Det store innslaget av ansatte fra direktorater og tilsyn illustrer flere forhold. For det første, illustrerer det at samarbeidet innenfor rammene av EU er funksjonelt spesialisert og differensiert. Samarbeidet drives ofte av faglig ekspertise og kunnskap. Samarbeids- og konfliktlinjene i EU, og spesielt i Kommisjonen som Norge har tilknytning til, følger gjerne også de faglige sektorgrensene, heller enn de geografiske grensene mellom stater. Det er for eksempel ikke uvanlig at det kan være sterke spenninger mellom ulike sektorer eller fagmyndigheter i EU, slik vi kjenner det fra forholdet mellom ulike enheter norsk forvaltning.

For det andre henger den administrative integrasjonen av de ytre etatene i Europa sammen med en overordnet trend i EUs forvaltningspolitikk. Det overordnede formålet med EUs forvaltningsmessige integrasjon er å sikre en ensartet gjennomføring og utvikle et mest mulig hensiktsmessig regelverk. EU har ikke kapasitet eller kompetanse til å sikre dette alene. Siden 1994 har utviklingen gått stadig mer i retning av å koble de ulike nasjonale fagmyndigheter stadig tettere sammen. Et stort antall EU-byråer og EU-tilsyn er opprettet. Disse skal primært bistå med informasjonsinnhenting, nettverksbygging og reguleringsoppgaver, men de bidrar også til å styrke samspeilet og samarbeidet med nasjonale direktorater og tilsyn, herunder de norske. Fordi mange

av de norske direktoratene også er fristilte og relativt autonome organer er det lett å kople seg til sine søsterorganisasjoner eller til EUs byråer. Norge har generelt søkt tilknytning til de fleste nye EU-byråene, og deltar i dag i 26.

Administrativ integrasjon av direktorater og ytre etater er et viktig kjennetegn på utviklingen, men det reiser også særlige utfordringer. Direktorater og tilsyn er lengre unna politisk ledelse og de opptrer ofte som relativt uavhengige faglige organer. Samarbeidet med EU-organene dreier seg heller ikke kun om informasjonsutveksling, men også diskusjon om retningslinjer for praksis og behandling av enkeltsaker.

Norske direktorater og tilsyn mottar derfor både styringssignaler fra eget departement, og fra Kommisjonen, ESA, søsterdirektorater i andre land og EU-byråer. Vanligvis er innveving i de desentraliserte nettverkene hensiktsmessig og ukontroversielt. Men i enkeltsaker kan det forekomme uklarheter om hvorvidt et direktorat skal se mest til departementets vurderinger eller om det skal se til sitt europeiske nettverk. I sin undersøkelse fant Egeberg og Trondal at nesten halvparten av de departementsansatte som har direktorater som praktiserer EU-regelverk på eget saksområde rapporterer at regjeringen av og til eller oftere er uenig i den måten EU-regelverket anvendes på.⁹ Departementet ser imidlertid ut til å ha sterkere styring i saker som har stor politisk oppmerksomhet og der departementet også har faglige ressurser til å følge EU/EØS-arbeidet.

⁹ Egeberg, M. og Trondal, J. (2011) *Forvaltningsmessige konsekvenser av EU/EØS. Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk*, Europautredningen, rapport nr. 1.

Direktoratene og de ytre etatene involveres på mange måter. På en del områder har de fått delegert myndighet til å gi utfyllende og detaljerte regelverk og til å fatte vedtak i konkrete saker. En rekke EU/EØS-rettslige regelverk gjelder disse etatenes ansvarsområder, og er den typen regelverk som disse etatene gir og forvalter, og det er derfor ofte disse som har ansvaret for å gjennomføre EU/EØS-regelverket. Når etatene treffer vedtak i konkrete saker, bygger vedtakene således i mange saker på EU/EØS-regelverk gjennomført i norske forskrifter som etatene forvalter, selv om det sjelden er nødvendig å synliggjøre eller problematisere hvor regelverket stammet fra i den enkelte sak.

Videre er det mange ytre etater som har *tilsynsoppgaver* – enten som eneste eller en av flere viktige oppgaver. Mange av dem fungerer derfor i betydelig grad som kontrollorganer for at EU/EØS-retten etterleves korrekt. Det finnes en rekke statlige tilsyn som i betydelig grad beskjeftiger seg med EU/EØS-kontroll, men noen av de som har stort innslag er Finanstilsynet, Konkurransetilsynet, Arbeidstilsynet, Utledningsdirektoratet, NAV, Mattilsynet, Post- og teletilsynet, Luftfartstilsynet, Jernbanetilsynet, Statens vegvesen, Sjøfartsdirektoratet, Statens jernbanetilsyn, Lotteri- og stiftelsestilsynet, Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif), Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, og flere.

En illustrasjon på denne involveringen er *Mattilsynet*.¹⁰ Dette er trolig den del av forvaltningen som står for den kvantitativt største delen av arbeidet med gjennomføring av EU/EØS-regler. Tilsynet selv anslår at 90 prosent av det regelverket de forvalter er basert på EU/EØS. De opplyser videre at de bruker i størrelsesorden 32 årsverk på å delta i utvikling av regelverk i EU, samt gjennomfører EU-regler i Norge. Dette utgjør 48 prosent av regelverksarbeidet. Den resterende 52 prosent går altså med til de anslagsvis 10 prosent av regelverket som er av vanlig norsk opprinnelse. Denne fordelingen illustrer også hvilken arbeidsbesparelse som ligger i å overta et felles harmonisert regelverk på et felt som dette. I 2010 ble det f.eks. tatt inn 148 nye rettsaker i EØS på deres fagfelt, hvorav 100 krevde regelverksendring i Norge. Mattilsynet representerer videre Norge i 6 faste komiteer under Kommisjonen (hvorav den viktigste har 8 underkomiteer), samt i 12 ekspertgrupper og anslagsvis ca. 70 arbeidsgrupper. Merk at dette bare er den delen av Mattilsynets

virksomhet som går på politikkkutforming og regelverksarbeid. I tillegg kommer selve forvaltningen av regelverket – inspeksjoner, saksbehandling m.m. – som foregår på nasjonalt (og lokalt) plan, men i hovedsak basert på EU/EØS-regler.

Et annet eksempel er *Arbeidstilsynet*, som har en rekke EU/EØS-oppgaver. Tilsynet har siden EØS-avtalens start hatt tilsynsansvar for bestemmelser om arbeidsmiljø, arbeidsvilkår m.m. Utvidelsen av EU/EØS i 2004 utløste en opprusting av tilsynet, som fikk en rekke nye oppgaver knyttet til den økende arbeidsinnvandringen, herunder utvidede fullmakter til kontroll og håndheving av lønns- og arbeidsvilkår fastsatt i overgangsordningen og i allmenngjorte tariffavtalebestemmelser. Styrket tilsyn og håndheving er en viktig del av regjeringens tiltakspakker mot «sosial dumping» (se kap.16.6.5). Dette arbeidet er organisert som et eget programområde i Arbeidstilsynet, som har fått tilført betydelige ressurser og samarbeider med flere andre etater om tilsyn og veiledning i utsatte bransjer.¹¹ I henhold til EUs utstasjonsdirektiv er tilsynet kontakt- og informasjonspunkt for utstasjonerte arbeidstakere. Tilsynet opplyser på sine hjemmesider at EUs rammedirektiv om arbeidsmiljø langt på vei tilsvarende den norske arbeidsmiljøloven, slik at forvaltningen av denne i stor grad blir en parallell forvaltning av EU/EØS-standarder. Videre er det utover denne vist til 58 EU/EØS-direktiver som Arbeidstilsynet har gjennomført i sine forskrifter.

I sum bidrar bredden og dybden i forvaltningens arbeid med EU/EØS-oppgaver til at staten integreres stykkevis og delt, og ikke som en enhetlig størrelse. Nasjonale direktorater og tilsyn er gradvis også blitt en del av to administrasjoner – en nasjonal administrasjon og en felles europeisk administrasjon som strekker seg over flere nivåer. I grad av spesialisering skiller ikke norsk forvaltning seg vesentlig fra det man kan observere i EUs medlemsstater. Men i EU-statene har denne funksjonelle spesialiseringen og ekspertdeltakelsen under Kommisjonen og i gjennomføringen, sitt motstykke i den sterke politiske og administrative koordineringen som skjer under de senere beslutningsprosessene i Rådet og i Europaparlamentet. Dette er ikke norsk forvaltning med på. Den norske tilknytningsformen bidrar derfor trolig til en sterkere grad av fragmentering i nasjonal europapolitikk enn det som er tilfelle i EU-statene.

¹⁰ Se Mattilsynets innspill til Europautredningen *Mat og EØS*, 25. mars 2011.

¹¹ Se Eldring, L. mfl. (2011) *Evaluering av tiltak mot sosial dumping*, Fafo-rapport nr. 33.

8.3.4 Kommunal og fylkeskommunal forvaltning

EØS-avtalen inneholdt fra starten mange bestemmelser som angikk kommuner og fylkeskommuner. Berøringspunktene har blitt flere etter hvert som det felles lov- og regelverket i EØS-området har blitt utviklet videre.

Alle Norges 430 kommuner og 19 fylkeskommuner berøres av EU/EØS på ulik måte. Kommunene har en viktig rolle ved at de i betydelig grad er ansvarlig for å setter EUs sekundære lov- og regelverk ut i livet. Ansvarret dreier seg også om å praktisere dette lovverket på en måte som er ensartet med praktiseringen i andre land som inngår i EØS-området. På den måten er kommunene direkte i søkelyset til EFTAs overvåkningsorgan. Dette har gitt kommunene et nytt og stort ansvarsområde, som ikke den tradisjonelle kommunale forvaltningen kjente før EØS-avtalen.

Det finnes flere studier av lokal forvaltningens møte med EØS. Disse indikerer at kommuner i større grad enn fylkeskommuner kommer i berøring med juridiske bindinger, og at fylkeskommunene i større grad enn kommunene benytter samarbeidsprogrammene. Hele kommunesektoren påvirkes av trender, utviklingstrekk og arbeidsformer, som er indirekte resultat av samarbeidet i EU/EØS.

Det er gjort noen forsøk på å kvantitativt anslå betydning for kommunal sektor, både i Norge og andre land. En norsk gjennomgang av sakene til møter i kommunestyre- og fylkesting i 20 kommuner og fylkeskommuner i 2008, fant at drøyt 70 prosent av sakene i snitt var berørt av EU/EØS. Omfanget varierte fra 50 til 100 prosent.¹² En tilsvarende undersøkelse i Sverige i 2010 fant at om lag 60 prosent av sakene på dagsorden i svenske kommunestyre påvirkes på en eller annen måte av EU, mens en studie av danske regioner antydet at EU berører 53 prosent av sakene på dagsorden. Metode og avgrensning er noe ulike for undersøkelsene og det er også ganske uklart hvor gode disse målene egentlig er.

Det er betydelig variasjon i lokalforvaltnings involvering. Når det gjelder arbeid med samarbeidsprogrammer er store kommuner og fylkeskommuner mest aktive. De fleste små kommuner er, med noen enkelte unntak, lite aktive i program-

arbeid. De minste kommunene er ofte preget av mangelfull kompetanse og lav bevissthet om nytten av samarbeidsprogrammene og betydningen av EØS-regelverk.

Når det gjelder arbeid med regelverk er kommunenes EØS-erfaringer ofte konsentrert i noen spesialenheter på administrativt nivå, som har ansvar for enkeltspørsmål. Ofte er dette knyttet til innkjøpsvirksomhet og ulike sider ved offentlige anskaffelser. Selv om det kan være uklarerheter, ulik tolkningspraksis og forskjellige problemstillinger knyttet til regelverk fra EU/EØS, er det ofte manglende bevissthet eller kunnskap om at regelverket har sitt opphav i EU/EØS.

EU/EØS har påvirket alle de ulike rollene til kommunene. Kommunenes *arbeidsgiverrolle er berørt* ved at EØS-avtalen har mange bestemmelser om dette. I enkelte tilfeller har man i norsk rett også latt seg «inspirere» av EU-lovgivning og gått lenger enn det som strengt tatt er nødvendig i forhold til de enkelte direktivene. Dette gjelder for eksempel ikke-diskrimineringslovgivningen der man i Norge valgte å endre lovgivningen i tråd med EU-direktiver selv om disse ikke var direkte bindene for Norge. Men også i norsk rett har det vært gjennomført endringer som har vært nødvendige i forhold til bindende direktiver. Disse endringene har særlig bidratt til å styrke arbeidstakeres rettigheter.

Rollen som *myndighetsutøver* er til en viss grad berørt. Myndighetsutøvelse faller utenfor det å drive økonomisk aktivitet og er dermed i utgangspunktet utenfor avtalen. EØS-avtalens artikkel 59 (2) gir også mulighet for å kunne balansere hensynet til konkurranse opp mot utførelsen av samfunnsnyttige tjenester, såkalte tjenester av allmenn økonomiske interesse. Men det har likevel oppstått uklarerheter og avgrensingsproblemer mellom utøvelsen av økonomisk aktivitet og myndighetsutøvelsen.

I rollen som *tjenesteleverandør* møter også lokalforvaltningen EØS. Tjenesteproduksjon er sentral del av kommunenes virksomhet og samfunnsoppdrag. Slike tjenester av allmenn interesse er i stor grad unntatt fra avtalen. Men regelverket om offentlige anskaffelser og bestemmelser om offentlig støtte påvirker denne delen av kommunenes oppgaver.

8.3.5 Koordineringen av EU/EØS-arbeidet i norsk forvaltning

Arbeidet med EU/EØS-saker reiser store koordineringsbehov i norsk forvaltning. Skillet mellom utenriks- og innenrikspolitik er i stor grad visket

¹² Se blant annet Hovik, S. og Indset, M. (2008) *Lojal iverksetning eller målrettet medvirkning? Om kommunesektoren og EØS-avtalen*, NIBR-rapport nr. 12 og Farsund, A. A. (2006) *EØS-avtalen og kommunalt handlingsrom*, IRIS 2006 og Kommunal Rapport 2005, 28. september. Se også innspill fra KS til Utvalget.

bort. Det er etablert mange kontaktflater og berøringspunkter og samarbeidet med EU skjer på mange ulike arenaer til samme tid. Ofte er også arbeidsoppgavene funksjonelt spesialisert og teknisk krevende. Selv om det er mange tekniske detaljer berører det ofte også politisk eller økonomisk viktige saker. Det krever derfor ofte god kjennskap til norsk lovverk og norsk politikk for å tidlig kunne identifisere hvilke saker eller prosesser som vil kunne berøre ulike norske interesser og sider ved det norske samfunn.

I Norge ble det ikke etablert noen egne EØS-direktorat eller et eget departement, det er ikke etablert en egen EU/EØS minister. Det er imidlertid etablert en struktur for koordinering av EU-saker mellom departementene som omfatter *interdepartementale* koordineringsstrukturer og *intra-departementale* samordningsenheter. Denne strukturen er opprinnelig inspirert fra den modellen for koordinering som ble benyttet i Danmark.

Som et ledd i koordineringen er det fastlagt egne retningslinjer for forvaltningens arbeid med EØS- og Schengen saker. *Retningslinjer for myndighetenes arbeid med EØS- og Schengen-saker* er utgitt fra Utenriksdepartementet (2008) og disse erstattet EØS-retningslinjene som ble gitt i rundskriv fra Statsministerens kontor (2001) og retningslinjer for arbeidet med Schengen-saker nedfelt i brev fra Utenriksdepartementet (2003). Retningslinjene beskriver ansvars- og oppgavedeling på politisk og administrativt nivå, beslutningsprosessene, konsultasjoner med Stortinget, gjennomføring av EØS-komiteens beslutninger i norsk rett samt behandling av EØS-saker i forhold til EFTAs overvåkningsorgan og EFTA-domstolen. Ansvarsdeling og organisering av arbeidet med EØS og Schengen bygger på de samme prinsippene, mens rutiner og prosedyrer for arbeidet med regelverk er ulike. De nye retningslinjene innebar imidlertid ikke noen vesentlig endring i forvaltningens håndtering av europasaker.

Utover disse generelle retningslinjene er det ikke utarbeidet noen spesifikk instruks om hvordan EØS-saker skal håndteres. Det finnes imidlertid en rekke retningslinjer i de ulike departementene og det er også utarbeidet en egen EØS-håndbok som gir nyttig informasjon om ulike sider av EU, EØS og norsk europapolitikk, så vel som manualer for påvirkning mot Europaparlamentet med mer.

I mange av EUs medlemsland er koordineringsarbeidet organisert under Statsministerens kontor. I Norge har man ikke valgt en slik modell. Her er det lagt opp til at den alminnelige ansvarsdelingen mellom departementene og den enkelte

statsråds politiske og konstitusjonelle innenfor sitt fagområde gjelder også i EØS- og Schengen-saker. Statsrådene er ansvarlige for arbeidet med saksforberedelse, utforming av norske posisjoner og gjennomføring av beslutninger fattet i EØS- og Schengen-organene.

Utenriksdepartementet har imidlertid et særlig ansvar for samordning av norske synspunkter som fremmes i internasjonale fora, og et overordnet ansvar for Norges folkerettslige forpliktelser. Finansdepartementets ansvar som budsjett- og økonomikoordinerende departement gjelder også i EØS- og Schengen-saker, mens Justisdepartementet har et overordnet ansvar for generelle lovtekniske spørsmål ved gjennomføring av rettsaker.

Koordineringen av Regjeringens politikk finner formelt sett sted på tre plan: På politisk nivå i Regjeringen, på administrativt nivå i koordineringsutvalgene for henholdsvis EØS-saker og for justis- og innenrikssaker, og på faglig nivå i spesialutvalgene.

Regjeringen: I prinsippet skal alle viktige saker om norske holdninger til EØS-avtalen og Schengen avtalen drøftes i Regjeringen i form av regjeringsnotater. Regjeringsnotater om saker til behandling i EØS-beslutningssystemet eller gjennomføring av EØS-komiteens beslutninger i norsk rett, eller saker som berører sentrale EU/EØS-relaterte spørsmål, skal forelegges utenriksministeren og berørte statsråder. Alle saker av vesentlig økonomisk eller administrative konsekvenser skal forelegges finansministeren.

Koordineringsutvalgene for EØS-saker og justis- og innenrikssaker: Koordineringsutvalgene er et organ satt sammen av høytstående embetsmenn fra ulike departement. Koordineringsutvalget for EØS-saker møter som hovedregel fredagen før møtene i EØS-komiteen, og samordner de ulike departementenes posisjoner i forkant av disse møtene. UD har ledelses- og sekretariatsansvar for koordineringsutvalgene. Departementene møter som hovedregel med én representant i koordineringsutvalget for EØS-saker og med to-fire representanter i koordineringsutvalget for justis- og innenrikssaker. Uavklarte spørsmål i koordineringsutvalgene og andre saker som krever regjeringsbehandling, legges frem for Regjeringen av ansvarlig statsråd.

Koordineringsutvalget for EØS skal samordne sentralforvaltningens arbeid med EØS-avtalen. I tillegg fungerer utvalget som et viktig informasjonsforum for EØS-arbeidet i Norge. Ifølge retningslinjene skal representantene være på høyt embetsnivå. I realiteten har deltakelse vært på et blandet nivå og det er også et ganske begrenset

antall møter. I 2010 var det 7 møter, mens det i 2009 var 8. møter. Dette er en viss nedgang fra perioden 2005–2008, da det i gjennomsnitt var 12 møter i året.

Spesialutvalg for EØS-saker: Den daglige håndteringen foregår i stor grad i spesialutvalg. Det overordnede målet med spesialutvalgene er å sikre at alle sider ved en sak blir belyst. På møtene utveksles informasjon om saker som forberedes, er fremlagt eller er under behandling i EU-systemet, og som kan berøre Norges forhold til EU, samt spørsmål som knytter seg til notifisering og gjennomføring i Norge av vedtatte rettsakter. Statsministerens kontor, Utenriksdepartementet og Finansdepartementet har møterett i samtlige spesialutvalg. Ledelse og sekretariatsansvar for det enkelte utvalg ligger i det departementet som har forvaltningsmessig hovedansvar.

Antall utvalg og sammensetning vurderes i lys av saksområdene som er dekket av EØS-samarbeidet. Det er for tiden omkring 20 ulike spesialutvalg. I den daglige driften er det spesialutvalgene som skal spille rollen som koordinerende organ. Opprettelsen av spesialutvalg medfører imidlertid ingen endring i statsrådenes konstitusjonelle ansvar. Det fagansvarlige departement skal ved hjelp av spesialutvalgene i utgangspunktet sikre at alle sider ved en sak blir belyst. På bakgrunn av behandling i fagansvarlig departement skal utvalgene søke å tilrettelegge norske posisjoner. Forslag til norsk posisjon skal utarbeides i hver enkelt sak og ligge til grunn for spesialutvalgenes diskusjoner. Der det er vanskelig å bli enig vil saken ofte bli tatt opp i Koordineringsutvalget. Ledelses- og sekretariatsansvar for det enkelte utvalg ligger i det departement som har det forvaltningsmessige hovedansvaret for utvalgets arbeidsområde.

Spesialutvalgene skal møtes etter den rytme som er nødvendig for å kunne vurdere og fremme norske posisjoner til EØS-relevante forslag som er under arbeid i, eller er fremsatt av, Kommisjonen, og til vedtatte EØS-relevante rettsakter. Det er i realiteten stor forskjell mellom spesialutvalgene i hvor hyppig de møtes.

I henhold til retningslinjene heter det også at når EU legger frem overordnede pakker/strategier som berører flere departementers saksområder, skal behovet for forsterket koordinering fra norsk side vurderes. Det enkelte departement kan ved behov benytte seg av EØS-referansegrupper for å innhente synspunkter fra kommunalt/regionalt nivå, arbeidslivets parter, ulike interesseorganisasjoner og NGO-er. Utvalget har ikke oversikt over hvor ofte dette i praksis gjøres.

En undersøkelse foretatt av Difi i 2008 viste at det er stor variasjon i spesialutvalgenes møtefrekvens, men nærmere 80 prosent har mer enn tre møter i året. Over 20 prosent av sakene er i alt vesentlig politiske, mens halvparten var både tekniske og politiske. Tre av fire spesialutvalg benyttes seg *aldri* av referansegrupper. Spesialutvalg som benytter referansegrupper gjorde det i all hovedsak før det var fattet beslutning i EØS-komiteen. Mange departementene har andre referansefora knyttet til EØS-saker enn spesialutvalgenes. Departementene bruker i stor utstrekning høringsbrev og møter, samt noe Internett. Departementene konsulterer sjelden kommuner og fylkeskommuner.

Spesialutvalget for justis- og innenriksaker. På samme måte som i EØS-saker er det opprettet spesialutvalg for justis og innenriksaker. Disse utvalgene består fast av representanter fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justisdepartementet og Utenriksdepartementet som deltar i behandlingen av Schengen-saker. Representanter fra andre departementer kan inviteres ved behov. I tillegg kan EU-delegasjonen delta i utvalgene med justisråd og/eller migrasjonsråd. Det enkelte departement kan ved behov invitere representanter for underliggende etater for å redegjøre for særskilte saker som skal behandles.

Spesialutvalgene og koordineringsorganene er viktige instrumenter i norsk europapolitikk. For det første bidrar de til å sikre den løpende utviklingen av EØS-avtalen på de ulike fagområdene. Fordi saksområdene i EU ikke alltid følger de sektorvise inndelingene som finnes i Norge er det også et behov for en viss koordinering for å avklare ansvarsforhold, få et godt grunnlag for å belyse virkninger og tilpasninger i Norge, og samtidig hindre at saker faller mellom to eller flere stoler. Organene bidrar også til en viss grad av politisk koordinering om utforming av mer overordnede nasjonale interesser og synspunkter. I gjennomgangen av for eksempel Statskonsult (2002) ble det fremhevet at dette var en hensiktsmessig struktur, men at den har vært ulikt brukt over tid og innenfor ulike områder. Ofte kommer også arbeidet med spesialutvalgene sent i gang og de er derfor først og fremst nyttige instrumenter i gjennomføringsarbeidet.

8.3.6 Strategidokumenter og handlingsplaner

I de senere par år har UD og forvaltningen utarbeidet egne *Arbeidsprogram for EU/EØS-saker*. Det utarbeides arbeidsprogram innen EØS, justis-

og innenrikssaker og utenriks- og sikkerhetspolitikk. Disse skal være et verktøy i arbeidet med å fremme norske interesser overfor EUs organer og medlemsland. De skal oppdateres årlig og oversendes Stortinget til informasjon. Arbeidsplanene gir en god oversikt over norsk europapolitikk, norske posisjoner og prioriteringer, og de EU/EØS-sakene som man til enhver tid prioriterer.

Arbeidsprogrammet er i stor grad reaktivt. Det er utarbeidet i lys av Kommisjonens og Rådets ulike arbeidsprogram, men inkluderer også saker som Norge prioriterer særskilt. Det inneholder også omtale av enkeltsaker på EUs dagsorden der det anses at Norge kan ha påvirkningsmuligheter overfor EU. Programmet er ikke en uttømmende liste over viktige saker i Norges forhold til EU/EØS, men er en oversikt over saker hvor betydelig oppmerksomhet og systematisk arbeid er viktig, også fra utenriksstasjonenes side. Mye av informasjonen er hentet fra EØS-notatbasen.

Det er også noe uklart i hvilken grad politisk ledelse er med å formulere prioriteringene. Det heter i programmet at UD øvrige departementer foretar en vurdering av hvilke saker som er viktige innenfor ulike sektorer og som bør prioriteres fra norsk side. Arbeidsprogrammet, herunder norske vurderinger og oppfølgingstiltak, oppdateres i lys av utviklingen i EU. Alle saker vil ikke kunne prioriteres like høyt til enhver tid, men avpasses etter den aktuelle dagsorden i EU og Norge. Arbeidsprogrammet oppdateres årlig.

Av sakene som ble lagt frem i 2010–2011 var det særlig disse 11 sakene som ble prioritert:

1. Sikkerhet knyttet til offshore petroleumsvirksomhet
2. Nytt felles rammeprogram for forskning
3. Energi 2020, med spesiell vekt på energieffektiviseringsdirektivet
4. Endringer i direktivet om innskuddsgarantiordningen
5. Regionalstøtteretningslinjene
6. Håndhevelsesdirektiv for utsendingsdirektivet
7. Endringer i direktivet om datalagring
8. EUs klimapolitikk (med særlig vekt på forhandlinger og kvoter)
9. Etablering av et indre marked for sjøtransport i Europa
10. Revisjon av Dublin-forordningen
11. Personvernlovgivning

Programmene gir en god oversikt over prioriteringer og gir også et uttrykk for bredden i Norges kontakt med EU. Men det er samtidig noe uklart i

hvilken grad disse aktivitetene følges opp over tid. Det finnes ikke noe system for å rapportere eller evaluere resultater og aktiviteter på grunnlag av disse arbeidsprogrammene.

Som en oppfølging av St.meld. nr. 23 (2005–2006) *Om gjennomføring av europapolitikken* ble det også besluttet at hvert departement skal utarbeide en strategisk plan for sitt EU/EØS-arbeid. Planen skulle rette oppmerksomhet mot den betydning europaarbeidet har og sikre høy prioritet på de ulike fagområdene. Planene var ansett som et viktig instrument i oppfølgingen av stortingsmeldingen.

Så langt Utvalget kjenner til er det laget 15 slike planer. En av planene er en felles Europastrategi for matområdet og er et felles produkt fra Landbruks- og matdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet. Barne, likestillings og inkluderingsdepartementet, forsvardepartementet, justis- og politidepartementet har ikke utarbeidet en slik strategi. De fleste strategiene ble utarbeidet og ferdigstilt i perioden 2007–2008, og kun et fåtall av departementene har oppdatert dem siden den gang.

De strategiske planene skal gjenspeile departementenes prioriteringer og omhandler både policy-prioriteringer, samt konkrete tiltak som ivaretar disse. Videre omtales i enkelte av planene rutiner for EU-arbeidet, herunder bruk av høringer og referansegrupper, samt kompetansebygging.

Etter planen skal planene skal revideres jevnlig. Dokumentene sammenstiller og presenterer departementenes aktiviteter. I form og stil varierer de, mens noen er beskrivelser av hva som har skjedd og departementenes håndtering, er andre mer fremadskuende og skisserer prioriteringer og innsatsområder. Mens de fleste er avrapporteringer på et gitt tidspunkt, er andre mer jevnlig oppdatert.

Strategiplanene spiller trolig likevel en funksjon, dels som en retningslinje for aktivitetene, men også i stor grad som en kunnskapsbase og en slags samlende manual og håndbok for de ulike departementenes aktiviteter overfor EU/EØS. Heller ikke her finnes det noe system for å evaluere om de formulerte målsettingene oppfylles, eller for å evaluere eller justere egen aktivitet.

Arbeidsplanene og strategiplanene gir likevel et betydelig bidrag til informasjon om forvaltningens berørthet, prioriteringer og aktiviteter i forhold til EU/EØS-saker. Dokumentene er trolig også nyttige i å utvikle og beholde kunnskap og kompetanse.



Figur 8.2 Utenriksdepartementets EU/EØS-planer

Informasjon om norske prioriteringer i europapolitikken er de siste årene blitt gjort lett tilgjengelig.
Faksimile: Europautredningen

8.3.7 EØS-notatene

Et annet viktig element i forvaltningens håndtering av Europasaker er knyttet til utarbeidelse av såkalte *EØS-notater*. Siktemålet med EØS-notatene er å sikre løpende oppdatering av sakenes innhold og status i beslutningsprosessen, norske vurderinger og norsk posisjon, samt hvordan rettsakten gjennomføres i Norge. Vi kan på en måte si at norsk europapolitikk i all sin bredde og med alle sine vurderinger og mulige virkninger er løpende nedfelt og publisert i en serie med EØS-notater. I disse notatene finner vi analyser av utviklingen i EU og de norske synspunktene, og notatene fungerer også som et slags bibliotek eller referansesenter for forvaltningen i sitt arbeid med EØS-arbeidet.

I utgangspunktet er det ansvarlig departement som utarbeider EØS-notater i samråd med det relevante spesialutvalg. EØS-notatene skal legges fortløpende inn i en egen database: EØS-notatbasen. Over tid har det skjedd endringer med hensyn til utarbeidelse av disse notatene.

For det første, er arbeidet blitt mer strukturert og rutinepreget, og det er etablert klare retningslinjer for hvordan disse skal settes opp og hva de skal omfatte.

For det andre er det etablert en egen teknisk databaseløsning på internett, som gjør at en slik desentralisert koordineringsmodell kan fungere mer hensiktsmessig. EØS-notatene skal være tilgjengelige i EØS-notatbasen fem arbeidsdager før de skal behandles/godkjennes av spesialutvalgene, hvis ikke kortere frist er avtalt med de berørte departementene. Dette gjelder både ved skriftlig prosedyre og ved behandling i spesialutvalgsmøter. Fordi EØS-notater i utgangspunktet også er offentlige, er dette også et viktig bidrag til offentlig informasjon.

EØS-notatbasen er i utgangspunktet bare et dataprogram som jevnlig laster opp notater som er klarert for publisering av de ulike departementene. Det har i perioder ikke vært noen redaksjonell overvåking av innholdet fra UD's side, verken hva gjelder komplettethet, oppdatert informasjon og språk/tittelbruk. UD har vært klar over

dette og har derfor tatt initiativ til en redaktørstilling på halv tid knyttet til EØS-notatbasen som en del av EØS-informasjonsløftet.

EØS-notatene ligger også til grunn for den informasjon som sendes til Stortinget i forbindelse med den løpende håndteringen av europapolitikken, men som kilde synes det som om EØS-notatbasen brukes relativt lite både av opposisjon, media, interessegrupper og andre. Ikke alle deler av notatene er tilgjengelige til enhver tid, og enkelte felt i notatet kan unntas offentlighet i henhold til offentlighetslovens bestemmelser.

Arbeidet med et EØS-notat er inndelt i fire faser, hvor notatets navn og innhold endres på ulike stadier i beslutningsprosessen:

- Trinn 1 – EØS-faktanotat
- Trinn 2 – EØS-foreløpig posisjonsnotat
- Trinn 3 – EØS-posisjonsnotat
- Trinn 4 – EØS-gjennomføringsnotat

For visse rettsakter på enkelte områder (eks. veterinær, legemiddel, samferdsel) benyttes en forenklet prosedyre. Avhengig av hvilket trinn man befinner seg på i beslutningsprosessen, skal EØS-notatet beskrive sakens innhold, beslutningsprosessen i EU og i Norge, gjeldende norsk regelverk og politikk samt rettslige, økonomiske og administrative konsekvenser.

I februar 2011 var langt de fleste av EØS-notatene såkalte gjennomføringsnotat (1232), mens antallet faktanotat (140) og Foreløpig posisjonsnotat (70) var langt færre. Det var omkring 670 posisjonsnotater og ca. 290 notater tilknyttet forenklet prosedyre. Det høye antall EØS-notater synliggjør også bredden i forvaltningens involvering med EØS-saker.

På samme måte som gjennomføringsnotatene er i klart flertall, er det også en skjevhet i den tematiske fordelingen av EØS-notater. Som det fremgår av tabellen nedenfor er de fleste notatene knyttet til spesialutvalget for matproduksjon (1082) og næringsmidler (343). I sum utgjorde dette nesten 58 prosent av alle EØS-notatene. Dette illustrerer både at dette politikkområdet er blitt svært viktig innenfor EØS-avtalen og at dette spesialutvalget synes å være særlig aktivt.

Listen av spesialutvalg illustrerer forøvrig også godt at skillet mellom utenriks- og innenrikspolitikk i stor grad er hvasket bort og at arbeidet med EØS og europapolitikken berører en rekke tradisjonelle innenrikspolitiske oppgaver.

På et nivå må koordineringsstrukturen og EØS-notatene forstås som et viktig instrument for å klargjøre ansvar og sikre en løpende faglig solid håndtering av EØS-arbeidet. Samtidig er det noe

mer uklart om dette gir økt koordinering. Studier viser liten grad av samordning i norsk forvaltning. Egeberg og Trondal fremhever for eksempel i sin undersøkelse at av alle tjenestemenn som er berørt av EU er det en liten andel som endrer synspunkter i EU-saker som følge av samordning med andre sentraladministrative instanser.¹³ Studier viser også at norsk sentraladministrasjon samordner sitt EU-arbeid i mindre grad enn dansk, svensk og finsk sentraladministrasjon.¹⁴

Andre studier viser også at EØS-notatene, som tidligere het rammenotater, i liten grad ble benyttet for substansiell samordning av felles standpunkter mellom departementene vis-à-vis Kommisjonen.¹⁵ Dette kom også klart frem i Riksrevisjonens undersøkelse fra 2005 som analyserte hvordan og i hvilken grad forvaltningen legger forholdene til rette for å påvirke EUs beslutningsprosesser i forberedelsesfasen. Den så særlig på forvaltningens arbeid knyttet til de samordningsinstrumentene som er opprettet for å ivareta samordningsbehovet i forvaltningen: Koordineringsutvalget, spesialutvalgene og rammenotatene. Undersøkelsen viste at 63 prosent av rammenotatene omhandlet saker som allerede var vedtatt i EU. 32 prosent av sakene var i beslutningsfasen. Bare fem prosent av rammenotatene ble utarbeidet i forberedelsesfasen. I undersøkelsen ble det derfor stilt spørsmål ved om rammenotatene i de undersøkte departementene fungerte som et samordningsverktøy. Rammenotatene ble primært sett på som et slags informasjonsutvekslingsverktøy mellom departementene, og de ble i mindre ansett som et virkemiddel for å utforme felles standpunkter. En annen studie har vist at instruksene som norske tjenestemenn får i EU-relatert arbeid er snarere generelle og muntlige enn presise og skriftlige.

I sum peker dette på at det er relativt høy møteaktivitet i interne koordineringsutvalg, spesialutvalg, men at det samtidig er relativt liten substansiell samordning av enkelt saker. At det er mindre koordinering i Norge enn i andre land er ikke overraskende: Det følger av Norges særskilte tilknytningsformen, som gir adgang til de spesialiserte fagdelene av Kommisjonen, men ikke til de

¹³ Egeberg, M. og Trondal, J. (2011) *Forvaltningsmessige konsekvenser av EU/EØS. Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk*, Europautredningen, rapport nr. 1.

¹⁴ Jacobsson, B., Lægreid, P. og Pedersen, O. K. (2004) *Europeanization and Transnational States, Comparing Central Nordic Governments*, Routledge Press.

¹⁵ Riksrevisjonen (2005) *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningens arbeid med utformingen av EØS-relevant regelverk*, administrativ rapport nr. 2.

Tabell 8.3 EØS-notater per spesialutvalg i antall og prosent

	Antall	Prosent
Matproduksjon	1 082	44,0
Næringsmidler	343	13,9
Handelsforenklinger	286	11,6
Transport	250	10,2
Miljø	136	5,5
Energi	58	2,4
Kommunikasjoner	56	2,3
Ingen spesialutvalg	48	2,0
Trygd	40	1,6
Offentlig støtte	37	1,5
Helse	35	1,4
Personbevegelse, arbeidsliv og arbeidsmiljø	17	0,7
Selskapsrett, revisjon og regnskapsregler	16	0,7
Konkurransesaker	12	0,5
Forbrukerspørsmål	10	0,4
Utdanning	10	0,4
Samfunnsikkerhet	6	0,2
Immaterialrett	5	0,2
Kultur	4	0,2
Forskning og utvikling	3	0,1
Offentlige anskaffelser	3	0,1
Næringsliv, entrepenørskap og SMB	2	0,1
<i>Totalt</i>	<i>2 459</i>	<i>100</i>

Kilde: EØS-notatbasen (februar 2011).

organene som særlig krever koordinering i medlemsstatene, slik som forberedelse til møter i COREPER og Rådet.

Den nye satsningen på handlingsplaner, strategidokumenter, EØS-notater m.m. har likevel utvilsomt bidratt til å øke forvaltningens bevissthet og kunnskapsgrunnlag i europaforvaltningen. Samtidig er det vanskelig å si noe sikkert om hvilke resultater det gir. I forhold til EU-stater som det er naturlig å sammenligne seg med har norsk forvaltning fortsatt vesentlig mindre informasjon og kunnskap om EU-sakenes utvikling og dynamikk.

Mens enkelte har hevdet at kunnskapen og kompetansen i norsk forvaltning er dårligere nå enn på lang tid og at det ikke er gode prosedyrer for å sikre god koordinering, har andre fremhevet at forvaltningen har sterke miljøer som spiller en

viktig rolle i å fremme norske synspunkter og som kan utnytte handlingsrommet.

8.3.8 Informasjon og åpenhet om forvaltningens europaarbeid

En viktig del av forvaltningens arbeid er knyttet til informasjon og åpenhet. Forvaltningen skal bidra med å gjøre informasjon om muligheter, rettigheter og plikter som følger av regelverket. Slikt informasjonsarbeid er dermed også viktig for å sikre gjennomføring og etterlevelse. Samtidig bidrar åpenhet og informasjon også til at det er lettere for borgerne å holde de styrende ansvarlig. Åpenhet og informasjon er derfor knyttet til informasjonsarbeidet – hva forvaltningen selv legger ut og informerer om og gjør tilgjengelig. Det

andre er praktiseringen av offentlighetsloven – hva det (etter anmodning) gis dokumentinnsyn i og hva som hemmeligholdes.

Når det gjelder forvaltningens informasjonsarbeid er hovedfortellingen at dette tok ganske lang tid før det kom i gang. Ved selve inngangen til EØS-avtalen var det betydelig informasjonsvirksomhet og en rekke ulike delrapporter ble gjort tilgjengelig. I årene som fulgte etter 1994 var det imidlertid noe mindre systematisk arbeid.

Norske myndigheter gir ingen komplett fremstilling av EØS-avtalen på norsk. EFTA-sekretariatet sikrer en engelskspråklig utgave som er tilgjengelig på EFTAs nettsider, mens en tilsvarende norsk utgave lages av Lovdata. Mens direktiver og forordninger i EU er tilgjengelige i EU-tidende kort tid etter at vedtakene er truffet i EU-institusjonene, tar det vanligvis flere år før de dukker opp i norsk oversettelse i EØS-tillegget.

Den såkalte EØS-EU basen er også svært lite tilgjengelig. Arbeidet med utvikling av EØS-EU-basen (før kalt UD-basen) ble påbegynt i 1990 i forbindelse med oversettelsen av EFs regelverk til norsk. Databasen Decentius¹⁶ er lokalisert ved

Universitet i Bergen, men den har et grensesnitt som gjør den svært vanskelig å bruke.

I de senere år har andre sider ved informasjonen blitt adskillig mer omfattende og bedre. Det er flere grunner til denne utviklingen. En av årsakene er at dette har vært politisk prioritert. En annen årsak er at dette er gjort lettere gjennom bruk av internett. Rent generelt kan vi si at norsk forvaltnings informasjonsarbeid er blitt mye bedre, samtidig er det fortsatt et godt stykke igjen til det er på samme nivå som i Danmark og Sverige.

De viktigste informasjonstiltakene er knyttet til publisering av arbeidsprogrammene, og strategidokumentene. EØS-notatbasen er også åpen tilgjengelig og gir mye informasjon, selv om den neppe brukes så mye av publikum. Det er også etablert en egen Europaportal på regjeringens hjemmesider for å bedre informasjonen rundt europaspørsmål. Her legges det ut forløpende informasjon om en rekke saksfelter som har berøring til ulike sider ved europapolitikken. I tillegg,

¹⁶ Se databasen Decentius: <http://decentius.hit.uib.no/udbase/documents.html>.



Figur 8.3 Informasjon om europaarbeidet

Statsminister Jens Stoltenberg møter pressen på taket av Det norske hus, i bakgrunnen ser vi Kommissjonens bygning.
Foto: Den norske EU-delegasjon

har EU-delegasjonen lagt ned til dels betydelige ressurser i å styrke sitt informasjonsarbeid, og de har også jevnlig nyhetsbrev som gir oppdateringer av aktuelle utviklingstrekk.

Forvaltningen har også som et ledd i sin informasjonsaktivitet en serie med møter og dialogfora. Det finnes i alt seks slike fora: Nasjonalt Europaforum, årlig europakonferansen, Europaforum for frivillige organisasjoner, Europaforum for forskning, Europapolitisk forum for arbeidslivets parter og Europapolitisk forum for sentrale, lokale og regionale myndigheter samt Sametinget.

I løpet av 2010–2011 har Utenriksdepartementets også tatt sikte på et informasjonsløft om EØS og Norges forhold til Europa. Målsettingen er å bidra til at informasjonen om europarelaterte temaer fra det offentlige fremstilles enklere, mer brukervennlig, og formidles i en tidlig fase. Det såkalte informasjonsløftet innebærer blant annet tiltak for:

- Oppgradering av Europaportalen/sammenslåing med EU-delegasjonens sider
- Forbedring av EØS-notatbasen
- Økt medieoppmerksomhet
- Tilrettelagt informasjon og økt EØS-kompetanse i næringslivet
- Økt kunnskap om EØS i forvaltningen
- EU/EØS kompetanseheving, bedre samarbeid med Stortinget
- Økt informasjon om EØS i EU
- Økt koordinering av informasjonstiltak og samarbeid med institusjoner og organisasjoner på EØS-området
- Økt EØS-kompetanse blant barn og unge
- Økt kunnskap om EU/EØS. Debatter og åpne møter

Et annet informasjonstiltak er knyttet til publiseringen av EU/EØS-håndboken. Denne håndboken gir en fremstilling av Norges forhold til EU og gir en rekke tips og retningslinjer for ulike sider ved EU/EØS-arbeidet. Hovedmålgruppen er ansatte i forvaltningen som arbeider med EU/EØS-saker, men er også et hjelpemiddel for organisasjoner, partene i arbeidslivet, regional- og lokal forvaltning og andre som berøres av EU/EØS. Boken oppdateres jevnlig og kan lastes ned gratis.

Utenriksdepartementet gir også et årlig tilskudd til informasjon om europeisk samarbeid. Tilskuddet går til frivillige organisasjoner og andre ikke-kommersielle aktørers informasjonstiltak overfor norske målgrupper, slik som arrangementer av kurs og seminarer, produksjon av informa-

sjonsmaterieell m.m. Videre kan det gis støtte til reisevirksomhet i forbindelse med deltakelse i nettverksbygging med andre europeiske aktører og arbeid med saksfelt der Norge samarbeider med EU. I 2012 er dette berammet til 5.5 millioner kroner. En stor del av disse midlene går vanligvis til ulike aktiviteter for Nei til EU og Europabevegelsen, men også andre får tilskudd. Det gis også et tilskudd til forskning og formidling av forskningsbasert kunnskap knyttet til europeiske samarbeidsspørsmål. Det forventes at forskningen resulterer i publikasjoner som gjøres offentlig tilgjengelig, samt at prosjektet inkluderer planer for gjennomføring av utadrettede tiltak som seminarer eller konferanser. For 2012 er det satt av 4,7 millioner til dette.

Selv om det har vært et betydelig løft er det likevel visse utfordringer. På ett nivå er informasjonen uoversiktlig. Selv om det er store mengder som er lagt ut er det ikke uten videre lett å orientere seg i den. EFTA har heller ikke et like lett tilgjengelig system for EØS-retten som EU har for EU. Det er også betydelige utfordringer knyttet til at oversettelser ofte kommer svært sent. For eksempel har mange av EUs traktatsendringer ikke foreligget i noen norsk oversettelse (men Lisboa-traktaten er nå oversatt). Det synes også som om det er mer informasjon knyttet til ulike sider ved gjennomføringen, snarere enn arbeidet med påvirkning. Få departementer eller instanser fører noen log over sine aktiviteter i påvirkningsarbeidet. Et unntak er Finansdepartementets systematiske oversikt over alle de tiltak og aktiviteter de har satt i gang i arbeidet med å forsøke å få videreført den norske innskuddsgarantiordningen.¹⁷

Det er samtidig et tankekors at kanskje den beste nettsiden som finnes om utviklingen av Norges avtaler med EU er et privat initiativ, nemlig nettstedet *Europalov*. Europalov er et privat prosjekt, utviklet og vedlikeholdt av Tore Grønningsæter, som bor og arbeider i Brussel. Mye av arbeidet med nettsiden gjøres i fritiden på kveldstid og i helger. Formålet er å gjøre informasjon om EØS- og Schengen-relevante rettsakter i prosess lettere tilgjengelig. Europalov samler opplysninger om trinnene i behandlingen fra over 20 forskjellige nettsider, både i og utenfor Norge.

På denne siden følges EØS- og Schengen-rettsaktene fra forslagsstadiet i EU gjennom saksgangen i EU-institusjonene, EØS-organene (EØS-saker) og Norge (Schengen-saker), til de er gjen-

¹⁷ Se Finansdepartementet: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/finansmarkedene/den-norske-innskuddsgarantiordningen.html?id=634479>

nomført og trådt i kraft i norsk rett. Nettstedet sammenstiller både informasjon fra EU og fra Norge og mange andre kilder. Her finnes oversikt over nye EØS- og Schengen-relevante politikkdokumenter (grønnbøker, meldinger m.m.) fra Europakommisjonen. Selv om de offentlige delene av departementenes EØS-notater, som løpende publiseres på Utenriksdepartementets europaportal, er en viktig informasjonskilde for nettstedet, kan man også her se sakene før EØS-notatene skrives, og hvordan sakene følges også opp i etterkant av EØS-beslutningene. For å gi et mest mulig komplett bilde av beslutningsprosessen fra EU- til Norge oppdateres Europalov daglig, og det sendes også ut et ukentlig nyhetsbrev om aktuelle saker (på søndager).

Høsten 2011 var det lagt inn over 2725 rettsaker på nettstedet. Det gjelder alle EØS- og Schengen-relevante saker som for tiden er til behandling i EU-institusjonene (ca. 250), i EØS-organene (ca. 750) eller i Norge (ca. 350), samt ferdigbehandlede saker (ca. 1350). I tillegg inneholder nettstedet over 700 faktaark om relevante politikkdokumenter (meldinger, grønnbøker, hvitbøker og rapporter) og 190 faktaark om EU-komiteer med norsk deltakelse. Dette nettstedet legger vekt på saklige og nøkterne fremstillinger. All informasjon er lett tilgjengelig og gratis.

8.3.9 Kompetanse og kunnskap om EU/EØS i norsk forvaltning

Forvaltningens håndtering av europapolitikken har satt store krav til både faglig kunnskap, men også en viss kunnskap og kjennskap til EU og EØS som politisk og rettslig system, så vel som kunnskaper og erfaring i forhandlingsteknikk og internasjonalt samarbeid. Nye kunnskapskrav har imidlertid ikke ført til vesentlig endringer i rekrutteringspolitikken, selv om EU/EØS kompetanse i flere stillinger vektlegges.

For å sikre tilstrekkelig kompetanse har forvaltningen utarbeidet egne EØS-håndbøker og manualer som skal hjelpe tjenestemenn og kvinner å forstå EØS-avtalens dynamikk og virkemåte. Det er også i ulike perioder vært arrangert et stort antall kurs og kompetansebyggende tiltak for å sikre EØS-kompetanse. Kurs, opplæringstiltak og studieturer er satt i gang overfor både politisk ledelse, administrativ ledelse og saksbehandlere.

Som et ledd i Utenriksdepartementets arbeid med å styrke informasjonen og kompetansen om EU/EØS etableres ble det i 2011 etablert et nettverk for ledere og saksbehandlere i forvaltningen.

Formålet med nettverket er å effektivt kunne dele all den verdifulle kompetansen og erfaringen som finnes i departementene og i underliggende etater. Nylig ble det også satt i gang årlige konferanser for tjenestemenn som arbeider med europasaker, slik at de skal kunne diskutere felles utfordringer og bygge nettverk.

Kompetansen om europasaker og Norges avtaler med EU er ikke jevnt fordelt. Innenfor visse forvaltningsenheter finnes det grupper av tjenestemenn som er særlig sterkt involvert og som har opparbeidet betydelig kunnskap, erfaring og interesse for dette arbeidet. Noen av disse europaeksperterne i norsk forvaltning er deltakere i kraft av sin ekspertise på bestemte fagområder, mens andre har betydelige personlige nettverk og stor evne til å samordne ulike prosesser i Norge. Noen av disse ekspertene har også arbeidet med EØS-saker i svært lang tid og representerer et betydelig organisasjonsmessig minne og en ressurs. Fremveksten av denne type enklaver av europaeksperter er et mønster vi også finner i mange av EUs medlemsland.

Fordi kunnskapen og kompetansen er knyttet til få personer er også forvaltningen i utgangspunktet også sårbar for personalmessige utskiftninger, kanskje også i større grad i Norge enn i medlemsstatene, siden informasjon og kontakter i større grad beror på uformelle nettverk og uoffisielle kanaler. Over tid har det derfor vært lagt vekt på å sikre at personlige erfaringer og kunnskaper kan overføres til organisasjonen. Etablering av prosedyrer, manualer og håndbøker for ulike deler av europapolitikken skal sikre at kunnskapen og kompetansen videreføres og videreutvikles i forvaltningen. Samarbeidet med EU har også virket kompetansehevende på forvaltningen som sådan og den enkelte. I undersøkelser fremheves det at store deler av forvaltningen fremhever at norsk forvaltning har fått tilgang til et større og tyngre faglig miljø. For enkelte har det internasjonale arbeidet også virket motiverende.

Selve saksbehandlingsprosessen i EU og EFTA kan også oppleves som tungvint. I EUs vurdering av EØS-avtalen fremheves det at EU er interessert i å se nærmere på om samhandlingsformen mellom EFTA og EU kan effektiviseres. Et mulig element i en slik effektivisering ville være økt innslag av elektronisk saksbehandling og at antall og varighet på møtene mellom EFTA og EU dermed kunne bli redusert. Fordi EFTA-sekretariatet og EFTA-landene i stor grad gjør arbeidet med tilpasninger og gjennomføring av regelverket selv er det også disse landene som ville ha høstet gevinstene av et større innslag av

Boks 8.1 Analyser av forvaltningen

Det er i EU etter hvert utført en rekke omfattende studier og analyser av hvordan det innenfor EU-samarbeidet er utviklet en felles europeisk forvaltning. Dette omfatter både forvaltningen i EU-institusjonene («byråkratiet i Brussel»), samarbeidet mellom EU-institusjonene og nasjonale forvaltningsmyndigheter, samarbeidet direkte mellom nasjonale myndigheter om felles saker, og «europeiseringen» av deler av nasjonal forvaltning. Dette omfatter også studier av hvordan EU-samarbeidet påvirker nasjonal forvaltningspolitikk, forvaltningskultur og forvaltningsrett. Norske forskere har her bidratt til teoriutvikling og debatt, særlig gjennom ARENA-programmet, som har vært blant de ledende europeiske forskningsinstitusjonene nettopp på europeisering av nasjonal forvaltning. Videre er det også gjort komparative studier, der Norge under EØS sammenlignes med andre land, særlig nordiske EU-stater. Hovedfortellingen er her at man et stykke på vei finner samme utviklingsstrekk i norsk forvaltning, men ikke like markante hos oss som i de nordiske EU-statene. Den eksterne rapporten som Utvalget har fått utarbeidet fra Egeberg og Trondal om «Forvaltningsmessige konsekvenser av EU/EØS» bygger på og føyer seg inn i en etablert fagtradisjon, og oppsummerer en del av de tidligere studiene på feltet¹. Videre er det også ganske omfattende juridiske studier og analyser av hvordan EU/EØS påvirket norsk generell og spesiell forvaltningsrett.²

Det er i tillegg en rekke studier og undersøkelser og rapporter i forvaltningen selv. En oversikt over de særskilte rapportene fra Statskonsult (frem til 2006) og deretter Difi illustrerer dette:

- Europeisk integrasjon og nasjonal forvaltningsutvikling (Statskonsult 1998)
- EØS-forvaltning i Norge (Statskonsult 1998)
- Norsk deltakelse i EU-komiteer (Statskonsult 1999)
- EUs strukturfond og forvaltningspolitikken (Statskonsult 1999)
- Folkerettens innflytelse på norsk lovgivning (Statskonsult 2000)
- Norsk deltakelse i og forvaltning av EU-programmer (Statskonsult 2001)
- Norsk innflytelse gjennom EU-komiteer (Statskonsult 2001)
- Den sosiale dialog i EU (Statskonsult 2001)
- EØS-arbeidet i norsk forvaltning (Statskonsult 2002)
- EØS og tilsyn (Statskonsult 2003)
- Påvirkning uten politikk? Om EØS-avtalens betydning for endringer i norsk forvaltning (Statskonsult 2005)
- Europeisering av regionalpolitikken? Eksempler på utviklingen i Norge (Statskonsult 2005)
- EØS-avtalen og norsk kommunalt handlingsrom (Statskonsult 2006)
- Styrking av forvaltningens europakompetanse (Difi 2008)
- Organisering av EØS-midlenes sekretariat (2009)
- Europakommisjonens hospitantordning (2010)
- Norske nasjonale eksperter i Kommisjonen (2011)
- Norsk medvirkning i visumsamarbeidet innenfor Schengen (2011)

¹ Se Egeberg, M. og Trondal, J. (2011) *Forvaltningsmessige konsekvenser av EU/EØS. Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk*, Europautredningen, rapport nr. 1.

² Se blant annet Graver, H. P. (2002) *Forvaltningsrett i markedsstaten*. I dansk teori er det et omfattende studie av Fenger, N. (2004) *Forvaltning og fællesskab*, og viktige funn derfra er innarbeidet i Alterskjær og Fenger (2006) *EØS-rettens betydning for norsk forvaltningsrett*.

elektronisk saksbehandling, mens EU som sådan ville neppe hentet store gevinster av en slik effektivisering. Selv om et slikt forslag trolig ville kunne gi administrative effektiviseringsgevinster er det grunn til å tro at dette ville kunne bidra til å svekke kunnskapen om EØS-regelverket i norsk forvaltning og forvaltningen ville trolig mistet

både nettverksgevinster og muligheten for ukorrekt gjennomføring ville trolig også øke.

8.3.10 Europeiseringen av norsk forvaltning sammenlignet med andre land

Europeisering er en generell trend i EU-statene. Det finnes også komparative studier som belyser

Tabell 8.4 I hvilken grad EU/EØS-reguleringer påvirker departementet

Andel som oppgir at EU/EØS-reguleringer påvirker departementet (prosent)				
	Norge	Island	Sverige	Finland
Mer berørt enn de foregående fire år	18	30	52	51
Konsekvensene for politikkområdet har vært stor/svært stor	31	64	57	57
Konsekvensene for politikkområdet har vært positive/svært positive	41	70	5	57

Kilde: Jacobsson, B., Lægreid, P. og Pedersen, O. K. (2004) *Europeanization and Transnational States, Comparing Central Nordic Governments*, Routledge Press, s. 353.

Tabell 8.5 Kontakt med EU-organer

Andel departementansatte som har hatt kontakt eller deltatt i følgende EU-organer minst én gang i måneden det seneste år (prosent)				
	Norge	Island	Sverige	Finland
<i>Kontakt:</i>				
Kommisjonen/DGer	21	18	43	40
Ekspertkomité i Kommisjonen	14	23	31	36
Komitologikomité	5	11	14	15
Rådet, Coreper/arbeidsgruppe	1	2	23	18
Regjering i et ikke-nordisk EU-land	12	6	25	38
<i>Deltakelse:</i>				
Forberedende/ekspertkomité i Kommisjonen	7	18	21	26
Komitologikomité	2	7	11	7
Rådet, Coreper/arbeidsgruppe	0	2	17	17

Kilde: Jacobsson, B., Lægreid, P. og Pedersen, O. K. (2004) *Europeanization and Transnational States, Comparing Central Nordic Governments*, Routledge Press, s. 354.

europisering av norsk forvaltning sammenlignet med utviklingen i nordiske land. Utviklingen i norsk forvaltning peker i samme retning som det vi finner i EUs medlemsland, men omfanget av involvering er noe mindre, og samtidig noe annerledes innrettet. Norsk forvaltning er ikke i like stor grad med i de administrative nettverkene, spesielt ikke i mange arbeidsgruppene for nasjonale tjenestemenn som er under Rådet. Norsk forvaltning er først og fremst rettet mot kontakt og deltakelse i arbeidsgrupper under Kommisjonen. Det synes også som at norsk forvaltning ofte deltar med embetsmenn på litt lavere nivå enn vi finner i andre land.

Tabellen over viser at for medlemsstatene har det vært en stadig intensivering av EU-arbeidet, mens det ikke synes å ha vært det samme mønsteret i EFTA-landene. Konsekvensene av samarbeidet for politikkområdet har også vært større i Sverige og Finland. Det er også verdt å notere at mange norske tjenestemenn vurderte konsekvensene som positive.

Kontaktmønsteret med EU er også noe ulikt. For alle de nordiske land gjelder det at kontakt med Kommisjonen er viktigst, men svensk og finsk forvaltning rapporterer om vesentlig hyppigere kontakt med Kommisjonen og større deltakelse i ekspertgrupper og komitologi komiteer enn i Norge og Island. Tjenestemenn i Norge og

Tabell 8.6 Kontakt med politisk ledelse

Hvor ofte har ledende tjenestemenn i departementet hatt kontakt med regjering eller politisk lederskap i departementene i forbindelse med EU/EØS-arbeid det seneste år (prosent)				
	Norge	Island	Sverige	Finland
Ukentlig eller oftere	10	15	22	22
Månedlig eller oftere	10	11	15	10
Noen ganger	33	49	37	29
Aldri	47	25	25	39

Kilde: Jacobsson, B., Læg Reid, P. og Pedersen, O. K. (2004) *Europeanization and Transnational States, Comparing Central Nordic Governments*, Routledge Press, s. 356.

Tabell 8.7 Koordinering i EU/EØS-saker

I hvilken grad har EU/EØS-arbeid påvirket departementets koordinering med myndighetene i andre sektorer eller innen eget departement det seneste år (prosent)				
	Norge	Island	Sverige	Finland
Har medført økt koordinering med offentlige myndigheter i andre sektorer	33	49	38	69
Har medført koordineringen mellom seksjonen og andre myndigheter innen departementsområde	47	44	58	67
Innen seksjonens arbeidsområde har det blitt mer normalt å formulere et felles nasjonalt standpunkt	27	32	46	65

Kilde: Jacobsson, B., Læg Reid, P. og Pedersen, O. K. (2004) *Europeanization and Transnational States, Comparing Central Nordic Governments*, Routledge Press, s. 359.

Island har svært liten kontakt med Rådet og komiteer under Rådet, sammenlignet med tjenestemenn i Sverige og Finland. Dette følger naturlig av tilknytningsformen og er ikke overraskende. Det er også langt flere av de departementsansatte i Sverige og Finland som har jevnlig kontakt med andre ikke-nordiske land enn i Norge.

Forvaltningens koordinering og kontakt med politisk ledelse er også lavere i Norge enn i Sverige og Finland. Omkring halvparten av norske tjenestemenn sier at det ikke har hatt kontakt med politisk ledelse i forbindelse med europasaker i løpet av det siste halvår. I både Sverige og Finland er det mer kontakt og kontakten er også hyppigere. Trolig henger denne variasjonen sammen med ulik tilknytningsform og at deltakelse i ulike faser av Rådets arbeid og i EUs beslutninger bidrar til økt politisk oppmerksomhet og behov for klarering.

Basert på denne undersøkelsen synes det også som om samarbeidet i mindre grad har påvirket koordineringen internt i departementet eller mellom ulike departement i Norge enn i Sverige

og Finland. Færre tjenestemenn oppgir at det er normalt å formulere felles nasjonale standpunkt i Norge, enn tjenestemenn i de andre nordiske landene. I Finland er det særlig mange som opplyser at EU/EØS arbeidet har bidratt til økt koordinering mellom ulike offentlige myndigheter. I Norge har det også vært en viss økning, men størst økning i koordinering med myndigheter innenfor eget område. Denne observasjonen illustrerer den sektorielle speisaliseringen ved den norske tilknytningsformen.

Norsk forvaltning vil trolig også preges av at det er noe mindre kontinuitet i europaarbeidet. I UD bidrar rotasjonssystemet til en stadig utskifting. Samtidig er de få mulighetene norske tjenestemenn har til å arbeide i Brussel også tidsbegrenset – enten på delegasjonen eller i EFTA-systemet. Dette står i en viss motsetning til det vi finner i EU-landene og i EU-systemet der ansatte i større grad kan bygge en karriere og flytte rundt innenfor et større system. Trolig fører dette også til noe mindre kontinuitet og svakere institusjonell erfaring med EU/EØS-saker i norsk forvaltning.

8.4 Avsluttende merknader

Utvalget vil avslutningsvis vise til at i de tjue årene Norge har vært knyttet til EU-samarbeidet gjennom EØS har norsk forvaltning gjennomgått store endringer. Noen av disse skyldes generelle internasjonale utviklingstrekk, andre rent nasjonale forhold. Men i betydelig grad er forvaltningsutviklingen i perioden 1992–2011 knyttet til en stadig klarere europeisering, som i større eller mindre grad påvirker norske forvaltningsmyndigheter på alle nivåer og de fleste saksområder. Det gjelder alt fra generell forvaltningspolitikk til regelutforming, internasjonalt samarbeid, saksbehandling, tilsynsoppgaver, anskaffelser m.m.

Utvalget vil påpeke at det har vært en betydelig forvaltningspolitisk utvikling i EU i perioden, både i antall rettsaker, i deres innhold og karakter, og det har også vært betydelig utvikling i EU i retning av økt administrativ og forvaltningsmessig integrasjon. Innenfor rammene av EU og EØS har det utviklet seg tette administrative nettverk og bånd, som har betydning for norsk forvaltning.

Utvalget har et klart inntrykk av at norsk forvaltning langt på vei har gjennomført EU/EØS-forpliktelsene på en i hovedsak tilfredsstillende måte. Det gjelder både det første store løftet med tilpasning til EU/EØS på begynnelsen av 1990-tallet, og den senere løpende forvaltningen av EØS, Schengen og de andre avtalene med EU. Forvaltningen har også vært utpreget lojal mot den eksisterende norske tilknytningsformen til EU og bidratt til at den skal fungere så godt som mulig.

Utvalget viser til at det i praksis i stor grad synes å være forvaltningen (embetsverket) som håndterer den løpende norske europapolitikken, på de aller fleste fagområdene som påvirkes av Norges avtaler med EU. Gjennomgående er de politiske signalene på dette feltet ofte svake sammenlignet med «vanlig» innenrikspolitikk, med unntak av et lite knippe politiserte enkeltsaker. Slik sett innebærer tilpasning til EU et element av maktoverføring fra politisk til administrativt nivå. Det skyldes imidlertid sjelden at forvaltningen selv søker å tilta seg makt. Tvert imot synes forvaltningen ofte å ha et ønske om sterkere politiske styringssignaler i europapolitikken enn det de får. Politisk ledelse, med noen unntak, gjennomgående engasjerer seg ofte lite i EU/EØS-sakene. I noen grad skyldes dette åpenbart at EU-tilpasningen fortsatt er politisk sensitiv i Norge, og at det derfor kan være bekvemt å overlate den til forvaltningen. Men det er også en strukturell konsekvens av den norske tilknytningsformen, der Norge i liten grad er med i de politiske beslut-

ningsprosessene, samtidig som man i stor grad er forpliktet til å overta, gjennomføre og forvalte det felles regelverket. Norge deltar langt mer i forvaltningen enn i politikken.

Generelt er det *Utvalgets* inntrykk at koordineringsarbeidet i norsk EU/EØS-forvaltning er relativt svakt, og at norsk offisiell europapolitikk på de enkelte fagområdene ofte uformes gjennom et desentralisert nettverkssystem. I den grad det formuleres «norske» interesser og synspunkter skjer dette ofte på lavt nivå.

I forlengelsen av dette vil *Utvalget* vise til at tilpasningen til EU synes å innebære en klarere tendens til fragmentering av norsk forvaltning enn i EU-stater som det er naturlig å sammenligne seg med. EU/EØS-sakene har gjort utenrikspolitikk til innenrikspolitikk, og omvendt. I EU-statene fremtvinger forvaltningens deltagelse i prosessene under Rådet en koordinering av nasjonale posisjoner mellom de forskjellige delene av forvaltningen. I de fleste medlemsland foregår derfor koordineringen ved Statsministerens kontor. Under den norske tilknytningsformen er dette koordineringsbehovet langt svakere. I den grad Norge deltar i prosessene i Brussel er det ikke opp mot Rådet, men i hovedsak opp mot Kommissjonen, på et tidligere stadium og på et lavere nivå. Ulike norske forvaltningsorganer er knyttet til og inngår i samarbeid med ulike deler av EUs apparat. Dette innebærer at de mange norske departementene, direktoratene og andre offentlige etatene som representerer Norge i Brussel til en viss grad fører sin egen autonome europapolitikk. Samtidig kan vi legge til at fragmentering ikke nødvendigvis er uheldig. Det kan gjøre det vanskeligere å formulere og fremme en omforent interesse, samtidig er det også positive sider ved at et mangfold av interesser og synspunkter kan fremmes og ivaretas. Den gode balansen er vanskelig å definere.

Utvalget tar ikke stilling til hvor ansvaret for koordineringen av norsk europapolitikk og -forvaltning bør ligge. Det er likevel et behov for en organisatorisk reform. Det synes å være liten politisk interesse for å flytte denne funksjonen til Statsministerens kontor, som i så fall ville måtte utvides betydelig. Videre synes det ikke å være grunnlag for å etablere noe eget Europadirektorat eller lignende. Under Norges nåværende form for tilknytning til EU, er det kanskje ikke unaturlig at det ligger hos Utenriksdepartementet.

Samtidig vil *Utvalget* påpeke at det er problematiske sider ved at koordineringen av den stadig bredere og dypere EU-tilknytningen ligger hos Utenriksdepartementet. Utenriksdepartementet

blir dermed satt til å styre i innenrikspolitikken, og det synes åpenbart at UD bare i begrenset grad har kapasitet til å fylle en slik funksjon, og resultatet blir som påpekt en fragmentering av norsk europaforvaltning, der mange etater driver sin egen nokså fristilte tilpasning. For det andre fører rotasjonssystemet i UD til en mangel på kontinuitet i arbeidet. UD besitter også sjelden nødvendig fagekspertise og de har ofte også andre perspektiver og innfallsvinkler. For det tredje kan Utenriksdepartementets formelle hovedansvar for EU-tilknytningen bidra til en misvisende forestilling om at dette mest handler om utenrikspolitikk, og at tilpasningen er mindre omfattende enn hva som er realiteten. I realiteten handler norsk europapolitikk først og fremst om innenrikspolitisk gjennomføring og forvaltning, som denne utredningen viser.

Utvalget har inntrykk av at EU/EØS-sakene gjennomgående oppfattes som interessante arbeidsoppgaver i norsk forvaltning, og at europeisering har gjort mange deler av forvaltningen til et mer attraktivt sted å arbeide. Riktignok kan sakene være krevende og kompliserte, og møtet med en annen forvaltningskultur og regelradisjon kan være uvant og frustrerende. Deler av EU/EØS-retten setter skranker eller legger føringer som mange i norsk forvaltning opplever som byrdefulle, ikke minst reglene om offentlige anskaffelser. Men for mange mer enn oppveies dette av de mulighetene for internasjonal samarbeid og kompetanseoppbygging som EU-tilknytningen gir.

Utvalget vil fremheve de forbedringer som har skjedd i norsk europaforvaltning i de senere år, særlig på to områder. For det første har man blitt flinkere til å utarbeide strategidokumenter og handlingsplaner for europapolitikken. Det nye årlige arbeidsprogrammet som UD utarbeider er et nyttig styringsverktøy, og det samme er de strategiplanene for EU/EØS-saker som en del av departementene (om enn ikke alle) har utarbeidet. For det andre har forvaltningens informasjonsarbeid om EU/EØS-saker blitt betydelig bedre i de senere år, gjennom en rekke tiltak, og særlig gjennom bruk av internett, og sider som Europaportalen og hjemmesiden for den norske delegasjonen i Brussel. Samtidig er det potensiale for ytterligere forbedring her, og det er fortsatt et godt stykke igjen før informasjonen om EU-tilknytningen er like god i norsk forvaltning som i dansk og svensk.

Utvalget vil påpeke at det løpende EU/EØS-arbeidet på mange måter er mer krevende for norsk forvaltning enn for nasjonale myndigheter i

EU-statene. For det første er det som vist mindre politisk deltagelse og koordinering, og mer fragmentert. For det andre har norsk forvaltning svakere tilgang til de felles europeiske forvaltningsnettverkene enn sine kolleger fra EU-land. Særlig mangler norsk forvaltning tilgang til komiteene og arbeidsgruppene under Rådet, der representanter for nasjonal forvaltning på til dels høyt nivå møtes hyppig og regelmessig. (Unntaket er Schengen-saker, der Norge deltar). Norsk deltagelse skjer gjennomgående på tidligere stadier og lavere nivå, under Kommisjonen. Videre har norsk forvaltning begrenset tilgang på erfarne folk som har arbeidet i Brussel og kjenner systemet fra innsiden. I langt større grad er det tale om å forvalte et regelverk som man ikke selv har vært med på å utforme.

Utvalget vil understreke at dette gjør det enda viktigere for norske myndigheter å bygge opp og vedlikeholde sterk faglig EU/EØS-kompetanse. Selv om hovedinntrykket er at norsk forvaltning så langt har håndtert EU-tilpasningen på en profesjonell og effektiv måte, er det rom for forbedring på mange områder, og det er videre en stor utfordring bare å holde det nivå man har i dag. Det er en kontinuerlig oppgave å styrke kompetansen. Som praktisk særlig viktig kompetanse vil utvalget trekke frem dybdekunnskap i EU/EØS-rett, samt kunnskap og erfaring om hvordan beslutningsprosessene i EU foregår, samtidig er faglig ekspertise og kunnskap kanskje det aller viktigste grunnlag for god forvaltning.

I den forbindelse vil *Utvalget* påpeke at det synes å være for svake rutiner for å verdsette og nyttiggjøre seg den kompetansen som bygges opp av norske tjenestemenn og -kvinner som har arbeidet i Brussel – enten det er ved den norske delegasjonen, i EFTA/EØS-organene, som nasjonale eksperter i Kommisjonen, som fagråder, eller på annen måte. Det synes ikke å være gode generelle rutiner for gjøre bruk av den kompetanse de opparbeider seg, og det synes heller ikke å ligge noen klare insitamenter for den enkeltes karriere i å drive med europaarbeid. Her er det et åpenbart forbedringspotensial.

Videre har *Utvalget* merket seg at det omfattende forvaltningspolitiske EU/EØS-arbeidet som Statskonsult gjorde i en periode synes å ha avtatt betraktelig i de senere år, og at Difi i dag bare i mer begrenset grad prioriterer dette. Uten å ta stilling til hvor slikt arbeid best kan utføres, vil utvalget understreke behovet for grundig og løpende forvaltningspolitisk analyse og forskning.

Avslutningsvis vil *Utvalget* påpeke at forvaltningens innsats og engasjement i EU/EØS-arbei-

det ofte henger sammen med graden av engasjement i politisk ledelse. Generelt gjelder at de saker som følges opp av politisk ledelse også blir prioritert av forvaltningen. Manglende politisk engasjement i europapolitikken svekker motivasjonen og interessen i forvaltningen for å arbeide med disse sakene. Her er det strukturelle svakheter i den norske tilknytningsformen, samt i norsk europadebatt, som det er viktig at politisk ledelse er klar over og forholder seg bevisst til. Den største svakheten i forvaltningen er trolig manglende politiske signaler om hvor man egentlig vil. Ønsker man en (enda) bedre norsk forvaltning av

EU/EØS-sakene er nøkkelen politisk bevissthet, interesse, prioritering og styring.

Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad vil også bemerke at forholdet mellom forvaltning og publikum endres når forvaltningen blir fjernere fra det politiske vedtaksnivået. Forvaltningen blir da først og fremst et transportbånd for effektivisering av vedtak rettet mot publikum og får langt mindre muligheter for å ivareta noen ombudsrolle på vegne av publikum overfor det politiske vedtaksnivået. Dermed blir norske forvaltningsorgan på viktige områder også fjernere fra det publikum de skal betjene.

Kapittel 9

Medvirkning og påvirkning

9.1 Hovedtrekk

Norske myndigheter og norske aktører søker på ulike måter å påvirke eller medvirke i EUs beslutninger. Denne aktiviteten kan skje på mange måter og gjennom mange kanaler.

«Aktiv europapolitikk» er et begrep som har vært et gjennomgangstema for norske myndigheter siden begynnelsen av 1970-tallet, og er det i høy grad fortsatt. I dagligtalen har begrepet «aktiv europapolitikk» flere betydninger. Mens noen bruker det som en etikett for å beskrive aktiv motstand mot tilpasning innenfor avtalene, bruker andre det som en samlebetegnelse på norsk politikk overfor hele bredden av europeiske organisasjoner, stater og forhold. Begrepet «aktiv europapolitikk» kan også forstås som en politisk målsetting, snarere enn som en analytisk kategori.

I denne sammenheng vil vi benytte begrepet «aktiv europapolitikk» for å beskrive norske aktørers arbeid for å påvirke og medvirke i EUs beslutningsprosesser. Slik begrepet benyttes ligger det ingen føringer eller vurderinger på selve innholdet eller formålet med den politikken som fremføres. Formålet vil normalt være å søke innflytelse på EU-regler og andre tiltak som kan eller vil få betydning for Norge gjennom EØS, Schengen eller andre avtaler. Men det kan også være å avverge eller løse konflikter mellom Norge og EU.

Det viktigste virkemidlet for en aktiv europapolitikk har Norge frasagt seg ved å takke nei til EU-medlemskap og dermed rett til representasjon og stemmerett. Uansett hvor aktiv europapolitikk et tredjeland som Norge fører, er det begrenset hvor mye man kan påvirke EU. Noen generell politisk påvirkning er ikke realistisk – det er i høyden snakk om enkeltsaker. Videre er det sjelden tale om å lansere nye politiske ideer eller initiativer overfor EU. Snarere handler det i praksis om å respondere på utviklingen i EU. I den forstand er den aktive europapolitikken i all hovedsak en reaktiv europapolitikk.

Den grunnleggende utfordringen for norsk «aktiv europapolitikk» er at Norge ikke er med-

lem av EUs beslutningsprosesser. Samtidig har Norge en ambisjon om å påvirke dem. Det er med andre ord tale om påvirkning fra utsiden. Dette skjer gjennom formelle og uformelle kanaler og korridorer. Gjennom EØS og (særlig) Schengen har Norge rett til formell deltagelse i en del av EUs beslutningsprosesser, gjerne i de tidlige faser, om enn uten stemmerett. Utover det handler norsk aktiv europapolitikk om mer uformelle prosesser – på mange plan, langs mange akser, og med mange forskjellige aktører og støttespillere.

På et overordnet plan bestemmes rammene for en aktiv norsk europapolitikk av to faktorer. For det første er det bestemt av de åpninger og muligheter som EU og avtalene gir for at ikke-medlemsland kan medvirke i utformingen av EUs politikk og beslutninger. For det andre er det bestemt av evne og vilje i Norge – blant norske politikere, forvaltning, bedrifter og andre – til å drive medvirknings- og påvirkningsarbeid overfor EU.

Som politisk system er EU relativt åpent og legger i stor grad til rette for at andre kan gi innspill. EU søker ofte ekspertise og kunnskap for å bedre grunnlaget for sine beslutninger og det kan være i alles interesse at det inngås samarbeid med tredjeparter slik at beslutningene i EU kan bli best mulige. For EU kan konsultasjoner med forskjellige berørte parter være en verdi i seg selv, og kan bidra til å øke kvaliteten og legitimiteten til beslutningene. EU og EUs medlemsland har derfor ofte en interesse av at andre land driver en aktiv europapolitikk.

Gjennom EØS, Schengen og på andre måter er Norge et av de tredjelandene som er aller tettest knyttet opp mot EU, og som i størst grad deler politiske grunnholdninger og tradisjoner med et flertall av EU-statene. Slik sett kan man tale om at Norge har et «privilegert partnerskap» med EU, slik EUs ministerråd nylig formulerte det. Generelt oppleves Norge også som en kompetent partner, og på visse områder har Norge ressurser, kunnskaper, tradisjoner, erfaringer eller posisjoner som er særlig interessante for EU. Gjennom

avtalene har Norge forpliktet seg til å overta store deler av EUs regelverk, og på EU-siden er man bevisst på at Norge gjennom snart to tiår har lojalt og effektivt har gjennomført dette. Samlet sett bidrar dette til å gi legitimitet til norske krav om å få tilgang til og medvirke i EUs beslutningsprosesser.

EUs invitasjon og oppfordring til en aktiv norsk europapolitikk kom da også klart til uttrykk i Rådskonklusjonene fra 2010, der det het: «The Council encourages Norway to use existing structures that provide for EU-Norway dialogue, bilateral or otherwise, to raise and discuss possible differences related to trade issues in the spirit of the privileged partnership that exists between the EU and Norway».¹ Dette er et viktig signal om at Rådet ikke oppfatter det som utidig av Norge å blande seg inn i deres beslutningsprosesser.

Det er samtidig strukturelle skranker for mulighetene til medvirkning for et tredjeland som Norge. Disse skrankene har ikke blitt lavere gjennom perioden 1992–2011. Før det første har EU et naturlig og legitimt ønske om å sikre autonomi i sine beslutninger. EUs beslutninger skal fattes av EUs organer og av EUs medlemsstater, ikke av andre stater eller av ikke-statlige lobbyister. Det er vanskelig nok å få 27 EU-stater til å bli enige, om man ikke skal slippe inn tredjeland i tillegg. Videre har interne EU reformer over tid endret styringsformene i EU og skiftet maktforholdene internt i systemet. I EU har målet om økt regulering av lobbyisme bidratt til å understreke behovet for EUs autonomi.

For det andre vil EU generelt – og særlig i situasjoner med interessekonflikt eller knapphet på tid og oppmerksomhet – selvsagt prioritere egne interesser foran tredjelands. Behovet for enhetlig regelverk i EU har økt, og det er økt bruk av kvalifiserte flertallsavgjørelser. Det er også vanskelig for EU å gi unntak eller fordeler til tredjeland, når medlemsland ikke har oppnådd dette. Økende antall medlemsstater og en utvidet dagsorden har også bidratt til at EUs interne prosessene ofte er mer krevende, tar lengre tid og det er følgelig også mindre tid og oppmerksomhet å vie tredjeland.

For det tredje er Norge i en kontinuerlig konkurranse om EUs oppmerksomhet med andre tredjeland, organisasjoner og virksomheter. Fordi EU er blitt en stadig viktigere aktør i regional utvikling og i internasjonale reguleringer er det også blitt mange flere tredjeland, organisasjoner

og bedrifter som forsøker å gi innspill og påvirke. Kina og USA, Google og Microsoft, driver i økende grad også aktiv europapolitikk. Samtidig som konkurransen om oppmerksomhet har økt, opplever også Norge at EU kan finne det vanskelig å gi fordeler til Norge som ikke samtidig også gis til andre tredjeland.

Det er finnes rom for en aktiv europapolitikk, men litt billedlig sagt, kan man si at porten inn til EU over tid har blitt smalere, samtidig som det er flere som skal inn. Det er mer siling i døren, og lengre kø utenfor. Eller rettere sagt i kantinen, som gjerne er der norske representanter venter, mens man venter på den delen av EU-møtet som man har tilgang til.

I fortsettelsen av dette kapitlet skal vi særlig se nærmere på hvordan og i hvilken grad Norge har evnet og ønsket å drive en aktiv europapolitikk, gjennom å formulere politiske målsettinger, allokere ressurser, og bygge systemer som skal bidra til at både formelle og uformelle muligheter utnyttes på best mulig måte. Den aktive europapolitikk har stor bredde og drives gjennom de formelle kanalene som er etablerte gjennom avtalene, men også gjennom en rekke uformelle møter, dialoger og utvekslinger. Den utøves fra Norge og fra Brussel, fra politikere og fra embetsmenn, fra statlige og ikke-statlige organer.

Når vi skal analysere den «aktive» norske europapolitikken er det en viktig sontring knyttet til hva som er formålet med politikken. Et formål er å fremme norske interesser overfor EU. Et annet er å hente hjem informasjon om hva som skjer i EU, til bruk i hjemlig politikktutforming.

Når det gjelder formålet om å fremme interesser synes det som om den aktive europapolitikken er relativt sett mest vellykket når Norge og EU har felles interesser, eller kan tilby erfaringer, kunnskaper eller ressurser. I slike situasjoner er det ikke uvanlig at Norge møtes med relativt åpne dører og oppfattes som en verdifull, interessant og konstruktiv partner.

På områder der det er klare interessemotsetninger, for eksempel, der EU har en politikk eller regelverk som Norge ikke ønsker å overta, helt eller delvis, synes det som om det er vanskelig å få gjennomslag. Dette kommer til uttrykk for eksempel i saker knyttet til relevansvurderinger, reservasjonsrett eller norske forsøk på å få varige eller midlertidige unntak.

Noen ganger kan det også være i Norges interesse at saker settes på EUs dagsorden og at EU utvikler ny politikk på nye områder. Avtalene gir liten anledning til å utforme EUs dagsorden og denne formen for aktiv norsk europapolitikk ser vi

¹ Se Rådet (2010) *Council conclusions on EU relations with EFTA countries*, 14. desember 2010.

også ganske sjeldent. Norsk politikk har vært relativt lite synlig i forhold til de store strategiske diskusjonene om de overordnede utviklingstrekk i EU. Men det har vært noen forsøk på å påvirke EUs dagsorden, blant annet knyttet til alkohol- og gamblingpolitikk, utkast av fisk, nordområdene med mer.

Et annet viktig formål med europapolitikken er å innhente og systematisere informasjon. Fordi EUs beslutninger ofte får betydning for Norge og norske bedrifter og virksomheter er det avgjørende at det finnes et godt informasjonsgrunnlag. Ulike former for etterretning, undersøkning og rapportering om EUs utvikling reduserer usikkerhet i Norge og i norske virksomheter. Tidlig og god informasjon vil også være viktig for å redusere omstillingskostnader og kan bidra til at norske aktører tidlig kan nytte seg av gevinstene ved beslutningen, mens ulempene med nytt regelverk blir minst mulig. For en liten stat som Norge, med små muligheter og ambisjoner til å forme sine omgivelser, vil det alltid være viktig å kunne lese og forstå sine omgivelser og raskt kunne snu seg for å utnytte de mulighetene som ligger og forhindre uheldige virkninger.

Det er da også informasjonsinnsamlingsdelen av den aktive europapolitikken som i det daglige får størst oppmerksomhet og som fyller størstedelen av hverdagen til norske diplomater og tjenestemenn. De løpende innberetningene av fra EU delegasjonen er for eksempel i stor grad orientering og oppdateringer om EUs aktiviteter. Denne siden ved den aktive europapolitikken er kanskje den viktigste, selv om den får mindre oppmerksomhet i offentligheten, annet enn de gangene opposisjonen kritiserer regjeringen for ikke å ha fulgt godt nok med i timen og unnlatt å fange opp nye direktivforslag og andre utviklingstrekk.

Det er notorisk vanskelig å måle resultatene og virkningene av den aktive europapolitikken for både Norge og for EUs medlemsland. EUs politikk er gjerne kjennetegnet av kompromiss og det er ofte svært vanskelig å si om bestemte utviklinger, formuleringer eller vendinger i EU skyldes innspill fra et eller flere medlemsland eller tredjeland. Etter beslutninger er fattet er det heller ikke alltid enkelt å få innsikt i hvem som har bidratt til hva og hvem som har fått gjennomslag for hva. Selv om det ikke er uvanlig at ulike aktører tar æren for ulike beslutninger og fremhever de gjennomslag de har fått, gir slike beretninger ofte bare deler av historien og forløpet. På samme måte som at Norge i enkelte saker kan overdrive eller underdrive (forekommer sjeldnere) egen betyd-

ning, kan det også være opportunt for norske politikere i enkelte saker å legge skylden for ønskede, men upopulære beslutninger, på EU.

En annen viktig sontring knytter seg til de ulike fasene i de politiske beslutningsprosessene, fra forberedelse, vedtak i EU, til nasjonal gjennomføring og kontroll. Norsk aktiv europapolitikk er først og fremst knyttet til forberedelse og gjennomføring, mens det er mindre muligheter for medvirkning i vedtaksfasen. Dette illustreres gjennom oppfinnelsen av en egen språklig sontring for EØS-bruk, mellom deltagelse i «decision-shaping» og decision-making». Tanken er at EFTA-statene skal få være med på det første, men ikke det andre.

Fremstillingen er i all hovedsak begrenset til den aktive europapolitikken *opp mot EU* – som vil si mot EU-organene og EU-statene. Norske myndigheter fører også en aktiv politikk opp mot EØS/EFTA-systemet, og mot de andre to EØS/EFTA-statene (Island og Liechtenstein). Det foregår omfattende aktivitet opp mot beslutningsprosessene i EFTA/EØS, både internt i EFTA-pilaren og opp mot møtene med EU i EØS-rådet og EØS-komiteen. Dette er imidlertid en annen type virksomhet, siden det her handler om prosesser innenfor et avtaleverk som Norge er medlem av. Dette er derfor behandlet andre steder i rapporten, blant annet i kapittel 6 om utviklingen av avtalene (beslutningsprosessene i EØS). Videre arbeider norske myndigheter tett og løpende opp mot EFTAs overvåkningsorgan (ESA) i de mange sakene organer gransker. Dette er beskrevet i kapittel 10 om kontrollen med at avtalene etterleves.

Med «aktiv europapolitikk» i videre forstand siktes det noen ganger også til utnyttelse av det handlingsrommet som norske myndigheter har til å forfølge nasjonale ønsker og interesser ved den senere gjennomføringen og løpende håndhevelsen av EØS, Schengen og de andre avtalene på nasjonal plan. Utvalget vil ikke bruke begrepet «aktiv europapolitikk» om dette, men kommer tilbake problemstillingen løpende gjennom rapporten. Når det er sagt, er det i utnyttelsen av handlingsrommet innenfor rammene av avtalene med EU, snarere enn i en politikk for å påvirke EU, at de langt største mulighetene for norske politikere og myndigheter til å ivareta nasjonale interesser og ønsker ligger. Sammenlignet med potensialet i det etterfølgende handlingsrommet, er betydningen av den forutgående aktive påvirkningspolitikken generelt nokså marginal.

9.2 Oversikt over «den aktive europapolitikken»

9.2.1 Opprinnelse og ambisjoner

Ambisjonen om å føre en aktiv politikk overfor EU har vært et nærmest kontinuerlig trekk ved norsk europapolitikk siden Norge sa nei til EF-medlemskap for første gang i 1972. Utrykket kan spores tilbake til statsminister Trygve Bratteli og utenriksminister Knut Frydelund som i kjølvannet av folkeavstemningen forsøkte å utforme en aktiv norsk politikk overfor EF basert på handelsavtalen fra 1973.

Den aktive europapolitikken har siden den gang vært et sentralt og nærmest tverrpolitisk mål i norsk utenrikspolitikk. Den aktive europapolitikken er i stor grad knyttet til Norges utenfor- og ønsket om å ivareta norske interesser innenfor rammene av eksisterende avtaler. Gjennom den aktive europapolitikken har Norge søkt å utnytte handlingsrommet i den norske tilknytningsformen og oppnå innflytelse fra utsiden i saker som er av særlig viktighet.

EØS-avtalen og de øvrige avtalene Norge har med EU kan i seg selv ses som et uttrykk for en aktiv europapolitikk, gitt det norske folks ønske om ikke å søke fullt medlemskap. Samlet sett kan avtalene med EU også ses som en spesiell type tilknytningsform som forutsetter og er avhengig av en særlig aktiv europapolitikk.

EØS-avtalen gir ikke Norge adgang til institusjonene i EUs beslutningsprosess, verken Ministerrådet, Det europeiske råd, Kommisjonen eller Europaparlamentet. Det er etablert enkelte formelle prosedyrer for dialog mellom EFTA/EØS-landene og EU og for medvirkning på ekspertnivå, i komiteer under Kommisjonen. I fraværet av formelle avtalefestete rettigheter til deltakelse i EUs beslutningsprosess har det fra norsk side blitt lagt stor vekt på å maksimere nytten av uformelle påvirkningskanaler mot EUs institusjoner og medlemsland på politisk- så vel som embets- og ekspertnivå. Med EØS-avtalens inngåelse var også den klare oppfordringen fra statsminister Gro Harlem Brundtland allerede i 1994 at man for å bøte på den manglende formelle innflytelse skulle «banke på alle dører».

Ambisjonene om en aktiv europapolitikk har etter EØS-avtalens inngåelse blitt videreført. Arbeidet ble trappet opp med St.meld. nr. 23 (2005–2006) lagt frem av Stoltenberg-regjeringen våren 2006. Satsningen som ble varslet i regjeringens Soria Moria-erklæring fra 2005 forsøkte blant annet å gripe fatt i Riksrevisjonens (2005)

påpekninger av manglende utnyttelse av de muligheter som lå i avtaleverket. Europameldingen fra 2006 inneholdt en handlingsplan konsentrert rundt fem hovedmålsetninger:

- Tydelige og tidlige politiske prioriteringer
- God samordning og utnyttning av mulighetene
- God gjennomføring og forvaltning av forpliktelsene
- Kompetanseløft
- Økt åpenhet og dialog

Handlingsplanen er senere fulgt opp med en rekke konkrete tiltak. I sum har disse planene bidratt til å løfte arbeidet med EU og EØS-saker i Norge. Resultatene er likevel vanskelig å måle og den reelle betydningen av den økte satsningen imidlertid mer uklar, spesielt om man ser de høye ambisjonene opp mot faktisk innflytelse og medvirkning i EUs politikktutforming.

9.2.2 Forskjellige former for aktiv europapolitikk

Utrykket «aktiv europapolitikk» dekker, selv i den nokså snevre forstand som utvalget bruker det, over en rekke ulike prosesser. Norge er ikke medlem av EU og har heller ikke rett til å delta eller rett til å stemme i EUs beslutende organer, som Rådet, Kommisjonen, Europaparlamentet, Det europeiske råd med mer. For medlemsstatene er dette de viktigste kanalene for påvirkning og medvirkning.

Norge har likevel anledning til å medvirke og påvirke gjennom andre formelle og uformelle kanaler. Flere grunnleggende sontringer kan gjøres.

For det første kan det sondres mellom generell innflytelse på EUs politiske utvikling og påvirkning på enkeltsaker av særlig betydning for Norge. Norge verken har, eller kan ha, noen ambisjon om påvirkning på de større strategiske og politiske prosessene i EU. Det er for eksempel ikke noe forsøk overhode fra norske myndigheter på å påvirke EUs grunnleggende traktatprosesser (senest Lisboa) eller spørsmål om EUs utvidelser. På noen få politikkområder har Norge uttalt ambisjoner om mer generell politisk påvirkning på EUs utvikling – herunder energi, fisk og miljø. Men det vanlige er at den norske europapolitikken har et lavere ambisjonsnivå, og retter seg inn mot enkeltsaker av særlig betydning for norske interesser. Det kan være utkast til et nytt direktiv, en handlingsplan, en forståelse av hvordan regelverket skal tolkes, muligheten for særskilte unntak, etc.

For det andre kan det sondres mellom formelle og uformelle kanaler. Norske myndigheter gjør bruk av begge deler, og gjerne i kombinasjon, for å forsøke å påvirke EUs beslutningsprosess. Norges formelle kanaler er begrensede, men omfatter blant annet deltakelse ekspertkomiteer under Kommisjonen som forebereder nytt regelverk. Av de uformelle kanalene er det særlig kontakt med nøkkelpersoner i EU-institusjonene eller med EUs medlemsland og da spesielt de norske som er viktige.

For det tredje kan det sondres mellom den aktive europapolitikken som føres fra Norge (Oslo), og den som føres av norske aktører som er plassert i Brussel, med dette som eneste eller viktigste oppgave. Mye av den aktive norske europapolitikken håndteres av politikere og tjenestemenn som er basert hjemme i Oslo, gjennom brevveksling, e-post og telefon, eller gjennom kortere reiser. De to avgangene fra Gardermoen til Brussel (SAS og Brussel Airlines) i 7-tiden om morgenen gir daglig mulighet til sosiologiske studier av norsk aktiv europapolitikk i praksis, og det samme gjør i enda større grad kveldsflyene hjem. Men den norske representasjonen i Brussel – og da særlig Delegasjonen og «Norway House» – er likevel en krumtapp i arbeidet.

En fjerde sontring er etter hvilket nivå den aktive europapolitikken foregår på – politisk eller administrativt. På politisk nivå er det ofte uformelle møter, med få formelle muligheter til deltakelse og deltakelsen er mer sporadisk. På administrativt nivå er det visse formelle rettigheter, frekvensen er høyere og samarbeidet mer innarbeidet og standardisert. Dertil kommer at aktiv europapolitikk ikke bare føres av statlige offentlige aktører, men også av andre offentlige aktører på regionalt og lokalt plan, gjennom regionskontorer i Brussel og deltagelse i EU-programmer for regional og lokal utvikling. Videre har de politiske partiene sine europeiske nettverk, og Stortinget har (etter å ha lurt på saken i seksten år) nylig etablert et kontor i Brussel. Dernest kommer at mange av de viktigste organisasjonene (LO, NHO, KS m.fl.) driver omfattende europaarbeid, både gjennom stedlige kontorer i Brussel, gjennom sine europeiske nettverk og paraplyorganisasjoner, og på andre måter.

En femte sontring går som allerede nevnt mellom påvirkning og informasjonsinnhenting. Det snakkes ofte mest om det første, men den aktive europapolitikken handler i praksis mest om det sistnevnte. Informasjonsinnhenting og konstant overvåkning av EUs aktiviteter og utvikling er krevende og viktig nok i seg selv. I den senere tid

har det i norsk offisiell språkføring i UD og andre steder blitt noe mindre snakk om «påvirkning» og mer om «medvirkning» – som med velvilje kan tolkes som uttrykk for et mer realistisk ambisjonsnivå.

9.2.3 Behov og betydning for aktiv norsk europapolitikk

En annen måte å overskue og analysere den norske aktive europapolitikken på, er å spørre seg når det oppstår behov for den, og hva formålet med den da er. Her kan det grovt sondres mellom tre kategorier saker:

- Saker der det er viktig for norske interesser å påvirke utviklingen i EU
- Saker der det ut fra norske politiske mål kan være hensiktsmessig å påvirke utviklingen i EU
- Saker der det fra norsk side ikke er noe behov for å påvirke utviklingen i EU

Den første kategorien er saker der norske myndigheter blir klar over at det er en utvikling på gang i EU som vil være i strid med viktige norske interesser – her forstått slik som den sittende regjering og stortingsflertallet forstår det. Det kan for eksempel være et nytt EØS-relevant direktivutkast som man mener vil svekke norsk lovgivning, eller det kan være en konfliktsak som har materialisert seg. I numerisk antall er dette en liten kategori – det er et lite knippe slike saker til enhver tid – kanskje i snitt en 3–4 stykker løpende. Men det er samtidig på disse områdene det ofte oppfattes som særlig viktig å drive norsk påvirkning. Eksempler på saker i perioden er laksesaken, kriterier for å godta differensiert arbeidsgiveravgift, utforming av direktiver som berører olje og gass. I alle disse sakene kan det naturligvis være en diskusjon om hva som er norske interesser og hvor sterke de er. Det kan også være saker som materielt sett ikke er veldig viktige, men som kan ha stor politisk eller symbolsk verdi.

Den andre kategorien er saker der norske interesser som sådan ikke er direkte berørt i særlig grad, men der Norge har et generelt ønske om å bidra, typisk fordi man har en politikk som man mener er bra, og som man gjerne vil promotere og eksportere og der Norge kan ha nyttige erfaringer. Her finner vi gjerne saker knyttet til ulike nordiske eller sosialdemokratiske verdier, miljø, likestilling, forbrukervern, bistand, m.m. En god del av den aktive europapolitikken er i realiteten i denne kategorien. Som oftest står sjelden Norge alene, men deler syn med en eller flere EU-stater,

gjerne fra det nordvestlige hjørnet, uten nødvendigvis at denne gruppen har flertall. I slike situasjoner kan Norge være en støttespiller fra utsiden, som kan ha en rolle, gjerne i samvirke eller allianse med likesinnede stater i EU.

Den tredje kategorien er langt den største. Det er de sakene der det ikke betyr noe fra eller til om Norge påvirker eller ikke – fordi politikken som utformes i EU uansett er den samme som Norge ville ha stemt for dersom man hadde vært medlem, og fordi det uansett går den veien. Når 27 medlemsland har klart å bli enige, har resultatet i praksis vist seg nesten alltid å være helt i tråd med hva et bredt politisk flertall i Norge ville ha ønsket. Det betyr ikke at denne kategorien er uviktig for Norge. Tvert imot. Poenget er snarere at det er her de aller fleste sakene som er viktige for Norge ligger. Men det er ikke noe behov for Norge for å prøve å påvirke en prosess som uansett går den veien man er tjent med.

Om vi setter dette på spissen kan vi si at det (rent skjønnsmessig) er 95 prosent av det totale omfanget av politikktutforming og rettsakter som EU driver med som berører Norge i den tredje kategorien. Kategori to er heller ikke veldig stor. Mens den første kategorien er enda mindre. Målt i antall saker i forhold til den totale mengden av EUs aktiviteter er denne andelen svært liten. De ulike konfliktsakene kan også variere i hvilken grad de er politisk, økonomisk eller symbolsk viktig. Men det er samtidig her den aktive norske europapolitikken virkelig kan bety noe fra eller til, og det er også ofte her ressursene settes inn.

Fordelingen av aktiviteten i det norske medvirkningsarbeidet har som resultat at forholdet mellom Norge og EU ofte kan fremstilles som mer motsetningsfylt enn det det i virkeligheten er. EU og EU-landene møter dermed også ofte norske politikeres stemme i saker der Norge ønsker unntak, ikke i saker norske politikere kunne vært pådriver eller at de aktivt støtter forslagene. I Norge er det også få politikere som får oppmerksomhet for støtte til forslagene, i stedet rettes oppmerksomheten mot de områdene hvor det er konflikter og hvor Norge søker unntak eller har forbehold.

9.2.4 Få muligheter for å sette saker på dagsordenen

I politikk er mulighetene til å påvirke dagsorden viktig. Innflytelse er ofte knyttet til at en kan sette saker på dagsordenen, ta saker av dagsordenen eller påvirke prioriteringen mellom saker på dagsordenen. Norges avtaler med EU gir ingen, eller

svært begrensede muligheter for å sette saker på EUs dagsorden eller forme EUs dagsorden. I forbindelse med dagsordenen kan følgende analytiske tredeling være nyttig:

- EU har satt saker på dagsorden som Norge ønsker
- EU har satt saker på dagsorden som Norge ikke ønsker
- Norge ønsker at EU skal sette på dagsorden

Den første kategorien er stort sett uproblematisk. Norge vil da ofte være tilfreds med at saken er på dagsordenen, og Norge kan i større eller mindre grad prøve å påvirke den nærmere utformingen.

Andre kategori er derimot mye vanskeligere for Norge. Det finnes ingen, eller svært få muligheter for Norge som tredjeland til å få saken bort fra EUs dagsorden eller få saken avvist. Dersom slike saker fører til rettsakter som kommer inn i for eksempel EØS-avtalen vil Norge kunne søke å få resultatet definert som ikke relevant for EØS, eller på annen måte få unntak, eller i siste hånd reservere seg.

En tredje kategori saker er områder der Norge mener at EU skal ta initiativer. Det finnes få formelle muligheter til dette i Norges avtaler, og det er generelt begrensede muligheter for tredjeland som Norge til å få satt opp på dagsorden. Det er trolig innenfor denne kategorien at forskjellen er størst mellom medlemsstater og tredjeland. Norge har ingen formell initiativrett og norske politikere kan heller ikke fremme noe forslag i Europaparlamentet. I enkelte tilfeller har slik forslagsrett vært særlig etterspurt, for eksempel etter at domstolen har gitt tolkninger som er uønsket og der enkelte har etterlyst muligheten til å fremme forslag om endringer i EUs regelverk.

9.2.5 Utvikling over tid

Den aktive europapolitikken har blitt videreutviklet og intensivert under perioden med EØS-avtalen. Siden 2000 har en rekke tiltak og handlingsplaner blitt presentert og med Europameldingen fra 2006 har arbeidet blitt ytterligere trappet opp. Til tross opptrapping av både ambisjoner og politikk synes det stadig vanskeligere for Norge å få gjennomslag og bli hørt i Brussel.

Dette skyldes imidlertid i første rekke de omfattende endringer som har inntruffet i EU. Utvidelsene (1995, 2004, 2007) har gjort at EUs felles politikk i dag må forene langt flere (og mer varierte) nasjonale interesser, hvilket har den naturlige konsekvens at det blir vanskeligere for ikke-medlemmer som Norge å slippe til med syns-

punkter og innspill. Maktforskyvningene gjennom traktatendringer (Maastricht, Amsterdam, Nice og Lisboa) har samtidig svekket Kommisjonen som er og blir Norges viktigste kontakt på EU-siden. Kommisjonens svekkede stilling har særlig vært til fordel for Europaparlamentet som har blitt likestilt med Rådet i EUs beslutningsprosess. Den endrede rollen til Det europeiske råd og endringer i samarbeidet mellom medlemsstatene har også betydning for Norges muligheter til medvirkning og påvirkning. Samtidig som flere av disse endringene har styrket EUs demokratisk legitimitet, kan den norske tilknytningsformen sies å ha blitt mindre demokratisk, ettersom Norges muligheter til medvirkning i politikktutforming har blitt ytterligere svekket.

Mulighetene for norsk medvirkning utfordres også av en rekke andre forhold og generelle utviklingstrekk i EU som påvirker den norske tilknytningsformen. Her kan blant annet nevnes EUs stadig utvidede dagsorden og kompetanseområder, nye styringsinstrumenter og -metoder (blant annet den åpne koordineringsmetoden og såkalt *soft law*), sektorovergrepene initiativer og lovgivningspakker, bortfall av søylestrukturen, økt hastighet i beslutningsprosesser under kriser og ved stor politisk oppmerksomhet, økt bruk av uformelle og lukkede forhandlinger (særlig *trialog*).

Det er ikke bare internt i EU at det er blitt flere aktører som ønsker å påvirke politikktutforming. Det er også økt konkurranse om EUs oppmerksomhet utenfra både fra tredjeland og særlig stater i EUs nabozone, og fra private organisasjoner og bedrifter. På samme tid virker det som EU i økende grad er opptatt av autonomien i sine beslutninger. Blant annet har man etablert frivillige lobbyregistre og etiske regler for påvirkningsarbeid fra ikke-medlemmer.

De nye utfordringene som norsk aktiv europa-politikk står overfor kom også klart til uttrykk i ambassadør Sletnes' rapport fra 2009, der det het at «vi står overfor et mer komplekst, uoversiktlig og krevende EU».² Hun fremhevet at «selv om vi stort sett alltid finner akseptable kompromisser i saker hvor våre interesser spriker, kan det være krevende å finne gode løsninger innenfor rammen av EØS når sakene berører forhold som peker ut over EØS-rammen, enten det gjelder balansen mellom EU-institusjonene, forbindelsene til andre tredjeland eller EUs egne behov for å håndtere saker i kretsen av 27».

I sin rapport fremhever hun flere utfordringer og tre er direkte knyttet til betingelsene for aktiv europa-politikk. For det første ble det fremhevet at EU bygger opp kompetanse og kapasitet på områder og i institusjoner som ligger utenfor avtalene, for eksempel byråer, der Norge har en svakere tilknytning. For det andre, at EU i økende grad finner det vanskelig å forskjellsbehandle Norge i forhold til andre tredjeland. Det foregår en strømlinjeforming i EU i forholdet til tredjeland og påvirker også Norges betingelser. For det tredje, at på enkelte områder er hastigheten i beslutningsprosessen skrudd opp og det er ofte vanskelig for Norge å følge disse prosessene. De organene der Norge formelt eller uformelt tidligere har deltatt blir mindre involvert og beslutninger fattes annetsteds.

9.3 Norges tilgang til EUs institusjoner og prosesser

9.3.1 Kommisjonen

Kommisjonen er Norges viktigste kontakt i EU. De aller fleste vedtak i EU fattes av Kommisjonen. Kommisjonen forbereder forslag til rettsakter, og treffer også vedtak i forbindelse med gjennomføring av rettsakter. På en rekke områder har også Kommisjonen fått delegert oppgaver som lovgiver.

Kommisjonen arbeider ofte sammen med medlemsstatene. På noen områder er dette frivillig, mens de på andre områder er pålagt å ta de med. Medlemsstatene og andre aktører er gjerne med som eksperter som kan bidra til å opplyse saken og sikre et mest mulig hensiktsmessig regelverk.

Det eksisterer ingen overordnet strategisk dialog mellom Kommisjonen og norske myndigheter, men gjennom EØS-avtalen er det etablert visse formelle prosedyrer for konsultasjon og medvirkning. Disse knytter seg i all hovedsak til EØS-organene (særlig EØS-rådet og EØS-komiteen) og til Norges adgang til å delta i ekspertkomiteer under Kommisjonen i de forberedende fasene. Norge har også mulighet til å sende nasjonale eksperter til Kommisjonen.

EØS-avtalen gjør at Norge og EFTA/EØS-landene kan kreve deltakelse i komiteer på de områder som omfattes av avtalen. Deltakelsen i ekspertgrupper og komiteer under Kommisjonen er det eneste formelle inntaket Norge har til selve politikktutforming i EU. EFTA/EØS-landene er representert i flere komiteer under Kommisjonen. De to viktigste typene komiteer er *ekspertgrup-*

² Se notat fra Norges ambassadør til EU, Oda Sletnes, *EØS-avtalen femten år. Fem utfordringer i EØS*, 04.09.09

Boks 9.1 Hjemler i EØS-avtalen for norsk deltakelse i komiteer under Kommisjonen

Artikkel 81: Programkomiteer som bistår Kommisjonen med ledelse og utvikling av EU-programmer

Artikkel 99: Ekspertgrupper som bistår Kommisjonen under forberedelsene av nytt regelverk

Artikkel 100: Komitologikomiteer som assisterer og kontrollerer Kommisjonen når denne utformer gjennomføringsbestemmelser til vedtatte rettsakter.

Artikkel 101: Andre komiteer. Særlig ekspertkomiteer som gir Kommisjonen råd i vitenskapelige, tekniske og juridiske saker.

pene og komitologi-komiteene. EFTA/EØS-landene er videre representert gjennom de ulike *programkomiteene* og en heterogen samling tekniske/vitenskapelige/juridiske *ekspertkomiteer*. Dette er hjemlet i artikkel 81, 99, 100 og 101 (som vist i boks 9.1). Sveits har gjennom sine bilaterale avtaler ikke en slik avtalefestet rett til deltakelse.

Retten til komitédeltakelse er generelt akseptert i Kommisjonen, men ikke nødvendigvis alltid kjent blant Kommisjonens ansatte og representantene for de enkelte medlemsland. I praksis forekommer det også at Norge må forhandle om rammen for deltakelse i den enkelte komité. Rammene for norsk deltakelse er generelt noe bedre i de forberedende ekspertgruppene enn i komitologi-komiteene. Ettersom sistnevnte er hjemlet i EUs traktater, og har en formell rolle i EUs beslutningsprosess, har norske representanter her kun observatørstatus. Norsk deltakelse kan også begrenses til arbeidsgruppene under selve komiteene.

Det har i senere tid vært visse endringer i EUs komitésystem, spesielt etter Lisboa-traktaten. Utvalget har ikke her gått inn i detaljene i disse endringene. De nye reglene endrer noe av mekanismene rundt delegert myndighet, men reformen vil neppe medføre noen store endringer i EØS/EFTA-landenes mulighet til å delta som observatører i komitologi-komiteer. Det er fortsatt slik at ofte også er i EUs interesse at Norge og EØS/EFTA-landene bidrar i dette arbeidet for å sikre et best mulig regelverk i hele EØS-området. Samtidig vil nye prosedyrer kunne skape visse praktiske vansker i en overgangsperiode. Mange

fra norsk forvaltning vil derfor kunne bli berørt av disse reformene.³

I starten av 2000-tallet deltok Norge i om lag 280 komiteer under Kommisjonen (120 ekspertkomiteer, rundt 90 komitologikomiteer og rundt 70 programkomiteer).⁴ Det er uklart hvor mange komiteer Norge deltar i. Utvalget har bedt om å få en slik oversikt, men vi har forstått at en slik ikke foreligger. Det føres ikke noen sentralt koordinert systematisk oversikt over deltakelsen og det er heller ikke noen systematisk oversikt over hvilke personer det er som møter fra Norge. Det er likevel grunn til å anta at det er et betydelig tall.

Ekspertgrupper

Kommisjonen kan konsultere ekspertgrupper under forberedelsen av nye rettsakter. Det er ikke noe krav at Kommisjonen i alle saker skal konsultere ekspertgrupper, men om den velger å gjøre det, skal også EFTA/EØS-eksperter trekkes inn. I tilfeller der Kommisjonen ikke konsulterer en ekspertgruppe, er det heller ikke mulig for EØS/EFTA-eksperter å bli involvert. Et viktig eksempel var arbeidet med forslag til Tjenestedirektivet, der det først ble opprettet en ekspertgruppe sent i forberedelsesprosessen.

Deltakelse i ekspertgruppene kan være en nyttig informasjonskanal for norske myndigheter. Samtidig kan deltakelse gi muligheter til å klargjøre og kommunisere nasjonale posisjoner på et tidlig stadium i regelutforming.

I perioden har antallet komiteer som bistår Kommisjonen økt betraktelig. For eksempel steg antallet ekspertgrupper under Kommisjonen fra 600 på 1990-tallet til over 1000 i dag. Det er vanskelig å fremskaffe en fullstendig oversikt over komiteer med norsk deltakelse, men det anslås at Norge formelt sett har anledning til å delta i mellom 300 og 400 komiteer. Så langt Utvalget har forstått det, finnes det ikke noen offisiell samlet og oppdatert oversikt over antall komiteer Norge faktisk deltar, eller noen oversikt over hvem de norske deltakerne til enhver tid er.

Av EØS-avtalens artikkel 101 går det også frem at EFTA-statene også kan delta i en del komiteer som ikke omfattes av artiklene 81 eller 100.⁵

³ UD hadde høsten 2011 et seminar med over 100 deltakere fra forvaltningen for å lære om disse nye prosedyrene. Se også Kommisjonen (2010) *Report from the Commission on the working of committees during 2009*, COM (210), s. 354.

⁴ St.meld. nr. 27 (2001-2002) *Om EØS-samarbeidet 1994-2001*.

⁵ EFTA (2009) *EFTA Bulletin – Decision Shaping in the European Economic Area*.



Figur 9.1 Stoltenberg i Brussel

Statsminister Jens Stoltenberg møter Kommissjonens president Romano Prodi i februar 2001.
Foto: Den europeiske union

Dette er komiteer som innbyrdes er ganske forskjellige, men hvor partene anser det som særlig viktig at EFTA/EØS-statene deltar. Komiteene som omfattes av denne bestemmelsen er oppført i EØS-avtalens protokoll 37. «Den vitenskapelige komité for næringsmidler», «Den vitenskapelige komité for veterinære spørsmål» og «Den europeiske komité for bankspørsmål» er eksempler på slike komiteer der EFTA/EØS-landenes deltakelse er hjemlet i artikkel 101. I slutten av 2011 hadde EFTA/EØS-statene rett til å delta i 32 av disse komiteene.

Komitologikomiteene

Kommisjonen bistår av de såkalte komitologikomiteene i sitt arbeid med å lage gjennomføringsbestemmelser. Disse komiteene blir også kalt forvaltningskomiteer. Komitologikomiteene er hjemlet i EF-traktaten og har en formell rolle i EUs beslutningsprosess. Norge har derfor kun observatørstatus og kan ikke delta i voteringer. I noen tilfeller er EFTA/EØS-landenes rettigheter også

begrenset til deltakelse i arbeidsgrupper under komitologikomiteene. Generelt sett er EFTA/EØS-landenes rett til å delta akseptert i Kommisjonen. I praksis forekommer det at en må forhandle om rammene for deltakelse i hver enkelt komité, spesielt på nye områder.

Det foreligger ikke en fullstendig oversikt over antall komitologikomiteer med norsk deltakelse. Kommisjonens egne tall tyder på at EFTA/EØS-landene i 2008 kan møte i omkring 138 av EUs 270 komitologikomiteer.⁶ Men det finnes heller ikke her noen systematisk oversikt over hvor mange av disse komiteene som faktisk har norsk deltakelse, og hvem som deltar fra Norge. I foredrag har UD antydnet at Norge deltar i ca. 160 komiteer i EØS og Schengen, men en fullstendig liste finnes ikke.⁷

⁶ Kommisjonen (2009) *Presentation of Committee Activities in 2008 by policy sectors*, Commission Staff Working Paper 03.07.2009.

⁷ Foredrag fra Europaavdelingen (2011) *Kommisjonens utøvende myndighet, komitologi og EØS*



Figur 9.2 Bondevik i Brussel

Statsminister Kjell Magne Bondevik møter Kommissjonens president Romano Prodi i februar 2004.
Foto: Den europeiske union

Programkomiteene

Når EFTA/EØS-statene deltar i EUs programsamarbeid kan de også delta i programkomiteene. Bakgrunnen for EFTA/EØS-landenes deltakelse i programkomiteene er at landene selv bidrar til finansieringen gjennom bidrag til EU. I EØS-avtalen heter det at EFTA/EØS-statenes status i disse komiteene «skal fullt ut ta hensyn til tilskuddene» (artikkel 81 B). I praksis betyr dette at norske representanter har rett til å bli hørt og til å være til stede under eventuelle avstemninger. Representantene fra EFTA/EØS-landene har ikke stemmerett, men det er relativt sjeldent at programkomiteene avholder avstemninger.

Programkomiteenes hovedoppgave er å bistå Kommissjonen i utviklingen og forvaltningen av EUs programmer. Komiteene skal for eksempel uttale seg om Kommissjonens tildelsingskriterier i søknadsbehandlingen eller generelle retningslinjer for styring av programmer, prosjekter og aktiviteter. De kan også trekkes inn i vurderingen av konkrete prosjektsøknader og omfanget av en eventuell EU-støtte til prosjektene. Programkomi-

teene vil normalt ikke ha regelverksutvikling som formål. Likevel kan programkomiteene i mange tilfeller ha status som komitologikomiteer.

Om deltakelsen

De norske deltakerne i de ulike typene av komiteer er hovedsakelig tjenestemenn fra sentraladministrasjonen. Mange kommer fra departementene, men de fleste er fra underliggende direktorater og tilsyn. Den norske komitédeltakelsen er i stor grad konsentrert omkring de forberedende ekspertkomiteene. I en spørreundersøkelse fra 2006 oppga omkring 15 prosent av tjenestemennene i norske departement, direktorat og tilsyn at de deltok i forberedende ekspertkomiteer under kommissjonen mens bare 4 prosent oppga at de deltok i komitologikomiteer.

Deltakelsen i komiteer fremstilles av norske myndigheter som en viktig kanal for norsk medvirkning og innflytelse. Deltakelsen gir en viss form for assosiering med EUs regelverksutforming. Norske eksperter blir også jevnt over oppfattet som kompetente og dyktige, men det har

tidvis vært en viss bekymring for at norske tjenestemenn av og til deltar på et lavt nivå. Det er også i EUs interesse å kunne bringe inn eksperter fra EFTA-landene, siden de vil kunne bringe inn nyttig informasjon, kunnskap og erfaringer.

Selv om ekspertene fra EFTA og Norge formelt sett kan delta i møtene spiller de ofte en lite fremtredende rolle. Undersøkelser viser også at norske tjenestemenn oppfatter sin innflytelse i EUs komitésystem som mindre viktig enn det tjenestemenn i de nordiske medlemslandene gjør.⁸ At norske eksperter får støtte i EUs komiteer betyr heller ikke nødvendigvis gjennomslag for offisielle norske standpunkter. Deltakere i de forberedende komiteene under Kommisjonen er formelt sett uavhengige eksperter som forventes å bidra med innspill basert på sine faglige, vitenskapelige, praktiske og juridiske betraktninger. Deltakelsen er knyttet til deres fagekspertise, snarere enn at det er instruerte representanter fra norske myndigheter. Det er likevel ikke uvanlig at ekspertene formidler nasjonale synspunkter slik kan foregripe problemer og unngå overraskelser når forslaget senere skal behandles i Rådet eller i Europaparlamentet.

De nasjonale ekspertene kan se seg selv som nasjonale representanter, men det er sjeldent at de styres med klare instruksjoner eller politiske signaler. Graden av koordinering av deltakernes innspill varierer også. De direktoratsansatte som utgjør flertallet av ekspertene er også generelt noe mer avsondret fra politiske signaler enn departementstjenestemenn. Når det gjelder Kommisjonens komitologikomiteer, hvor deltakerne formelt sett også møter i rollen som nasjonale representanter, er det ofte noe større grad av koordinering og bruk av instruksjoner. Men her er det som nevnt enkelte begrensninger for EØS/EFTA-landenes deltakelse.

I alle tilfeller er ekspertgruppenes råd ikke bindende for Kommisjonens lovforslag. Kommisjonen har også en rekke andre kilder til innspill under de forberedende faser. Dette gjelder særlig EUs egne institusjoner som den Sosiale og økonomiske komité, Regionkomiteen og ikke minst EU-byråene som har fått en stadig større rolle i forberedelsen av nytt regelverk. Med økt bruk av medbestemmelsesprosedyren er det også slik at Kommisjonen i økende grad konsulterer både Rådet og Europaparlamentet før et forslag fremmes. I tråd med «Better regulation»-initiativet fra 2002

har Kommisjonen også gjort det obligatorisk å foreta utredning av økonomiske, sosiale og miljømessige konsekvenser (impact assessments) i forbindelse med alle større forslag til nytt regelverk.

Videre synes institusjonelle endringer i EU gjennom de seneste traktatreformer, og da særlig styrkingen av Europaparlamentet, å ha bidratt til å redusere betydningen av retten til deltakelse i de forberedende faser av beslutningsprosessen, i alle fall i forhold til påvirkningsmulighetene. Kommisjonens forslag til nye rettsakter blir i dag langt oftere gjenstand for vesentlige endringer under den beslutningsprosessen, som nå i hovedsak tar form av forhandlinger i og mellom Rådet og Europaparlamentet. Vi må likevel legge til at en rekke vedtak fortsatt fattes av Kommisjonen.

Gitt disse begrensningene er det i kun i meget få tilfeller tale om at komitédeltakelse gir rom for noen reell norsk påvirkning EUs politikktutforming. Deltakelsen skjer på et meget tidlig stadium i en beslutningsprosess som ofte er lang og hvor det ofte kommer vesentlige endringer underveis. I mangel av adgang til den reelle beslutningsprosessen representerer komitédeltakelsen likevel en viss mulighet for medvirkning og tidlig informasjonsinnhenting som er nyttig og som norske forvaltning mener det er viktig at Norge utnytter fullt ut.

Ved siden av de avtalefestede medvirkningskanalene er det også utstrakt uformell kontakt mellom Norge og Kommisjonen på embets-/tjenestemannsnivå. I en undersøkelse fra 2006 oppga 41 prosent av tjenestemennene i norske departementer at de har hatt kontakt med Kommisjonen i løpet av det siste året, gjennom møter, per telefon eller på e-post. For de ansatte i direktorat og tilsyn var andelen 23 prosent.⁹ Det er også i noen grad kontakt på politisk nivå i form av møter, brevveksling m.m.

Det føres altså ikke noen systematisk overordnet oversikt over norsk deltakelse i de ulike komiteene, og det er heller ikke noen oversikt over hvem som representerer Norge eller norske organer i de ulike kanalene. Ofte kan det også være ulike og til dels motstridende «norske» interesser som fremføres i ulike faglige og spesialiserte fora. Noen av ekspertene som deltar orienterer EFTA eller den norske EU-delegasjonen om sin deltakelse, men ikke alle. Deltakelsen og aktiviteten i selve møtene varierer også i stor grad mellom saksområder og vil også være personavhengig.

⁸ Dyrdal, M., Lægreid, P. og Rubecksen, K. (2006) *EU i norsk sentralforvaltning*, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnstudier, rapport 2.

⁹ Egeberg, M. og Trondal, J. (2011) *Forvaltningsmessige konsekvenser av EU/EØS. Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk*, Europautredningen, rapport nr. 1.

Mens noen nordmenn har deltatt i lang tid, har bred erfaring og er aktive, er det på andre områder mye større utskiftning av personell og de har mye mindre nettverk og mange er også passive. På noen områder har norske eksperter spilt en sentral rolle, mens på de fleste områdene er de norske deltakerne ofte relativt passive observatører. På samme måte som det ikke finnes noe system for å registrere deltakelse, finnes det heller ikke noe samlet system for å lære av erfaringene som deltakelsen i EU har gitt. I enkelte etater finnes det standardiserte prosedyrer for at eksperter rapporterer hjem om det som har skjedd på møtene, men ofte er det lite utviklede rutiner for rapportering. Noen av de som sender detaljerte rapporter tilbake melder også om at disse ikke alltid blir lest eller fulgt opp.

I den grad deltakelsen spiller en rolle som et verktøy for norsk politikk er det også avhengig av om regjeringen utnytter adgangen til å delta i Kommissjonens ekspertgrupper, om de norske deltakerne har klare og politisk gjennomdiskuterte mandater, om de rapporterer raskt og relevant tilbake, om tilbakemeldinger følges opp på politisk nivå i departementer og om nødvendig i regjerin-

gen, om innsatsen i ulike arbeidsgrupper samordnes, om norske deltakere driver aktiv alliansebygging med deltakere fra andre land osv. På alle disse punktene har flere undersøkelser fra blant annet Riksrevisjonen og Statskonsult vist at det finnes rom for forbedringer

9.3.2 EU-byråene

En viktig forvaltningspolitisk utvikling i EU siden EØS-avtalen ble inngått er at EU har opprettet stadig flere byråer og ulike former for tilsyn. EU har i dag 43 forskjellige byråer og lignende organer. Omkring 5 000 tjenestemenn arbeider i disse byråene som i dag utgjør en viktig del av forvaltningen på europeiske nivå.

Byråene er å forstå som en form for direktorat eller ytre etat. Fremveksten av EU-byråene er dels et resultat av et økende behov for spesialisert faglig kompetanse og ønske om et klarere skille mellom faglige og politiske vurderinger. Byråene er lokalisert i ulike medlemsland og bidrar til å synliggjøre EUs virksomhet i medlemsstatene. Fremveksten av byråene er også et resultat av kapasitetsbegrensinger i Kommissjonen og medlemslan-



Figur 9.3 Lobbynasjonen

Mange norske statsråder besøker EU og Kommissjonen. Høsten 2008 var store deler av den rødgrønne regjeringen på besøk. Fra venstre olje og energiminister Terje Riis-Johansen (Sp), miljøvern og bistandsminister Erik Solheim (SV), samferdselsminister Liv Signe Navarsete (Sp), utenriksminister Jonas Gahr Støre (Ap), statsminister Jens Stoltenberg (Ap), Kommissjonens president Jose Manuel Barroso, finansminister Kristin Halvorsen (SV) og EUs kommisjonær for utenrikssaker Benita Ferrero-Waldner.

Foto: Juha Roininen / EUP-Images

dene uvilje mot å styrke EUs administrasjon i Brussel.

Byråene kan deles i to hovedtyper: byråer som yter teknisk, vitenskaplig eller forvaltningsmessig bistand til Kommisjonen (og i noen tilfeller medlemslandene) innenfor særskilte ansvarsområder og forvaltningsbyråer som har oppgaver knyttet til gjennomføringen av EU-programmer. Langt de fleste byråene tilhører den første kategorien. Mens disse er selvstendige organer opprettet ved forordninger og lokalisert rundt om i EUs medlemsland er forvaltningsbyråene samlokalisert med Kommisjonen og underlagt dennes ledelse og kontroll.

Det er særlig fire forhold som gjør fremveksten av EU-byråer til en viktig utvikling også for Norge. For det første, har det vært en sterk vekst i antall byråer siden EØS-avtalen ble inngått og som denne naturlig nok ikke tok høyde for. Veksten har vært særlig sterk i løpet av de siste årene. I 1995 var det 10 byråer, i 2000 var det 11. Deretter har det for alvor eksplodert. 17 nye ble etablert i de neste fem år og ytterligere byråer er satt opp de siste fem år. Tendensen synes å fortsette.

For det andre, er oppgavene som er tillagt byråene endret og utvidet. Det stor variasjon i byråenes organisering og funksjoner. Byråenes oppgaver omfatter alt fra informasjonsarbeid og bistand i politikktutforming til gjennomføring og handhevelse av EUs regelverk. I løpet av de senere år har flere byrå etter hvert også fått økt myndighet og flere har fått formell vedtakskompetanse i enkeltsaker. Av byråene med norsk deltakelse gjelder dette blant annet luftfartsbyrået og byrået for legemiddelvurdering.

For det tredje danner ofte EU-byråene sentret i et nettverk av nasjonale fagmyndigheter. De organiserer aktiviteter og etablerer forbindelser mellom fagmyndigheter i ulike stater, og bidrar dermed til forsterket integrasjon mellom de nasjonale fagmyndighetene. Samlet bidrar dette til at byråene nå er blitt en stor og betydelig del av EUs administrative apparat, ikke bare i kraft av EUs egne byråer, men også i kraft av at de binder administrasjoner fra ulike nivå sammen.

Et fjerde forhold er at enkelte EU-byråer, tar over oppgaver og spiser seg inn på områder som har vært omfattet av andre og ofte bredere sammensatte samarbeidsorganer. Eksempler på dette finner man blant annet i arbeidet til det europeiske sjøsikkerhetsbyrået EMSA og FNs sjøsikkerhetsorganisasjon IMO og i forholdet mellom Det europeiske byrået for grunnleggende rettigheter (FRA) og Europarådets menneskerettighetsarbeid. Dette kan være en utfordring for

Norge som står utenfor EU. Norges deltakelse i EUs byråer på avhenger av samtykke fra EU og er ofte beheftet med begrensninger.

Norges deltakelse i byråer er dels tatt inn i EØS-avtalen, dels sikret gjennom bilaterale avtaler med EU. EØS-avtalen gir ikke Norge noen formell eller automatisk rett til å delta i EUs byråer, heller ikke der hvor det er opplagt at byråets ansvarsområde omfattes av avtalen. Norge må derfor fremforhandle deltakelse og betingelser for denne for hvert enkelt byrå som opprettes.

Norge er i dag med på med i totalt 26 byråer (se boks 9.2. I tillegg arbeides det for norsk deltakelse i en rekke andre byråer som nylig har blitt opprettet eller er i ferd med å opprettes. Dette gjelder blant annet de fire organene i EUs nye tilsynsstruktur for bank- og finanssektoren som ble opprettet i januar 2011.

Det finnes en rekke byråer som Norge enten ikke har fått adgang til eller ikke har ønsket å delta i. Disse byråene er på forskjellige områder og omfatter blant annet byråer knyttet til likestilling (EIGE), grunnleggende rettigheter (FRA), fiskeri (CFCA), registrering av plantesorter (CPVO), transport og infrastruktur (TEN-T EA), harmonisering av varemerke og design (OHIM).

EUs byråer ledes av en administrerende direktør, utnevnt av Rådet eller byråets styre. Styret består av medlemslandene og Kommisjonen, samt i noen tilfeller også fra Europaparlamentet og industrien. Norge har fått innvilget status som observatør i styret til de EU-byråer er med i. Som hovedregel har norske styrerepresentanter møte-, forslags- og talerett, men ikke stemmerett. Ved forhandlingene om deltakelse i byrået for likestilling fikk Norge imidlertid ikke innvilget deltakelse i styret siden EU-landenes egen deltakelse var begrenset gjennom en rotasjonsordning. Norge valgte av den grunn å velge å ikke delta i byrået (se kapittel 17.5).

Nordmenn er også utelukket fra ledende stillinger i EUs byråer. EU-byråene har imidlertid anledning til å ansette nordmenn i den faste staben, men dette er så langt Utvalget kjenner til foreløpig blitt benyttet i svært begrenset grad. Det er også muligheter for å utstasjonere nasjonale eksperter i byråene, men dette er også så langt Utvalget har kunnet bringe det på det rene, vært lite benyttet.

Utviklingen i EU reiser en rekke utfordringer for Norge og dette ble også fremhevet av ambassadør Oda Sletnes i en rapport fra 2009 til UD. Her het det at utviklingen med nye byråer i EU gjør at Norge ikke får den innflytelse som ville ha vært

Boks 9.2 Oversikt over norsk deltakelse i EU-byråer

Helse:

Den europeiske myndighet for næringsmiddeltrygghet (EFSA)
Det europeiske byrå for legemiddelvurdering (EMA)
Det europeiske overvåkningssenter for narkotika og narkotikamisbruk (EMCDDA)
Det europeiske smittevernbyrået (ECDC)

Innovasjon og teknologi:

Det europeiske institutt for innovasjon og teknologi (EIT)
European GNSS Supervisory Authority

Miljø:

Det europeiske kjemikaliebyrået (ECHA)
Det europeiske miljøvernbyrået (EEA)

Samferdsel og informasjonssamfunnet:

Det europeiske byrå for flysikkerhet (EASA)
Det europeiske jernbanebyrå (ERA)
Det europeiske sjøsikkerhetsbyrå (EMSA)
Det europeiske byrå for nett- og informasjonssikkerhet (ENISA)

Arbeidsliv og opplæring:

Det europeiske arbeidsmiljøorganet (EU-OSHA)
European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EUROFOUND)
EUs utviklings- og informasjonssenter for yrkesopplæringen (CEDEFOP)

Justis- og politisamarbeid:

Den europeiske politienhet (EUROPOL)
Det europeiske organ for styrking av det straffrettslige samarbeidet (EUROJUST)
EUs politiakademi (CEPOL)
Det europeiske grensekontrollbyrået (FRONTEX)

Forsvar og sikkerhet:

Det europeiske forsvarsbyrået (EDA)
Det europeiske satellittsenter (EUSC)

Forvaltningsbyråer knyttet til programmer:

Forvaltningsbyrået for det europeiske forskningsrådet (ERC Executive Agency).
Forvaltningsbyrået for forskning (REA)
Forvaltningsbyrået for helse og forbrukere (EAHC)
Forvaltningsbyrået for konkurranseevne og innovasjon (EACI)
Forvaltningsbyrået for utdanning, audiovisuelle hjelpemidler og kultur (EACEA)

naturlig ut fra norsk politiske tyngde på visse saksfelt:

«Vi kan ikke ha lederstillinger, får ingen innflytelse på de prioriteringer som gjøres gjennom budsjettarbeidet i slike institusjoner og ingen organer kan lokaliseres til Norge. Den store betydningen dette tillegges av medlemslandene, også våre naboland Sverige, Finland og Danmark, sier noe om den politiske vekten som legges på dette. Vi kan ikke se bort fra en utvikling i retning av at flere spørsmål vil bli håndtert gjennom beslutninger i orga-

ner utenfor Kommisjonen og hvor det ikke er mulig eller ønskelig å bygge opp tilsvarende kompetanse på EFTA-siden gjennom ESA. Det er isolert sett ikke i norsk interesse pga vår tilknytning til det indre markedet gjennom EØS-avtalen selv om det kan være mange gode grunner til å støtte arbeidet for gode løsninger på europeisk nivå. Vi kan altså havne i en situasjon hvor politikkenes innhold påvirkes av de rettslige begrensninger i EØS. Det er, i motsetning til det vi har sett tidligere, en problemstilling som knytter seg til substans, ikke til formell representasjon.»

9.3.3 Rådet

Rådet er et av EUs viktigste beslutningsorgan. Medlemsstatene kommer her sammen for å fatte vedtak. Rådet består av ti ulike rådskonfigurasjoner. De tre viktigste er utenriks-, økonomi- og finans, og fiskeri- og landbrukspolitikk. Innen disse er det månedlige møter i EU. Innen de andre feltene er det typisk 3–4 møter i halvåret. Dette betyr at Rådet samlet sett møtes 80–90 ganger i året. For regjeringsmedlemmene i medlemsstatene betyr det at de jevnlig møter sine kollegaer fra andre medlemsland.

Norge deltar ikke i Rådet. Med unntak av fellesorganet i Schengen-sammenheng (se nedenfor) har Norge ingen formelle inntak til Rådet beslutningsprosesser. Dette gjelder også for Rådets møter på ministernivå, på ambassadørnivå (COREPER) og i rådets sekretariat og arbeidsgrupper. Norge har derfor ingen mulighet til å følge behandlingen i Rådet og er avhengig av å skaffe informasjon gjennom ulike uformelle kanaler. Norge har heller ikke noen rett til deltakelse eller adgang til Det europeiske råd, som et viktig organ for å fatte strategiske beslutninger og påvirke EUs utvikling og beslutninger.

Norge har gjennom EØS-avtalen en formell politisk dialog og det finnes ulike formelle og uformelle dialoger innenfor utenriks- og sikkerhetspolitikken (se kapittel 23). Norge har også kontakt med EU og EUs medlemsland i andre sammenhenger og på andre møteplasser (FN, NATO, Nordisk råd, WTO, Klimaforhandlinger, Midtøsten, Arktisk råd, Østersjørådet m.m.).

Det er også et omfattende bilateralt samarbeid med en rekke EU-land. I mange av de europeiske ambassadene er dette en viktig del av arbeidet. Det er ofte et vanskelig arbeid og er i stor grad avhengig av at norske synspunkter er timet godt, er sterkt faglig begrunnet, og at det gjerne er sammenfallende med interessene til en stor gruppe medlemsland. På grunn av mange sammenfallende interesser og sterk tradisjonen for samarbeid, anses kontakten med de nordiske landene for å være spesielt viktig. Kontakten med de nordiske landene foregår på mange nivåer og i gir visse muligheter for å skaffe informasjon om prosessene i Rådet. I Brussel møtes de nordiske EU-ambassadørene også en gang i måneden i forkant av Rådets utenriksministermøter for å drøfte aktuelle problemstillinger. I tillegg til det nordiske samarbeidet er det også et tett samarbeid med flere av de mest sentrale EU-landene, der spesielt forholdet til Tyskland er nært. Finansieringsord-

ningene brukes også som et middel for å styrke forbindelsene til de nye medlemslandene.

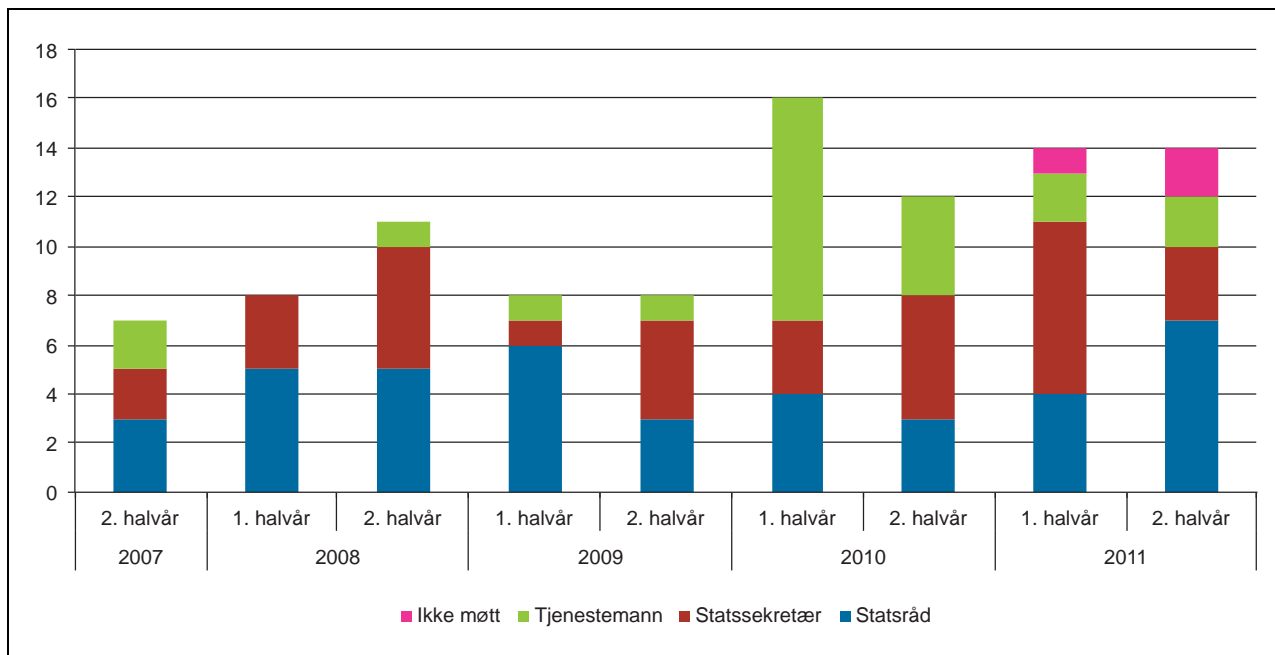
Det landet som til en hver tid har det roterende formannskapet i Rådet har også blitt sett på som et spesielt viktig kontaktpunkt for norske myndigheter. I forkant av at et land innehar formannskapet i EU møter gjerne utenriksministeren eller statsministeren dette landet. Utenriksdepartementet har også i lengre tid hatt en ordning med en ambulerende ambassaderåd, hvor ambassaden i formannskapslandet forsterkes med en diplomat under den halvårlige perioden. Dette er en innovativ ordning som skal bidra til å øke kompetanse og kontinuitet i europapolitikken, samtidig som det bidrar til å styrke koordineringen.

Indirekte påvirkning er imidlertid vanskelig. Med utvidelsen av EU har det blitt flere rundt bordet i Rådet og det er samtidig blitt større variasjoner i medlemslandenes interesser. Dette gjør at de kan ta noe mer tid for medlemslandene å bli enig seg i mellom, noe som naturlig nok igjen gjør medlemslandene har noe mindre til innspill fra tredjeland som Norge.

For de fleste fagstatsråder i Norge utgjør kontakten med EU den dominerende delen av deres internasjonale samarbeid. Norge inviteres da også, sammen med andre tredjeland, til et utvalg av Rådets møter. Hvert halvår avholdes det omkring et drøyt dusin uformelle ministermøter, eller andre møter på politiske nivå organisert av EU eller formannskapslandet i Rådet. I motsetning til de ordinære rådsmøtene, som holdes i Brussel, blir de uformelle ministermøtene avholdt i landet som har formannskapet. Landet som har formannskapet er også de som inviterer.

Norge og norske regjeringsmedlemmer har i de senere år blitt invitert til å delta i godt over halvparten av disse møtene. Det samme gjør de andre EFTA-landene. Samtidig inviteres land som er EU-kandidatland eller potensielle kandidater. I tillegg inviteres gjerne representanter fra ulike EU-institusjoner. Det er derfor ofte flere enn 40 representanter på møtene. De uformelle rådsmøtene har ikke beslutningsmyndighet, men kan legge premisser for senere politikktutforming i EU og kan slik sett være egnede arenaer for å påvirke nye initiativer eller lansere egne forslag. Samtidig er de viktige møteplasser for europeiske ministre, ikke minst for de norske som ikke har andre møteplasser og som ikke inngår i den jevnlige kontakten med kollegaer gjennom Rådet.

De uformelle ministermøtene har ingen formell agenda eller beslutningsmyndighet. Formålet til de uformelle møtene er ofte meningsutveksling. Møtene bidrar derfor til å utvikle nettverk og



Figur 9.4 Norsk deltakelse i Rådets uformelle ministermøter etter invitasjon (oppdelt etter nivå) (2007–2011)

Kilde: Utenriksdepartementet

gi førstehåndsinformasjon om hvordan EUs medlemsland tenker i forhold til utviklingen på ulike områder. Norske politikere og tjenestemenn som deltar melder at det er nyttig. Enkelte norske statsråder, som gjerne møter forberedt og med en klar agenda har også lyktes med å påvirke EU og medlemsstatenes politikk, mens andre statsråder har møtt mindre forberedt, har hatt en mindre klar dagsorden og har også fått mindre ut av møtene.

Det er heller ingen automatikk i at Norge blir invitert. Invitasjonen er ofte betinget av formannskapslandets godvilje og det kan også være nødvendig med en viss lobbyaktivitet fra norsk side for å få delta. Antall invitasjoner varierer mellom de ulike formannskapslandene. Mens enkelte land inviterer Norge på et stort antall møter, får Norge færre invitasjoner fra andre.

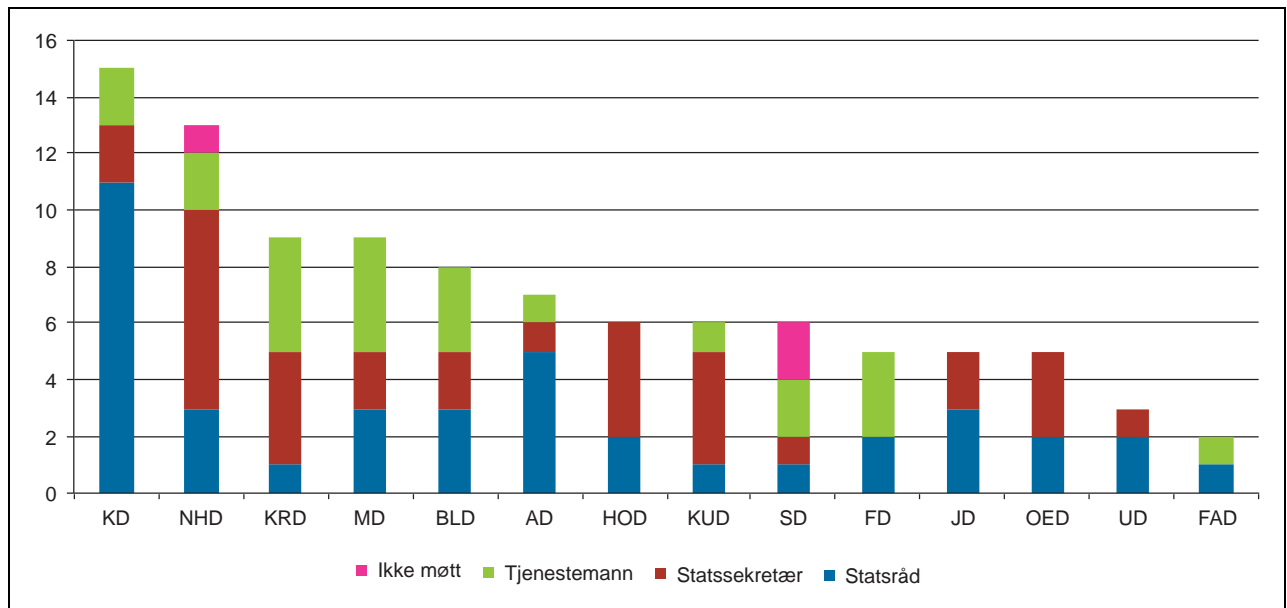
Norske politikeres oppmøte på disse møtene har variert. Aftenposten kunne i november 2010 rapportere at regjeringen i løpet av en halvårsperiode kun prioriterte å stille på politisk nivå i 10 av 25 uformelle ministermøter hvor Norge var invitert (seks med statsråd, fire med statssekretær).¹⁰ Avbudene kom også ofte sent. Flere kilder i Utenriksdepartementet fremholdt den gang at det var vanskelig og tidkrevende å få invitasjon til disse sammenkomstene og at det var frustrerende at

norske politikere ikke ville stille når de hadde arbeidet for invitasjonen. Fra politisk hold ble det fremholdt at det var et mål at Norge får tilgang til denne typen møter og at Norge faktisk deltar på flest mulig av dem.

Utvalget har gjennomgått deltakelsen i et litt lengre tidsperspektiv. Vi finner det samme mønsteret. Det har i perioden 2007–2011 vært 143 uformelle ministermøter i Rådet. Norge har blitt invitert til å delta i 98 av disse, men det er ikke alltid at norske statsråder prioriterer å delta. Norge har vært representert med statsråder i 40 prosent av de uformelle ministermøtene med norsk deltakelse. Norge har deltatt med statssekretærer i en av tre møter (34 prosent), mens Norge har vært representert på embetsmannsnivå i rundt en av fire møter (23 prosent). Det er sjeldent at Norge ikke møter etter at de er invitert og etter at de har takket ja, men det har skjedd.

Det er stor forskjell i deltakelse mellom statsråder fra ulike norske departement. Kunnskapsdepartementet skiller seg klart ut med høy grad av deltakelsen, både i antall møter og i antall møter som statsråden deltar på. NHD skiller seg også ut med høy deltakelse, men her er det primært statssekretærer som har representert departementet på de uformelle ministermøtene. Kommunal- og regionaldepartementet skiller seg ut ved at statsråden i liten grad møter, men departementet er en av de som deltar hyppigst. Sam-

¹⁰ Aale, P., Her kommer en danske løpende, men norske ministre har få sett noe til, *Aftenposten*, 09.11.10.



Figur 9.5 Norsk deltakelse i Rådets uformelle ministermøter, fordelt på departement og nivå for deltakelse (2007–2011)

Tallene for Arbeids- og inkluderingsdepartementet har blitt inkludert i Arbeidsdepartementet.
Kilde: Utenriksdepartementet

ferdselsdepartementet har avstått å møte ved to av seks invitasjoner. Det er vanskelig å se noe entydig politisk mønster i hvem som deltar og hvem som ikke deltar fra Norge, men det synes som om det har vært noe større vilje til å prioritere deltakelse blant statsråder fra AP og til en viss grad SV enn det er fra statsråder fra Sp.

Medvirkning og påvirkningsarbeid fra norske politikere er i uansett stor grad basert på uformelle møter. Få avtalefestede muligheter for assosiering med Rådets beslutningsprosess gjør at personlige forutsetninger og engasjement for politisk ledelse blir særlig viktig for Norge. Formelle deltakelsesrettigheter erstattes til en viss grad av personlige relasjoner på politisk- eller embetsnivå. Disse private relasjonene kan være sterke, men de er også mer sårbare og ustabile.

Særlig om tilgangen under Schengen-avtalen

Norges tilgang til EUs organer etter Schengen-avtalen skiller seg vesentlig fra tilgangen etter EØS-avtalen og etter de øvrige avtalene Norge har med EU på justissektoren og på andre områder. EØS-avtalen gir EFTA-statene rett til å delta i arbeidsgruppene som forbereder Kommisjonens lovforslag – dersom en slik arbeidsgruppe nedsettes – samt til deltakelse i arbeidsgruppene under Kommisjonen som utarbeider forslag til vedtak

når Kommisjonen har fått delegert lovgivningsmyndighet (komitologiprosesdyrer). Schengen-avtalen gir i tillegg de assosierte Schengen-statene adgang til den såkalte rådsstrukturen når Schengen-relevante saker behandles (se kapittel 22).

Når Schengen-relevante saker skal drøftes i Rådet, settes møtene i såkalt fellesorganformat (COMIX/Mixed Committee), jf. Schengen-avtalen artikkel 3 flg. Dette betyr at norske tjenestemenn deltar i arbeidsgruppemøtene som behandler forslagene først. Norske embetspersoner deltar også på neste trinn i saksbehandlingen i Rådet (komiténivå) og under ambassadørmøtene i Coreper II, som blant annet forbereder justisministermøtene. Endelig har politisk ledelse i det norske Justis- og politidepartementet adgang til å møte i selve råds-møtet som behandler Schengen-sakene.

Deltagelsen i rådsstrukturen etter Schengen-avtalen gir ikke Norge stemmerett, men full møte- og talerett, samt rett til å fremsette forslag til saker som gjelder Schengen-samarbeidet, jf. artikkel 4 nr. 4. Drøftingen av de Schengen-relevante sakene er forutsatt å skje i fellesorganet – det skal ikke foregå særskilte forhandlinger i Rådet før møtet i fellesorganet settes. I starten var det tendenser til at sakene var realitetsbehandlet før formannskapet kort informerte de assosierte stater om drøftingene, men det skjer i mindre grad nå.

Boks 9.3 «Hva sier politikerne til hverandre når de tror ingen hører dem?»

Utdrag fra Korrespondentbrev NRK radio, ved NRKs Brusselkorrespondent Jarle Roarheim Håkonsen:

«Jeg overhørte statsråd Storberget her om dagen. Sannsynligvis uten at han visste det ble hans ord tatt opp på bånd som jeg like etterpå fikk i hånda. Det var ikke noe hemmelig opp-tak, det var 10 tv-kameraer surrende rundt hodene på Storberget og de andre ministrene, den norske ministeren visste kanskje bare ikke at det ene kameraet tilhørte NRK.

På dette møte med justisministre fra de 27 EU-landene hadde han med seg statssekretær Libe Rieber-Mohn. De satt seg ned på sin anviste plass med Norge på, i den ene enden av det enorme, runde bordet. Norge kommer nemlig inn i en pause mellom EUs eget møte og møtet mellom EU og inviterte gjester.

Rieber-Mohn spør litt utilpass sin sjef; – Er det meningen at du skal si noe?

Nei, svarer Storberget, kanskje under eventuelt men det er ikke sikkert.

Ok så det er et sånn, sitte og glane og lytte møte sier Rieber-Mohn?

Det liker jeg.»

Det er nå fast praksis for at de assosierte statenes representanter deltar for fullt i diskusjonene av de Schengen-relevante sakene.

Graden av involvering i sakene fra norsk side kan likevel variere, men det utvises gjennomgående et betydelig engasjement både på embetsnivå og på politisk nivå i Schengen-sakene. Representanter fra Justisdepartementet, Politidirektoratet og andre justismyndigheter deltar ukentlig i møter i Rådet i Brussel. Politisk ledelse i Justisdepartementet deltar nesten uten unntak i justisministermøtene, som vanligvis arrangeres annenhver måned. Deltagelsen i rådsmøtene gir et svært viktig inntak for norske myndigheter til drøftingen av Schengen-sakene. Man får for eksempel på norsk side rutinemessig alle dokumenter til alle Schengen-relevante saker på samme måte og til samme tid som medlemsstatene får dem. Det betyr at man mottar dokumentene direkte i departementet eller direktoratet i Oslo før møtet, slik at man kan forberede posisjo-

ner og foreta de nødvendige avklaringer hos politisk ledelse. Dette gjør det mulig med et løpende faglig og politisk arbeid med sakene, som det er vanskeligere å få til i EØS-sakene, hvor man nettopp ikke har direkte tilgang til rådsstrukturen og den løpende dokumentflyten til møtene i Rådet.

Møtene i Rådet gir videre norske embetsmenn og politikere direkte tilgang til et nettverk det er vanskelig og ressurskrevende å bygge utenfra. Norske myndigheter knytter på denne måten kontakter som kan være avgjørende for effektivt å kunne fremme norske interesser, enten dette er på justisfeltet, innen EØS eller andre på områder. Et eksempel på dette er at justisministeren vanligvis inviteres til justis- og innenriksministrenes arbeidslunsj som arrangeres i forbindelse med rådsmøtene. Her drøftes også ofte saker som ligger utenfor Schengen, typisk sentrale migrasjons-spørsmål eller saker om samfunnsikkerhet. Det sier seg selv at deltagelse i slike overordnede politiske fora, med den direkte tilgangen til medlemsstatenes øverste justis- og innenrikspolitiske ledelse, bidrar til å legge til rette for en omfattende og direkte politisk dialog om en rekke spørsmål.

9.3.4 Europaparlamentet

Siden EØS-avtalen ble undertegnet har Europaparlamentet fått stadig større innflytelse på de politiske prosessene i EU. Mens det før var Rådet og Kommisjonen som besluttet rettsaker som senere kom inn i EØS, har Europaparlamentet fått en stadig sterkere og mer sentral rolle i lovgivningen og i utformingen av EUs politikk. Da EØS-avtalen ble undertegnet ble Europaparlamentet å regne som et konsultativt organ. I dag er Europaparlamentet imidlertid sidestilt med Rådet som lovgiver på de aller fleste politikkområder. Tradisjonelt har det vært få norske prosesser opp mot Europaparlamentet.

EØS-avtalen gir en formell mulighet for dialog mellom EFTA-parlamentarikerne og representanter for Europaparlamentet gjennom EØS-parlamentarikerkomiteen. Dette samarbeidet er imidlertid av beskjedent omfang og bærer preg av informasjonsutveksling, først og fremst fra Europaparlamentet til EFTA-parlamentarikerne. Uten om dette har det ellers ikke vært faste prosedyrer for kontakt fra norske myndigheter opp mot Europaparlamentet.

Som et resultat av Europaparlamentets stadig styrkede rolle i beslutningsprosessen har Norge, særlig etter Lisboa-traktaten i 2009, begynt å vie mer oppmerksomhet til Parlamentets arbeid. I en

egen tiltaksplan fra 2011 ble det lagt særlig vekt på styrke forholdet til Europaparlamentet. Norske prosesser opp mot Europaparlamentet retter seg i stor grad mot rapportørene i fagkomiteene (saksordføreren). EU-delegasjonen spiller en sentral rolle i dette arbeidet og har i de senere år trappet opp innsatsen blant ved å gi en av de utsendte et særskilt ansvar for å følge Parlamentet. Det har i den senere tid også vært økt kontakt mellom politisk nivå og sentrale personer i Europaparlamentet.

Stortinget har også styrket sitt arbeid overfor Europaparlamentet. Allerede i 1996 drøftet Stortinget om man skulle opprette et eget kontor i Brussel, slik mange andre nasjonale parlamenter hadde. Den gang var det ikke flertall for dette. I 2007 ble det omsider vedtatt, og i november 2010 åpnet kontoret. Det er opprettet en ny stilling i Stortingets administrasjon som blant annet skal følge Parlamentets arbeid, dels fra Norge og dels fra et kontor ved EU-delegasjonen. Samtidig har flere norske politiske partier også bånd til sine europeiske søsterpartier og partigruppene i Europaparlamentet.

Europaparlamentet er generelt en mer åpen og tilgjengelig institusjon enn Rådet. Komitédokumenter er fritt tilgjengelig for publikum, og blir tidlig lagt ut på EPs nettsider. EP er generelt også mer åpne for synspunkter og innspill fra berørte parter. Europeiske interessegrupper er en viktig informasjonskilde for EP og det er også bred kontakt med andre aktører, herunder tredjeland som Norge. Slik sett er Europaparlamentet godt egnet for uformell kontakt og påvirkningsarbeid.

Det er imidlertid mange som kjemper om parlamentarisk oppmerksomhet og norske myndigheter må konkurrere med en rekke aktører som i større grad kan påberope seg å forsvare europeiske interesser. Europaparlamentets rolle påvirkes også av en rekke beslutninger fattes gjennom uformelle «trialog-forhandlinger», hvor nøkkelpersoner i EP og Rådet, assistert av Kommissjonen, utformer kompromissløsninger, som senere blir formelt vedtatt i de respektive institusjoner.

9.4 Norske aktører i Brussel

9.4.1 Oversikt

En stor og voksende gruppe nordmenn i forvaltningen, organisasjoner, selskaper m.m. er involvert i løpende arbeid opp mot EUs institusjoner i Brussel. Mange av disse arbeider hjemmefra per

e-post, telefon og med reiser til Brussel for møter og aktiviteter.

En gruppe nordmenn har også sitt daglige virke i Brussel der de på forskjellige måter jobber opp mot EU/EØS-systemet. Denne gruppen omfatter mange kategorier. For det første den norske delegasjonen (ambassaden) til EU. Her finner vi det statlige Norges utsendte.¹¹ For det andre er det de nordmennene som jobber i EFTA-institusjonene: EFTA-sekretariatet, EFTAs overvåkningsorgan (ESA), Financial Mechanism Office (FMO).¹²

EFTA-sekretariatet i Brussel er et sekretariat for medlemsstatene og kan i en viss forstand også forstås som en del av Norges utvidede apparat i Brussel. Samtidig er sekretariatet i et visst spenningsforhold til delegasjonen ettersom det også bistår Norges EFTA/EØS-partnere i forvaltningen av EØS-avtalen. De ansatte i ESA og FMO – og de norske ekspertene i Kommissjonen – har sin lojalitet til sine respektive institusjoner og jobber ikke med norsk europapolitikk som sådan. Særlig for ESAs del er de mer av en «motpart» i en del saker – men de kan likevel være viktige å ha på innsiden av systemet. En tredje gruppe nordmenn som arbeider i Brussel er nasjonale eksperter i EU-institusjonene. Nordmennene som arbeider ved EU-delegasjonen, i EFTA-institusjonene og som nasjonale eksperter og EUs institusjoner utgjør tre omtrent like store grupper på omkring 50 personer.

Dertil kommer representanter for andre norske aktører. Stortinget, Toll- og avgiftsdirektoratet, Forskningsrådet og de seks regionskontorene. Av organisasjoner har LO, NHO og KS fast kontor med norske ansatte. Flyktningehjelpen er også representert i Brussel og det samme er Actis – paraplyorganisasjonen for frivillige organisasjoner innenfor rusfeltet. Bellona har fire ansatte som arbeider opp mot EU, men regner seg ikke til den norske enklaven, og opererer helt selvstendig.

Videre er det en rekke norske selskaper som har kontor i Brussel (Statoil, Orkla, Telenor, Statkraft, Statnett, Hydro, Yara, Agder Energi, Energi Norge), og som i stor grad jobber opp mot EU-sys-

¹¹ Norge har også en delegasjon til NATOs hovedkvarter i Brussel, med 17 ansatte, men de sitter atskilt fra delegasjonen til EU, og har relativt liten faglig kontakt, men det kan være tette personlige kontakter. Norge har også en bilateral ambassade i Brussel som er samlokalisert med EU-delegasjonen i Norway House. Ambassaden og EU-delegasjonen samarbeider og Norges ambassadør til Belgia er i tillegg nestleder ved delegasjonen.

¹² EFTA-domstolen holder til Luxembourg.



Figur 9.6 Place Lux

Place Luxembourg, like ved Europaparlamentet, er møteplassen for mange når kontortiden er over.
Tegning: Per Elvestuen

temet. Det varierer om disse har nordmenn ansatt eller bare EU-borgere. Videre finnes det tre norske kontorer i Brussel som driver rådgivning (lobby/advokat) – Brusselkontoret, Thorvik, Schjødt. Utover dette er det også en del nordmenn ansatt i internasjonale eller utenlandske selskaper i Brussel.

Tilstede i Brussel er også et pressekorps som dels dekker EU, men også Europa mer generelt. For tiden har NTB, NRK, Aftenposten, Stavanger Aftenblad og Dagbladet korrespondenter i Brussel. I tillegg kommer regionavisenes felleskorrespondent og noen få frilansere (se kapittel 12).

Ved siden av de vanlige ansatte i forvaltning, organisasjoner og selskaper finnes det også til en hver omkring 15 norske praktikanter i Brussel. Praktikantene arbeider i kortere perioder – sjelden mer enn et halvt år et sted – og som regel i forbindelse med et studieførlop. Praktikantene mottar ikke normal lønn. De norske praktikantene arbeider i all hovedsak ved EU-delegasjonen,

EFTA-institusjonene og regionskontorene. Praktikantopphold ved EU-institusjonene er normalt ikke tilgjengelig for nordmenn.

Til sammen er det vel 200 nordmenn som representerer norske myndigheter og organisasjoner i Brussel, eller som på annen måte jobber i EU/EØS-systemet. Disse menneskene utgjør en form for norsk koloni, men det er ikke snakk om noen enhetlig gruppe. Nordmennene i Brussel har ulike roller og representerer ulike interesser. Antallet nordmenn i Brussel er lite sammenlignet med flere av EU-statene.

Om man ser på de nordiske EU-landene er deres EU-representasjoner betydelig større enn den norske, som vist i tabell 9.1. Den største forskjellen er likevel antallet ansatte fra de nordiske EU-landene i EU-institusjonene. De som er ansatt i EUs institusjoner er naturligvis ikke representanter for sitt hjemland, men skal arbeide for å fremme EU institusjonenes interesser. Studier

Boks 9.4 Oversikt over norske aktører i Brussel

- EU-delegasjonen og den bilaterale ambassaden (totalt 55 med lokalansatte)
- EFTA-sekretariatet (24 nordmenn av totalt 57 ansatte ved avdelingene i Brussel)
- Financial Mechanism Office (26 nordmenn av totalt 55 ansatte)
- EFTAs overvåknings organ (23 nordmenn av totalt 68 ansatte)
- Nasjonale eksperter (44 – et fåtall arbeider i Luxembourg)
- Stortinget (én utsending som pendler mellom Oslo, Brussel og Strasbourg)
- Toll- og avgiftsdirektoratet (1 utsending)
- Seks regionskontorer (til sammen ca. 20 ansatte)
- KS (4 ansatte)
- LO (2 ansatte)
- NHO (4 ansatte)
- Forskningsrådet (1 ansatt)
- Bellona (4 ansatte)
- Flyktningehjelpen (1 ansatt)
- Actis (1 ansatt)

viser likevel at disse kan være nyttige kontaktpunkter for eget hjemland.

Tallene i tabell 9.1 representerer kun ansatte i Europaparlamentet og Kommisjonen (og ikke samtlige ansatte kategorier). I tillegg kommer de nordiske landenes ansatte i øvrige EU-institusjoner. I Brussel gjelder dette i første rekke Rådets sekretariat, Den økonomiske og sosiale komité og Regionskomiteen. Dertil kommer en lang rekke andre institusjoner og organer utenfor Brussel som blant annet EU-domstolen, Den europeiske sentralbanken og EU-byråer. Sveriges utenriksde-

partement anslår på sine nettsider at det til sammen arbeider omkring 1200 svensker ved EUs institusjoner. Ettersom Finland og Danmark har omtrent like mange ansatte som Sverige i Kommisjonen og Europaparlamentet kan man forvente at også disse landene totalt har omkring samme antall i EUs institusjoner.

Norge har ingen eller svært få fast ansatte i EUs institusjoner. Her er Norges eneste mulighet å sende såkalte «nasjonale eksperter», og den er brukt i betydelig grad, slik at vi her ligger omtrent på nivå med de nordiske EU-statene.

Et annet forhold er at nordmenn som arbeider i Brussel har stor «turnover». Svært få er der i faste stillinger. De ansatte på delegasjonen er utstasjonert i samme perioder som på utenriksstasjoner ellers, hvilket vil si mellom to og seks år for de aller fleste. De norske nasjonale ekspertene i Kommisjonen er også på kortvarige kontrakter på typisk to år. Det samme gjelder EØS/EFTA-systemet der de ansatte kun får kortvarige åremål (normalt tre år med mulighet for én fornyelse). Dette skiller seg fra EU-institusjonene, der de ansatte er fast ansatt og kan være der i lengre perioder i ulike stillinger. Konsekvensen av åremålskontraktene i er at det i realiteten knapt nok finnes noen norske europabyråkrater som har mer enn noen ganske få års erfaring.¹³

9.4.2 Norges delegasjon til EU

EU-delegasjonen representerer norske myndigheter overfor EU. EU-delegasjonen har få formelle plikter og ikke noe klart formulert mandat. Delegasjonen arbeider ut fra en serie instruksjer og sig-

¹³ Det er en liten knippe nordmenn som har vært i Brussel over lengre tid, og som gjerne har rotert mellom institusjonene, og jobber vekselvis for delegasjonen, EFTA-sekretariatet og ESA (og så eventuelt samme runden igjen). Disse personene besitter ofte stor erfaring. Men dette er ingen enkel situasjon. Den nordmannen som trolig har lengst erfaring i Brussel er LOs stedlige representant, som har vært der i 20 år.

Tabell 9.1 Nordiske EU-delegasjoner og ansatte i EU-institusjoner

	Delegasjon til EU	Nasjonale eksperter	Kommisjonen	Europaparlamentet
Sverige	Ca. 125	Ca. 60	529	184
Danmark	Ca. 80	Mål om 50	408	185
Finland	Ca. 100	Opp til 25	527	219
Norge	55	44	0	0

Kilde: Tallene er fra Kommisjonen, Europaparlamentet og landenes utenriksdepartementer.

Boks 9.5 Den «norske kolonien» i Brussel

Det er mange interessante trekk ved det norske miljøet som har vokst frem omkring EU-institusjonene i Brussel. Utvalget ba Kjetil Wiedswang og Per Elvestuen om å skildre den norske kolonien i Brussel i tekst og bilder. Deres skildring er presentert i fortellingen *plux. Hovedsakelig harmløs. Den norske modellen i Brussel*.¹ Her følger et utvalg fra deres «gonzo-journalistiske» beretning om den norske kolonien i Brussel:

«Da Norge på 1990-tallet ble med i det Europeiske Økonomiske Samarbeidsområdet, sluttet Europaunionen å være utenriks og ble norsk politikk. Etter hvert som nasjonen oppdaget hvordan dette hang sammen, vokste den norske EU-delegasjonen i Brussel til å bli Norges største ambassade – og et speil av departementene hjemme i Oslo. Samtidig opprettet LO og NHO, KS, Statoil, Hydro, avholdsfolket, norske regioner og mange flere kontorer i EU-hovedstaden.»

«I kvartalene rundt Place du Luxembourg (plux på twittersk) – den unge europaelitens vannhull, ryktebørs og sjekkested – er det vokst frem en miniatyrtugave av «den norske modellen» i eksil.»

«I dag er det et par hundre nordmenn som på heltid lytter i EU-korridorene, er vertskap for talløse norske delegasjoner på Brussel-besøk og forsøker å påvirke unionen. De fleste opplever at Europa betraktet fra Brussel ser annerledes ut enn Europa sett fra Norge – og at Norge sett fra Brussel virker annerledes enn Norge sett fra Bestum, Bergen eller Brønnøysund.»

«Grovt sett har de fleste av dem tre oppgaver: a) Finne ut hva i himmelens navn det er som

foregår. b) Drive kombinert reisebyrå & folkeopplysningskontor for politikere, byråkrater og faglige tillitsmenn som lurer på hva som foregår. c) Forsøke å påvirke det som foregår. Det er de to først jobbene tar mest tid for de fleste.»

«På EUs ekspertgruppemøter sitter nordmennene nederst ved bordet. Bordet er i årene etter at EØS-avtalen ble inngått blitt stadig større, men nordmennenes posisjon er den samme, nærmest døren. De får ordet sist, når de fleste andre er gått lei – og de må gå før avstemningen. Hvis de overhodet er invitert til møtet.»

«I EU-systemet synes man nordmenn er en eksemplarisk flokk ikke-medlemmer. Eneste bekymring er at vi skal begynne å gå i utakt, noe eurokratene sterkt fraråder.» Hvis du er en mus og går til sengs med en elefant, da bør du unngå at elefanten snur seg for ofte i sengen,» sa en av dem.»

«Ingen nordmenn har toppjobber i Brussel av typen som gir europeisk glans og status, men blant nordmennene som er i byen finnes likevel en følelse av kollektiv rikdom. Det er tryggheten om at bak og i bunnen finnes en rik velferdsstat.»

«De fleste nordmenn som er utstasjonert i Brussel mener Norge bør bli medlem av EU. Slik var det før og slik er det nå. *It's the only show in town*. Å unngå enhver smitte av Europa-tanker er vanskelig å unngå, hvis en oppholder seg på stedet over lengre tid, men hjertet ligger tross alt nærmest lommeboken og i lommeboken ligger trygdekortet med konto i oljefondet.»

¹ Wiedswang, K. og Elvestuen, P. (2011) *plux. Hovedsakelig harmløs. Den norske modellen i Brussel*, Europautredningen, rapport nr. 14.

naler samt de overordnede målsetningene i for europapolitikken. Generelt kan man si at når en sak blir viet oppmerksomhet fra politisk ledelse i Norge arbeider delegasjonen lojalt for å følge dette opp. Når de politiske signalene er svakere har imidlertid delegasjonen relativt stor handlefrihet.

To sentrale og styringsdokumenter for delegasjonens arbeid er St.meld. nr. 23 (2005–2006) og den årlige virksomhetsplanen. I førstnevnte understrekes det at «EU-delegasjonen har et særskilt ansvar for å varsle om nye initiativ og pros-

ser» og at delegasjon samtidig skal være et kompetansesenter for hele forvaltningen.» Videre heter det at «EU-delegasjonen spiller en spesielt viktig rolle for å sikre samordning og innflytelse.» Ifølge Europameldingen skal EU-delegasjonen også være «et kompetansesenter for hele forvaltningen.»

EU-delegasjonen beskriver selv sine hovedoppgaver slik:

- Å følge utviklingen i EU-samarbeidet på områder som er viktige for Norge, og å rapportere om dette

- Å fremme norske bidrag, synspunkter og innspill overfor EU-institusjonene, EFTA-sekretariatet og EFTA-landenes overvåkningsorgan ESA
- Å bidra til å identifisere og utnytte fullt ut norsk handlingsrom i EØS-avtalen, Schengen-samarbeidet og det utenriks- og forsvarspolitiske samarbeidet med EU
- Å bidra til økt kunnskap og kompetanse om EU/EØS-spørsmål i Brussel og i Norge

I tillegg spiller EU-delegasjonen en viktig rolle i koordineringen av norske myndigheters arbeid opp mot EUs institusjoner. I noen tilfeller får EU-delegasjonen, på grunn av de mange representerte departementer ved delegasjonen, også rollen som meklerinstans mellom ulike nasjonale interesser.

Det løpende arbeidet ved delegasjonen dreier seg i stor grad om å danne et best mulig grunnlag for å fremme norske interesser overfor EU-institusjonene og EUs medlemsstater. Norges formelle adgang til å delta direkte i utformingen av EØS-relevante tiltak, er knyttet til saksforberedelsen under Kommisjonen. Derfor dreier mye av arbeidet for de ansatte ved EU-delegasjonen om å *forstå og formidle* status på saker som behandles i de EU-institusjoner Norge *ikke* har adgang til – i første rekke Rådet og Europaparlamentet, og i Kommisjonen i saker som er forbi forberedelsesstadiet eller der man ikke har hatt et innledende stadium med nedsettelse av en arbeidsgruppe eller lignende.

Store deler av arbeidet kan karakteriseres som et slags *diplomatisk etterretningsarbeid*. Reell innsikt i de avgjørende interesser og hvem som målbærer og hevder dem, får man bare ved samtaler og møter med kolleger i medlemsstatenes delegasjoner i Brussel, lederne for arbeidsgruppene i Rådet fra det sittende, foregående og kommende formannskapsland, ansatte i rådssekretariatet som arbeider løpende med sakene over tid, kommisjonsfolk på forskjellige nivåer og ansatte og politikere i Europaparlamentet som håndterer sakene.

I tillegg til den løpende utviklingen av EU-delegasjonens nettverk i Brussel, er en annen hovedoppgave å knytte dette nettverket direkte til forvaltningsfolk og politikere *i Norge*. I og med at Norge i liten grad i EØS har noe inntak til prosessene etter at en eventuell arbeidsgruppe har levert et forslag til Kommisjonen, må dette nettverket for Norges del dannes fra bunnen av og vedlikeholdes kontinuerlig. Dette gjøres ved å invitere til møter av forskjellige slag i Norge eller i

Brussel mellom forvaltningsfolk og politikere fra Oslo og forvaltningsfolk og politikere fra EU-institusjonene. EU-delegasjonens ansatte må videre være kontinuerlig oppdatert på status på det aktuelle feltet i Norge. Det er derfor vanlig at delegasjonens ansatte jevnlig både briefes og briefes av aktuelle myndigheter i Norge.

De ansatte ved delegasjonen trekkes ofte også direkte inn i utformingen av de posisjoner man tar på norsk side, ved at det gis råd for eksempel i forbindelse med innberetninger som beskriver status i en sak. Videre gis det fra EU-delegasjonen råd om hvordan man bør gå frem i en sak for å hevde norske interesser overfor EU-institusjonene og medlemsstatene. Dette kan innebære et omfattende påvirkningsarbeid i en rekke kanaler, også i medlemsstatenes hovedsteder.

EU-delegasjonens ansatte brukes videre i stor utstrekning i EU-delegasjonens omfattende *informasjonsarbeid*, for eksempel ved besøk fra skoleklasser og politikerdelegasjoner som kommer til Brussel for å lære om Norges forhold til EU.

Det løpende arbeidet til EU-delegasjonens ansatte som arbeider med justis- og migrasjonsspørsmål med tilknytning til Schengen-samarbeidet, skiller seg fra EØS-arbeidet beskrevet ovenfor. På dette området deltar Norge i stor grad på lik linje med EUs medlemsstater i behandlingen av sakene i Rådet. Det betyr at man arbeider direkte med sakene som går i Rådet ved deltakelse i og forberedelser til møter på alle nivåer i rådsstrukturen – fra arbeidsgruppemøter til de politiske møtene hvor politiske ledelse fra det norske Justis- og politidepartementet deltar. På dette feltet deltar man således fullt ut i dokumentflyten både ved EU-delegasjonen og i Oslo, og nettverkene i Rådet på alle nivåer er umiddelbart tilgjengelig under møtene.

Delegasjonen er med sine 35 diplomater (totalt 55 medarbeidere) Norges desidert største utenriksstasjon. FN-delegasjonen og Generalkonsulatet i New York som kommer på andreplass har til sammenligning kun 22 utsendte. Det er imidlertid ikke kun størrelsen som gjør EU-delegasjonen spesiell. Kun om lag en tredjedel av de utsendte er fra Utenriksdepartementet. Resten er spesialutsendinger fra norske fagdepartementer. Samtlige norske departementer med unntak av Kulturdepartementet og Statsministerens kontor er representert ved en eller flere slike fagråder. Fagrådene er lytteposter for sine respektive hjemlige departementer og samtidig departementenes forlengende arm i Brussel. EU-delegasjonen fremstår derfor nærmest som en slags sentralforvaltning i miniatyr. Ingen steder i norsk forvaltning er

Boks 9.6 De utsendte ved EU-delegasjonen fordelt på fagområder

- Landbruk og mat: 2
- Fiskeri: 2
- Forskning og utdanning: 2
- Forsvar og sikkerhet: 2 (+ 1 rådgiver)
- Helse, arbeid, sosial: 2
- Likestilling og ikke-diskriminering: 1
- Industri, næring: 1
- Finans: 3
- Internasjonale relasjoner: 5 (UD)
- Justis, innenriks: 4
- Konkurrans, forvaltning: 2
- Miljø, klima, energi: 3 (+ 1 rådgiver)
- Regional: 1
- Transport, post og tele: 2
- Informasjon: 1
- I tillegg kommer de utsendte i delegasjonens ledelse

så mye forskjellig spisskompetanse samlet, og ingen steder er det så mye koordinering mellom ulike fagområder.

EU-delegasjonen har under EØS-avtalen stadig utvidet og intensivert sitt arbeid. Gjennom årene har delegasjonen utviklet seg til å bli en kunnskapstung, spesialisert og nettverksorientert organisasjon. Delegasjonen har unik tilgang på verdifull informasjon, og dens råd veier derfor tungt når viktige beslutninger fattes i Oslo. EU-delegasjonen har i de senere år også utviklet seg i retning av å bli et norsk samlingspunkt i Brussel.

Antall spesialråder og fagområder som dekkes har ekspandert kraftig i årene med EØS-avtalen. Antallet utsendte har steget fra 32 i 2000 til 41 i dag. Flere i delegasjonens administrasjon har i det samme tidsrom gått over til å bli lokalt ansatte hvilket innebærer at veksten i fagråder nok har vært enda større. Budsjettene har også økt i perioden og i 2011 hadde delegasjonen en budsjett-ramme på 23 millioner, men fagrådene belastes fagdepartementenes budsjetter.

Organisering og oppgaver

Delegasjonen i Brussel ledes av en EU-ambassadør som er ansvarlig for all kontakt mellom Norge og EU og som har instruksjonsmyndighet overfor norske representanter som deltar i møter i EU. I september 2011 overtok assisterende utenriksråd

Atle Leikvoll stillingen som norsk EU-ambassadør etter Oda Helen Sletnes som gikk over til å bli president i ESA. Den øvrige ledelsen ved delegasjonen er også utsendt fra Utenriksdepartementet.

De fleste av spesialrådene er embetsmenn som kommer fra stillinger som underdirektør, avdelingsdirektør eller ekspedisjonssjef i sine hjemlige departementer, og som ofte i tillegg har internasjonal erfaring. Fagrådene er organisert i 13 fagområder, som delvis følger departementsstrukturen i Norge og delvis sektorinndelingen i Rådet. Fagrådernes arbeidsoppgaver fastsettes av departementene i samråd med fagrådene selv og ledelsen ved delegasjonen. Fagrådene kan derfor i nokså stor grad påvirke egne arbeidsoppgaver og målsetninger. Ved siden av fagrådene og de UD-utsendte er det lokalt ansatte rådgivere, praktikanter og administrativ personell.

EU-delegasjonen driver et omfattende informasjonsarbeid, både mot norske målgrupper, EUs institusjoner og ulike internasjonale aktører i Brussel. En hyppig oppdatert hjemmeside på



Figur 9.7 Rapport om den norske kolonien i Brussel

Vinteren 2011 innhentet utvalget en gonzojournalistisk rapport om det norske eksilmiljøet i Brussel fra Kjetil Wiedswang, med illustrasjoner av Per Elvestuen. Den ble trykket som nr. 13 i serien med eksterne utredninger, og ligger også i pdf på utvalgets hjemmeside (europautredningen.no).

norsk og engelsk samt et ukentlig nyhetsbrev er viktige informasjonskanaler. Presse- og informasjonsarbeidet er et prioritert område ved stasjonen, og siden 2006 er antall personer som jobber med intern og ekstern kommunikasjon økt fra en til seks personer (informasjonsråd, to informasjonsrådgivere og tre studentpraktikanter). Delegasjonen har i den senere tid også arbeidet for å bli mer åpen. Det etterlyses likevel fortsatt større åpenhet og tilgang til informasjon fra delegasjonens side, blant annet når det gjelder publisering av postjournaler.

Delegasjonen driver også annen utadrettet virksomhet i form av konferanser, seminarer, åpne møter og foredrag. Disse arrangeres gjerne i samarbeid med tenketanker, Europaparlamentet, Kommisjonen, andre lands representasjoner i Brussel med mer. EU-delegasjonen bruker mye av sin kapasitet på å ta imot besøk fra ulike norske grupper, det være seg skoleklasser, studenter, lokal og regional forvaltning, næringsliv, frivillige organisasjoner, interessentgrupper, journalister og politikere. Det totale antall besøkende til EU-delegasjonen har økt betydelig, fra omkring 2 500 på slutten av 1990-tallet til mellom om lag 6 500 i 2010. Antall besøk fra politisk ledelse og stortingskomiteer har også økt i den senere tid.

Nettverk og kontakter blir sett på som avgjørende for å få tilgang på nødvendig informasjon og dokumenter. Delegasjonen bruker derfor store ressurser på nettverksbygging og evne til å bygge relasjoner vektlegges også ved rekruttering av fagråder. Gjennomgående oppgir EU-delegasjonens utsendte å ha et nettverk på mellom 30–40 personer, og det er særlig ansatte ved EU-lands delegasjoner (spesielt de nordiske) og i Kommisjonen og rådssekretariatet som vurderes som viktige kontakter.¹⁴ Den norske EU-delegasjonen er mer avhengig av uformelle kontakter og nettverk fordi Norge ikke har de samme offisielle kontaktpunktene og mulighetene til deltakelse som EUs medlemsland. I sitt virke og i sin arbeidsform har EU-delegasjonen derfor mange likhetstrekk med de mange lobbyorganisasjonene som holder til i Brussel.

De utsendte ved EU-delegasjonen får ofte et noe annet perspektiv på EU enn de i sentralforvaltningen hjemme. Å være i Brussel og arbeide opp mot EU gir bedre innsikt i og forståelse for prosessene i EUs og de løsningene som utformes. I forskningen tales det gjerne om at det er en viss

tendens til at noen kan *go native* («bli innfødt») i betydningen at man ved å jobbe i og opp mot EU-institusjonene i sterkere grad begynner å identifisere seg de felleseuropeiske mål og i mindre grad med hjemlandets særinteresser. Det er sikkert visse tendenser til dette også blant norske tjenestemenn. Noen av de utsendte tjenestemenn er nok i større grad pådrivere for europeisk samarbeid og norsk deltakelse enn hva tilfellet er for hele forvaltningen som sådan. Samtidig opplever de utstasjonerte også sterkere i det daglige at Norge ikke er med i store deler av EU-samarbeidet.

Huset

Opptrappingen av aktiviteten ved EU-delegasjonen har skjedd samtidig med en omfattende oppgradering av delegasjonens lokaler. Det tok seks år og 200 millioner kroner å kjøpe og oppgradere kontorbygningen i Rue Archimède 15–17 som i januar 2009 ble gjenåpnet som Norway House (Norges hus). Bygningen har huset Norges ambassade og EU-delegasjon siden 70-årene og ble kjøpt av Statsbygg i 2003. I følge St.meld. nr. 23 var «[o]ppgraderingen av EU-delegasjonens lokaler viktig for å skape et samlende punkt for norske aktører og bidra til økt synliggjøring av Norge i Brussel.» Med byggets nye fasade skal arkitektene ha ønsket å bryte opp i den byråkratiske stilen som råder i EU-kvarteret uten å skille seg ut på en arrogant måte. Innvendig er også delegasjonen totalrenovert og fremstår som en av de mest påkostede og utsmykkede norske utenriksstasjoner.

Norway House har en av Brussels mest sentrale beliggenheter, rett over gaten for Kommisjonens hovedkvarter Berlaymont og med utsikt mot kommisjonspresidentens kontor. I boken «Representativt – bygninger i norsk utenriksstjeneste» av Hugo Lauritz Jenssen beskrives EU-delegasjonens beliggenhet slik:

«Hovedlaboratoriet for det politiske prosjektet Europa ligger som en prustende drage på dørstokken til Norges EU-delegasjon. Det er kun 32 meter fra Norges hus i Rue Archimède til Berlaymontbygget. Standhaftig tviholder Norge på sin posisjon i randsonen av Europa. Intim avstand. Utenfor, men på kloss hold.»

Om lag 70 prosent av kontorbygningen på 13 etasjer disponeres av EU-delegasjonen og den Norske ambassaden til Belgia. I tillegg holder Stortingets nyåpnede Brussel-kontor til i huset. Det samme gjør en representant fra Toll- og

¹⁴ Clausen, U. (2007) *Den norske EU-delegasjonen. Et lydlig instrument eller en autonom aktør?* Masteroppgave, Institutt for statsvitenskap UiO, 2007.



Figur 9.8 Det norske hus

Det norske hus ligger rett over gaten for EUs hovedkvarter. Vi ser at Kommisjonens fasade speiles i vinduene på bygningen.
Foto: Den norske EU-delegasjonen

avgiftsdirektoratet samt to av de norske regionkontorene. Videre huser bygget representanter for de norske bedriftene Hydro, Statkraft, Orkla og Agder energi, samt Energibedriftenes landsforening. Enkelte av de norske organisasjonene i Brussel foretrekker imidlertid å heller være lokalisert hos sine europeiske paraplyorganisasjoner, snarere enn å være i huset.

9.4.3 Norske nasjonale eksperter

Siden Norge ikke er med i EU har nordmenn normalt ikke mulighet for å bli ansatt i EUs institusjoner. Gjennom EØS-avtalen har imidlertid Norge anledning til å delta i EUs ordning med å tilby nasjonale eksperter (seconded national expert – SNE). De nasjonale ekspertene betales og lånes ut til EU-institusjonene fra nasjonale forvaltninger i EUs medlemsland, EFTA/EØS-land, kandidatland og mellomstatlige organisasjoner.

Ekspertene er såkalt «sekondert», hvilket betyr at lønn og andre utgifter i forbindelse med oppholdet bæres av norske myndigheter. Under kontraktperioden, som har en maksimum varighet på fire år, utfører de nasjonale ekspertene som regel samme typer arbeidsoppgaver som Kommisjonens faste ansatte på samme nivå. Norske myndigheter har ikke noen instruksjonsmyndighet.

De norske nasjonale ekspertene arbeider i all hovedsak for kommisjonens Generaldirektorater i Brussel og Luxembourg. Per mai 2011 hadde Norge 44 nasjonale eksperter i Kommisjonen og tre i EU-byråer. Antallet nasjonale eksperter har gått noe ned fra 2008 da Norge hadde nærmere 60 nasjonale eksperter. Norge har ikke hatt tilgang til å sende nasjonale eksperter til i rådssekretariatet eller EU-domstolen, men hadde i en periode fra 2006 en nasjonal ekspert i Europaparlamentet.

De fleste av de norske nasjonale ekspertene er såkalte «in kind»-eksperter, som er å regne som et budsjettmessig bidrag til EØS/EFTA-landenes deltakelse i EU-programmer. Resten er eksperter «sekondert» på grunnlag av bilaterale avtaler mellom den enkelte virksomhet og EU-institusjonen.

Det var totalt 1098 nasjonale eksperter ansatt i Kommisjonen i 2011 og de utgjorde dermed et betydelig tilskudd til EUs administrative kapasitet. Av disse var 44 nordmenn, dette utgjør altså 4 prosent av samtlige.¹⁵

Nasjonale eksperter er etterspurt av Kommisjonen av flere grunner. Ordningen gir Kommisjonen relativt rask og fleksibel tilgang på personell og ekspertise på saksområder hvor de selv kan

være tynt bemannet. Nasjonale eksperter ansettes også raskt og fleksibelt etter behov. Videre kan ordningen gi Kommisjonen nyttig informasjon om medlemslandene (og tredjeland), og det kan samtidig gi Kommisjonen en mulighet til på sikt å påvirke de ulike nasjonale administrasjonene innenfor bestemte saksområder.

I Norge har de nasjonale ekspertene blitt sett på som nyttige virkemiddel i europapolitikken. Det blir sett på som en mulighet for å få innsyn og førstehåndskunnskap om EUs politiske prosesser og de kan også medvirke på utformingen av EUs politikk. Det er imidlertid klare begrensinger for hvordan de nasjonale ekspertene kan brukes. Ekspertene er under sitt opphold underlagt Kommisjonens instruksjonsmyndighet og lojalitetsplikt, og skal ikke pålegges arbeidsoppgaver hjemmefra, eller brukes til å fremme nasjonale interesser.

Undersøkelser¹⁶ har da også vist at norske nasjonale eksperter under sitt opphold i Kommisjonen i liten grad identifiserer seg med norske departementer og direktorater (11 prosent). Sterkest er tilhørigheten til Kommisjonen og særlig det Generaldirektorat de er tilknyttet. De har også sterk tilhørighet til egen profesjon og eget saksområde.

Det er likevel mulig for utsenderlandet å dra nytte av den kompetanse, nettverk og tilgang på informasjon som eksperten har under sitt opphold. Ordningen gir et kontaktpunkt inn i EU og representerer også en god mulighet for å styrke EU-kompetansen i norsk forvaltning og for å bygge opp kontakter og nettverk i EU-systemet. Samtidig kan de nasjonale ekspertene kan også bidra til å øke forståelsen for EØS, norske forhold og utfordringer internt i EUs institusjoner.

Evalueringer av den norske ordningen og håndteringen har påpekt flere forbedringsmuligheter, ikke minst når det gjelder utnyttelse av de nasjonale ekspertenes opparbeidede kompetanse ved hjemkomst. Det er også blitt påpekt at Norge i mindre grad enn andre land er strategiske med hensyn til hvem som rekrutteres som nasjonal ekspert og hvor de blir plassert i Kommisjonen.¹⁷

9.4.4 Norske ikke-statlige aktører

Det er i dag et 20-talls ikke-statlige norske aktører med representasjon mot EU i Brussel. De ikke-

¹⁵ Difi (2011) *Norges nasjonale eksperter i Kommisjonen*.

¹⁶ Egeberg, M. og Trondal, J. (2011) *Forvaltningsmessige konsekvenser av EU/EØS. Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk*, Europautredningen, rapport nr. 1.

¹⁷ Difi (2011) *Norges nasjonale eksperter i Kommisjonen*

statlige aktørene i Brussel omfatter norske regioners Brussel-kontorer, korporative representanter, forskjellige interesseorganisasjoner, større bedrifter, samt enkelte konsulent- og advokatfirmaer. De norske aktørenes Brussel-kontorer ble hovedsakelig opprettet i periodene 1990–1994 og 2000–2005. I tillegg til aktørene med representasjon i Brussel driver en rekke norske aktører EU-rettet arbeid fra Norge.

Utvalget har innhentet viser en ekstern utredning av de ikke-statlige norske aktørers virksomhet overfor EU.¹⁸ Utredningen viste at EUs politikk er av stor betydning for utforming av rammebetingelser og regelverk for en rekke norske bedrifter og organisasjoner, og at de derfor hadde etablert seg i Brussel for å drive ulike former for påvirknings- og medvirkningsarbeid. Det viktigste formålet med aktiviteten i Brussel var *informasjonsinnhenting*, enten de jobber fra Brussel eller fra Oslo. Noen aktører søkte i tillegg å påvirke EUs beslutningsprosesser gjennom lobbyvirksomhet.

Den klart viktigste EU-institusjonen for norske ikke-statlige aktører var Kommisjonen, mens Europaparlamentet var nevnt som nest viktigst. Ifølge aktørene var det viktig for disse organisasjonene å arbeide gjennom europeiske paraplyorganisasjoner. Medvirkning i en tidlig fase ble også ansett som spesielt viktig.

Betydningen av den norske delegasjonen og norske statlige institusjoner blir rangert forholdsvis lav, sammenlignet med andre typer av kanaler. Det samme gjaldt for EFTA og ESA. Det var imidlertid noe forskjell mellom aktørene i vurdering av betydningen av kontakt med norske myndigheter. I større kriser var det særlig nyttig å arbeide med norske myndigheter. At de offentlige institusjonene oppfattes som lite relevante skyldes først og fremst at norske organisasjoner og selskap har ofte egne kontakter i EU-systemet og i EUs medlemsland. Blant annet har flere av de norske aktørene ofte mer direkte adgang til EUs beslutningsprosess gjennom datterselskaper i medlemsland eller gjennom europeiske søsterorganisasjoner og forbund.

Heller ikke når det gjelder informasjonsinnhenting ble den norske EU-delegasjonen vurdert som spesielt nyttig for norske aktører i Brussel. De fleste av interesseorganisasjonene pleier å få

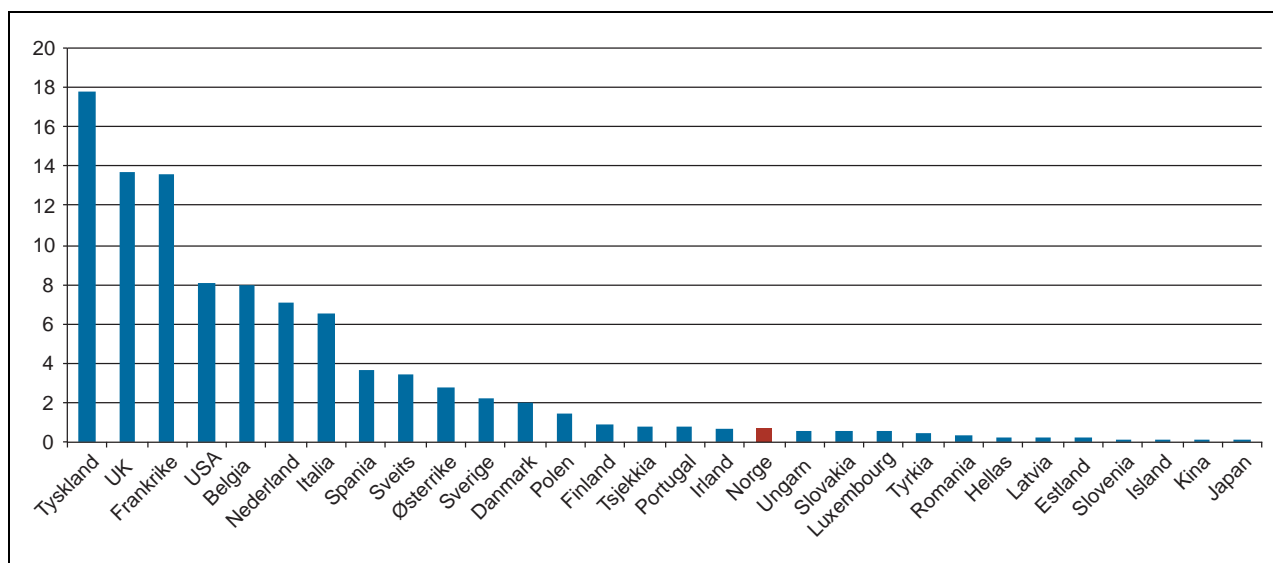
sin informasjon gjennom sine europeiske føderasjoner eller søsterorganisasjoner i medlemslandene, og de oppga at de gjerne var bedre informert enn representanter ved delegasjonen. Videre får de ofte også tilgang på informasjon tidligere. Noen aktører opplevde at de i møter med delegasjonen hadde mer å fortelle til delegasjonen, enn det de fikk av informasjon fra delegasjonen. At delegasjonen har lite informasjon å dele kan være et resultat av at delegasjonen i mange sammenhenger selv opptrer som en lobbyvirksomhet og tilegner seg informasjon underhånden som ikke uten videre kan videreformidles.

Siden en så stor del av arbeidet foregår gjennom europeiske nettverk og kontakter, inntar også norske ikke-statlige aktører i Brussel en mer samlet europeisk posisjon enn norske myndigheter. Et paradoks er også at de norske aktørene, på grunn av Norges tilknytningsform og manglende offisielle norske kanaler inn i EU-systemet, derfor kan opptre enda mer europeiske enn tilsvarende aktører fra EU-land. Bare halvparten av de norske ikke-statlige aktørene var registrert i Europaparlamentets frivillige lobbyregister og enda færre var registrert i Kommisjonens register.

Et flertall av de ikke-statlige aktørene som arbeider opp mot EU finner at Norges tilknytningsform virker begrensende på deres evne til å drive påvirkningsarbeid, sammenlignet med fullt medlemskap. Disse begrensningene er sett for eksempel i forhold til Sverige, og knytter seg først og fremst til mangelen på norske representanter i Europaparlamentet og Rådet og i andre EU-institusjoner som aktørene kunne kontakte. Samtidig ble det fremhevet at det kunne være manglende evne for Norge, over tid, til å bygge opp en grunnleggende forståelse av de norske interessene i de ulike delene av beslutningssystemet i EU.

Tilsvarende observasjoner er gjort i tidligere studier, hvor det blant annet er påpekt at representanter fra organisasjoner utenfor EU ikke alltid blir oppfattet som helt likeverdige deltakere i forskjellige europeiske sammenslutninger. Blant annet kunne de oppleve å havne bak i køen ved valg til lederposisjoner, ved utnevning av representanter i komiteer, utvalg m.v., samtidig som EU-utvidelsen hadde gjort kampen om oppmerksomhet og posisjoner sterkere. Videre ble det rapportert at norske representanter ofte oppfattes som mindre attraktive som kontakter for nettverksbygging og informasjonsutveksling enn representanter fra medlemsland. Dette fordi de som følge av fravær av nasjonale aktører i EU-institusjonene sjelden har særlig verdifull informasjon å «by på» og heller ikke kan påvirke noen

¹⁸ Eliassen, K. A. og Peneva, P. (2011) *Norwegian Non-Governmental Actors in Brussels 1980–2010, Interest Representation and Lobbying*. Europautredningen, nr. 5. Se også Oluf Langhelle and Thomas Laudal (2002) *The Role of NGOs in Norwegian-European Relations*. Rogalandforskning: 2002/321.



Figur 9.9 Oversikt over interesseorganisasjoner etter opprinnelsesland (prosent) (2010)

Kilde: Datasett hentet fra database EU Interest Group Population. Wonka, A., mfl. (2010) Measuring the Size and Scope of the EU Interest Group Population. *European Union Politics*, vol. 11 nr. 3.

stemme i Rådet eller Kommissjonen. Representanter for norsk fagbevegelse synes videre å ha blitt mer avhengige av nordiske søsterorganisasjoner som har bedre tilgang i EU-saker – via nasjonale myndigheter og representanter i EU-institusjonene – for å få gjennomslag på europeisk plan. Norske fagforbund oppgav også i mindre grad enn sine nordiske kolleger at nasjonalstatlige myndigheter og egen hovedorganisasjon var viktige i deres påvirkningsarbeid på europeisk plan.

Sammenlignet med andre land har Norge relativt få organisasjoner og ikke-statlige aktører representert i Brussel. En sammenlignende studie av interesseorganisasjoner etter opprinnelsesland viste at det var 15 norske, sammenlignet med for eksempel Sveits (73), Sverige (47) og Danmark (44).

For interessegrupper og ulike ikke-statlige aktører har europeisk integrasjon og Norges avtaler med EU også bidratt til å etablere en ny kanal for å fremme egne interesser og egen politikk. I stedet for bare å forsøke å påvirke nasjonale myndigheter, forsøker de også å påvirke EU og EUs medlemsland. Noen ganger er det ingen motsetning mellom interessene til de norske myndighetene og de ikke-statlige aktørene, mens det i andre sammenhenger kan det være betydelige interessekonflikter. På noen områder kan også de ikke-statlige aktørene ha lettere eller større formell adgang til beslutningsprosessen enn norske myndigheter, på andre områder er det omvendt. I et slikt politisk flernivåsystem reises

det en rekke spørsmål om forholdet mellom diplomati, demokrati og interesserepresentasjon.¹⁹

9.5 Norsk påvirkningsarbeid i praksis

I det påvirkningsarbeidet er det stor forskjell mellom de mange små løpende sakene og noen av de store enkeltsakene.

De aller fleste sakene er små saker som får begrenset oppmerksomhet og som håndteres i stor. Disse sakene kjennetegnes av at det løpende arbeidet med å påvirke eller medvirke prosessene i EU i all hovedsak er embetsstyrt. Her handler det i stor grad om å holde seg løpende orientert, og så gjøre en innsats der man får signaler om det – eller selv ta initiativ i saker. Det er gjerne ganske mye rom og behov for eget initiativ. I store deler av det løpende arbeidet handler det først og fremst om å innhente informasjon om hva som skjer i EU, og skrive rapporter om det hjem til norsk forvaltning. En gjennomgang av innberetningene fra delegasjonen tydeliggjør hvor stor vekt som legges på denne siden av arbeidet. Ofte signaliseres det hjem og det etterlyses politiske styringssignaler eller avklaringer. Noen ganger følges disse opp – andre ganger er det liten

¹⁹ Se Claes, D. H. (2003) EØS-avtalen mellom diplomati og demokrati, *Internasjonal Politikk*, vol. 61 nr. 3, s 275–302 og Eising, R. (2008) Interest groups in EU policy-making, *Living Reviews in European Governance*, vol. 3 nr. 4: <http://www.livingreviews.org/lreg-2008-4>, 1. desember 2011.

respons og det kan oppleves som å sende dokumentene ut i det store intet.

Men i perioden har det også vært noen store saker som har ført til omfattende politisk og administrativ mobilisering over lang tid, både fra embetsverket i Norge, fra næringer og fra myndigheter og interesseorganisasjoner. Disse sakene har vært å betrakte som skippertak. Her har det gjerne vært større kampanjer som har vært mer eller mindre koordinerte. Ulike kanaler og nivåer er benyttet for å fremføre budskapet, politisk og administrativt – opp mot EU-institusjonene i Brussel, men samtidig også opp mot utvalgte nasjonale hovedsteder i EU-landene. I noen tilfeller har det også vært koordinering mellom statlige og ikke-statlige aktører – og med bruk av ulike partinettverk

De store kampanjene har gjerne vært satt i gang i forbindelse med ulike «brannslukkingstiltak». Her har det gjerne vært større eller mindre kriser eller konflikter. Noen ganger kan det være at det er lovgivning under oppseiling i EU som vil være EØS-relevant og som norske myndigheter ikke mener er i Norges interesse. Eller det kan være noe Norge ønsker tillatelse til – typisk statsstøttetiltak. Noen slike saker er knyttet til for eksempel laksestriden (se kapittel 21.4.5), saken om differensiert arbeidsgiveravgift (se 18.3.2).

spørsmålet om CO₂-rensing på Kårstø og Mongstad (se kapittel 19) og ulike forsøk på å påvirke EUs maritime politikk der Norge hadde nasjonale eksperter som bidro i prosessen, og samtidig var det et samspill mellom myndigheter, forskning, næringsliv og ulike regional aktører.

En annen sak var den norske kampen for å forby private spilleautomater, og for å bevare det offentlige pengespillmonopolet (Norsk Tipping) – to rettssaker om dette for EFTA-domstolen i 2006–7. Fra norsk side ble det ansett som viktig å få så mange EU-stater som mulig til å støtte Norge med innlegg under rettsprosessen, for å vise at dette ikke var et norsk spørsmål, men et felles europeisk. Det var derfor en koordinert kampanje som ble satt i gang fra norsk sider til dette. Den var rettet inn på fire plan: (i) på politisk nivå, (ii) gjennom Kulturdepartementet som fagdepartement, som tok kontakt med fagdepartementene med ansvar for pengespill i andre EU-stater, dels direkte og dels gjennom det felles EU-nettverket for statlige pengespillmyndigheter, dels (iii) ved at norsk tipping tok kontakt med sine søsterselskaper i europeiske land og ba dem be sine myndigheter om å støtte Norge. Resultatet var at 10–12 EU-stater intervenerte til støtte.

En annen nyere sak er spørsmålet om endringer av reglene om forbrukerbeskyttelse. I denne



Figur 9.10 Norsk aktiv europapolitikk

Nærings- og handelsminister Trond Giske møter EUs kommissær for det indre marked og tjenester Michel Barnier i juni 2010.
Foto: Den europeiske union

saken ble det også lagt et ganske helhetlig løp med EFTA-posisjoner og et ytterligere norsk posisjonsnotat som ble omdelt i Brussel tidlig. Dette ble fulgt opp av nye posisjonsnotater fra EFTA og Norge etter at direktivforslaget var fremsatt. Under hele prosessen ble det i regi av EU-delegasjonen og EFTA-sekretariatet i Brussel avholdt en lang rekke møter med sentrale folk i Kommisjonen og parlamentet, samt med diplomater fra medlemslandenes delegasjoner i Brussel. På politisk nivå ble saken tatt opp med de skiftende rådsformannskapers ansvarlige ministre av barne- og likestillingsministeren, justisministeren og i en rekke møter på statssekretærnivå i Brussel og i medlemsstatenes hovedsteder. Under behandlingen i EU-institusjonene ble det løpende spilt inn justerte posisjoner fra norsk side, blant annet til komiteen for indre markedssaker i Europaparlamentet. Direktivet ble i EU vedtatt i juni 2011 med en rekke endringer sammenlignet med Kommisjonens opprinnelige forslag. Det er usikkert om den norske innsatsen for å endre direktivet har hatt betydning for direktivets endelige innhold, men det er klart at endringene som ble foretatt i direktivet underveis er i tråd med de norske interesser som har vært fremført i norske posisjonsnotater og under møter på embetsnivå og på politisk nivå.

En av de større kampanjene i de siste par årene har vært spørsmålet om Bankinnskuddsgarantien. Norge har siden 1996 hatt en innskuddsgarantiordning som dekker 2 millioner kroner per innskyter per bank. Under finanskrisen fremmet Kommisjonen i oktober 2008 et forslag hvor man tok sikte på å øke minimumsgarantien til 100.000 euro. EU foreslo totalharmonisering. Siden finansminister Kristin Halvorsen begynte å involvere seg i november 2008, har regjering og embetsverk forsøkt å påvirke ulike aktører i EU og medlemsstatene.²⁰ Det har vært en meget omfattende innsats fra den norske regjeringen i form av brevvekslinger, politiske møter, videokonferanser, m.m. Ifølge en oversikt per 1. oktober 2011 hadde Kristin Halvorsen og nåværende finansminister Sigbjørn Johnsen til sammen hatt omkring 20 politiske samtaler om saken i forskjellige sammenhenger. Videre hadde de to ministrene sendt til sammen 24 brev til finansministre i EUs medlemsland, Kommisjonen og medlemmer av Europaparlamentet. Norge hadde mottatt 12 brev. Norge har også invitert Michel Barnier, EU-kommissær for det indre marked og tjenester til Norge for å dis-

kutere problematikken. I tillegg kommer embetsverkets, og særlig EU-delegasjonens innsats, som også har vært betydelig. Saken er ikke avklart.

Flere av sakene viser hvilke betydelige faglige og politiske ressurser som må settes inn fra norsk side for å ha en mulighet til å nå frem i EØS-sakene. Saken understreker også betydningen av at en på et tidlig tidspunkt utvikler en nasjonal og politisk forankret posisjon, at man bestemmer seg for en klar plan for påvirkningsarbeidet, samt viktigheten av et kontinuerlig samarbeid mellom Oslo, EU-delegasjonen i Brussel og utenriksstasjonene i medlemsstatenes hovedsteder.

Det har etter hvert blitt klart for norske myndigheter at Norge ikke kan ha noen generell påvirkning på EU, men at man må prioritere noen få enkeltsaker av særlig nasjonal og politisk interesse, dersom det skal være håp om å nå frem.

I de senere år har det derfor vært lagt noe mer vekt på å prioritere. Det er etablert et rullerende nye «Arbeidsprogram for EU/EØS-saker» er bygget opp rundt prioritering av enkeltsaker – med tre hovedkapitler – (1) EØS-samarbeidet, (2) Justis- og innenriks-samarbeidet, og (3) Samarbeid på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området. Hvert av disse delt i underkapitler, og på hvert av disse trukket frem i snitt 4–5 saker som for tiden fremheves som de sakene som prioriteres særskilt.

Disse arbeidsprogrammene startet man i Norge med på midten av 2000-tallet og det er siden blitt en årlig publikasjon. Arbeidsprogrammet er først og fremst reaktive. Det er utarbeidet i lys av Kommisjonens og Rådets ulike arbeidsprogram og prioriteringer, men det er også supplert med saker som anses som særlig viktige for Norge. UD og øvrige departementer foretar en vurdering av hvilke saker som er viktige innenfor ulike sektorer og som bør prioriteres fra norsk side.

I innledningen til det siste arbeidsprogrammet (for 2011/2012) fra juni 2011 er det trukket frem en liste på 11 saker som for tiden er til behandling i Rådet og Europaparlamentet (såkalte pre-pipeline-saker), og som det er knyttet norske interesser til, og som skal prioriteres – listen gir et illustrerende innblikk i hva det løpende arbeidet typisk handler om:

Av de 11 prioriteringene finner vi særlig saker som er knyttet til norske interesser innenfor energi, klima, sjøfart og regional støtte, samt direktiver som er særlig omstridt i Norge. Halvparten av prioriteringene er knyttet til spesielle rettsakter, mens de andre er knyttet til pågående

²⁰ En oversikt over den omfattende prosessen er lagt ut på Finansdepartementets hjemmeside.

**Boks 9.7 Særlig prioriterte saker
i UDAs Arbeidsprogram for EU/EØS-
saker 2011/2012:**

- Sikkerhet knyttet til offshore petroleumsvirksomhet
- Nytt felles EU-rammeprogram for forskning (nytt og større enn tidligere)
- Energi 2020, med spesiell vekt på energiefektiviseringsdirektivet
- Endringer i direktivet om innskuddsgarantiordningen (omstridt direktiv i Norge)
- Regionalstøtteretningslinjene (betydning for norsk differensiert arbeidsgiveravgift)
- Håndhevelsesdirektiv for utsendingsdirektivet (arbeidsinnvandring)
- Endringer i direktivet om datalagring (revisjon av omstridt direktiv)
- EUs klimapolitikk (med særlig vekt på forhandlinger og kvoter)
- Etablering av et indre marked for sjøtransport i Europa
- Revisjon av Dublin-forordningen (viktige regler for norsk innvandringspolitikk)
- Personvernlovgivning (EU varslet ny personvernlovgivning i 2012)

revisjoner av regelverk eller mer omfattende reformer. De sakene som dominerer europeisk dagsorden, som EUs gjeldskrise, regulering av bank og finansnæringen så vel som ulike spørsmål knyttet til etableringen av en felles utenriks-tjeneste synes ikke å være prioritert.

Et annet eksempel finner vi i Miljøverndepartementet. Dette er blant de departementene som har vært flinkest til å utarbeide rullerende planer for håndtering av viktige EU/EØS-saker og de har vært særlig bevisst på å prioritere noen få utvalgte saker. I «Påvirkningsarbeidet overfor EU – Miljøverndepartementets strategi 2011» har departementet valgt å legge vekt på to saker: i) EUs klimapolitikk – med vekt på nytt initiativ om å inkludere skipsfart i kvotedirektivet, oppfølging av det reviderte kvotedirektivet, samt samarbeid i de internasjonale klimaforhandlingene. ii) EUs naturmangfoldpolitikk – med fokus på oppfølging av Nagoya-møtet, bl.a. post 2010 mål og genressursprotokollen, samt samarbeid om den økonomiske verdien av naturmangfold og økosystemtjenester (FNs TEEB-rapporter) og om sammenhengen mellom klima- og naturmangfoldpolitikken.

Disse prioriteringene er ekstra interessante. Den første gjelder en del av EUs miljøpolitikk som Norge er tilknyttet gjennom EØS, men der særnorske forhold gjør at det er visse utfordringer. Det andre punktet er den delen av EUs miljøpolitikk som ikke er omfattet av EØS-avtalen, men likevel altså ambisjoner om å påvirke innholdet her.

9.6 Avsluttende merknader

Utvalget skal bemerke at det er en vedvarende spenning i norsk europapolitikk at Norge ikke er medlem i EUs beslutningsprosesser samtidig som man har en ambisjon om å påvirke dem. Mulighetsrommet for en aktiv europapolitikk skapes av de åpninger og muligheter EU gir, og den vilje og kapasitet Norge har til å forsøke å medvirke. Det finnes muligheter for å medvirke og påvirke EUs beslutninger, men det er åpenbare begrensninger på hvilke resultater som realistisk kan oppnås.

Utvalget vil bemerke at den aktive europapolitikken i stor grad handler om informasjonsinnhenting, snarere enn påvirkning. I den grad Norge driver påvirkning eller medvirkning, skjer det først og fremst i de tidlige fasene, og på de områder der Norge har felles interesser med EU. Det har vist seg vanskelig å få varige eller midlertidige unntak, og det har vært få forsøk fra norsk side til å påvirke EUs dagsorden. Aktiv europapolitikk er sjelden rettet mot de generelle politiske prosessene i EU, men i hovedsak i stedet mot enkeltvedtak eller avledede rettsakter. Prosessen er mer reaktiv enn egentlig aktiv.

Utvalget vil bemerke at den aktive europapolitikken fra myndighetenes side i stor grad er drevet av tjenestemenn og eksperter. Få norske politikere ser europapolitikken som et virkemiddel for å realisere sine politiske målsettinger. Det har vært noen få norske politikere som har prioritert europeisk samarbeid, de har hatt ambisjoner, personlige egenskaper og vilje til å drive frem saker, og de har i kraft av sine ressurser oppnådd resultater. Men det synes som de fleste norske politikere har vist relativt liten interesse. Fordi de ikke deltar i vedtaksprosessene i EU er det også ofte få incentiver for norske politikere til å engasjere seg i europapolitikken. I den grad norske politikere involveres er det ofte i ulike krisesituasjoner. De vil da ofte møte EU og EUs vedtak eller rettsakter som et hinder for egne perspektiver eller prosjekter. Norske politikere er, med noen unntak, først og fremst tilskuere, ikke deltakere, til den europeiske utviklingen.

Utvalget vil også bemerke at betingelsene for aktiv europapolitikk er vanskelige. I løpet av perioden har utviklingene i EU på mange områder ytterligere svekket muligheten for norsk medvirkning. Beslutningsmyndighet er flyttet og konkurransen om oppmerksomhet er skjerpet. Døren er blitt smalere, det er flere som vil inn, og det er også en sortering av køen i døren. Norge har tradisjonelt hatt en privilegert tredjelandsstatus, men denne er vanskeligere å videreføre når det er flere andre tredjeland som krever det samme. Makt er overført fra Kommisjonen til organer og institusjoner som Norge har svakere tilknytning til. Og hastigheten i mange beslutningsprosesser er skrudd opp, som gjør det vanskeligere for tredjeland å følge prosessene og gi innspill.

Utvalget registrerer at det etter hvert bygd opp et ganske betydelig norsk nærvær i Brussel. EU-delegasjonen er Norges klart største utenriksstasjon, og den er blitt et viktig kompetansemiljø og en sentral koordinerende mekanisme for norsk europapolitikk. I norsk sammenheng er stasjonen stor, men sammenlignet med andre land er det norske miljøet i Brussel likevel lite. Arbeidet med europapolitikken er i de senere år gradvis forbedret og systematisert. Det er etablert tydeligere arbeidsprogram og klarere prioriteringer. Arbeidet med informasjonsinnhenting og formidling er styrket og systematisert. Det er trolig fortsatt et forbedringspotensial både hva gjelder prioritering og formidling, og det kan også være hensiktsmessig å se nærmere på rapportering av aktiviteter og evaluering av resultater.

Utvalget vil bemerke at norsk europapolitikk i stor grad er statlig europapolitikk. Det er ofte det offisielle Norge som deltar i de ulike kanalene. Sammenlignet med EU-statene er det relativt liten deltakelse fra partier, interesseorganisasjoner, bedrifter eller enkeltpersoner. EØS-avtalen og europeisk integrasjon har samtidig skapt nye muligheter og kanaler for andre private eller ikke-statlige aktører og organer. Av og til kan de ulike norske statlige og ikke-statlige aktørene arbeide sammen i et interessefelleskap, mens de andre ganger motarbeider hverandre eller har klare interessekonflikter. På enkelte områder har også de ikke-statlige organene bedre, eller minst like gode, formelle og uformelle kanaler til medvirkning og informasjon som de offentlige. Norsk utenrikspolitikk, diplomati og påvirkning drives derfor av et bredt sett med aktører med ulike interesser og ulike dagsordener og det er ofte vanskelig å snakke om klare «norske» interesser eller posisjoner.

Utvalget forstår lobbyisme eller lobbyvirksomhet som systematisk og målrettet påvirkning for å oppfylle egne målsettinger overfor politiske beslutningstakere i EU. I henhold til en slik definisjon er det liten tvil om at Norge er en «lobbynasjon» i Europa. Under den nåværende tilknytningsformen til EU er Norge i stor grad henvist til dette. For Norge er det naturlig å forfølge sine interesser opp mot EU med de midler som står til rådighet, og det er ikke egentlig noen alternativ. Lobbyisme kan i prinsippet undergrave de formelle beslutningsorganenes autoritet og troverdighet, men samtidig er åpenhet og lydhørhet overfor berørte parter ansett som viktig for å sikre kvaliteten og legitimiteten til beslutningene. Lobbyvirksomhetens legitimitet er betinget av hvilke interesser som deltar, hvilket ressursgrunnlag de har og hvordan de opptrer.

Utvalget registrerer også at EU ofte anser norske bidrag som velforbereidte, konstruktive og likesinnede. Rådet kom også i desember 2010 med en oppfordring om at EFTA-statene burde bruke de eksisterende rammene for dialog.

Utvalget vil samtidig påpeke at det er meget vanskelig å måle i hvilken grad den norske aktive europapolitikken gir resultater. Det viktigste er antakelig det løpende daglige arbeidet med å følge med på hva som skjer i EU, og formidle det hjem til norske beslutningstakere. Betydningen av dette er stor, men umulig å måle. Det er heller ikke lett å måle suksess eller fiasko i enkeltsaker. Slik evaluering blir gjerne anekdotisk, og lite pålitelig. Dessuten er det en (forståelig) tendens til å overdrive betydningen av egen innsats. De gangene norske politikere melder om at de har fått til noe i Brussel, kan det ofte diskuteres i hvilken grad det egentlig skyldtes norsk innsats, og i hvilken grad EU-stater som sto for den samme politikken.

Når det er sagt, vil *Utvalget* bemerke at betydningen av den aktive norske europapolitikken opp mot Brussel er viktig, men muligheten for generell politisk påvirkning på EU fra utsiden er ofte liten, og betydningen av påvirkning på enkeltsaker ofte overdrevet, selv om det kan være variasjon fra område til område. Spørsmålet om styring av europapolitikken henger i vel så stor grad sammen med bruk av handlingsrom i de senere stadier, når EU-retten skal gjennomføres og håndheves i Norge.

Utvalget mener at prioriteringene i den norske aktive europapolitikken med fordel kan bli klarere, og prosedyrene for hva som skal prioriteres bedre og mer åpne. For *Utvalget* er kriteriene og metodene som nå ligger til grunn for utvalg og

rangering av ulike områder uklare. Dersom det er ønskelig med en tydeligere politisk forankring ville det også være naturlig at politisk ledelse spilte en rolle i å formulere prioriteringer og målsettinger. Det er videre uklart om hvordan og hvorvidt disse programmessige prioriteringer får

konsekvenser for aktiviteten og for fordeling av ressurser, innsats og oppmerksomhet. Det synes heller ikke å være noen mekanisme for å systematisk rapportere resultatene som er oppnådd for de prioriterte områdene i tidligere arbeidsprogram.

Kapittel 10

Etterlevelse og kontroll

10.1 Hovedtrekk

Sammenlignet med andre internasjonale organisasjoner er et av særtrekkene ved EU at man ikke bare har utviklet et langt mer omfattende felles regelverk, men også langt mer effektive prosedyrer for *tilsyn og kontroll* med at medlemsstatene etterlever de forpliktelsene de har påtatt seg. Dette er en viktig del av EU-systemets overnasjonale karakter. Kontrollen føres på flere nivåer. Kommisjonen kontrollerer statene, og kan trekke dem inn for EU-domstolen. Men det som virkelig gjør systemet effektivt er den private håndhevelsen som følger av at EU-retten gjennomføres i nasjonal rett, og derfor gir private rettigheter som de kan påberope seg overfor nasjonal forvaltning og ved søksmål for nasjonale domstoler.

Det samme kontrollsystemet gjelder i all hovedsak for Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Under EØS-forhandlingene var det et krav fra EUs side om at dersom EFTA-statene skulle delta i Det indre marked, så måtte det etableres samme type kontrollsystemer som i EU, slik at man kunne være sikre på at reglene ble etterlevet på samme måte. Resultatet ble at man kopierte EUs kontrollprosedyrer, med bare noen mindre formelle forskjeller, som betyr lite i praksis. I all hovedsak føres det samme type kontroll med EØS-avtalen i Norge som med EU-retten i EU-statene – med samme prosedyrer, samme terskler og samme intensitet.

En gjennomgang av kontrollen med EØS-avtalen blir samtidig en beskrivelse av *konfliktsakene* – der det har vært strid om etterlevelsen av EU/EØS-retten i Norge. Da er det viktig å understreke at dette er unntakene. Hovedhistorien er at gjennomføringen av EØS-avtalen 1992–2011 har vært relativt lite konfliktylft i forhold til omfanget av prosessene. I hovedsak er EU/EØS-reglene gjennomført lojalt og effektivt, og etterleves av norske myndigheter og private uten at dette skaper flere konflikter enn mye annen offentlig regulering.

Kontrollen med hvordan EU/EØS-retten etterleves i Norge foregår i hovedsak på fire måter:

- Norsk forvaltnings kontroll med EU/EØS-saker
- Norske domstolars kontroll med EU/EØS-saker
- ESAs kontroll med norske myndigheter
- Norske saker for EFTA-domstolen

Den mest omfattende og praktisk viktigste løpende kontrollen med etterlevelsen av EU/EØS-retten foregår *internt i Norge*, av norske forvaltningsorganer og domstoler. Dette er en konsekvens av at EU/EØS-reglene er gjennomført i norsk rett. Dermed er de underlagt de samme kontrollprosedyrer som gjelder i norsk rett ellers.

Dette betyr for det første at de mange ordinære kontrollmekanismene i norsk forvaltning fullt ut kommer til anvendelse også i EU/EØS-saker. Det omfatter generell internkontroll i forvaltningen, særskilte organer for internkontroll, den alminnelige retten til å klage etter forvaltningsloven, statlige tilsynsordninger, administrative klageorganer, ombudsmannsordninger, samt Riksrevisjon og kommunerevisjon. Mange av disse har i praksis stor betydning for den løpende kontrollen med EU/EØS-saker. De fleste EU/EØS-konfliktsaker som gjelder norske myndigheter vil starte som alminnelige klagesaker etter forvaltningsloven. Og ikke minst er det mange av de statlige tilsynene, og flere av de administrative klageordningene, som i praksis har et stort tilfang av EU/EØS-saker, og spiller en sentral rolle som EU/EØS-kontrollorganer, både overfor private og andre etater.

På samme måte har norske domstoler en sentral rolle i kontrollen med EU/EØS-retten. Rettsaker om EU/EØS-rettslige spørsmål mellom private og norske myndigheter, eller mellom private, kan bare anlegges for de vanlige nasjonale domstolene (ikke for EFTA-domstolen), som på denne måten også har en funksjon som EU/EØS-domstoler. Utvalget har innhentet en studie som viser at EU/EØS-retten i perioden 1994–2010 ble anført i over 700 saker for norske domstoler og har spilt en viktig rolle i anslagsvis 260 av dem, inkludert

over 50 høyesterettssaker. Sakene er gjennomgått og analysert nedenfor, og viser hvordan EU/EØS-retten etter hvert har glidd inn som en del av norske domstolars hverdag, med potensiell betydning på de fleste rettsområder.

Generelt er hovedinntrykket etter atten års praksis at norske administrative kontrollorganer og domstoler har tatt oppgaven med å kontrollere EU/EØS-reglene på alvor, og utfører dette på samme måte som man kontrollerer vanlig norsk rett.

Ved siden av de interne norske kontrollordningene er det så etablert et kontrollsystem med EFTAs overvåkningsorgan (ESA) og EFTA-domstolen, som i all hovedsak er modellert på Kommisjonens og EU-domstolens kontroll med EU-sta-
tene, og har mange av de samme mer overnasjonale trekkene. For atten år siden var dette en ny og uvant form for kontroll for norske myndigheter. Det er ingen andre folkerettslige avtaler som kontrolleres utenifra på tilnærmet samme måte eller i samme omfang.¹ Etter atten års prak-

sis er systemet nå godt innarbeidet, men fortsatt er det nok ikke alle i norsk politikk og forvaltning som er like komfortable med at overnasjonale organer skal kontrollere etterlevelsen av norske forpliktelser etter EØS-avtalen.

Målt i antall saker er omfanget av den kontrollen som ESA og EFTA-domstolen fører langt mindre enn kontrollen som føres på nasjonalt plan av norske forvaltningsorganer og domstoler. Prinsipielt sett er den imidlertid meget viktig. For det første kan norske kontrollsaker i noen grad bringes videre inn for ESA og EFTA-domstolen. For det andre bidrar ESA og EFTA-domstolen til å sette de standardene for tolkning og praktisering

¹ Det eneste som i noen grad kan sammenlignes er den kontroll som Den europeiske menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg (EMD) fører med nasjonal etterlevelse av Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Denne kontrollen er også både prinsipielt og praktisk meget viktig. Men det er begrenset til en domstolskontroll (etter noe andre prosedyrer enn EU/EØS). Det er ikke noe løpende overnasjonalt tilsyn med norsk etterlevelse av EMK på samme måte som ESA fører under EØS-avtalen.



Figur 10.1 Domstolskontroll med EØS-avtalen

Dommerkollegiet i EFTA-domstolen marsjerer inn ved åpningen av en høring om det norske monopolet på spilleautomater. F.v. dommer Henrik Bull (fra Norge), dommer og president Carl Baudenbacher (fra Liechtenstein) og bakerst dommer Thorgeir Örlygsson (fra Island).

Foto: Kjetil Elsebutangen / Scanpix.

av EU/EØS-retten som norske kontrollorganer skal følge – selv om Kommisjonens og EU-domstolens virksomhet i realiteten her er langt viktigere. For det tredje fungerer ESA og EFTA-domstolen som en garantist for at Norge ikke «kontrollerer seg selv», og det er viktig både av hensyn til de private som har rettigheter etter EU/EØS-retten og av hensyn til EUs tillit til at avtalen kan fungere som forutsatt.

En generell utfordring for ESA og EFTA-domstolen er at EFTA/EØS-pilaren egentlig er alt for liten til å understøtte en såpass omfattende overnasjonalt kontrollapparatet. Tre små land, hvorav to svært små, er ikke nok verken til å gi de felles institusjonene tyngde eller til å gi dem et tilstrekkelig sakstilfang. Det gjelder særlig for EFTA-domstolen, som har alt for få saker til å kunne fungere godt. Videre er en annen utfordring for ESA og EFTA-domstolen at de står i en vanskelig posisjon. På den ene siden er de selvstendige og autonome kontrollorganer. På den annen side skal de føre samme tilsyn og domstolskontroll som det Kommisjonen og EU-domstolen gjør i EU. De skal verken være strengere eller mildere enn Kommisjonen og EU-domstolen, og de skal skygge den dynamiske utviklingen i disse institusjonene, som slett ikke alltid er entydig eller forutsigbar.

Hovedinntrykket etter atten års praksis er at ESA og EFTA-domstolen har klart å leve opp til de krevende oppgavene som de er satt til å løse, og at dette vesentlig har bidratt til å gjøre EØS-avtalen robust. Samtidig har det i perioder vært diskusjon rundt kontrollordningene, og herunder om ESA og EFTA-domstolen er mer eller mindre «katolske enn paven» – det vil si strengere eller mildere med nasjonale myndigheter enn hva Kommisjonen og EU-domstolen er i EU. Hovedsvaret er at det ikke er noen empirisk grunnlag for å si at ESA er strengere enn Kommisjonen, mens dette er noe mer diskutabelt for EFTA-domstolen.

Samlet sett er kontrollen med norsk etterlevelse av EU/EØS-retten – på nasjonalt og overnasjonalt plan – omfattende, og bidrar på en avgjørende måte til at Norge lever opp til forpliktelsene i EØS-avtalen og til at den har fungert som forutsatt i perioden 1994–2011.

Til sammenligning er kontrollen med de *andre* avtalene Norge har med EU mindre omfattende. I den grad disse avtalene inneholder regler som gjennomføres i norsk rett og får betydning for private vil de kontrolleres av norske forvaltningsorganer og domstoler på vanlig måte. Det gjelder først og fremst en del av reglene under Schengen og Dublin, samt enkelte andre av avtalene på det justispolitiske området. Men til forskjell fra EØS

er det ikke noe eget mer overnasjonalt kontrollsystem. ESA og EFTA-domstolen har kun jurisdiksjon over EØS-avtalen og ikke andre norske avtaler med EU. Tidligere var dette en naturlig følge av at justispolitikken heller ikke i EU i særlig grad var underlagt Kommisjonen og EU-domstolens kontroll. Men etter at Lisboatraktaten trådte i kraft i 2009 har dette endret seg i EU, og det betyr at det i dag er en viss institusjonell asymmetri i Norges tilknytning til EU på det justispolitiske området. Så langt har ikke dette kommet på spissen politisk eller praktisk, men det vil kunne endre seg i tiden som kommer.

I det følgende skal vi i dette kapitlet konsentrere oss om den kontrollen som føres med hvordan EØS-avtalen etterleveres i Norge, av norske myndigheter og private aktører.

10.2 Etterlevelsen med EU-forpliktelsene i Norge

10.2.1 Hovedfortellingen – effektiv og lojal etterlevelse

Hovedfortellingen er at gjennomføringen og etterlevelsen av EØS-avtalen i Norge i perioden 1994–2011 har gått svært greit, at norske myndigheter i hovedsak etterlever effektivt, og at det er få konflikter i forhold til omfanget av tilpasningen. Det som først og fremst er slående er i hvilken grad norsk lovgiver, forvaltning (sentralt og lokalt), rettsvesen, organisasjoner og sivilt samfunn har vist seg i stand til å overta rettsregler og politiske føringer som er utformet i en organisasjon der Norge ikke er medlem og ikke representert.

Det er vanskelig å måle graden av norsk etterlevelse av EØS-avtalen på noen generell og trefende måte, men det er flere forhold som tyder på at den relativt sett er høy.

For det første har man oversiktene over gjennomføringen av direktiver på det indre marked (Internal Market Scoreboard) der Norge gjennomgående alltid har ligget høyt, og flere ganger helt på topp i rettidig gjennomføring, sammenlignet med alle EU/EØS-landene.²

For det andre er antallet saker der ESA mener at norske myndigheter har brutt EØS-avtalen lavt sammenlignet med tilsvarende tall fra Kommisjonens kontroll med EU-statene, som vi skal se nedenfor i dette kapitlet. Det kan være flere grunner til dette, men den viktigste er antakelig at norske myndigheter gjennomgående er kapasitet, vilje og evne til å etterleve forpliktelsene.

² Se kapittel 7.2.4.

For det tredje er det Utvalgets overordnede inntrykk etter å ha utredet virkningene av EØS, Schengen m.m. på alle berørte norske samfunnsområder at avtalene gjennomgående er effektivt håndtert, at norske myndigheter har vært lojale mot forpliktelsene, og at det er få eksempler på skjult motvilje eller motarbeiding. I den grad myndighetene har søkt å ivareta norske ordninger og interesser som har stått i et spenningsforhold til EU/EØS-retten, har man gjort dette innenfor rammene av det handlingsrom som avtalen selv åpner for.

Videre er det klare signaler fra EU om at man oppfatter det slik at Norge og de to andre EFTA-statene har en «excellent record» hva gjelder gjennomføring og etterlevelse av EU/EØS-retten, som senest presisert Rådets konklusjoner fra desember 2010:

«3. The Council welcomes that the EEA countries have demonstrated an excellent record of proper and regular implementation of the *acquis* into their own legislation and encourages them to maintain this good record to ensure the continued homogeneity of the internal market».³

Dersom det er riktig at Norge har gjennomført og etterlever EU/EØS-reglene mer effektivt og med færre konflikter enn i mange EU-stater er det antakelig flere grunner til dette. En del av forklaringen må være at store deler av EU/EØS-retten passer godt inn i norsk rett og politikk, og etter sitt innhold ikke oppleves som problematisk. Det er ikke store friksjoner mellom EU/EØS-forpliktelsene og den politikk og forvaltning som et bredt flertall på Stortinget uansett ønsker å legge til grunn i Norge.

Videre har Norge sammenlignet med mange andre land sterke tradisjoner for effektiv og lovbundet forvaltning og et solid rettsapparat, som har vist seg vel egnet til å overta EU/EØS-reglene. Sammenlignet med de andre nordiske landene er det ikke noe særegent i hvordan Norge har overtatt og tilpasset seg de nye krav som tilknytningen til EU stiller. I et bredere europeisk perspektiv passer snarere Norge godt inn i en nordvesteuropeisk tradisjon.

10.2.2 Når konflikter under EU/EØS likevel oppstår – kategorier

Gjennom atten år har det vært en lang rekke saker der det har vært uenighet og konflikt om gjennomføringen eller etterlevelsen av EU/EØS-retten i Norge. Disse kan systematiseres på forskjellige måter.

En første sontring går mellom konflikter om nye forpliktelser overfor EU og konflikter om etterlevelse av eksisterende forpliktelser. Den første kategorien omfatter uenighet om nye avtaler med EU (veterinæravtalen, Schengen m.m.), eller om nye rettsakter innenfor rammene av eksisterende avtaler (reservasjonsretten). Dette er behandlet i andre kapitler.⁴ I dette kapitlet ser vi kun på kontrollen med de til en hver tid eksisterende EU/EØS-reglene, og hvilke konflikter det har gitt opphav til.

En annen sontring er mellom politiske konflikter og konflikter som kommer opp til rettslig kontroll og avgjørelse. Det er mange tilfelle av politisk uenighet og konflikt om EU/EØS-saker, enten mellom Norge og EU, mellom de tre EFTA-statene, politisk internt i Norge, etc., uten at dette settes på spissen som en rettslig konflikt. I dette kapitlet skal vi holde oss til den mer rettslige og formaliserte kontrollen med norsk etterlevelse av EU/EØS-reglene.

Hvis man deler de konfliktsakene dette har reist inn etter partskonstellasjon (aktører) er det i praksis fire hovedkategorier:

1. Private (borgere eller bedrifter) mot norske myndigheter
2. Private mot andre private
3. ESA mot norske myndigheter
4. ESA mot private (stort sett bedrifter)

De fleste rettslige EU/EØS-konfliktene i Norge (som i andre land) oppstår i den første kategorien – som tvister mellom private rettssubjekter og nasjonale myndigheter. Det er ikke rart. Systemet er bygget på at EU/EØS-retten skal gjennomføres i nasjonal rett, på en måte som gir private rettigheter og plikter overfor nasjonale myndigheter. Den viktigste kontrollen med Norges etterlevelse av EØS er gjennom den private håndhevelsen som skjer ved at de som er gitt rettigheter etter avtalen selv passer på, og tar affære når de mener at nor-

³ Se Rådet (2010) *Council conclusions on EU relations with EFTA countries*, 14. desember 2010.

⁴ Se særlig kapittel 6 om utviklingen av Norges forhold til EU, hvor det også er beskrevet i hvilken grad det har vært uenighet om nye avtaler, og særlig kapittel 6.4.6 om debattene rundt «reservasjonsretten» under EØS. Se videre kapittel 11.4 om Stortingets debatter ved inngåelse av nye avtaler med EU 1992–2011.

ske myndigheter ikke etterlever avtalens krav. Det er som oftest tale om bedrifter, men det er i praksis også mange saker som reises av enkeltpersoner. For en privat som mener at man ikke har fått sine rettigheter etter EU/EØS vil første skritt normalt være å klage etter forvaltningsloven. Hvis det ikke fører frem, kan man enten klage norske myndigheter inn for ESA (og håpe at de tar opp saken), eller selv anlegge søksmål for norske domstoler – typisk med anførsel om at forvaltningens vedtak er ugyldig fordi det strider mot EU/EØS-retten og/eller med krav om erstatning for tap som følge av brudd på avtalen.

Den andre kategorien er konflikter mellom private parter om forståelsen og anvendelsen av EU/EØS-regler. Det er også en ganske stor kategori i praksis. EU/EØS-retten regulerer i betydelig stor grad rettsforhold mellom private aktører – f.eks. mellom produsent og forbruker, arbeidsgiver og arbeidstaker, forurenser og skadelidt, osv. I den grad slike saker ikke løses på annet vis, vil de komme opp som rettssaker for norske domstoler. Hvert år har domstolene en rekke saker som gjelder konflikter mellom private om EU/EØS-rettslige spørsmål.

Den tredje kategorien er de sakene som ESA tar opp mot norske myndigheter som ledd i sin løpende kontroll med hvordan EØS-avtalen etterleveres. Disse sakene starter enten etter klage fra private eller ved at ESA tar dem opp på eget initiativ. Det verserer til en hver tid en rekke slike kontrollsaker mot Norge. Som vi skal se er dette en prosess som går i flere etapper, og underveis løses i praksis de aller fleste sakene, enten ved at norske myndigheter gir seg eller ved at ESA blir overbevist om at det ikke er brudd på avtalen. De få sakene som ikke løses på denne måten vil ende som rettssaker mellom ESA og Norge for EFTA-domstolen.

Den fjerde kategorien er saker mellom ESA og private aktører. De oppstår dersom ESA har truffet et vedtak, eller på annen måte foretatt seg noe (eller unnlatt å foreta seg noe) som private mener er i strid med EU/EØS-retten. I praksis er dette en relativt liten kategori, ettersom det er få områder der ESA har myndighet direkte overfor private. De viktigste områdene er her statsstøttesaker og konkurransesaker. Saker som dette kan bringes direkte inn for EFTA-domstolen av private dersom de er tilstrekkelig berørt av ESAs vedtak.

De aller fleste EU/EØS-konfliktsakene som oppstår i praksis i Norge er rent *internt norske* – i den forstand at det gjelder norske borgere og bedrifter mot norske myndigheter, eller mot hverandre. Det hender at private aktører fra andre

EU/EØS-land har krav mot norske myndigheter, og man skulle kanskje tro at dette var en stor kategori, ettersom EØS-avtalen først og fremst er ment å fremme grensekryssende økonomisk aktivitet. Men i praksis er de viktigste virkningene av avtalen her, som på mange andre områder, de rent interne virkningene i Norge. Langt de fleste klagesakene for norsk forvaltning og rettssakene for norske domstoler om EU/EØS-rettslige forhold er mellom norske private aktører og norske myndigheter. De fleste klagen til ESA mot Norge kommer også fra norske borgere og bedrifter. Dette er en viktig del av forståelsen av hvordan EØS-avtalen fungerer.

10.3 Forvaltningens kontroll med etterlevelsen av EU/EØS-retten

Den første linjen i kontrollen med norsk etterlevelse av EU/EØS-retten går i norsk forvaltning. Dette er mange kanskje ikke klar over. Det meste av EU/EØS-retten er etter sin karakter spesiell forvaltningsrett, som regulerer forholdet mellom myndighetene og private. Det betyr at de vanlige kontrollmekanismene i forvaltningen får anvendelse også i saker som helt eller delvis gjelder EU/EØS-rett. Det er to hovedkategorier. For det første forvaltningens egen løpende internkontroll. For det andre kontroll med forvaltningens vedtak og handlinger etter klage fra private som er berørt.

Dette er en ganske usynlig del av EU/EØS-kontrollen, men i omfang den største og praktisk viktigste. Som oftest vil ikke EØS-sakene skille seg nevneverdig ut fra forvaltningskontroll basert på «vanlig» norsk lovgivning. Noen ganger vil det ikke engang være nødvendig å problematisere om de reglene som kontrolleres er basert på EU/EØS-rett eller ikke. Det EU/EØS-rettslige aspektet kommer normalt først opp dersom det oppstår uenighet om tolkningen av reglene, som gjør det nødvendig å gå nærmere inn i den underliggende EU-retten og rettskildene der. Videre kan EU/EØS-dimensjonen komme opp dersom sakene politiseres, som en mulig konflikt mellom EU/EØS-forpliktelser og vanlig norsk rett og praksis som myndighetene ønsker å videreføre. Men dette er unntakstilfellene. Det store antallet forvaltningssaker som reiser EU/EØS-spørsmål er ikke politisk sensitive, og håndteres uten særlig dramatik. Avhengig av hvordan de kommer opp kan det sondres mellom følgende hovedkategorier:

1. Internkontroll med EU/EØS-retten i forvaltningen
2. Kontroll med EU/EØS-retten etter alminnelig forvaltningsklage
3. Statlige tilsyns betydning for kontrollen med EU/EØS-retten
4. Administrative klageordningers betydning for kontrollen med EU/EØS-retten
5. Riksrevisjons og kommunerevisjonenes betydning for kontrollen med EU/EØS-retten

Intern kontroll med EU/EØS i sentralforvaltningen

I likhet med private bedrifter har offentlige etater prosedyrer for *internkontroll*, som blant annet skal fange opp at etaten følger de lover og regler som gjelder. Dette vil også omfatte etterlevelse av de EU/EØS-reglene som er relevante for den enkelte etat. Videre har mange etater opp gjennom årene hatt særskilte prosjekter for å styrke de ansattes kompetanse i EU/EØS-rett, som også bidrar til å sikre løpende etterlevelse.

Utover dette er det også deler av sentralforvaltningen som formelt eller reelt kan ha særskilte funksjoner i kontrollen med at EU/EØS-forpliktelsene etterleves. Generelt har Utenriksdepartementet (UD) det overordnede ansvaret for EØS-avtalen, og for å koordinere norsk europapolitikk. For dette formål er det blant annet et eget system med et overordnet «koordineringsutvalg» der alle departementene er representert, og en rekke «spesialutvalg» på enkeltområder. Ved siden av koordinering kan det i dette systemet ligge et visst element av løpende kontroll med at de enkelte departementene følger opp EU/EØS på sine områder.⁵ Men generelt er det svak koordinering av norsk europapolitikk (ikke minst sammenlignet med mange EU-land), og hovedbildet er at UD i praksis *ikke* i særlig grad fungerer som noe internt kontrollorgan med EU/EØS-sakene i norsk sentralforvaltning ellers. Det gjør heller ikke Statsministerens kontor (SMK), i motsetning til i mange EU-stater.

På enkeltområder kan det være fagdepartementer som har en intern kontrollfunksjon som omfatter EU/EØS-etterlevelse. Finansdepartementet (FIN) har for eksempel i praksis en viktig rolle i å påse at andre departementer og etater ikke bryter EU/EØS-reglene om statsstøtte, og vil kunne reise spørsmål om dette internt lenge før det blir noe spørsmål utad. Gjennom perioden 1994–2011 har nok Norge unngått en rekke statsstøttetvister med ESA fordi FIN har stoppet

sakene på kammerset under henvisning til EØS-avtalen. Et annet departement som også i praksis har en viss særskilt intern kontrollfunksjon i EU/EØS-saker er Forbruker-, administrasjons- og kirke departementet (FAD) som blant annet har fagansvaret for EU/EØS-reglene om offentlige anskaffelser.

Videre har regjeringen og departementene sin egen interne juridiske ekspertise, som løpende bistår i å avklare hvor grensene for det nasjonale handlingsrommet innenfor rammene av EØS-avtalen går. Dette er først og fremst bistand, men det kan også ha et element av kontrollfunksjon, i den forstand at forvaltningens jurister gjør ledelsen klar over potensielle EU/EØS-rettslige problemer som andre fagavdelinger kan ha oversett.

Ved siden av de ansatte juristene i departementene har sentralforvaltningen særlig to organer som bistår med denne typen juridisk rådgivning – Lovavdelingen i Justisdepartementet og Regjeringsadvokaten. Begge kontorene arbeider mye med EU/EØS-spørsmål, og har i praksis både tilretteleggende, rådgivende og kontrollende funksjoner. Mange potensielt problematiske EU/EØS-saker som oppstår i norsk forvaltning vil i praksis ha vært innom et eller begge av dem, og i dersom de kommer til at det er problemer med forholdet til EØS-avtalen vil det heve den politiske og administrative terskelen for å gå videre med saken. Gjennom perioden 1994–2011 er det mange EU/EØS-saker som ellers ville ha kunnet utløse konflikt med ESA eller for domstolene som har stoppet opp på dette stadiet. Det er en lite synlig, men praktisk viktig del av forvaltningens internkontroll med EU/EØS-forpliktelsene.

Kontroll etter forvaltningsklage

Når forvaltningen (sentralt eller lokalt) treffer et vedtak, kan de som er berørt av dette klage etter den alminnelige forvaltningsloven av 1967. Reglene er generelle og gjelder uansett hva grunnlaget for klagen er. Ettersom EU/EØS-retten i stor grad retter seg mot forvaltningen, og utgjør en viktig ramme for dens virksomhet, er det til en hver tid et stort antall slike klagesaker som helt eller delvis er basert på EU/EØS-rett. Det eksisterer ikke noen generell oversikt eller statistikk over dette, men man kan legge til grunn at antallet er høyt.

På dette stadiet av en gryende konflikt vil det EU/EØS-rettslige elementet ofte være lite synlig. Terskelen for å sende inn en forvaltningsklage er mye lavere enn for å gå til retts sak, og ofte vil det

⁵ Se nærmere om dette i kapittel 8.3.5.

ennå ikke være bragt inn advokat. Det er nok til enhver tid mange klagesaker til behandling som partene ikke er klar over at baserer seg på EU/EØS-rettslige regler. Først dersom man får avslag, og saken eventuelt bringes videre inn for retten, vil det være nødvendig å gå så langt ned i jussen at de EU/EØS-rettslige underliggende lagene avdekkes og påberopes. Blant de forvaltningsmyndighetene som tar stilling til klagen vil det være store variasjoner mellom etater som forholder seg til EU/EØS-retten daglig, og etater på andre områder som bare kommer borti den unnaksvis og i enkeltsaker.

Statlige tilsyn og EØS

På mange områder av norsk forvaltning er det opprettet særskilte statlige tilsyn og andre administrative klageorganer, nemnder m.m. Det er en lang rekke like, og det varierer hvordan de er organisert og hvilke funksjoner de har. Hovedpoenget i vår sammenheng er at svært mange av de områdene som faller under EU/EØS-retten i det daglige håndteres og kontrolleres av slike særskilte administrative organer, og at dette utgjør en praktisk viktig og lite kjent del av den samlede kontrollen med EU/EØS.

Hvis man holder seg til kategorien statlige tilsyn er det i dag nærmere 40 slike, som fører tilsyn med at private og offentlige aktører i Norge holder seg innenfor regler fastsatt i lover og forskrifter. Områdene det føres tilsyn med spenner fra produktkvalitet og arbeidsmiljø til transportsikkerhet, mediemangfold og konkurranse, og arbeidsoppgavene omfatter utarbeidelse av forskrifter, behandling av konsesjons- og dispensasjonssøknader, direkte inngrep, kontroller, og aktivt forbedringsarbeid overfor dem man fører tilsyn med.

En rekke av disse tilsynene har sentrale funksjoner i kontrollen med EU/EØS-retten. Det gjelder blant annet Finanstilsynet, Arbeidstilsynet, Datatilsynet, Konkurransetilsynet, Mattilsynet, Luftfartstilsynet, Jernbanetilsynet, Sjøfartsdirektoratet, Statens vegvesen, Post- og teletilsynet, Statens legemiddelverk, Statens forurensingstilsyn (nå Klif), og Direktorat for beredskap og samfunnssikkerhet. En økende del av virksomheten i Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE) gjelder i dag innvandrere under EØS-avtalen.

Tilsynenes viktigste EU/EØS-funksjon vil normalt være å påse at private og andre offentlige etater følger EU/EØS-reglene i sin virksomhet. Mattilsynet vil for eksempel utføre stedlige kontroller

med at EU/EØS-veterinærreglene følges, Luftfartstilsynet vil kontrollere at EU/EØS-luftfartsreglene etterleves på norske flyplasser, og Arbeidstilsynet at EU/EØS-regler om arbeidsmiljø respekteres på norske arbeidsplasser. Ofte er tilsynene klageorganer for vedtak som er truffet i forvaltningen ellers. Mange av tilsynene er dessuten gitt oppgaver som regulator og utformer forskrifter på sine områder. I praksis er det en betydelig del av EU/EØS-retten som gjennomføres i norsk rett av statlige tilsyn, med Mattilsynet som det i omfang aller viktigste. Når tilsynene er gitt slike oppgaver, er de ofte også koblet opp mot norsk deltakelse i EU/EØS-prosessene, og representerer Norge i arbeidsgrupper under Kommisjonen og lignende.

De statlige tilsynenes sentrale rolle i gjennomføring av og kontroll med Norges EU/EØS-forpliktelse ble påpekt av Statskonsult i 2003,⁶ men har senere ikke vært særlig fremme i den offentlige europadebatten, selv om de siden den gang bare har blitt enda viktigere.

Administrative klageordninger

Utover de statlige tilsynene er det også en rekke andre administrative klageorganer, enten organisert som en ombudsmannsfunksjon eller som kollegiale klagenemnder av mer eller mindre domstolslignende karakter. Flere av disse har også viktige funksjoner i kontrollen av EU/EØS-reglene. Det har for eksempel vært en rekke EU/EØS-saker oppe for Trygderetten. Det samme gjelder i noen grad Børsklagenemnda og Riksskattenemnda.

Det administrative klageorganet som får flest EU/EØS-rettslige saker er Klagenemnda *for offentlige anskaffelser (KOFA)*, som hvert år behandler flere hundre klagesaker på prosesser om offentlige anskaffelser. Dette rettsområdet er i stor grad regulert av EU/EØS-regler, men det er også gitt utfyllende norske regler, og grensen er ikke alltid helt klar. En betydelig del av KOFA-sakene gjelder imidlertid i praksis tolkning og

⁶ Se Statskonsults rapport (2003) *EØS og tilsyn*, der man nærmere gjennomgikk EØS-avtalens betydning for 12 statlige tilsyn – Direktoratet for brann- og elsikkerhet, Oljedirektoratet, Statens forurensningstilsyn, Datatilsynet, Konkurransetilsynet, Kredittilsynet, Fiskeridirektoratet, Statens landbrukstilsyn, Statens dyrehelsetilsyn, Statens næringsmiddeltilsyn, Statens jernbanetilsyn, Post- og teletilsynet, Statens legemiddelverk. (Flere har senere skiftet navn). Samtlige var aktivt involvert i EU/EØS-arbeid – både i å utforme nye forskrifter for å gjennomføre EØS-retten i norsk rett og med den løpende kontrollen med at EØS-avtalen etterleves.

anvendelse av EU/EØS-regler, og dette en klageordning som har stor praktisk betydning for reglernes gjennomslagskraft.⁷ Antallet klagesaker til ESA om offentlige anskaffelser gikk betydelig ned etter at KOFA startet i 2003, og alle parter later til å være fornøyd med denne arbeidsdelingen. En annen sak er at KOFA i betydelig grad har internalisert EU/EØS-reglene på området, slik at det bare problematiseres at det er EU/EØS-regler der dette er nødvendig for tolkningen.

Et annet administrativt klageorgan som har hatt mange viktige EU/EØS-saker er *Markedsrådet*. EU/EØS-retten omfatter ganske omfattende forbrukervernlovgivning, som inngår som en del av Markedsrådets og Forbrukerombudets løpende kontrollvirksomhet, og de er etter Markedsføringsloven av 2009 kapittel 8 om «grenseoverskridende håndheving» gitt særskilte EU/EØS-kontrolloppgaver. Gjennom årene har det vært en rekke EU/EØS-rettslige klagesaker her. Markedsrådet er blant annet klageorgan i saker som gjelder forbudet mot alkoholreklame, og har hatt alle de viktige EU/EØS-sakene om dette. Den viktigste av dem – Vinforum-saken (Pedicel) – startet i Markedsrådet, som innhentet spørsmål fra EFTA-domstolen før den avgjorde saken i 2004, før den så gikk videre til domstolene, der den i 2009 endte med at Høyesterett stadfestet Markedsrådets vedtak om at det generelle norske alkoholreklameforbudet er forenlig med EU/EØS-rettens krav.⁸

Statens personellhelsenemnd er en uavhengig klagenemnd som behandler klager fra helsepersonell over vedtak om avslag på søknad om autorisasjon og lisens, samt vedtak om speisalistgodkjenning og visse vedtak på legemiddelområdet. Dette er et felt der EU/EØS-retten kommer tungt inn, blant annet gjennom kravene om gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, der det er en rekke direktiver på helseområdet. I januar 2011 sendte nemnda for første gang spørsmål til EFTA-domstolen om rådgivende uttalelse til hjelp ved tolkningen av EU/EØS-reglene i en sak som gjelder søknad fra en bulgarsk lege. Saken verserer fortsatt, og er ventet avgjort vinteren 2012.

Blant de statlige ombudene synes det ved siden av *Forbrukerombudet* særlig å være *Likestillings- og diskrimineringsombudet* som i betydelig grad beskjeftiger seg med EU/EØS-rett. Store deler av norsk diskrimineringslovgivning er etter hvert basert på EU-retten (innenfor og utenfor

EØS), og ombudet deltar aktivt i EU-prosesser og nettverk.⁹

Stortingets ombudsmann for forvaltningen (*Sivilombudsmannen*) kan i prinsippet også føre kontroll med saker basert på EU/EØS-rett, og det hender fra tid til annen at han får opp slike. De fleste områdene som Sivilombudsmannen arbeider med er imidlertid relativt lite berørt av EU/EØS-retten, og noen sentrale rolle på dette området spiller han ikke.

Riksrevisjon og kommunerevisjonene

Slik moderne offentlig revisjon foregår, skal Riksrevisjonen og kommunerevisjonene ikke være føre kontroll med de offentlige regnskapene, men driver også i betydelig grad en revisjon med om forvaltningen følger lover og regler, samt om den er effektiv (forvaltningsrevisjon). I prinsippet er det flere områder av EU/EØS-retten som vil falle innenfor de offentlige revisjonsordningene, herunder blant annet statsstøttereglene og reglene om offentlige anskaffelser. Hva gjelder Riksrevisjonen har den ved enkelte anledninger tatt opp EU/EØS-spørsmål, men hovedinntrykket er at den så langt i liten grad har engasjert seg på dette feltet eller sett det som del av sine primæroppgaver.¹⁰ Hva gjelder kommunerevisjonene har Utvalget ikke foretatt noen undersøkelser, men vil anta at det samme sannsynligvis gjør seg gjeldende, men et mulig unntak for kontrollen med reglene om offentlige anskaffelser i en del kommuner.

10.4 Kontrollen med EU/EØS-retten for norske domstoler

10.4.1 Innledning

En viktig konsekvens av at EU/EØS-retten er gjennomført i norsk rett er at den kan påberopes av private for norske domstoler på lik linje med annen norsk rett. Det betyr at de rettssakene som EU/EØS-retten gir opphav til i Norge behandles på vanlig måte av de norske domstolene (tingrett, lagmannsrett og Høyesterett), etter de samme prosessreglene som gjelder for andre saker. Den eneste forskjellen er at norske domstoler underveis har en rett (men ikke noen plikt) til å inn-

⁷ Se nærmere kapittel 15.6.4 om kontrollen med reglene om offentlige anskaffelser.

⁸ Se nærmere kapittel 17.6.

⁹ Se Likestillings- og diskrimineringsombudets skriftlige innspill til Utvalget av 14.10.2010, der det bl.a. fremheves at «Rettsutviklingen på dette området er i høy grad initiert av EU, og det er derfor svært viktig for ombudet å delta i samarbeid på EU-nivå». Se nærmere kapittel 17.5.

¹⁰ Se kort om Riksrevisjonens rolle som ledd i den parlamentariske kontrollen med EU/EØS-saker i kapittel 11.7.1.

hente rådgivende uttalelse fra EFTA-domstolen om hvordan EU/EØS-retten skal tolkes, dersom man mener at det er hensiktsmessig.¹¹ Men etter at en slik uttalelse eventuelt er innhentet, er det fortsatt den norske domstolen som skal avgjøre saken. Når en EU/EØS-rettslig sak har vært pådømt av Høyesterett er den endelig avgjort, og kan ikke bringes videre inn for noen overnasjonal domstol. Dette er i hovedsak det samme systemet som gjelder for domstolskontrollen i EU, og som også er lagt til grunn for EØS.

Dette systemet gjør at norske domstoler har en sentral rolle i kontrollen med at norske myndigheter gjennomfører og etterlever EU/EØS-reglene korrekt. Det betyr at de nasjonale domstolene også fungerer som EU/EØS-domstoler. Når en nasjonal domstol skal løse en sak basert på EU/EØS-retten har den plikt til å forholde seg lojalt til dette rettssystemet, og anvende EU/EØS-rettens metode (rettskildelære). Dette er i prinsippet ikke annerledes enn for annen gjennomført folkerett, men omfanget og virkningene blir større, fordi EU/EØS-retten er så mye mer omfattende. For norske domstoler har tilpasningen til EU/EØS-rettens krav vært en utfordring gjennom perioden 1994–2011, som de gradvis har blitt mer fortrolige med. Fortsatt er dette en pågående læringsprosess.

I praksis kan norske domstoler få opp to typer saker som gjelder EU/EØS-rett:

- Søksmål fra private mot norske myndigheter (sentrale eller lokale)
- Søksmål fra private mot andre private

Den første kategorien er den største. De fleste sakene her er mot statlige myndigheter, men det er også en del saker mot kommuner. Videre er det hvert år også en del rettssaker om EU/EØS-regler som regulerer forholdet mellom private aktører. Sakene kan være «rene» EU/EØS-spørsmål, men ofte vil det også være anførsler basert på vanlig norsk rett, slik at EU/EØS-retten blir ett av flere momenter i saken, av større eller mindre betydning. De aller fleste sakene er sivile, men det

hender også at EU/EØS-spørsmål dukker opp som ledd i straffesaker.

Norske domstolars håndtering av EU/EØS-retten er et stort tema, som reiser en rekke spørsmål av mer juridisk karakter. Dette er dekket i juridisk faglitteratur og skal ikke behandles her. I det følgende skal vi se på hovedtrekk, med særlig vekt på en empirisk oversikt over hvilke EU/EØS-saker som har kommet opp for norske domstoler og hvordan de har vært håndtert.

10.4.2 Oversikt over EU/EØS-saker for norske domstoler 1994–2011

Selv om de fleste norske jurister etter hvert har forstått at EU/EØS-retten har blitt en praktisk viktig del av norsk juridisk hverdag har det til nå ikke foreligget noen empirisk oversikt over hvor mange slike saker som har kommet opp for norske domstoler etter at EØS-avtalen trådte i kraft i 1994 og frem til i dag.

Utvalget tok derfor høsten 2010 initiativ til å få utredet dette, og ga oppdraget til Halvard Haukeland Fredriksen ved Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen. Hans rapport om «EU/EØS-rett i norske domstoler» fra januar 2011 er den første studien som systematisk kartlegger alle norske rettssaker som har reist EU/EØS-rettslige spørsmål, for alle instanser, og inneholder også analyser av hvilke rettsområder sakene oppstår på, hvordan utfallet har blitt, hvordan norske domstoler metodisk har taklet utfordringen m.m.¹² Rapporten dekker alle domstoler i hele perioden fra januar 1994 til utløpet av desember 2010.

Som grunnlag for rapporten ble det først foretatt et elektronisk grovsøk i Lovdatas baser på relevante søkeord (EØS, EU m.m.), supplert med andre kilder for årene fra før basene ble fullstendige. Det ga et første grunnlagsmateriale på nærmere 1000 rettsavgjørelser (dommer og kjennelser). Deretter ble sakene som åpenbart ikke hadde så mye med EU/EØS-retten å gjøre sortert ut. Det ga en liste på 716 avgjørelser. Disse ble så skjønnsmessig gjennomgått med sikte på å identifisere de sakene der EU/EØS-retten mer direkte hadde hatt betydning for det materielle resultatet i saken. Etter dette gjensto *261 saker*, fordelt på:

- Høyesterett – 52 avgjørelser
- Lagmannsrettene – ytterligere 125 avgjørelser
- Første instans (tingrettene) – ytterligere 175 avgjørelser

¹¹ Se nedenfor kapittel 10.6 Selv om det er etablert en egen EFTA-domstol er det ikke den som behandler de fleste norske rettssakene om EU/EØS-spørsmål. Ved siden av å avgi rådgivende uttalelser til de nasjonale domstolene i EFTA/EØS-statene om tolkningen av EØS-avtalen, behandler EFTA-domstolen først og fremst traktatbruddssaker som anlegges av ESA mot Norge, Island og Liechtenstein, samt saker som gjelder gyldigheten av vedtak truffet av ESA. Private rettssubjekter kan med andre ord *ikke* anlegge søksmål mot norske myndigheter direkte for EFTA-domstolen. Slike søksmål går for norske domstoler.

¹² Se Fredriksen, H. H. (2011) *EU/EØS-rett i norske domstoler*, Europautredningen, rapport nr. 3.



Figur 10.2 EØS i norske domstoler

De fleste rettsaker om EØS behandles i norske domstoler. Mange blir også avgjort i Høyesterett.
Foto: Cornelius Poppe / Scanpix.

- Trukket etter uttalelse fra EFTA-domstolen – ytterligere 9 saker

Hver sak er bare regnet én gang, etter hvor den ble endelig avgjort. En sak som er avgjort i Høyesterett vil ha vært oppe for tingrett og lagmannsrett, men dette er ikke telt med. Antallet dommer er følgelig høyere. Den siste kategorien er rettsaker som har stått for norske domstoler, og der det er innhentet rådgivende uttalelse fra EFTA-domstolen som har gjort at partene har kastet kortene og gitt seg, uten endelig dom.

Hvorvidt dette antallet er høyt eller lavt kan diskuteres. Hvis man holder seg til de 261 sakene der EU/EØS-retten har vært sentral gir det for hele perioden 1994–2010 et snitt på 14,5 saker per år. Men antallet har steget etter hvert, og ser man på perioden 2006–2010 er det 26 saker per år. I forhold til det totale antallet rettsaker for norske domstoler er det et lavt tall, men da inkluderer man store mengder mindre saker. Gjennomgående vil EU/EØS-sakene være av større prinsipiell interesse (selv om det slett ikke gjelder alle). Høyesterett avgjør i snitt 50–60 sivile saker årlig,

og av dette har antallet EU/EØS-saker i de senere år ligget på noe i overkant av fem saker i året. Det er en ganske betydelig del av de prinsipielt viktigste sakene for norske domstoler. Videre må antallet ses i sammenheng med at mange omstridte EU/EØS-saker ikke bringes inn for domstolene, men i stedet klages inn for ESA og finner en løsning gjennom prosessene der (se nedenfor).

De 261 mest sentrale EU/EØS-rettslige sakene som har vært oppe for norske domstoler gir en rik illustrasjon av hvordan EU/EØS-retten påvirker de fleste områder av nasjonal rett.¹³ Det er noen store kategorier. Blant de største og mest prinsipielle sakene finner man flere som handler om norske restriksjoner på alkohol og pengespill, og som staten i hovedsak har vunnet. I antall er de viktigste kategoriene varemerkerett (44), arbeidstakeres rettigheter ved virksomhetsoverdragelse (35), offentlige anskaffelser (27) og konkurranserett (23).

¹³ En fullstendig liste er inntatt som Vedlegg 7, med stikkord som antyder hva har de handlet om.

Boks 10.1 Oversikt over de 20 siste sakene der Høyesterett har behandlet EU/EØS-rettslige spørsmål:

- Aldersdiskriminering – bedriftsintern grense i Gjensidige (Rt. 2011 s. 964)
- Aldersdiskriminering – oppsigelse av piloter (Rt. 2011 s. 609)
- Angrerett – kjøp av bil på FINN (Rt. 2010 s. 1580)
- Ansattes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse Bardufoss lufthavn (Rt. 2010 s. 330)
- Statlig erstatningsansvar – Edquist (Rt. 2010 s. 1500)
- Aldersdiskriminering – grense etter sjømannsloven (Rt. 2010 s. 202)
- Merverdiavgift for finansforetak (Rt. 2009 s. 1632)
- Alkoholreklameforbudet – Vinforumsaken (Rt. 2009 s. 839)
- Utvisning av borger fra EØS-land etter utlendingloven (Rt. 2009 s. 705)
- Miljøkonsekvensutredning – Husebyskogen (Rt. 2009 s. 661)
- Slakting av reinsdyr – Giettadit (Rt. 2008 s. 1789)
- Anskaffelsesrett – Trafikk & Anlegg (Rt. 2008 s. 1705)
- Varemerke – Søtt + Salt (Rt. 2008 s. 1268)
- Konkurranserett, strafferett – Lemminkäinen (Rt. 2008 s. 1202)
- Anskaffelsesrett, erstatning – Catch Ventelo (Rt. 2008 s. 982)
- Flyseteavgift – Royal Dutch Airlines (Rt. 2008 s. 738)
- Bilansvar – avkorting – Otterstad (Rt. 2008 s. 453)
- Spilleautomatsaken – forbud mot private automater (Rt. 2007 s. 1003)
- Anskaffelsesrett, erstatning – Reno Vest (Rt. 2008 s. 983)
- Merverdiavgift – registrering – Debito (Rt. 2007 s. 140)

For øvrig fordeler sakene seg over et vidt spekter av områder, inkludert skatt- og avgiftsrett, forbrukerrett, selskapsrett, erstatningsrett, ikke-diskriminering, miljørett, patentrett, trygderett, barnebidrag, teletjenester, konsesjonsvilkår, mattrygghet, legemidler, yrkesgodkjenning, og mye annet. En ganske stor kategori er saker om de EU/EØS-baserte reglene om kjøre- og hviletid for yrkessjåfører. Av de 261 sakene er det 240 sivile og 21 straffesaker.

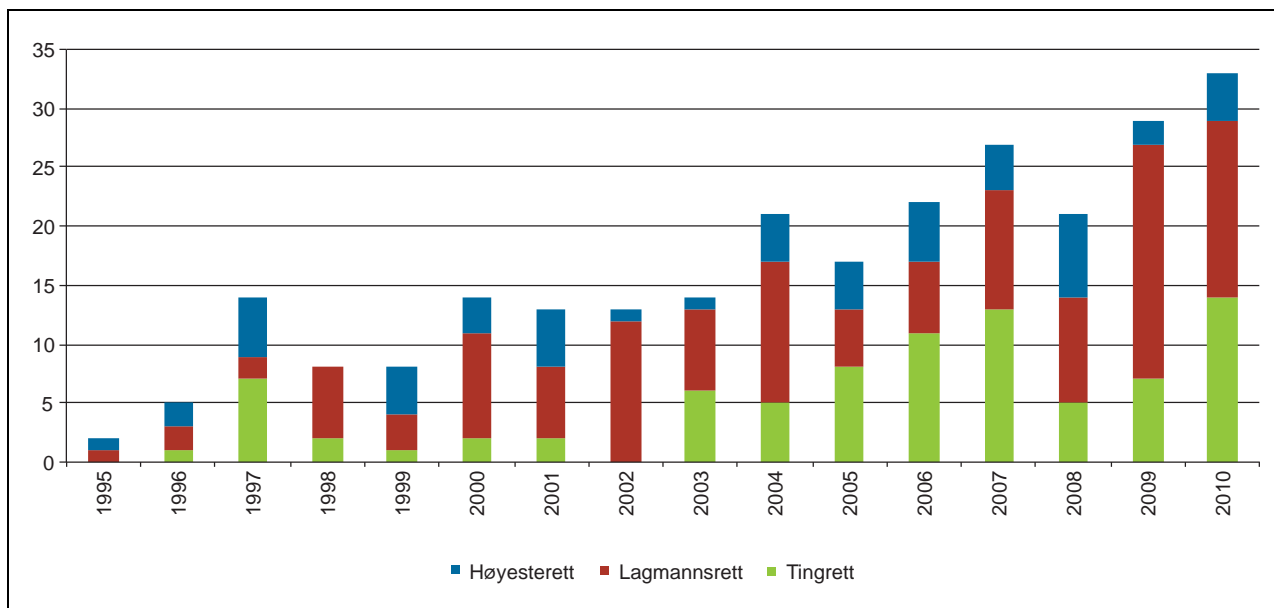
Som illustrasjon av hva det i praksis kan dreie seg om er de siste 20 sakene der Høyesterett har behandlet EU/EØS-spørsmål listet opp i Boks 10.1.

Dersom men ser utviklingen over tid, viser den en ganske jevnt stigende kurve gjennom perioden 1994–2010, som illustrert i Figur 10.3. Dette illustrerer i noen grad EU/EØS-rettens økende omfang og betydning i norsk rett. Men først og fremst viser det hvordan aktørene i det norske rettssystemet har blitt gradvis mer oppmerksom på de rettigheter og krav som ligger i EU/EØS-retten. Antallet saker som kommer opp for domstolene avhenger av at det er private parter som påberoper seg EU/EØS-retten, og ikke minst av at de har advokater som kjenner til disse reglene. Her pågår det fortsatt en bevisstgjøringsprosess.

Hvis man går gjennom rettspraksis fra de første årene etter at EØS-avtalen trådte i kraft i 1994 er det ikke vanskelig å finne eksempler på at de norske dommerne åpenbart har strevet, der premissene viser at de ikke er fortrolige med EU/EØS-rettens kilder og tenkemåte. Men det er et inntrykk som endrer seg over tid. Rettspraksis fra de senere år viser generelt at norske domstoler etter hvert har fått et langt bedre grep på EU/EØS-retten, og at usikkerheten fra de første årene er et tilbakelagt stadium.

Videre viser en nærmere analyse av rettspraksis at norske domstoler har vært lojale mot EU/EØS-retten, og søkt å tolke og anvende den på en mest mulig korrekt måte, slik man legger til grunn at EU-domstolen og EFTA-domstolen ville gjort det. Det har ikke vært noen tendenser til opprør mot EU/EØS-retten i norske domstoler, slik man tidligere kunne se noen tilløp til i domstolene i enkelte EU-stater. Når norske dommere får opp EU/EØS-saker legger de gjennomgående mye tid og krefter i å forstå de særlige utfordringene det reiser. I sin studie konkluderer Haukeland Fredriksen blant annet med at:

«Generelt etterlater studien et inntrykk av utpreget lojale domstoler som gjør sitt ytterste for å håndheve EØS-rettslige rettigheter og plikter. I



Figur 10.3 Sentrale EU/EØS-rettsavgjørelser i norske domstoler (1995–2010).

Kilde: Fredriksen, H. H. (2010) *EU/EØS-rett i norske domstoler*, Europautredningen, rapport nr. 3, s. 16–21.

langt de fleste tilfellene synes domstolene å lykkes godt med dette forsettet, selv om det også finnes enkelte eksempler på det motsatte. Dette er imidlertid neppe særlig annerledes i EU-landene – som påpekt av dommer Oftedal Broch [...] er EØS-retten tidvis «vanskelig tilgjengelig» og det er intet grunnlag for å anta at norske domstoler gjør seg skyldig i flere feil og misforståelser enn domstolene i en hvilken som helst annen EØS-stat. Alle som beskjeftiger seg med EU/EØS-rett vet at det langt i fra alltid er like lett å forutse utviklingen i EU-domstolens praksis.»¹⁴

Et annet interessant funn i studien er norske domstoler ikke bare får opp EU-rettslige saker innenfor rammene av EØS-avtalen, men i ganske betydelig grad også viser til EU-retten og bruker den som rettskilde på saksområder der Norge ikke er forpliktet til det. Dette er med andre ord eksempler på *frivillig* (ensidig) norsk resepsjon av EU-retten, der de norske dommerne lar seg inspirere av løsninger som er valgt i EU ved tolkningen av norsk rett. I noen saker skyldes dette at det er norsk lovgiver (Storting eller forvaltning) som i forarbeidene til norske lover har gitt signaler om at de skal tolkes i samsvar med EU-retten. Det er for eksempel tilfelle med den norske frivillige tilpasningen til EUs generelle ikke-diskrimineringsregler, som i de senere år har ledet til en serie

prinsipielt viktige rettsaker om aldersdiskriminering, som er løst på bakgrunn av EU-domstolens rettspraksis. Men det er også eksempler på at norske domstoler mer på egen hånd har sett hen til EU-rettens løsninger, blant annet på skatte- og avgiftsrettens område.

Et viktig spørsmål i norsk europadebatt har vært i hvilken grad tilpasningen til EU innebærer økt *domstolskontroll* med Stortingets lovgivning, og endrer forholdet mellom rett og politikk, og mellom lovgiver og domstoler. Generelt er det klart at EØS, Schengen og de andre avtalene legger begrensninger på Stortingets handlingsrom som lovgiver.¹⁵ Videre er det klart at norske domstoler som hovedregel vil ha en plikt til å sette vanlige norske lover til side dersom de strider mot gjennomførte EU/EØS-regler.¹⁶ Men et annet spørsmål er hvor ofte dette kommer på spissen i praksis, og hva resultatet blir.

Her viser studien at slike saker kommer opp sjeldnere enn mange har trodd, og at de som oftest ender med at staten vinner, slik at de norske lovene blir stående uendret. Av de 261 sakene som er gjennomgått er det bare 33 saker der det var anført at Stortingets lovgivning måtte settes til side, og av disse er det bare 6 der det i vid forstand ble konstatert motstrid med EU/EØS-retten. I 3 av dem var det tilstrekkelig å endre tolk-

¹⁴ Se Fredriksen, H. H. (2010) *EU/EØS-rett i norske domstoler*, Europautredningen, rapport nr. 3, s. 98.

¹⁵ Se nærmere kapittel 11.6 betydningen av EØS m.m. for Stortingets rolle som lovgiver.

¹⁶ Se nærmere kapittel om 7.4 om EU/EØS-rettens krav på forrang.

ningen eller praktiseringen av, slik at det bare gjenstår 3 der norsk lov måtte endres. Endringene var heller ikke særlig store, og begrenset til én paragraf, nærmere bestemt en regel i bilansvarsloven om erstatning for passasjerer som sitter på med beruset sjåfør, en regel om nasjonalitetskrav på fartøyer som fisker i norsk territorialfarvann og en regel om såkalt kildeskatt for utenlandske selskaper. Konklusjonen er at EU/EØS-retten så langt ikke har medført den dramatiske økningen i overprøving av Stortingets lovgivning som mange så for seg.

Skal man oppsummere 18 års rettspraksis etter gjennomføringen av EØS-avtalen i norsk rett er hovedfortellingen enkel: EU/EØS-retten har glidd inn som en integrert del av norsk rett, og håndheves som sådan lojalt og effektivt av det norske domstolsapparatet.

10.4.3 Nærmere om samspillet mellom norske domstoler og EFTA-domstolen

I EU-retten ble det allerede fra starten etablert en egen prosedyre for samspill mellom EU-domstolen og nasjonale domstoler. Det er nasjonale domstoler som har ansvaret for å dømme i EU-rettslige saker som kommer opp i medlemsstatene, men under prosessen har de mulighet til å stille spørsmål til EU-domstolen om hvordan EU-retten skal tolkes. Dette sikrer at sakene dømmes på nasjonalt nivå, der de hører hjemme, men at man samtidig får en enhetlig tolkning i hele EU-området.

Denne prosedyren ble kopiert inn i EØS-konstruksjonen og lagt til grunn for samspillet mellom EFTA-domstolen og nasjonale domstoler i EFTA/EØS-statene. Den er nedfelt i ODA-avtalen artikkel 34. På to punkter er det en viss forskjell fra systemet i EU. For det første er EFTA-domstolens tolkning formelt sett bare rådgivende, mens EU-domstolens tolkningsavgjørelser er ansett for å være bindende. I praksis er det imidlertid vanskelig å tenke seg at den nasjonale domstolen ikke følger EFTA-domstolens råd. Til nå har norske domstoler alltid gjort det, og Høyesterett har i plenum slått fast at en rådgivende uttalelse fra EFTA-domstolen må tillegges stor rettskildemessig vekt. Denne forskjellen betyr derfor ikke så mye i praksis.

Den andre forskjellen er at adgangen til å stille spørsmål etter ODA artikkel 34 bare er en *rett* nasjonale domstoler i EFTA-statene har, aldri en *plikt*. Ordningen i EU er at nasjonale domstoler i de lavere instanser har en rett til å stille spørsmål til EU-domstolen, men at dette for domstoler som

dømmer i siste instans er en *plikt*, med mindre svaret er helt opplagt. Under EØS-avtalen er det ikke noen tilsvarende plikt, og norske domstoler velger selv fritt om de vil spørre EFTA-domstolen til råds eller ikke. Det gjelder også Høyesterett. Denne forskjellen har vist seg viktigere. Norske domstoler har så langt vært tilbakeholdne med å spørre EFTA-domstolen, og sammenlignet med antallet saker der EU/EØS-retten anføres hvert år, er det bare en liten del som fører til anmodning om rådgivende uttalelse.

Til nå har norske domstoler i perioden 1994–2011 anmodet EFTA-domstolen om rådgivende uttalelse i 39 saker. Noen av sakene har senere vært trukket. Listen over saker der EFTA-domstoler har avgitt slik uttalelse er inntatt i Boks 10.2, og viser 29 uttalelser, samt to saker (nederst) som fortsatt verserer (desember 2011).

Som oversikten i Boks 10.2 viser har både tingrettene, lagmannsrettene og Høyesterett benyttet seg av muligheten til å stille spørsmål til EFTA-domstolen, og det samme gjelder Markedsrådet, Arbeidsretten og Statens Personellhelsenemnd. Den domstolen som har sendt flest forespørsler til EFTA-domstolen er Oslo tingrett, hvilket skyldes at saker mot staten som hovedregel anlegges der. Av samme grunn er det naturlig at flere forespørsler er kommet fra Borgarting lagmannsrett. I forhold til EØS-rettslig sakstilfang er likevel trolig Gulating lagmannsrett den norske domstolen som relativt sett hyppigst har benyttet muligheten til å stille spørsmål til EFTA-domstolen. Høyesterett har derimot vært svært tilbakeholden med å spørre EFTA-domstolen, og har bare gjort det noen få ganger, senest i 2003.

Listen illustrerer igjen bredden i EU/EØS-retten, og hvordan den kommer opp på forskjellige områder – arbeidsrett, konkurranserett, erstatningsansvar, skatt, alkoholreklame, tobakk, porno, helsetjenester, selskapsrett, varemerke m.m.

Sammenlignet med de 261 sakene der EU/EØS-retten har stått sentralt for norske domstoler er en total på 39 foreleggelse for EFTA-domstolen (hvorav flere senere ble trukket) lite. Det er med andre ord bare i ca. 10–15 prosent av sakene at norske domstoler har funnet grunn til å be om råd om tolkningen av EU/EØS-retten – resten har de håndtert på egen hånd. Videre kan man merke seg at mens kurven over antall EU/EØS-saker for norske domstoler som vist ovenfor har vært jevnt stigende, er det ikke noen tilsvarende utvikling i antallet spørsmål til EFTA-domstolen, snarere tvert imot. I den første perioden etter 1994 var det en viss stigning i antallet saker, men deretter flatet

Boks 10.2 Rådgivende uttalelser fra EFTA-domstolen til norske domstoler 1994–2011:

- TV 3 – 1995 – tjenester – fjernsynsreklame rettet mot barn – Markedsrådet
- Ulstein, Langeland, Eidesund og Ask – 1996/97 – fire saker om arbeidstakeres rettigheter ved virksomhetsoverdragelse – Inderøy, Stavanger og Gulating (2)
- Wilhelmsen – 1997 – fri flyt av varer – sterkøl på Polet – Oslo byrett
- Gundersen – 1997 – fri flyt av varer – salg av alkohol – Oslo byrett
- Nille – 1997 – fri flyt av varer (videokassetter) – Borgarting
- Maglite – 1997 – fri flyt av varer (parallellimport av lommelykter) – Fredrikstad
- Astra – 1998 – fri flyt av varer (opphavsrett på preparatbeskrivelse) – Borgarting
- TV 1000 – 1998 – fri flyt av tjenester (svensk porno på norsk kabel) – Oslo byrett
- Opel Norge – 1998 – konkurranserett – Nedre Romerrike
- Finanger – 1999 – tjenester – forsikring (fyllkjøring – passasjerer) – Høyesterett
- Allied Colloids – 2000 – varer (merking av polyakrylamid) – Oslo tingrett
- KLP – 2002 – konkurranserett, kommunal forsikring – Oslo tingrett
- Allied Colloids II – 2002 – EØS-komiteens kompetanse – Oslo tingrett
- Paranova – 2003 – parallellimport, varemerke – Høyesterett
- Fokus Bank – 2004 – kapital – skattefritak aksjeutbytte – Frostating
- Rasmussen m.fl. – 2004 – arbeidstakere – virksomhetsoverdragelse – Gulating
- Athanasios m.fl. – 2004 – arbeidstakere – trygderettigheter sjøfolk – Gulating
- Vinforum (Pedicel) – 2005 – tjenester – alkoholreklame – Markedsrådet
- Ladbrokes – 2007 – tjenester og etablering – pengespill – Oslo tingrett
- Seabrokers – 2008 – etablering – dobbelbeskatning – Stavanger tingrett
- Nguyen – 2008 – statlig erstatningsansvar – «Finanger III» – Oslo tingrett
- L'Oréal – 2008 – varemerkerettigheter – Follo tingrett og Oslo tingrett
- Rindal og Slinning – 2008 – helsetjenester i utlandet – Borgarting og Oslo tingrett
- Periscopus mot Oslo Børs – 2010 – prising av pliktig overtakelsestilbud – Oslo tingrett
- Philip Morris – 2010 – forbud mot oppstilling av tobakk – Oslo tingrett
- Bulgarsk helsepersonell – 2011 – godkjenning av kvalifikasjon – Statens helsepersonellnemnd
- Allmenngjøring av tariffavtale – 2011 – verftsindustrien – Borgarting lagmannsrett

det ut, og gikk så noe ned tidlig på 2000-tallet. I de senere år har det vært variasjoner, uten at noen klar trend er påviselig. Man skulle ha trodd at antallet spørsmål til EFTA-domstolen ville stige etter hvert som EØS-retten ble bedre kjent blant norske jurister, men det har ikke skjedd.

De norske tallene er også lave sammenlignet med tilsvarende tall fra nasjonale domstoler i EU-statene. Selv i de nordiske EU-statene, som i EU-sammenheng ligger lavt, er antallet saker som nasjonale domstoler sender til EU-domstolen betydelig høyere enn i Norge. En sammenligning for perioden 2000–2009 som viser dette er inntatt som Tabell 10.1.

Oversikten viser at danske, finske og svenske dommere i gjennomsnitt årlig sender mer enn dobbelt så mange forespørsler til EU-domstolen som det deres norske kolleger sender til EFTA-domstolen. Om man tar i betraktning at Islands

befolkning bare utgjør omkring 300.000, viser også islandske dommere relativt sett større vilje til å innhente uttalelser fra Luxemburg. Og våre nordiske naboland er blant de EU-statene der domstolene i gjennomsnitt stiller færrest spørsmål til EU-domstolen. Til sammenligning bidro den tidligere EFTA-staten Østerrike (med omlag 8 millioner innbyggere) i samme tiårsperiode med hele 233 forespørsler.

Det må tas et visst forbehold for at EU-retten er mer omfattende enn EØS-avtalen, og at dette kan slå ut på statistikken. Men EØS-avtalen dekker likevel de fleste områder av EU-retten som i praksis vil komme opp for nasjonale domstoler, så dette er ikke nok til å forklare at Norge ligger på under halvparten av Danmark og Finland, og enda lengre bak Sverige.

Forklaringen må i stedet søkes i andre forhold. Og da er det antakelig to hovedelementer.

Tabell 10.1 Forleggelser for EU-domstolen og EFTA-domstolen 2000–2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totalt
Norge	2	3	1	-	4	-	2	5	1	-	18
Island	2	3	-	1	-	1	-	2	-	-	9
Danmark	3	5	8	3	4	4	3	5	6	3	44
Finland	5	3	7	4	4	4	5	5	4	2	43
Sverige	4	4	5	4	5	11	2	6	7	5	53

Kilde: EFTA-domstolen og EU-domstolen

Det første er at norske Høyesterett i motsetning til de øverste domstolene i EU-statene aldri har plikt til å spørre, og denne friheten gjør man bruk av.¹⁷ Men den viktigste forklaringen er nok at mange norske dommere er skeptiske til å stille spørsmål til EFTA-domstolen, og at man ennå ikke har klart å etablere det tillits- og autoritetsforhold som er nødvendig for å sikre et bredere samarbeid. Dertil kommer at statens advokater i praksis ofte har argumentert mot foreleggelse for EFTA-domstolen.

I den senere tid har representanter for EFTA-domstolen tatt til orde for at det ut fra lojalitetsplikten i EØS artikkel 3 skulle kunne utledes en plikt for nasjonale domstoler i EFTA-statene til i visse tilfelle å forelegge tolknings spørsmål for EFTA-domstolen. Det er en anførsel som er rettslig umulig å forene med den klare ordlyden i ODA artikkel 34, fast praksis i nasjonale domstoler i EFTA-statene, og med partenes klare forutsetninger for EØS-avtalen. Et annet spørsmål er om man skulle endre ODA-avtalen og innføre en slik plikt. Dette ville i så fall innebære innføring av et mer overnasjonalt element i EØS-avtalen, som også ville kunne reise konstitusjonelle spørsmål i norsk rett.¹⁸

10.5 EFTAs overvåkningsorgan (ESA)

10.5.1 Oversikt

Et grunnleggende prinsipp i EØS-avtalen er at avtalene og rettsaktene skal være gjennomført av alle parter og løpende anvendes i nasjonal rett. Da EØS-avtalen ble fremforhandlet var det enighet

om at det var behov for prosedyrer for kontroll for å sikre at EFTA-statene fulgte opp avtalen lojalt i praksis. Løsningen ble etableringen av et eget kontrollorgan i EFTA-pilaren, etter mønster av Kommisjonens kontroll med EU-statene, som skal legge samme regler og retningslinjer til grunn for sin virksomhet.

EFTAs overvåkningsorgan (ESA) ble fra januar 1994 etablert som en fast institusjon, med hjemmel i ODA-avtalen artikkelene 4 til 26.¹⁹ Formelt sett består organet av tre medlemmer, ett fra hver av de tre EFTA-statene. De tre opptrer som et kollegium, og treffer alle vedtak, med vanlig flertall. Under seg har de et forvaltningsapparat med ca. 60 ansatte, og når man snakker om «ESA» siktes det vanligvis til hele institusjonen, ikke bare de tre kollegiemedlemmene.

Geografisk er ESA plassert i Brussel, like ved Kommisjonen, og i EØS artikkel 109 er det fastslått at de to institusjonene skal samarbeide nært og arbeide etter samme prosedyrer. Det gjør de også i praksis. Det er hyppig kontakt og sonderinger, men det er ESA som beslutter i egne saker. Formålet er at ESA skal føre tilsyn med at EFTA-statene etterlever avtalen på samme måte som Kommisjonen gjør det i EU. En forskjell er at ESA kun er et rent tilsynsorgan, og ikke har de andre mer politiske funksjonene som Kommisjonen har i EU.

En grunnleggende utfordring for ESA er at man på den ene siden er et selvstendig organ, men på den annen side skal skygge den dynamiske utviklingen i EU og føre samme tilsyn som Kommisjonen, uten verken å være strengere eller mildere. Dette er ikke alltid lett, særlig fordi utviklingen i EU ikke alltid er entydig eller forutsigbar. Dersom ESA trår feil – den ene eller andre veien – kan det gå ut over EØS-avtalens legitimitet. På

¹⁷ Se i denne retning EFTA-domstolens president, Baudenbacher, C. (2010) *The EFTA Court in Action*, s. 21–22, og domstolens registrar, Magnusson, S. (2010) On the Authority of Advisory Opinions – Reflections on the Functions and Normativity of Advisory opinions of the EFTA Court, *Europarättslig Tidsskrift*, 2010 s. 528.

¹⁸ Se ellers nedenfor i kapittel 10.6 om spørsmålet om reform av EFTA-domstolens prosedyrer.

¹⁹ Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkningsorgan og en Domstol (ODA), inntatt i Norges Lover (etter hoveddelen av EØS-avtalen). Se St.prp. nr. 101 (1991–92), særlig s. 16–24.

den ene siden er det uakseptabelt dersom ESA er strengere med nasjonale myndigheter i EFTA/EØS-statene enn det Kommisjonen er med EU-statene. På den annen side er det uakseptabelt dersom ESA er mindre strenge enn Kommisjonen. Det vil bryte med prinsippene om ensartethet og gjensidighet, og gjøre at EU mister tillit til EØS-systemet.

Dette er en vanskelig balansegang, og hvordan ESA klarer oppgaven har i norsk debatt ofte blitt formulert som et spørsmål om ESA er mer eller mindre «katolske enn paven». På den ene siden har noen ment at Norge og norske myndigheter i større grad skal motsette seg ESAs beslutninger og pålegg, mens andre ser at Norges interesser er best ivaretatt ved å følge ESAs anbefalinger fordi et uavhengig overvåkningsorgan er av stor betydning for å opprettholde EØS-avtalens troverdighet. Noen hevder at ESA bør spille en mer aktiv rolle for å sikre at EØS-regelverket blir iverksatt på en korrekt måte og til rett tid, mens andre er kritiske til ESAs rolle og mener at det er utidig innblanding eller at ESAs involvering er forsinkende.

10.5.2 Kollegiet og ESAs organisasjon

Å sikre uavhengighet og troverdighet for ESA har vært en vedvarende utfordring. EFTA-landene er få og små. Det er derfor ofte kort avstand mellom vokterne og EFTA-statene.

Medlemmene av ESAs kollegium skal etter ODA artikkel 9 oppnevnes av EFTA-statene ved felles overenskomst, men i praksis bestemmer hvert land hvem de skal innsette. Når medlemmene er utnevnt skal de imidlertid utøve sitt verv i «full uavhengighet». De avlegger også ed i EFTA-domstolen. Medlemmer i ESA kan ikke instrueres fra hjemlandet og skal ha sin lojalitet til institusjonen som sådan. Det samme gjelder for de tjenestemenn som ansettes.

Selv om ESA er uavhengig, har Norge likevel i hele perioden ønsket å øve en viss kontroll. Som «stormakt» i EFTA har Norge bidratt til at samtlige presidenter i ESA i har vært norske. Det har så langt vært fem presidenter: Knut Almestad, Bjørn Grydeland, Einar Bull, Per Sanderud og Oda Sletnes.

Det har vært fremmet to typer kritikk mot den norske rekrutteringspolitikken. For det første har det vært en viss kritikk fra andre EFTA-land for at Norge har sittet med ledelsen hele tiden. I utgangspunktet skulle det være en viss rotasjon mellom EFTA-landene. Men dette har Norge satt til side. Det var særlig omkring valget av Einar

Bull i 2001 at denne saken kom på spissen. Islandske Hannes Hafstein sa den gang tidlig at han var kandidat for Island og Island mente at det nå var deres «tur». Etter tøffe diskusjoner mellom Island og Norge endte det med at Norge fikk gjennomslag og Bull ble president.²⁰

En annen type kritikk har vært rettet mot den karrieremessige bakgrunnen til noen av de norske medlemmene. Med unntak for Sanderud, som også kom fra norsk forvaltning, har samtlige kommet fra Utenriksdepartementet. Grydeland, Bull og Sletnes kom i tillegg til stillingen som president i ESA direkte fra rollen som leder av Norges delegasjon til EU. Det har derfor vært en brå overgang fra å være den fremste forkjemper for norske interesser i Brussel overfor EU og ESA, til å bli den fremste overvåker og kontrollør av at Norge fyller sine forpliktelser i henhold til EØS-avtalen. Grydeland og Bull har også gått direkte til fremstående posisjoner i norsk utenrikstjeneste etter at deres perioder i ESA har gått ut.

Norsk politikk ved valg av ledelse i ESA kan i utgangspunktet reise tvil om ESAs uavhengighet og det kan også reises tvil om Norge på denne måten har ønsket å styre ESA på en spesiell måte som ivaretar norske interesser, snarere enn avtalens interesser. EFTA-domstolens president har for eksempel gitt uttrykk for en viss misnøye med denne politikken, og har antydning at dette kan ha bidratt til at ESA sender over få saker til EFTA-domstolen.

En annen, og mer velvillig tolkning, vil kunne legge vekt på at Norge på denne måten prioriterer ESA og sørger for at organisasjonen har dyktige personer med god kjennskap til EU/EØS-avtalen, og kjennskap til ulike sider i det norske samfunn. De norske medlemmene har da også avlagt ed og er forpliktet til å opptre uavhengig. I siste instans er det da også deres opptreden i rollen i ESA som er avgjørende for troverdigheten

Som et ledd i å sikre tillit og kompetanse har da også ESA lagt vekt på å utvikle rekruttere bredt, ikke bare fra EFTA-landene. Blant de drøyt 60 ansatte er det bare litt over 1/3 nordmenn, noen islendinger og en eller to liechtensteinere. Resten kommer fra andre land, i hovedsak fra EU-statene. For tiden er det ansatte fra 16 ulike nasjonaliteter. Det første året ESA fungerte (1994) var det til sammen over 100 ansatte, men antallet ble halvert da Sverige, Finland og Østerrike gikk inn i EU. Noen av de ansatte fra disse landene ble igjen, og det bidro til å gi ESA et noe mer «internasjo-

²⁰ Se Anda, T., Vant presidentkampen i ESA, *Dagens næringsliv*, 07.12.01.



Figur 10.4 ESA

ESA har som oppgave å sikre at EØS-avtalen etterlevs i EFTA-statene. Her møter Helse- og omsorgsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen ESAs president Per Sanderud.

Foto: Helse- og omsorgsdepartementet

nalt» preg enn det ellers ville hatt. En av disse var den svenske direktøren for juridisk avdeling, en stilling som senere ble besatt første av en dansk jurist og deretter en britisk.

Organisasjonen er delt i fire avdelinger: en for det indre marked, en for konkurranse, en for statsstøtte og en administrativ avdeling.²¹ De to første ivaretar den løpende kontrollen, med bistand fra juridisk avdeling, som også er sekretariat for kollegiet.

10.5.3 ESAs overvåkningsoppgaver

ESAs viktigste oppgave er å føre generell kontroll med at EFTA-statene oppfyller sine mange forplik-

telser etter EØS-avtalen. På enkelte områder er ESA også gitt særskilte kontrollbeføyelser. Den alminnelige kontrollen retter seg mot nasjonale myndigheter i EFTA-statene, ikke mot private. Dersom ESA for eksempel har mistanke om at norske bedrifter bryter miljøreglene i EØS-avtalen, er det ikke bedriftene, men norske myndigheter kontrollen rettes mot. Ankepunktet vil i så fall være at nasjonale myndigheter ikke har håndhevet miljøreglene strengt nok. Men som oftest dreier sakene seg om feil eller mangler som myndighetene selv mer direkte er ansvarlig for.

For det første kontrollerer ESA at nasjonale myndigheter implementerer EØS-reglene i nasjonal rett på korrekt måte. Dette er en relativt enkel form for retts teknisk kontroll. Hver gang en ny EU-rettsakt vedtas inntatt i EØS-avtalen, settes det en frist for nasjonal gjennomføring i EFTA-statene. Dersom myndighetene ikke innen fristens utløp har rapportert til ESA om at den nødvendige

²¹ Et detaljert organisasjonskart er lagt ut på ESAs hjemmeside, www.eftasurv.int, der man også bl.a. finner ESAs forretningsorden, årsrapporter, pressemeldinger m.m. Se også kapittel 24 om de økonomiske sidene.

lov eller forskrift er på plass, vil dette bli formelt påtalt. Det er mange slike saker om forsinket gjennomføring i praksis, men de er sjelden kontroversielle, og løses normalt raskt.²²

For det andre fører ESA en løpende kontroll med hvordan den gjennomførte EØS-retten faktisk forvaltes og etterlevs av nasjonale myndigheter. Det gjelder både hovedreglene og sekundærlovgivningen. Og dette er ofte en mer komplisert kontroll, der det ikke sjelden oppstår rettslig uenighet mellom ESA og nasjonale myndigheter om hvordan EØS-retten korrekt skal tolkes. De fleste av disse sakene gjelder mistanke om brudd på de alminnelige grunnprinsippene i EØS-avtalens hoveddel, som må tolkes på bakgrunn av EU-domstolens praksis, og som utvikler seg dynamisk.

ESA kan ta opp saker til gransking på eget initiativ, eller etter klage. I 2010 registrerte ESA 278 nye saker, hvorav 139 var på eget initiativ, og resten etter klage. Av de 417 sakene som i 2010 ble rapportert som verserende (pending) var 87 (ca. 20 prosent) basert på klager, resten på eget initiativ. I senere tid har klagesaker blitt prioritert.

Saker som skyldes eget initiativ er gjerne basert på informasjon som ESA har fått fra nasjonale myndigheter eller selv gravd frem. De ansatte i ESA følger løpende med på utviklingen av EØS-relevante spørsmål i EFTA-statene. Mange av dem har også tidligere erfaring fra nasjonal forvaltning, og kjenner saksområdene derfra. EFTA-statene er små og gjennomsiktede samfunn, som relativt lett lar seg kontrollere.

Klagene er i praksis alltid fra private rettssubjekter (personer, bedrifter eller organisasjoner), som hevder å lide skade som følge av at nasjonale myndigheter ikke har gjennomført eller forvaltet en EØS-regel korrekt. For den private vil en klage til ESA i en slik situasjon være et alternativ til selv å gå til sak mot myndighetene, for nasjonale domstoler. Fordelen er at en slik klage er langt billigere enn søksmål, og at en ESA-prosess (alt etter saken) vil kunne være en raskere og mer effektiv måte å få myndighetene til å skjerpe seg på. Ulempen for den private er at man ved en klage mister kontrollen over saken. ESA er forpliktet til å vurdere de klager som kommer inn, men kan selv prioritere hvilke man ønsker å gå videre med. Ikke sjelden hender det også at ESA under prosessen kommer til enighet med de nasjonale myndighetene, på en måte som ikke er nødvendigvis klager er fornøyd med.

10.5.4 Traktatbruddsproseduren

ESAs traktatbruddsprosedure er kopiert fra Komisjonens og fungerer på samme måte, som en fleksibel tvisteløsningsprosess i flere runder, som gir nasjonale myndigheter tid og anledning til å tilpasse seg, uten å sette sakene unødige mye på spissen. Til enhver tid har ESA et stort antall saker verserende mot hver av EFTA-statene, på ulike trinn, og de aller, aller fleste løses underveis i prosessen, uten at det blir nødvendig å gå til søksmål. Hvordan denne prosessen fungerer er sentralt for å forstå ESAs funksjon og det kontrollsystem nasjonale myndigheter må forholde seg til.

Prosesen har fire mulige stadier:

- i. Tidlig kontakt og korrespondanse
- ii. Formelt åpningsbrev (letter of formal notice)
- iii. Grunnlagt uttalelse (reasoned opinion)
- iv. Traktatbruddssøksmål for EFTA-domstolen (ODA artikkel 31)

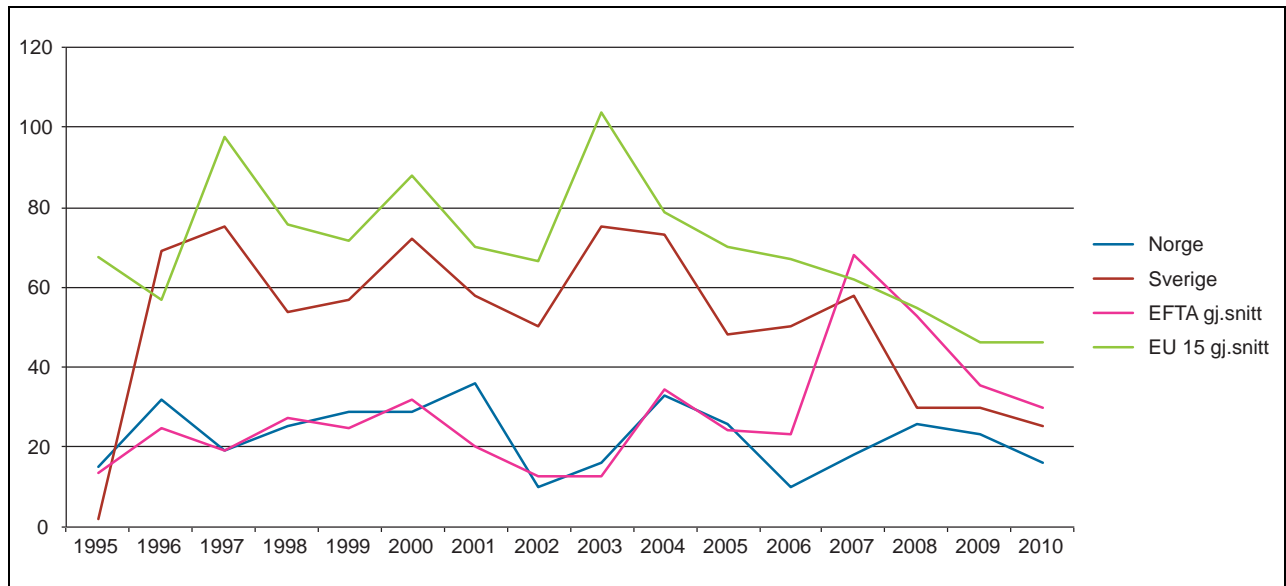
Første trinn er at ESA tar uformell kontakt med det aktuelle landets myndigheter, i brev form, og ber om nærmere opplysninger om saken. Brevet vil i seg selv være en indikasjon på mistanke om at noe er galt, og ut fra spørsmålene vil det ofte være lett å se hva det nærmere gjelder. Hvert år går det ut en rekke slike henvendelser fra ESA. Ofte fører de til avklaring, enten fordi norske myndigheter gir informasjon tilbake som overbeviser ESA om at mistanken var grunnløs, eller fordi myndighetene på dette stadiet selv innser at de har gjort feil, og retter opp.

Dersom saken ikke løses på denne måten, er neste trinn at ESA åpner formell saksbehandling ved å sende et såkalt «letter of formal notice», hvor det informeres om hva som blir vurdert som en eventuell overtredelse. Den aktuelle EFTA-staten blir invitert til å komme med kommentarer innen en tidsfrist, normalt to måneder. Figur 10.5 viser antallet formelle åpningsbrev mot Norge hvert år i perioden 1995–2010, og har også kurver for tilsvarende antall mot Sverige, samt gjennomsnitt i EFTA/EØS og EU.

Det utstedes i gjennomsnitt omkring 60–100 slike åpningsbrev i året til de tre EFTA-statene til sammen, men det varierer noe fra år til år. I 2010 mottok Norge i underkant av 20 formelle åpningsbrev, som er ansett som et lavt antall, mens Island mottok ca. 65 (som var høyt). I et normalår vil Norge få omkring 30 slike brev. Vi ser at EFTA-landene i snitt får færre brev per år enn EUs medlemsland, og Norge får også færre enn Sverige.

Sakene løses normalt på dette stadiet, enten fordi nasjonale myndigheter innser at de har tatt

²² Se nærmere kapittel 7.



Figur 10.5 Antall åpningsbrev, per stat, per år (1995–2010)

Merk at regelverket i EU som Kommisjonen overvåker er noe mer omfattende enn i EØS.
Kilde: EFTA og EU.

feil, og retter opp – eller fordi man klarer å overbevise ESA om at mistanken var grunnløs, eller fordi myndighetene allerede på dette stadiet selv innser at de har gjort feil, og retter opp.

Ved siden av den skriftlige saksbehandlingen er det vanlig at det hvert halvår også avholdes såkalte «pakkemøter» med myndighetene i hvert av EFTA-landene, der alle verserende saker partiene imellom drøftes. Det holdes også møter i særlig vanskelige enkeltsaker. Selv om det dreier seg om prosesser som skal avklare statenes rettslige plikter etter EØS-retten, kan de i praksis noen få ganger få et visst preg av forhandlinger. Og selv om ESA ikke kan inngå kompromisser i strid med EØS-rettens krav, kan man i praksis hjelpe myndighetene med å finne mellomløsninger som i noen grad kan til gode se nasjonale interesser uten å bryte EØS-retten.

Dersom saken ikke blir avklart etter en runde med åpningsbrev går ESA videre til neste steg, en såkalt grunngitt uttalelse (reasoned opinion) etter ODA artikkel 31. Her gir ESA uttrykk for sitt endelige syn på overtredelsen, begrunner dette og pålegger også EFTA-staten å treffe tiltak som skal sikre at overtredelsen opphører innenfor en viss tidsfrist.

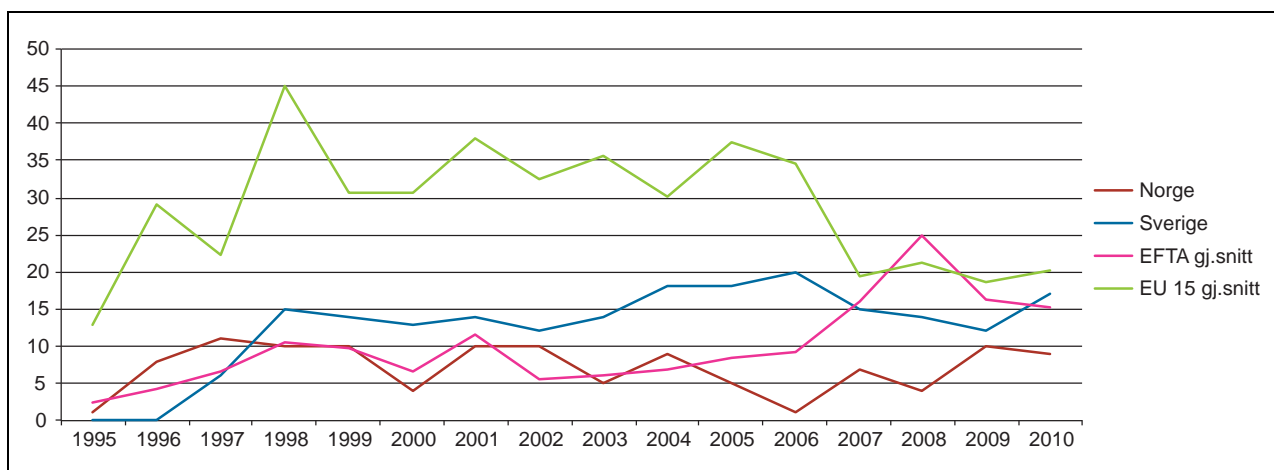
Antallet grunngitte uttalelser mot Norge har i de senere år gjerne ligget mellom 5 og 10 i året. En uttalelse er ikke noe formelt vedtak, ettersom ESA ikke er gitt generell kompetanse til å pålegge EFTA-statene plikter. Men den er et varsel om at EØS-retten etter ESAs mening er brutt, og at det

vil kunne bli tatt ut traktatbruddsøksmål for EFTA-domstolen dersom feilen ikke rettes innen en nærmere angitt frist, normalt på to måneder. Dette er nesten alltid nok til at nasjonale myndigheter motstrebende gir seg. Figur 10.6 viser antall og utvikling av grunngitte uttalelser 1995–2010.

Figuren viser at EFTA-statene i gjennomsnitt mottar færre grunngitte uttalelser enn gjennomsnittet i EU, med 2008 som eneste unntak. Norge får også færre grunngitte uttalelser fra ESA enn Sverige får fra Kommisjonen. Sverige får i gjennomsnitt 15 grunngitte uttalelser i året.

Dersom en stat ikke gir seg etter å ha mottatt en grunngitt uttalelse, og ESA ikke i siste liten lar seg overbevise om at staten likevel har rett, vil ESA ha mulighet til å stevne staten for EFTA-domstolen med påstand om at EØS-avtalen er brutt («traktatbrudd») etter ODA-avtalen artikkel 31. Dette er en rett ESA har, ikke en plikt, og det har hendt at det ikke har blitt noen retts sak. Det hender også at det tar litt tid for ESA å få skrevet stavingen og satt saken i gang. Men de aller fleste saker der nasjonale myndigheter lar være å etterleve en grunngitt uttalelse ender i søksmål. Noe annet er at antallet søksmål er meget lavt, siden de aller fleste mulige stridssakene vil ha løst seg på et tidligere trinn i prosessen. Figur 10.7 viser antall traktatbruddsaker i perioden 2005–2010.

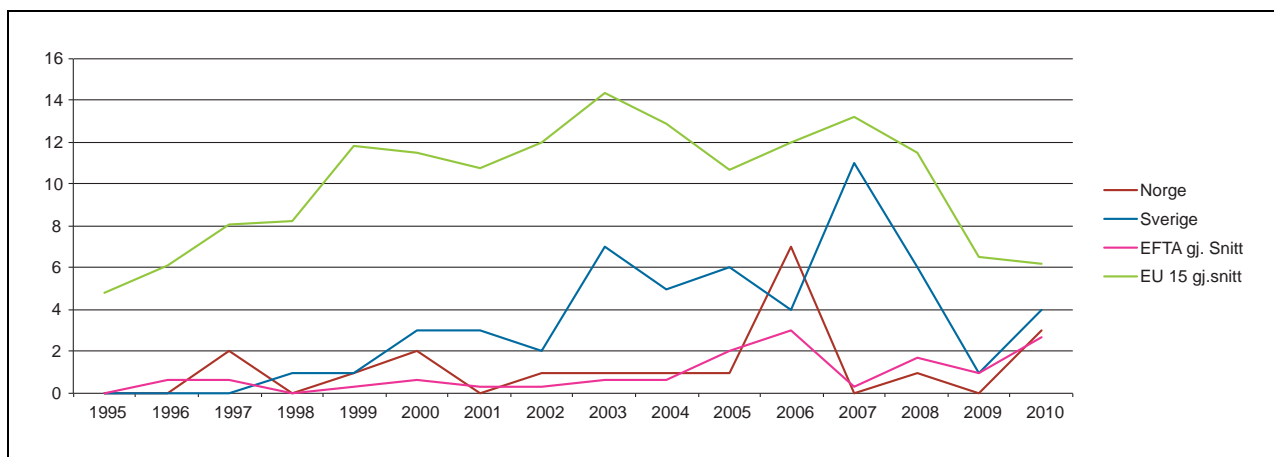
Overfor Norge er det i hele perioden 1994–2011 kun tale om 18 saker der ESA har sendt en sak til EFTA-domstolen, hvorav 10 var saker om forsinkelse i gjennomføringen av nye rettsaker,



Figur 10.6 Antall grunngitte uttalelser, per stat, per år (1995–2010)

Merk at regelverket i EU som Kommisjonen overvåker er noe mer omfattende enn i EØS.

Kilde: EFTA og EU.



Figur 10.7 Antall traktatbruddssaker til EU- eller EFTA-domstol, per stat, per år (1995–2010)

Merk at regelverket i EU som Kommisjonen overvåker er noe mer omfattende enn i EØS.

Kilde: EFTA og EU.

og kun 8 gjaldt substansiell uenighet mellom ESA og norske myndigheter om tolkning og anvendelse av EØS-retten. Det fremgår også av figuren at ESA sender i gjennomsnitt langt færre saker til EFTA-domstolen enn det Kommisjonen gjør i forhold til EU-domstolen. Kommisjonen sender også langt flere saker som angår Sverige til EU-domstolen, enn ESA sender saker som angår Norge.

Man ser for alle disse kurvene at ESA sender færre åpningsbrev, grunngitte uttalelser og saker til EFTA-domstolen til EFTA-statene enn Kommisjonen gjør til en gjennomsnittlig EU-stat. Sverige er et av EU-landene som får færrest åpningsbrev og grunngitte uttalelser fra Kommisjonen, men også de får stort sett mange flere enn Norge får fra ESA. Disse observasjonene er stabile og gjel-

der for hele perioden. Tallene er ikke fullt ut sammenlignbare, siden regelverket som Kommisjonen fører tilsyn med i EU er mer omfattende enn det ESA fører tilsyn med i EFTA-pilaren. Men de fleste områdene der det i praksis er tilsyn og kontroll av noe omfang er felles.

10.5.5 Særskilte kontrollområder

På tre rettsområder er ESA gitt kontrollbeføyelser som går lengre enn den generelle myndigheten. Dette gjelder offentlige anskaffelser, statsstøtte og konkurranserett. Disse sidene ved ESAs oppgaver er nærmere behandlet i kapittel 15.

Her skal bare bemerkes at ESAs myndighet her bygger på underliggende EU-rett, der disse

områdene er ansett spesielt viktig å kontrollere. Kontrollen med om EFTA-statene følger EØS-reglene om *offentlig anskaffelser* er hjemlet i ODA artikkel 23 og protokoll 2. Her kan ESA ta opp mistanker om brudd på regelverket raskere enn ellers, og gi nasjonale myndigheter en frist på 21 dager til enten å rette opp forholdet eller gi en begrunnet redegjørelse for hvorfor dette ikke har skjedd. I praksis kontrolleres reglene om offentlige anskaffelser først og fremst på nasjonalt nivå (gjennom forvaltningsklage, KOFA og domstolene), og ESAs funksjon er mer begrenset, selv om den kan ha en preventiv effekt.

I forhold til *statsstøttesaker* går kontrollen lenger, med hjemmel i ODA artikkel 23 og protokoll 3. Her sondres det mellom eksisterende og nye støttetiltak. Hva gjelder *eksisterende* støtteordninger skal ESA føre løpende kontroll, og dersom det oppstår mistanke om at støtten er ulovlig (eller praktiseres på en ulovlig måte) er prosedyren i utgangspunktet den samme som for andre kontrollsaker, med formelt åpningsbrev. Forskjellen er at ESA i stedet for en grunnlagt uttalelse har kompetanse til selv å treffe formelt *vedtak*, og fastslå at støtteordningen er (helt/delvis) ulovlig. Et slikt vedtak pålegger for det første nasjonale myndigheter å innstille støtten, og dersom staten er uenig i dette er det den (og ikke ESA) som eventuelt må bringe dette inn for EFTA-domstolen til etterprøving. Dertil kommer at ESAs vedtak også kan gå ut på at ulovlig utbetalt støtte må betales tilbake, og et slikt vedtak er rettslig bindende ikke bare for staten, men også for de bedrifter som har mottatt støtten. Nye støtteordninger må meldes til ESA først, og kan ikke iverksettes før den er godkjent (innen visste frister).

Statsstøtte er i praksis det viktigste enkeltområdet ESA driver med, og det hvor institusjonen har størst reell makt overfor nasjonale myndigheter.²³ Men det er en lovbundet makt. ESA må forholde seg til reglene og retningslinjene for hvilke støtteordninger som er lovlige og ulovlige, og dette er underlagt kontroll fra EFTA-domstolen.

I *konkurransesaker* har ESA formelt sett enda videre kontrollkompetanse enn i statsstøttesaker. På samme måte som i Kommisjonen i EU er ESA her gitt i oppgave å forvalte konkurransereglene direkte ovenfor private bedrifter i EFTA-statene. ESA skal her føre en direkte kontroll, og kan treffe vedtak som forbyr konkurranseskadelig markedsopptreden, samt om nødvendig ilegge bedriftene bøter. Prinsipielt er dette en viktig kompetanseoverføring fra nasjonale myndighe-

ter, som gir ESA et overnasjonalt preg, og som i Norge var den formelle statsrettslige begrunnelsen for at EØS-avtalen måtte godkjennes av Stortinget med 3/4 flertall etter Grunnloven § 93. Reelt sett er den av mindre betydning.²⁴ Om ulovlige konkurransebegrensninger oppstår mellom flere EØS-land, og skal fordeles mellom ESA og Kommisjonen, etter en nøkkel i EØS artikkel 56 som i praksis innebærer at de aller fleste sakene går til Kommisjonen. ESA assisterer da Kommisjonen, særlig med å innhente bevis, men undersøker ikke saken selv. Det var først i 2010 at ESA traff sitt første vedtak i en konkurransesak, mot Posten Norge. Denne verserer for tiden for EFTA-domstolen.

10.5.6 ESAs funksjon og roller

ESAs troverdighet og funksjon er viktig for EØS-avtalens virkemåte og tillit. Blant norske politikere har det tidvis gjennom perioden 1994–2011 vært en oppfatning om at ESAs kontroll med Norge ikke bare er for streng, men også strengere enn kontrollen Kommisjonene fører med EUs medlemsstater.

Dette er en myte. De samlede tallene tyder snarere på det motsatte. I noen enkeltsaker har ESA bidratt til å forsinke hjemlige politiske prosesser. Men dette er en naturlig og uunngåelig del av den konstruksjonen som Norge har knyttet seg til. Mange av ESAs saker skyldes heller ikke ESAs spesielle iver etter å granske, men snarere at det er norske borgere eller bedrifter som har benyttet sin klagerett.

For å forstå hvilken kontroll ESA reelt sett fører med norske myndigheter, er det nødvendig å se alle sakene mot Norge under ett. Og gjør man det, er inntrykket en ganske omfattende og inngrepene kontroll, men som likevel stort sett utøves fleksibelt. Det store bildet viser at ESA legger seg opp i relativt få saker. Antallet åpningsbrev, grunnlagte uttalelser og søksmål fra Kommisjonen mot en gjennomsnittlig EU-stat er betydelig høyere enn tilsvarende ESA-tall mot Norge. Differansen minsker noe om man sammenligner med nordiske EU-statene, som har færre antall tvister med Kommisjonen enn snittet i EU, men fortsatt flere enn hva Norge har med ESA.

Det kan imidlertid anføres at Kommisjonen har relativt sett mindre ressurser til å drive overvåking enn ESA, og ESA åpner også et noe høyere antall saker på grunnlag av eget initiativ enn Kommisjonen. I tillegg, gjelder det at Kommisjo-

²³ Se nærmere kapittel 15.5.

²⁴ Se nærmere kapittel 15.7.



Figur 10.8 ESA og norske politikere

Norske politikere må ofte konsultere ESA for å finne virkemidler som er i tråd med avtalen. Her fra et møte i Finansdepartementet mellom (fra venstre) ESAs president Bjørn Grydeland, Kristin Halvorsen og Åslaug Haga om den differensierte arbeidsgiveravgiften. Foto: Jarl Fr. Erichsen / Scanpix

nen har både funksjoner i forhold til overvåkning og politikkkutforming, mens ESA bare har overvåkningsoppgaver.

Men gjennomgangen av data viser likevel med tydelighet at EFTA-landene generelt har relativt få tvistesaker. Og når de oppstår løses de gjerne på et tidlig stadium. Et lavt antall tvistesaker er selvsagt heller ikke bare et mål på ESAs aktivitet, det er i høy grad også et uttrykk for at forvaltningen har kapasitet og evne til å gjennomføre regelverket, og vilje og evne til å korrigere eventuelle misforståelser.

For ESA er det samtidig en utfordring å balansere de ulike rollene som organisasjonen skal fylle – i første rekke som rådgiver, forhandlingspart og uavhengig kontrollinstans overfor Norge og de andre EFTA/EØS-statene. Igjen skal dette helst gjøres på samme måte som Kommisjonen gjør det i EU, med den forskjell at ESA mangler Kommisjonens politiske funksjon.

En grunn til at mange i Norge likevel opplever ESA som svært «streng» er kanskje at det er noe uriktig oppfatning om hvor omfattende EØS-avtalen er. Men avtalen er klar – reglene skal ikke bare kopieres fra EU-retten, men også tolkes, praktiseres og kontrolleres på samme måte.

Omfanget av EØS-avtalen har også økt siden den ble signert, og antallet forpliktelser har vokst betydelig. Det er rett og slett flere områder å kontrollere. Tolkningen og anvendelsen av regelverket kan også ha blitt noe strengere de siste årene.

Hovedhistorien er likevel at ESA i atten år i hovedsak har klart den balansegangen som ligger i avtalen. ESA har opptrådt selvstendig og autonomt, samtidig som det har ført tilsyn og domstolskontroll som Kommisjonen i EU. Det er ikke noe empirisk grunnlag for å hevde at ESA samlet sett er mer inngripende eller strengere enn Kommisjonen. Den samlede analysen peker om noe i motsatt retning. At hovedtrenden er så klar betyr imidlertid ikke at det ikke kan være enkeltsaker der ESAs kontroll har vært mer inngripende enn det Kommisjonen ville ha vært.

10.6 EFTA-domstolen

10.6.1 Innledning

Da EØS-avtalen ble utformet i 1990–91 var det fra EUs side et klart krav at man måtte ha et system for domstolskontroll etter de samme prinsippene som i EU, for å sikre at avtalen ville bli tolket og

etterlevd på samme måte som den underliggende EU-retten. Politisk og konstitusjonelt var det ikke noe alternativ å underlegge EFTA-statene under EU-domstolen. Det måtte derfor etableres en egen ny domstol.

Partenes opprinnelige løsning var å lage en egen «EØS-domstol», med fem dommere fra EU-domstolen, og tre fra EFTA-statene. Planene strandet da EU-domstolen slo fast at ordningen ville være i strid med EF-traktaten, fordi det ville gripe inn i dens eksklusive rett til å tolke EU-retten.²⁵ Dette sendte partene tilbake til forhandlingsbordet, og den nye løsningen ble å skape en egen domstol kun for EFTA-pilaren, som ble nedfelt i ODA-avtalen.

Løsningen innebærer at det er to domstoler som kan tolke EØS-avtalen. De nokså få gangene EØS-spørsmål oppstår i EU-statene går disse til EU-domstolen. EØS-saker som oppstår i EFTA-statene går til EFTA-domstolen. Skottene mellom de to domstolene er tette. Hver domstol har jurisdiksjon kun over sin pilar. Søksmål mot ESA, eller

mot for eksempel norske myndigheter, kan bare anlegges for EFTA-domstolen, aldri for EU-domstolen. Omvendt kan EFTA-domstolen ikke behandle saker anlagt av eller mot EU-institusjonene eller EU-stater.²⁶ Domstolene er formelt uavhengige, men samtidig ligger det i hele systemet at EFTA-domstolen skal følge utviklingen i rettspraksis i EU-domstolen, for på den måten å sikre «dynamisk og ensartet» tolkning av EØS-avtalen. Det har den i praksis også gjort.

På samme måte som for ESA er det en grunnleggende utfordring for EFTA-domstolen at den på den ene siden er en uavhengig og autonom domstol, men på den annen side skal følge den dynamiske utviklingen i EU-domstolen, og legge

²⁵ Se EU-domstolens uttalelse nr. 1/91 av 14. desember 1991, og senere uttalelse nr. 1/92 av 10. april 1992.

²⁶ Fra denne strengt todelte domstolsordningen er det i teorien ett mulig unntak. EØS-avtalen åpner i artikkel 107, jf. protokoll 34 for at nasjonale domstoler i EFTA-statene skal kunne stille tolkingsspørsmål direkte til EU-domstolen. Svaret skal i så fall være bindende. Dette er imidlertid avhengig av at det enkelte EFTA-land aksepterer ordningen, hvilket ingen av dem har gjort. For Norges del er det politisk og konstitusjonelt vanskelig å se at man skulle kunne godta en ordning med bindende prejudisielle avgjørelser fra domstolen i en organisasjon (EU) som Norge ikke er medlem av.



Figur 10.9 EFTA-domstolen

EFTA-domstolen er en liten domstol med tre dommere. Her er fra en høring høsten 2011. Dommerne er (fra venstre) dommer Per Christiansen, President Carl Baudenbacher, dommer Páll Hreinsson og registrar Skúli Magnússon.

Foto: Robert Schilitz/EFTA-domstolen



Figur 10.10 EU-domstolen

Avgjørelser i EU-domstolen får stor betydning for tolkningen av EØS-reglene. Her ser vi EU-domstolens store rettsal.
Foto: EU-domstolen

samme tolkning til grunn, uten verken å være strengere eller mildere. Dette er ikke alltid lett, særlig fordi utviklingen i EU-domstolens praksis ikke alltid er entydig eller forutsigbar. Dersom EFTA-domstolen er strengere mot nasjonale myndigheter enn EU-domstolen er det dypt problematisk, og kan gå ut over EØS-avtalens legitimitet. Dersom EFTA-domstolen er mindre streng enn EU-domstolen er det også problematisk, fordi det vil svekke målet om ensartet tolkning og kunne gjøre at EU mister tillit til EØS-systemet.

Dette er en krevende balansegang, og på samme måte som med ESA har det i norsk europadebatt vært formulert som et spørsmål om EFTA-domstolen er mer eller mindre «katolsk enn paven». Mens svaret for ESAs vedkommende som vist ovenfor er nei, er det mer diskutabelt hva gjelder EFTA-domstolen. Hovedbildet er at EFTA-domstolen i det alt vesentlige har klart balansegangen og etablert en rettspraksis som er ensartet med EU-domstolens. Men det er også en del saker der det kan hevdes at EFTA-domstolen har vært strengere, i den forstand at den har tolket avtalen på en måte som har gitt nasjonale myndigheter i EFTA-statene mindre rettslig handlingsrom på noen områder enn den EU-domstolen har gitt EU-statene. Dette kommer vi tilbake til avslutningsvis.

10.6.2 EFTA-domstolen som institusjon

Institusjonelt er EFTA-domstolen konstruert som en forminskert utgave av EU-domstolen. Prosedyrene er med noen få unntak de samme som gjelder for EU-domstolen og bestemmelsene i ODA-avtalen artikkelene 27–41 er stort sett kopiert

fra tilsvarende regler i EU. Det samme gjelder vedtektene for domstolen og rettergangsordningen. Forskjellen er at EFTA-domstolen er en svært mye mindre institusjon, som får opp langt færre saker.

Etter ODA-avtalen skal EFTA-domstolen bestå av tre dommere, som formelt oppnevnes av EFTA-statene ved felles overenskomst. I praksis nominerer hver stat nokså suverent «sin» dommer. I likhet med de ansatte i ESA skal dommerne i EFTA-domstolen ha sin lojalitet til EØS som sådan, og ikke skjele til nasjonale hensyn. De skal velges blant personer «hvis uavhengighet er uomtvistelig, og som fyller de krav som stilles for å inneha de høyeste dommerembeter i deres hjemland, eller hvis faglige dyktighet som jurister er alminnelig anerkjent». Dommerne utnevnes for seks år av gangen og kan gjenoppnevnes. De velger selv en president, for tre år av gangen.²⁷ Alle saker settes med samtlige tre dommere.

EFTA-domstolen hadde fra starten i 1994 rettslokaler i Genève, men i 1996 flyttet den til Luxembourg, og leide lokaler rett i nærheten av EU-domstolen. For EFTA-domstolen ble det ansett som viktig å knytte seg opp til det EU-rettslige dommermiljøet i Luxembourg, og til EU-domstolens ressurser (bibliotek m.m.). Institusjonelt er EFTA-domstolen også inspirert av EU-domstolen, blant annet ved at den har en egen justissekretær, og ved at hver av dommerne har sin egen juridiske utreder, som kun jobber for seg. Til sammen teller domstolens støtteapparat ti personer (høsten 2011), inkludert administrativ stab. Språket ved EFTA-domstolen er engelsk, som gjelder både som internt arbeidsspråk og som prosessspråk.

Selv om EFTA-domstolens prosedyrer er modellert etter EU-domstolen, og den holder til rett ned i veien, er det i praksis tale om to svært ulike institusjoner. EU-domstolen er en meget stor institusjon, med 54 dommere (en fra hvert medlemsland, i to instanser) og flere tusen ansatte, som mottar saker fra 27 stater og har bygget opp en meget omfattende rettspraksis. EU domstolen har flere svært store bygninger og flere rettssaler. EFTA-domstolen er som internasjonal domstol

²⁷ De norske dommerne har vært Bjørn Haug (1994–2000), Per Tresselt (2000–2006), Henrik Bull (2006–2010) og fra januar 2011 Per Christiansen. Som i EU-retten er det er intet formelt krav til dommernes nasjonalitet. Dette har betydning for Liechtenstein, som med sin lille befolkning har et problem med å fylle alle poster i EØS-strukturen med egne statsborgere, og derfor til en viss grad ansetter borgere fra andre land. Dommeren fra Liechtenstein har således i hele perioden fra 1994 til i dag vært en sveitsisk professor i EU-rett, Carl Baudenbacher, som fra januar 2003 også har vært president og fortsatt er det.

Tabell 10.2 Saker for EFTA-domstolen etter kategori (1994–2011)

	Island	Liechtenstein	Norge	Totalt
Søksmål anlagt av ESA	12	14	18	44
Søksmål anlagt mot ESA	2	4	15	21
Rådgivende uttalelser	15	11	39	65
Totalt	29	29	72	130

Kilde: EFTA-domstolen. Oppdatert juli 2011.

betraktet svært liten, med bare tre dommere og et sakstilfang som egentlig er alt for lite, og i perioder bare teller noen få saker av gangen. Inntil nylig hadde den ikke engang noen egen rettsal. Et fast kollegium på tre dommere som sitter sammen i alle saker og i perioder har alt for lite å gjøre er en krevende konstruksjon, og det er ingen hemmelighet at det i perioder har vært spenninger internt.²⁸

10.6.3 Oversikt over EFTA-domstolens rettspraksis 1994–2011

EFTA-domstolen behandler i praksis i all hovedsak tre typer saker.²⁹

1. Traktatbruddssøksmål som ESA anlegger mot nasjonale myndigheter (artikkel 31)
2. Søksmål som anlegges mot gyldigheten av ESAs vedtak (artikkel 36)
3. Anmodninger om rådgivende uttalelser fra nasjonale domstoler (artikkel 34)

Traktatbruddssøksmål kan anlegges av ESA mot nasjonale myndigheter i Norge, Island og Liechtenstein dersom ESA mener at de har brutt forpliktelse etter EØS-avtalen. Før det skjer skal man gjennom en omfattende prosedyre, som beskrevet ovenfor i kapittel 10.5.4, og som gjør at de fleste konfliktsakene løses underveis. Det er derfor bare et lite antall slike saker som når opp til

EFTA-domstolen. De norske traktatbruddssakene så langt er beskrevet nedenfor.

Ugyldighetssøksmål kan anlegges i de tilfellene der ESA har myndighet til selv å treffe vedtak. Det har ESA imidlertid bare på noen få områder. Den viktigste kategorien her er statsstøttesaker. De norske sakene her er behandlet i kapitlet om statsstøtte.³⁰

Ordningen med at nasjonale domstoler i EFTA-statene kan anmode EFTA-domstolen om rådgivende tolkningsuttalelser er beskrevet ovenfor i kapittel 10.4.3 om samspillet mellom norske domstoler og EFTA-domstolen. Som nevnt har norske domstoler bare benyttet seg av denne muligheten i en ganske liten del av de EU/EØS-sakene som har kommet opp. Det samme gjelder domstolene i Island og Liechtenstein. Dette er likevel den største enkeltkategorien av saker for EFTA-domstolen.

I Tabell 10.2 er det gitt en oversikt over antallet saker fra Island, Liechtenstein og Norge innenfor de tre viktigste kategoriene.

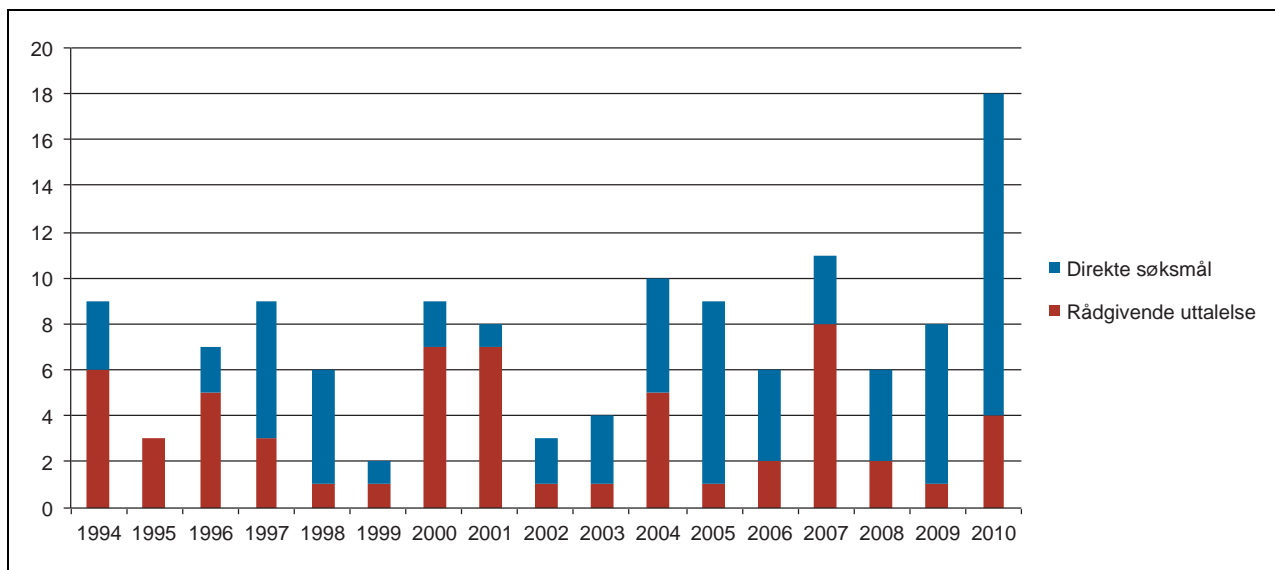
Som det fremgår av tabellen er antallet traktatbruddssøksmål som ESA anlegger mot nasjonale myndigheter relativt likt for de tre EFTA/EØS-statene. Det er en naturlig konsekvens av at antallet slike saker ikke trenger å ha noe med størrelsen på landet å gjøre. For de to andre kategoriene speiler tallene forskjellen i størrelse mellom de tre statene. I forhold til størrelse og antall saker for nasjonale domstoler kan man si at islandske og liechtensteinske domstoler antakelig har noe lavere terskel for å sende tolkningsspørsmål til EFTA-domstolen enn det Norge har.

I figur 10.11 er det satt opp en oversikt over utviklingen i antall saker for EFTA-domstolen gjennom perioden 1994–2010. I figuren er antallet søksmål som er anlagt av ESA mot nasjonale myn-

²⁸ Det fremgår blant annet av memoarboken fra den første norske dommeren, Bjørn Haug (2010) *Mange jern i ilden*. Videre fremgår det av en bok EFTA-domstolens president ga ut i 2010, se Baudenbacher, C. (2010) *The EFTA Court in Action*, der han i forordet kritiserer både ESA, EFTAs Revisjonsråd, norske myndigheter og enkelte av sine tidligere kolleger. EFTAs Revisjonsråd (der det sitter en representant for den norske Riksrevisjonen) har på sin side ved flere anledninger uttalt kritikk av manglende innsyn i sider ved EFTA-domstolens virksomhet.

²⁹ Videre kan den avsi midlertidige forføyninger i noen typer saker, og det skjer fra tid til annen. Etter ODA-avtalen er det også et par andre mulige søksmålsformer, men de har ingen betydning i praksis.

³⁰ Se kapittel 15.5.5. De to viktigste er saken om fritak for elavgift og saken om den differensierte arbeidsgiveravgiften (som også er behandlet i kapittel 18.3.2). Norge tapte begge sakene, men på en slik måte at de aktuelle støtteordningene likevel i det alt vesentlige kunne videreføres.



Figur 10.11 Antall saker, etter type. Utvikling over tid (1994–2010).

Kilde: Egne utregninger.

digheter og mot ESA av myndigheter eller private slått sammen i en felles kategori kalt «direkte søksmål», til forskjell fra de rådgivende uttalelsene.

Figuren viser for det første at det samlede antallet saker for EFTA-domstolen aldri har vært høyt, og at det i perioder har vært svært lavt.³¹ I 1999 behandlet EFTA-domstolen bare 2 saker, i 2002 bare 3 og i 2003 bare 4. Det er svært lite for en domstol. Rekordene så langt var 2010 med 18 saker, men selv det er ikke noe høyt tall for en domstol.

Videre viser figuren at det ikke har vært noen vekst over tid. Snarere har det vært ganske kraftige svingninger. Dette står i kontrast til utviklingen av EØS-avtalen i den samme perioden, og videre i kontrast til utviklingen i antallet EU/EØS-saker for norske domstoler, som viser en jevn og klar stigning. Utviklingen av EU/EØS-retten reflekteres med andre ord ikke i sakstilfanget for EFTA-domstolen. Den kraftige veksten i 2010 året skyldtes imidlertid et stort tilslag av søksmål fra private mot vedtak truffet av ESA, som i første rekke gjaldt klager på at ESA ikke hadde truffet fellende vedtak i statsstøttesaker. De to viktigste kategoriene er traktatbruddssaker og rådgivende uttalelser, og de har ikke steget. Hva gjelder anmodninger om rådgivende uttalelser fra nasjonale domstoler har antallet snarere gått ned over

tid, fra et generelt noe høyere nivå i perioden 1996–2001.

10.6.4 Nærmere om traktatbruddssakene mot Norge

Ved siden av de rådgivende uttalelsene, som er beskrevet ovenfor, er de politisk og rettslig viktigste sakene for EFTA-domstolen traktatbrudds-søksmålene som ESA anlegger mot norske myndigheter for brudd på EØS-avtalen. Som vist er det bare noen ytterst få av de mange granskningene ESA iverksetter som ender i slikt søksmål. Den viktigste betydningen av prosedyren er av preventiv art. En stat vil normalt se det som lite ønskelig å bli dømt for traktatbrudd av EFTA-domstolen. Vissheten om denne domstolskontrollen, og trusselen om søksmål fra ESA, er derfor som regel nok til at statene innretter seg

Som tabell 10.2 ovenfor viser har det vært 18 slike saker fra 1994 frem til sommeren 2011, og dertil kommer to til fra høsten 2011, slik at det samlede antallet nå er 20. Av disse er imidlertid 11 av mest formell karakter, og gjelder forsinket norsk gjennomføring av EU/EØS-rettsakter i norsk rett.³² Anførselen vil her bare være at rettsakten ikke er gjennomført innen fristens utløp. Slike saker er enkle, og ender alltid med at det konstateres traktatbrudd, uten særlig omfat-

³¹ Antallet saker det første året (1994) må videre ses på bakgrunn at Finland, Sverige og Østerrike også var med i EFTA/EØS dette året.

³² Se nærmere kapittel 7.2.4 om fristene for nasjonal gjennomføring av EU/EØS-rettsakter og ESAs kontroll med dette.

tende prosess.³³ Normalt skyldtes dette kun somling, og ikke bevisst trening.

De øvrige traktatbruddssakene er derimot substansielle, og skyldes at det er reell uenighet mellom ESA og Norge om tolkning og anvendelse av EØS-retten. Påstanden fra ESA vil være at norsk lov eller praksis er i strid med EØS-avtalen, og det vil ha vært en lang prosess om dette, uten at noen av partene har bøyd unna. Slike saker vil derfor gjerne være av stor politisk og/eller rettslig betydning. Til nå har det vært 9 slike mot Norge:

1. Kelloggssaken (2001) om forbud mot jernberiket corn flakes (Norge tapte)
2. Rusbrus (2002) om salg av rusbrus i butikkene (Norge tapte)
3. Postdoc (2003) om stillinger ved UiO øremerket kvinner (Norge tapte)
4. Forsikringsavtalekostnader (2005) – (Norge tapte)
5. Finnmarkstillegget (2006) om sosiale rettigheter til fastboende (Norge vant)
6. Spilleautomatene (2007) om forbud mot private automater (Norge vant)
7. Hjemfall (2007) om reglene for eierskap til vannkraften (Norge tapte)
8. Gullenkene (2007) om diskriminering av enkemenn (Norge tapte)
9. Gullenkene II (2011) – manglende etterlevelse av Gullenkene I (Norge tapte)

Igjen viser listen spennvidden i EU/EØS-retten. To av sakene gjaldt likestilling, og i begge var situasjonen av de norske reglene stilte menn dårligere enn kvinner – den første på grunn av radikal kjønnskvoltering av kvinner til rekrutteringsstillinger på Universitetet i Oslo, den andre fordi enker etter statsansatte («gullenkene») fikk bedre pensjonsvilkår enn enkemenn.³⁴ Kelloggssaken gjaldt et norsk forbud mot jernberiket corn flakes, og rusbrus-saken en forskjellsbehandling i utsalgsregler mellom rusbrus og øl med samme alkoholinnhold.³⁵ Finnmarkstillegget gjaldt et sosialt tilskudd som kun ble gitt til fastboende i Finnmark, og ikke folk som bodde i Nord-Finland og pendlet

³³ Se for eksempel sak E-7/97 om sen gjennomføring av Rdir. 92/104 om sikkerhets- og helsetiltak for gruvearbeidere, og E-2/99 om for sen gjennomføring av Rdir. 92/51 om visse sider ved anerkjennelse av utdanning og kvalifikasjoner fra andre EU/EFTA-stater. I begge sakene var prosessen kort, og den norske stat innrømmet uten forbehold at man hadde brutt fristene for rettidig gjennomføring.

³⁴ Se nærmere om disse sakene kapittel 17.5.3.

³⁵ Se nærmere om rusbrus-saken i kapittel 17.6.3.

til Finnmark for å jobbe. Spilleautomatsaken gjaldt Stortingets innføring av forbud mot privat automatrifft sommeren 2003, og var en omfattende sak, av stor praktisk og politisk betydning.³⁶ Hjemfallssaken var på mange måter den viktigste norske saken EFTA-domstolen har hatt, og gjaldt forskjellen i regler mellom offentlig og privat eierskap til vannkraftsressursene.³⁷

Gullenke II gjaldt manglende norsk etterlevelse av den tidligere dommen i samme sak. Etter dommen i 2007 pliktet norske myndigheter å etterbetale pensjon til enkemenn etter statlig ansatte kvinner. Etter at flere år var gått, og de stadig eldre (og færre) enkemennene fortsatt ikke hadde fått pengene sine tok ESA aksjon og stevnet Norge på nytt. I dommen fra juni 2011 er EFTA-domstolen meget kritisk til at Norge ikke hadde fulgt opp den tidligere dommen.

I oversikten er angitt utfallet av sakene, som viser at Norge tapte 7 av de 9 sakene. Det er det formelle utfallet. I seks av sakene har domskonklusjonen vært at de eksisterende norske reglene var i strid med EØS-avtalen. Men det er ikke hele bildet. I flere av sakene har det vært mulig for Norge å etterleve dommene uten nødvendigvis å gi opp de nasjonale restriksjonene som Stortinget ønsket å ha. I Kelloggssaken kunne forbudet mot import av jernberiket corn flakes videreføres, etter at man også hadde forbudt jern i brunost, slik at forbudet var konsistent i EU/EØS-rettslig forstand. I hjemfallssaken kunne reglene som sikrer offentlig eierskap til vannkraften videreføres og sågar styrkes, etter at man hadde fjernet åpningen for private konsesjoner, og dermed gjort regelverket mer EU/EØS-rettslig konsistent. Og rusbrusdommen kunne Norge for så vidt etterlevd enten ved å flytte rusbrusen inn i butikkene, eller flytte pilsen inn på polet (men det siste ble for radikalt). Dette viser noe av handlingsrommet som nasjonale myndigheter har etter EU/EØS-retten.

For tiden (desember 2011) verserer det én traktatbruddssak mot Norge. Det gjelder eierbegrensningen i Børsloven av 2007 § 35 som sier at ingen kan eie mer enn 20 prosent av Oslo Børs, og som ESA anfører strider mot EU/EØS-reglene om etablering og kapitalflyt. Dom kan ventes i løpet av vinteren 2012.

³⁶ Spilleautomatsaken gikk parallelt både for EFTA-domstolen og norske domstoler, og etter at EFTA-domstolens dom falt i mars 2007, ble det også en siste runde i Høyesterett (Rt. 2007 s. 1003).

³⁷ Se nærmere om hjemfallssaken i kapittel 19.2.5.

10.6.5 Utfordringer for EFTA-domstolen 1994–2011

For at EØS-konstruksjonen skal kunne fungere er det nødvendig med en eller annen form for domstolskontroll i EFTA-pilaren, tilsvarende kontrollen i EU. Det er vanskelig å overlate dette til EU-domstolen, og siden det som vist heller ikke var mulig med en felles «EØS-domstol», er den eneste løsningen en særskilt domstol for EFTA-pilaren. Slik sett er EFTA-domstolen en nødvendig del av EØS-avtalen og bidrar til å sikre troverdighet og tillit.

På denne bakgrunn må ordningen med EFTA-domstolen kunne sies å ha fungert tilfredsstillende i de 18 årene den så langt har vært i kraft. EFTA-domstolen har sikret og videreutviklet EØS-avtalen, og oppfylt de oppgaver den er gitt. Den har avgjort store og små saker, og stått som en garantist for at avtalen etterlevs. Ordningen med en EFTA-domstol bidrar utvilsomt til at EFTA-statene respekterer sine forpliktelser etter avtalen, og til at EU-siden har den nødvendige tillit til dette.

Når det er sagt, er det også utfordringer ved måten EFTA-domstolen fungerer på, både rettslig og faktisk. Det største problemet er at *sakstilfanget er for lite*. EFTA-domstolen har rett og slett for få saker. Opprinnelig var den konstruert for å ta imot saker fra 7 EFTA-land, men etter januar 1995 var det bare tre stater igjen, og to av dem svært små. På 18 år har EFTA-domstolen bare fått inn drøyt 130 saker. Det er et lavt tall, og dertil kommer at en del av sakene er trukket, og andre av rent formell karakter. Det er heller ingen klar utvikling mot flere saker. Snarere flatet kurven tidlig ut, og har senere gått variert en god del fra år til år, uten at det er noe klart mønster. Ser man på antallet substansielle avgjørelser, er det i snitt ikke mer enn 5–6 i året, og noen år langt færre. Det er trolig for lite til å bygge opp den institusjonelle erfaring og tyngde som kreves for at EFTA-domstolen skal fungere godt.

Den viktigste grunnen til at sakstallet er så lavt, er at EFTA-pilaren er for liten til å gi tilstrekkelig tilfang til en overnasjonal domstol av denne typen. Videre anlegger ESA færre traktatbrudssøksmål mot nasjonale myndigheter i EFTA-statene enn det som er vanlig i EU. En tredje faktor er at nasjonale domstoler i EFTA-statene er mer tilbakeholdne med å be EFTA-domstolen om rådgivende uttalelser enn det som er vanlig i EU. Dette viser at nasjonale domstoler og EFTA-domstolen ikke har klart å etablere den tillit og autori-

tet som er nødvendig for å få til et løpende samarbeid.

Satt på spissen kan det sies at EFTA-domstolen er for stor for den daglige drift, og for liten for de store sakene. Sakstilfanget er begrenset og det kan reises spørsmål om det er stort nok til å forsvare en permanent institusjon av denne størrelsen, og i perioder har dommerne og de andre ansatte svært lite å gjøre. Samtidig får EFTA-domstolen fra tid til annen store og viktige saker, som for eksempel den norske saken om eierskap til vannkraften (hjemfallssaken) eller spilleautomat-saken. Og i slike saker – som i EU-domstolen antakelig ville gått i storkammer og i nasjonal høyesterett i plenum – er et kammer på tre EFTA-dommere med beskjedne institusjonell base svært lite, og ikke nødvendigvis nok til å skape den autoritet og legitimitet som saken trenger.

Rettspolitisk har EFTA-domstolen i løpet av sine første 17 år først og fremst stått for en linje der den fremhever hensynet til *ensartethet* (homogenitet) med den underliggende EU-retten og med EU-domstolens rettspraksis. Anførsler om at EØS-retten skulle kunne tolkes annerledes enn EU-retten, ut fra sin spesielle kontekst eller ut fra avtalepartenes forutsetninger – har nesten uten unntak vært avvist. Ved å stå fast på ensartethet som det dominerende prinsipp, har EFTA-domstolen antakelig bidratt til å styrke EØS-avtalens robusthet og EUs tillit til at dette fungerer.

Mer kontroversielt er det at EFTA-domstolen har lagt seg på en rettspolitisk relativt integrasjonsrettet linje. Det gjelder for det første de sakene som reiser spesifikke EØS-rettslige spørsmål, om avtalens karakter og gjennomslag i nasjonal rett – som mest tydelig i Sveinbjørnsdottir-saken fra 1998, der EFTA-domstolen tolket EØS-avtalen i overnasjonal retning.³⁸

For det andre gjelder det tolkningen av den materielle EU/EØS-retten, der det kan argumenteres for at EFTA-domstolen i tvilstilfelle har lagt seg på en mer integrasjonsvennlig linje enn EU-domstolen. Dette var konklusjonen i en større studie fra 2009 av samtlige avgjørelser til da fra EFTA-domstolen.³⁹ En hypotese i studien var at dette skyldes at EFTA-domstolen har strebet etter anerkjennelse fra EU-domstolen, og søkt dette ved å gå foran i integrasjonsvennlig tolkning. I én

³⁸ Se nærmere kapittel 7.4.

³⁹ Fredriksen, H. H. (2009) Er EFTA-domstolen mer katolsk enn paven? Noen betraktninger om EFTA-domstolens dynamiske utvikling av EØS-retten og streben etter dialog med EF-domstolen, *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 2009. s. 507-576, der han gjennomgår samtlige avgjørelser fra EFTA-domstolen 1994–2009.

forstand har det vært vellykket, ettersom EU-domstolen nå synes å ta EFTA-domstolen mer på alvor enn opprinnelig, og (noe) oftere viser til den i sine avgjørelser. Samtidig kan prisen ha vært høy. Rettspolitisk er det vanskelig å forsvare at handlingsrommet for nasjonal lovgiver og myndigheter i Norge og de andre EFTA-statene skal være mindre under EØS-avtalen enn det er for medlemsstatene i EU. Og en mer eller mindre velbegrunnet oppfatningen om at EFTA-domstolen er mer integrasjonsvennlig enn selveste EU-domstolen kan ha bidratt til at nasjonale myndigheter i Norge og Island ofte motsetter seg å sende saker dit, med den følge at nasjonale domstoler forelegger saker sjeldnere.

Konklusjonen er at EFTA-domstolen etter 18 år fremstår som en konstruksjon med visse spenninger – materielt og institusjonelt. Samtidig er dens eksistens nødvendig for at EØS-avtalen skal kunne fungere. Og betydningen av problemene skal ikke overdrives. EFTA-domstolen får fra tid til annen viktige saker, og har vært med på å forme avtalens utvikling. Men sakstallet er meget lavt i forhold til antallet dommer EU-domstolen avsier hvert år som på grunn av prinsippet om ensartethet får direkte betydning for EØS-avtalen. Slik sett er EU-domstolen reelt sett den klart viktigste domstolen også for utviklingen av EØS-retten. Dertil kommer nasjonale domstoler i Norge, som hvert år får en rekke EØS-saker til behandling, og avgjør dem selv, uten å spørre EFTA-domstolen om rådgivende uttalelse. Slik sett er det for de offentlige og private parter som berøres av EØS-retten normalt viktigere hvordan norske domstoler tolker og anvender avtalen enn hvordan EFTA-domstolen gjør det.

Høsten 2011 har EFTA-domstolen selv tatt til orde for en viss institusjonell reform med sikte på å styrke domstolens stilling. Hovedinnholdet i forslaget er tre punkter:

- Mulighet for å innkalle flere ad hoc dommere i viktige saker
- Etablering av et panel for å vurdere kompetansen til nye søkere til dommerstillinger
- Innføring av ordning med en fast Generaladvokat

Forslaget ble fremlagt for nasjonale myndigheter i de tre EFTA-statene i desember 2011 og er for tiden til vurdering hos dem. Det kom for sent til at Utvalget har hatt mulighet til å vurdere det grundig, og Utvalget ser det heller ikke som sin oppgave å ta stilling til det. På generelt grunnlag understreker Utvalget betydningen av at det er en domstolskontroll i avtalen og Utvalget støtter tan-

ken om en evaluering og revisjon av prosedyrene for EFTA-domstolens arbeidsform. Nasjonale myndigheter i EFTA-statene bør heller ikke nødvendigvis begrense en slik gjennomgang til de forslagene som er fremsatt av EFTA-domstolen selv. Ordningen med EFTA-domstolen fungerer ikke optimalt i dag, og dersom man ønsker å bevare dagens tilknytningsform til EU i overskuelig fremtid kan det være en god ide å undersøke mulighetene for reformer som kan styrke domstolens sakstilfang og stilling.⁴⁰

10.7 Avsluttende merknader

Utvalget skal avslutningsvis bemerke at den samlede kontrollen med Norges etterlevelse av EØS-avtalen er summen av flere ulike kontrollordninger i nasjonal forvaltning, for nasjonale domstoler, og gjennom EFTAs overvåkningsorgan og EFTA-domstolen. Til sammen har disse kontrollmekanismene lagt grunnen for en grundig og effektiv kontroll med EU/EØS-retten i Norge i perioden 1994–2011, og på den måten bidratt til å sikre at avtalen har fungert etter forutsetningene og har stått seg gjennom perioden på en robust måte.

Utvalget skal videre bemerke at den kontrollen som føres med EU/EØS-retten i Norge i all hovedsak fungerer etter de samme prosedyrene og på samme måte som kontrollen med nasjonal etterlevelse i EU-statene, og at det ikke synes å være noen store forskjeller. Antakelig er kontrollen i praksis minst like effektiv som i mange EU-stater.

Utvalget skal også bemerke at den effektive norske etterlevelsen av EU/EØS-retten føyer seg inn i et mønster som kjent blant annet fra de fleste av de nordvesteuropiske statene. Samtidig er det bemerkelsesverdig at norske myndigheter har klart å tilpasse seg så effektivt til et regelverk som man ikke selv har vært med på å utforme.

Utvalget viser til at de EU/EØS-rettslige kontrollsakene som har vært mest synlige og omstridte i norsk offentlig ordskifte gjerne er de som kommer opp for EFTAs overvåkningsorgan og EFTA-domstolen. Det er på mange måter naturlig. For norske myndigheter har det vært

⁴⁰ Det kan også inntreffe andre ytre hendelser som uansett vil gjøre det nødvendig å revidere ordningen med EFTA-domstolen. Dersom Island skulle gå inn i EU, uten at det kommer noen nye land inn i EFTA/EØS-pilaren er det vanskelig å se hvordan dette kan unngås. Videre har enkelte også tatt til orde for at EFTA-domstolen bør kunne ha en rolle i den reviderte samarbeidsformen som for tiden diskuteres mellom EU og Sveits. Se kapittel 13.4.

uvant å være underlagt den formen for mer overnasjonal kontroll som EFTA-organene fører, og dette vil ofte fremstå som konflikter mellom norske interesser og EU/EØS-systemet. Samtidig er dette et relativt lite antall saker sammenlignet med de mange kontrollsakene som i praksis kommer opp på nasjonalt nivå, som vanlig forvaltningsklage, som ledd i arbeidet til statlige tilsyn og særskilte klageorganer og som søksmål for norske domstoler. Det er her det virkelige omfanget av kontrollen med EU/EØS-retten viser seg, og det er gjennom nasjonale kontrollordninger at mye av den løpende etterlevelsen sikres.

Utvalget vil videre vise til at praksis gjennom atten år viser at norske tilsyn, klageorganer og domstoler har innarbeidet kontrollen med EU/EØS-retten som en del av sin løpende virksomhet. Det har vært utfordringer knyttet til dette, ikke minst med å forstå hvilke krav EU/EØS-retten stiller og tilegne seg tankemåte og metodebruk. Men over tid har denne prosessen generelt gått overraskende greit. Det har ikke vært noen eksempler på opprør eller motarbeidelse, og hovedbildet er at norske kontrollorganer og domstoler har lagt ned et betydelig arbeid i å føre en EU/EØS-rettslig korrekt kontroll, både med offentlige etater og med private borgere og bedrifter.

Utvalget skal bemerke at mye av etterprøvingen av EU/EØS-rettens etterlevelse i Norge i realiteten er en kontroll som utføres av nordmenn, med nordmenn, om forhold som utspiller seg internt i Norge. Det er i tråd med hvordan systemet fungerer i EU-statene. Videre er det i tråd med en mer generell observasjon om at EU/EØS-retten ikke bare gjelder grensekryssende forhold, men i stor grad har betydning også for næringsliv, arbeidsliv og samfunnsliv internt i de enkelte medlemsstatene.

Utvalget skal understreke at selv om det på denne måten føres en omfattende kontroll med norske myndigheters etterlevelse av EU/EØS-retten, og hvert år kommer opp en rekke konfliktsaker, så betyr det ikke at myndighetenes vedtak nødvendigvis settes til side. Mange av de granskinger som ESA iverksetter ender med at de norske tiltakene og vedtakene kan videreføres, i opprinnelig eller justert form. Videre vinner norske myndigheter mange av de omstridte rettssakene om EU/EØS-spørsmål, både for EFTA-domstolen og nasjonale domstoler. Det gjelder ikke minst de (relativt få) rettssakene der det er Stortingets lovgivning som angripes på EU/EØS-rettslig grunnlag. Av anslagsvis ca. 30 slike saker for norske domstoler i perioden 1994–2011 er det bare tre

som har endt med at norske lovregler har måttet endres, og det har dreid seg om relativt sett mindre endringer.

Utvalget skal påpeke at det er visse grunnleggende utfordringer ved hvordan de mer overnasjonale kontrollordningene i regi av ESA og EFTA-domstolen fungerer, men at de i hovedsak må ses som utslag av strukturelle utfordringer ved EØS-modellen. En slik grunnleggende utfordring er at EFTA/EØS-pilaren egentlig er for spinkel til å holde oppe et eget institusjonelt kontrollapparat. Tre små land, hvorav to svært små, er ikke nok verken til å gi de felles institusjonene tyngde eller til å gi dem et tilstrekkelig sakstilfang. Det gjelder særlig for EFTA-domstolen, som er for liten og har for få saker til å kunne fungere virkelig godt. Innenfor rammene av Norges nåværende tilknytningsform er det imidlertid vanskelig å se at hvordan dette grunnleggende kan endres på en måte som vil sikre fortsatt effektiv kontroll i tråd med EØS-avtalens formål. Sett fra EUs side er kontrollen en absolutt forutsetning for norsk deltakelse på det indre marked.

Utvalget viser videre til at en annen grunnleggende utfordring for ESA og EFTA-domstolen er at de på mange måter står mellom barken og veden. På den ene siden er de selvstendige og autonome kontrollorganer. På den annen side skal de føre samme tilsyn og domstolskontroll som det Kommisjonen og EU-domstolen gjør i EU. De skal verken være strengere eller mildere enn Kommisjonen og EU-domstolen, og de skal skygge den dynamiske utviklingen i disse institusjonene, som slett ikke alltid er entydig eller forutsigbar. Dersom de trår feil – den ene eller andre veien – går det ut over EØS-avtalens legitimitet. På den ene siden er det uakseptabelt dersom de er strengere med nasjonale myndigheter i EFTA/EØS-statene, som ser EØS som noe mindre enn fullt EU-medlemskap. På den annen side er det uakseptabelt dersom de er mindre strenge enn Kommisjonen og EU-domstolen. Det vil bryte med prinsippene om ensartethet og gjensidighet, og gjøre at EU mister tillit til EØS-systemet. Dette er en vanskelig balansegang, og hvordan ESA og EFTA-domstolen klarer den har flere ganger vært omstridt – i norsk debatt ofte formulert som et spørsmål om de er mer eller mindre «katolske enn paven».

Utvalgets flertall medlemmer Sejerstad, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjørnsen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot vil bemerke at hovedhistorien etter atten års praksis at ESA og EFTA-domstolen i hovedsak har klart balansegangen. De to institusjonene har – hver på sin måte – vært bevisste på problemstil-

lingen, og arbeidet hardt for å etterleve kravet om ensartet og dynamisk utvikling. Det er ikke empirisk grunnlag for å hevde at ESA generelt er «mer katolsk enn paven», og her er det snarere enkelte som mener at ESA er mer forsiktige enn Kommisjonen. Det riktige synes å være at man generelt har lagt seg på samme nivå. Hva gjelder EFTA-domstolen er det et visst belegg for å hevde at den i perioder har vært noe strengere med EFTA-statene enn det EU-domstolen er. Hvis det er tilfellet, er det en utfordring for domstolens funksjon og legitimitet. Samtidig har både ESA og EFTA-domstolen gjennom årene effektivt klart å etablere og vedlikeholde den tilliten i EU-systemet som er nødvendig for at EØS-avtalen skal kunne fungere.

Utvalget vil vise til at det institusjonelle kontrollapparatet under EØS-avtalen nå har fungert i atten år uten at det har vært noen større evalueringer eller diskusjoner om reform eller revisjon. Dersom dette systemet skal fortsette å fungere i overskuelig fremtid, og dersom man ønsker å sikre at det fortsatt skal være robust, kan tiden

være inne for en vurdering av dette. En slik diskusjon kan komme uansett, som følge av eksterne hendelser, som for eksempel at Island går inn i EU eller at andre land går inn i EFTA/EØS. Og da bør norske myndigheter være forberedt på dette. Men selv om dette ikke skulle skje, kan det være naturlig med en gjennomgang og overhaling, med sikte på justeringer og forbedringer. EFTA-domstolen har selv nylig tatt initiativ til å foreslå visse institusjonelle endringer, og en tilsvarende debatt kan være naturlig også for ESAs virksomhet.

Utvalget har ikke sett det som del av sin mandat å foreta noen full evaluering av ESA og EFTA-domstolen med sikte på reform, og har ikke tatt stilling til de forslag som helt i det siste er fremlagt, men støtter på generelt grunnlag tanken om at tiden kan være inne for slike vurderinger. En slik debatt og reformprosess må da samordnes med de andre EFTA/EØS-statene og utføres på en måte som respekterer institusjonenes uavhengige stilling.

Kapittel 11

Stortinget og europapolitikken

11.1 Hovedtrekk

Det er en alminnelig erfaring at europeisk integrasjon skaper særlige utfordringer for de nasjonale parlamentene. For det første overføres omfattende lovgivningsmyndighet til EU-nivå. For det andre innskrenkes de nasjonale parlamentenes mulighet til å gi egen lovgivning, og treffe andre tiltak, uten å komme i konflikt med EU-retten. For det tredje er det i europapolitikken enda vanskeligere for parlamentene enn ellers å styre og kontrollere sine egne regjeringer, siden mye av statenes deltagelse i EU-samarbeidet foregår i form av løpende forhandlinger, mellom ministre og embetsmenn, som nødvendigvis krever fleksibilitet og fortrolighet. Det har vært liten plass for nasjonale parlamenter i denne prosessen. Et parlament er primært konstruert for å håndtere nasjonale konflikter og kompromisser, ikke for å representere staten utad eller lede an i forhandlinger med andre stater. Parlamentenes stilling har stått sentralt i debatten om demokratisk underskudd, og det har i de senere år vært en rekke reformforsøk i EU for å forsøke å styrke deres rolle i europapolitikken.

Stortinget møter de samme utfordringene under den norske tilknytningsformen, minst like sterkt som nasjonale parlamenter i EU. Riktignok er Norges tilknytning til EU noe mindre omfattende. Videre står Stortinget formelt sett noe friere enn ved et EU-medlemskap. Men tilpasningen er likevel svært omfattende, og den reelle myndighetsoverføringen er langt større enn den formelle, som vi skal se. Innenfor rammene av EØS, Schengen og de andre avtalene med EU er Stortingets muligheter til å utforme politikk begrenset. Siden Norge ikke deltar i beslutningsprosedyrene i EU, er det få reelle politiske prosesser å involvere seg i, og derfor vanskelig å få representantene engasjert. Videre har ikke Stortinget i særlig grad dratt nytte av de tiltak som man i EU i de senere år har lansert for å styrke nasjonale parlamenters stilling, gjennom økt samarbeid, økt kontakt med Europaparlamentet, og prosedyrer

for en viss direkte deltagelse i EUs beslutningsprosesser.

Samlet sett har dette gjort at Stortinget i perioden 1992–2011 har vært beskjedent involvert i norsk europapolitikk, og til sammenligning langt mindre enn for eksempel det danske Folketinget og den svenske Riksdagen. Dette skyldes ikke bare manglende evne eller vilje, men også strukturelle forhold ved selve tilknytningsformen. Stortinget har flere ganger diskutert hvordan det skal bli mer aktivt i europasaker, og det er vedtatt flere reformer. Men den svake rollen til Stortinget følger av europeisk integrasjon generelt og den norske tilknytningsformen spesielt. Dette er en del av den bredere debatten om EU-tilpasningens demokratiske legitimitet, som vi også kommer tilbake til i kapittel 26. I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan Stortinget faktisk er og har vært involvert i europapolitikken, og hvilke konstitusjonelle og parlamentariske spørsmål Norges avtaler med EU reiser.

Når regjeringen inngår nye viktige avtaler med EU, må Stortinget godkjenne dette. Dersom avtalene innebærer overføring av formell suverenitet, kan samtykke bare gis etter Grunnloven § 93, som krever et kvalifisert flertall på 3/4. Dersom dette ikke er tilfelle, gis samtykke med vanlig flertall etter § 26 annet ledd. Grensen mellom § 93 og § 26 er politisk viktig, fordi det i perioder har vært et klart flertall på Stortinget for videre tilpasning til EU, men ikke tre fjerdedels flertall. Videre synes det for mange partier å være en politisk-psykologisk skranke mot å ta § 93 i bruk, også der det ellers kunne vært flertall for saken.

De viktigste konstitusjonelle debattene i norsk europapolitikk i perioden 1992–2011 (med unntak av medlemskapsdebatten i 1993–94) har derfor dreid seg om grensen mellom § 93 og § 26 annet ledd – altså om stemmekravet til Stortingets samtykke.

Da EØS-avtalen ble godkjent av Stortinget i oktober 1992 var det etter § 93, med 135 mot 30 stemmer. Dette er til nå første og eneste gang § 93 er brukt i praksis. Det hender at EØS-avtalen kriti-

seres for å være en «konstitusjonell katastrofe». Med det menes gjerne at Norge har overført omfattende lovgivningsmyndighet til en organisasjon som man ikke deltar i, uten mulighet til å påvirke prosessene. Det er en politisk kritikk, ikke en rettslig. Konstitusjonelt er EØS-avtalen fast forankret i Grunnlovens paragraf for myndighetsoverføring.¹

Da Stortinget vurderte Schengen-avtalen, i to runder i 1996 og 1999, var det også diskusjon om § 93, men denne gangen kom man under noe tvil til at det var tilstrekkelig at samtykke ble gitt etter § 26 annet ledd. Det var politisk avgjørende, siden det på denne tiden ikke var 3/4 flertall for Schengen-avtalen på Stortinget.

I de senere år har det dukket opp nye problemstillinger som følge av at EU i økende grad oppretter egne «byråer» (agencies) for å forvalte viktige deler av samarbeidet. Det har etter hvert blitt mange slike. Norge har generelt ivret for deltakelse i EU-byråene, og i stor grad fått avtaler om dette.² Den konstitusjonelle utfordringen er imidlertid at byråene ofte er gitt overnasjonal myndighet, til å treffe vedtak med direkte virkning på nasjonalt nivå. Dermed oppstår spørsmålet om norsk tilslutning krever samtykke etter § 93.³ Så langt har skiftende regjeringer håndtert dette dels ved institusjonelle konstruksjoner som unngår formell myndighetsoverføring, og dels ved å tolke § 93 innskrenkende, slik at § 26 annet ledd kan brukes til formell myndighetsoverføring så lenge den er «lite inngripende». Men problemstillingen har kommet på spissen i et økende antall saker (luftfart, legemidler, veterinær, GMO, kjemikalier, energi, finans m.m.), og er i ferd med å bli en generell utfordring for videre norsk EU-tilnærming.

Kravet til Stortingets samtykke etter § 26 annet ledd gjelder ikke bare ved nye avtaler med EU, men også når Norge gjennom EØS og Schengen overtar nye rettsakter som krever lovendring eller på annen måte er av «særlig viktighet». Da må regjeringen fremlegge en egen proposisjon om saken, og Stortinget må behandle den, med komitéinnstilling og debatt i plenum. Selv om det

sjelden er knyttet politisk spenning til disse sakene, er prosedyren viktig, fordi den sikrer åpenhet og debatt om europatilpasningen, og tvinger de folkevalgte til å ta stilling og votere over nye tilpasninger. Gjennom perioden 1992–2011 har Stortinget votert over 287 slike samtykkeproposisjoner, som hver og en har medført nye forpliktelser overfor EU.⁴ I 22 av disse sakene har det vært dissens, i de andre 265 enstemmighet.

Etter at EU-reglene er inntatt i EØS-avtalen, må de gjennomføres av norsk lovgiver i intern rett. De fleste reglene gjennomføres av regjeringen i forskrift, men de viktigste må vedtas av Stortinget som lov. Gjennomføringen av EU-retten i norsk rett har i perioden 1992–2011 vært en viktig oppgave for Stortinget, som stiller særlige krav. Utvalget har som tidligere vist identifisert minst 174 gjeldende norske lover som helt eller delvis er endret som følge av EU-tilpasning. Noen av dem er endret flere ganger, og dertil kommer lover som er opphevet og ikke lenger i kraft. Dermed kan det legges til grunn at Stortinget i perioden har behandlet og vedtatt et par hundre lovproposisjoner som gjelder gjennomføring av EU-rett.

Samlet sett har Stortinget i perioden 1992–2011 på denne bakgrunn votert over EU-tilpasning – samtykke og lovendring – i nærmere 500 saker. Samtlige er vedtatt, og i all hovedsak ved enstemmighet. Dette er en viktig del av EU-tilpasningens konstitusjonelle forankring og et viktig element i den politiske legitimeringen.

Ved siden av lovarbeid og samtykke er Stortingets viktigste kobling til europapolitikken at det løpende konsulteres av regjeringen, i komité og plenum. Konsultasjon er betegnelse på prosedyrer der Stortinget orienteres, men uten å inviteres til å treffe vedtak. Tradisjonelt brukes dette særlig i utenriks- og forsvarspolitikken, og den samme modellen er med noen tilpasninger også anvendt på europapolitikken. I 1994 etablerte Stortinget et «EØS-konsultasjonsorgan», som i 1996 ble omdøpt til «EØS-utvalget» og i 2007 til «Europautvalget». Utvalget møtes 8–10 ganger i året, og orienteres om løpende EU-saker og kommende rettsakter, men uten særlig debatt. Prosedyrene er revidert flere ganger for å gjøre dem mer politisk relevante. Hvorvidt det har lyktes kan diskuteres, men Europautvalget utgjør uansett en fast del av Stortingets europearbeid, og siden refera-

¹ Et annet spørsmål er de *demokratiske* sidene ved dette. Det behandles ikke i dette kapitlet, men nedenfor i kapittel 26.4.

² Se kapittel 9.3.2. Norge deltar i dag i 26 EU-byråer.

³ Et annet problem er at § 93 bare åpner for å overføre myndighet til internasjonale organisasjoner som Norge er medlem av. Siden Norge ikke er medlem av EU, kan ikke § 93 brukes til å gi myndighet direkte til EU-organer. Derimot kan den brukes til å gi myndighet til EØS- og EFTA-organer, eller andre organer som måtte opprettes som mellomledd for å håndtere tilpasningen til EU.

⁴ Som vist i kapittel 25 har Norge i denne perioden overtatt ca. 6500 nye rettsakter under EØS-avtalen, samt 158 under Schengen-avtalen (i tillegg til de som lå i avtalene opprinnelig). Det er altså bare en liten brøkdel av disse som anses viktige nok til at de må fremlegges for Stortinget til samtykke etter Grunnloven § 26 annet ledd.

tene er offentlige også en kilde til åpenhet. Mer sensitive EU-saker konsulteres i Den utvidede utenrikskomiteen. For regjeringen tjener konsultasjonene til å gi parlamentarisk forankring for europapolitikken.

I 2007 instruerte Stortinget regjeringen om å gi halvårslige muntlige redegjørelser i plenum «om viktige EU- og EØS-saker». På få år har dette blitt en sentral del av Stortingets europaarbeid. De ni redegjørelsene til nå har vært grundige, og har vært etterfulgt av omfattende og reell politisk debatt i plenum.

Videre konsulterer regjeringen Stortinget i europapolitikken gjennom stortingsmeldinger. I perioden 1992–2011 har det vært tre rene EU/EØS-meldinger – i 2000, 2002 og 2006. Men europaspørsmål står ofte sentralt også i stortingsmeldinger på andre fagområder, som for eksempel i to stortingsmeldinger fra 2010 om betydningen av EU-tilknytning for norsk innvandringspolitikk og for kampen mot organisert kriminalitet. Det redegjøres også for EU/EØS-saker gjennom budsjettproposisjonene.

Stortingets *lovgivningsfunksjon* påvirkes av tilpasningen til EU på to måter. For det første har Stortinget fått en stor oppgave med løpende å gjennomføre EU/EØS-retten i norsk rett. For det andre setter EU/EØS-retten skranker for Stortingets egen lovgivning. Dette fører først og fremst til internkontroll. Regjeringen vil ikke fremlegge lovforslag som den vet er mot EU/EØS-retten, og Stortinget vil ikke vedta dette. Det hender imidlertid at man tester grensene, og vedtar nye lovregler vel vitende om at de kan bli angrepet på EØS-rettslig grunnlag. Videre fører det til domstolskontroll. Stortingets lovgivning kan nå prøves opp mot EU/EØS-retten, både for norske domstoler og EFTA-domstolen. Prinsipielt er dette en vesentlig utvidelse av den tradisjonelle læren om domstolskontroll med Stortingets lovgivning, som tidligere bare kunne gjøres på grunnlag av Grunnloven. I praksis er det likevel ikke så ofte at domstolene har brukt EU/EØS-retten til å sette Stortingets lovgivning til side.

En av Stortingets viktigste oppgaver er å føre etterfølgende *kontroll* med regjering og statsråder, og denne kontrollfunksjonen er utviklet og intensivert i perioden 1992–2011. I praksis er den imidlertid nesten ikke brukt i europapolitikken. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har ikke behandlet en eneste kontrollsak om EØS, Schengen eller de andre avtalene med EU, og det har ikke vært noen kontrollhøringer, granskinger, eller andre forsøk på parlamentarisk ansvarliggjøring. Det hender at EØS-spørsmål tas opp gjen-

nom interpellasjoner og spørsmål, men ikke særlig ofte, og det er en svært myk form for kontroll. Riksrevisjonen har visse oppgaver i kontrollen med hvordan EØS-reglene etterleves, men også dette er beskjedent, og har så langt ikke ledet til parlamentariske etterspill.

I noen grad er Stortinget koblet opp mot det parlamentariske samarbeidet som foregår innenfor EU. Stortinget har en egen «delegasjon» med seks representanter som møter i EFTA-parlamentarikerkomiteene, samt i EØS-parlamentarikerkomiteen, der også folkevalgte fra EU-statene møter. Det er et visst omfang på denne aktiviteten, som bidrar til å skape nettverk og holde Stortinget løpende oppdatert og informert. Det vedtas også en rekke politiske resolusjoner. Men aktiviteten får lite oppmerksomhet og er lite kjent i norsk offentlighet, og reflekteres bare i beskjeden grad i Stortingets løpende europaarbeid.

Allerede i 1996 drøftet Stortinget om man skulle opprette et eget kontor i Brussel, slik mange andre nasjonale parlamenter hadde. Den gang var det ikke flertall for dette. I 2007 ble det omsider vedtatt, og i november 2010 åpnet kontoret, som består av en representant for Stortingets administrasjon, som skal bistå i kontakten med Europaparlamentet. Stortinget oppnådde ikke å få kontorplass i Europaparlamentet, slik man ønsket, og det er derfor lokalisert i Norway House sammen med delegasjonen. Det gjenstår å se hvordan denne ordningen vil fungere i praksis, men målsettingen er å styrke Stortingets informasjons- og kunnskapsgrunnlag.

Utredningskapasiteten på Stortinget er tradisjonelt relativt beskjeden, sammenlignet med mange andre nasjonale parlamenter. I de senere år er den imidlertid noe styrket, og det har også kommet europasakene til gode. Gjennom biblioteket, utredningsseksjonen og andre deler av administrasjonen har representantene i dag i langt større grad enn bare for noen få år siden tilgang til informasjon og analyse om europapolitikken, som et praktisk stort og viktig supplement til den informasjonen regjeringen oversender. Fortsatt er likevel omfanget av dette beskjedent sammenlignet med for eksempel den svenske Riksdagen eller det danske Folketinget – og Stortingets viktigste kilde er og forblir regjeringen og dens apparat.

11.2 Konstitusjonelle rammer for Norges løpende tilknytning til EU

Avtalene med EU innebærer at Norge som stat påtar seg forpliktelser, både overfor EU, de



Figur 11.1 Stortinget i plenum

I de siste årene har ordningen med halvårlige redegjørelser om viktige EU/EØS-saker ført til plenumsdebatter om norsk europapolitikk i Stortinget.

Foto: Aleksander Nordahl / Scanpix

enkelte EU- og EFTA-statene, og i stor grad også overfor private, som får rettigheter gjennom avtalene. Dette er i seg selv ikke noe nytt. Norge inngår hvert år en lang rekke internasjonale avtaler, og det innebærer alltid folkerettslige forpliktelser.

Tilknytningen til EU er likevel spesiell, av flere grunner. For det første er omfanget og innholdet av avtalene så mye større. Det er ingen annen folkerettslig avtale som i bredde eller dybde kommer i nærheten av EØS-avtalen, og dertil kommer Schengen og de andre. For det andre er avtalene (særlig EØS) mye mer forpliktende enn vanlig, med større gjennomslag i intern rett og strengere kontrollsystemer. For det tredje er det spesielt at Norge gjennom avtalene påtar seg så omfattende forpliktelser overfor en internasjonal organisasjon som man ikke er medlem av. Dette er folkerettslig svært uvanlig.

Norges avtaler med EU innebærer i realiteten en omfattende overføring av myndighet fra nasjonalt nivå til EU-nivå. Dette skjer gjennom konstruksjoner som skal sikre at Norge selv fortsatt har formell kontroll, og kanaliseres formelt gjennom felles organer som Norge er medlem av. Men i realiteten er det tale om overføring av myndighet til EU. Først og fremst gjelder det lovgivende

myndighet, men også i noen grad utøvende og dømmende.

Slik myndighetsoverføring er ikke uvanlig i moderne tid. Det er en generell trend at det rettslige internasjonale samarbeidet bygges ut, og dette har pågått lenge, både globalt og regionalt. Etter hvert som samarbeidet bygges ut, er det også stadig flere utfordringer som bare kan løses gjennom forpliktende felles samarbeid. Norge har lenge vært en aktiv forkjemper for en fast internasjonal rettsorden, som ikke minst kommer små stater til gode.

Det er et grunnleggende spenningsforhold mellom forpliktende internasjonalt samarbeid og tradisjonell nasjonal suverenitet. I den enkelte stat blir dette også et konstitusjonelt spørsmål. En hver stat er grunnlagt på sin egen nasjonale konstitusjon (grunnlov), som forutsetter at makten i samfunnet ligger hos de nasjonale statsorganer (parlament, regjering, domstoler), og som i demokratiske systemer utleder sin makt fra borgerne, gjennom valg. Forpliktende internasjonalt samarbeid krever imidlertid at denne makten i større eller mindre grad overføres, delegeres eller på annet vis deles med andre land og internasjonale organisasjoner. Jo mer omfattende og forpliktende

det er, desto større vil den nasjonale konstitusjonelle utfordringen normalt være. Forskjellige land har til dels ganske ulike løsninger for hvordan dette håndteres, og hvor lett eller vanskelig det er etter nasjonal grunnlov å forplikte seg internasjonalt.

Den europeiske integrasjonsprosessen, gjennom EU, er mer omfattende og forpliktende enn noe annet sammenlignbart internasjonalt samarbeid. Samtidig har de statene som deltar til dels meget sterke og langvarige nasjonale konstitusjonelle tradisjoner. Det er derfor ikke rart at den viktigste felles konstitusjonelle debatten i Europa i mange tiår har vært hvordan man skal forene behovet for felles europeisk samarbeid med nasjonale konstitusjonelle krav – eller med andre ord «suverenitetsavståelse».

Dette er en debatt både på felles nivå og i den enkelte medlemstat. I noen av statene har debatten i perioder vært svært heftig, som for eksempel i Tyskland og Danmark. I andre stater har den vært mer pragmatisk og mindre kontroversiell, som i Finland og Sverige.

I Norge har forholdet mellom EU og Grunnloven særlig kommet opp i forbindelse med spørsmålet om medlemskap, i 1972 og 1994. På det politiske og retoriske plan har det vært reist spørsmål om det ville være forenlig med Grunnloven i det hele tatt å melde Norge inn i EU. Fra et statsrettslig perspektiv er det vanskelig å bestride. Rettslig sett er spørsmålet snarere hvordan. Må en innmelding skje gjennom grunnlovsendring etter § 112, eller kan det også skje gjennom bestemmelsen om suverenitetsavståelse i § 93? Hva er forholdet mellom Grunnlovens regler og den praksis som har dannet seg for rådgivende folkeavstemning? Kan og bør et flertall i folkeavstemningen binde opp stortingsrepresentantene? Disse og andre spørsmål var omstridte i 1994, og vil være det igjen dersom medlemskapsdebatten noen gang skulle komme opp igjen, så lenge Norge ikke har en enhetlig, klar og uomstridt grunnlovsprosedyre for eventuell innmelding i EU.⁵

Konstitusjonelle spørsmål i en eventuell ny debatt om norsk EU-medlemskap faller utenfor Utvalgets mandat. Derimot skal Utvalget gå nærmere inn på hvilke konstitusjonelle spørsmål som oppstår i Norges løpende tilknytning til EU. Det gjelder både for inngåelse av nye avtaler med EU,

og for praktiseringen innenfor de eksisterende avtalene.

De fleste EU-statene har endret grunnlovene sine for å bli med i EU. Noen har nøyd seg med én ny bestemmelse, som gir hjemmel for medlemskap. Andre har vedtatt ganske utførlige prosedyrer for det løpende samarbeidet i EU. Også i Norge kunne man tenke seg at Stortinget vedtok en særskilt ny grunnlovsbestemmelse etter § 112 som regulerte rammene for Norges løpende tilknytning med EU gjennom EØS, Schengen og andre avtaler. På mange måter ville det vært det konstitusjonelt ryddigste. Men det har så langt ikke vært noen som har tatt til orde for en slik endring.

Norges løpende tilknytning til EU i perioden 1992–2011, har altså foregått innenfor rammene av eksisterende Grunnlov, etter regler som gjelder generelt for samarbeid med andre stater, og som er vedtatt lenge før og uavhengig av forholdet til EU. Følgende tre regler er sentrale:

- Inngåelse av avtaler med andre stater og organisasjoner er Kongens (regjeringens) kompetanse etter Grunnloven § 26 første ledd.
- Dersom slike avtaler vil kreve lovendring, eller særskilt bevilgning, eller dersom de på annen måte gjelder «Sager af særlig Vigtighed» blir de ikke bindende før Stortinget har gitt sitt samtykke etter Grunnloven § 26 annet ledd med vanlig flertall.
- Dersom slike avtaler innebærer at kompetanse («Beføielser») som etter Grunnloven ligger til statens myndigheter innenfor et saklig begrenset område overføres til en internasjonal organisasjon som Norge er medlem av, med formelt direkte virkning i Norge, blir de ikke bindende før Stortinget har gitt sitt samtykke etter Grunnloven § 93 med 3/4 flertall.

Det er altså opp til regjeringen å inngå internasjonale avtaler, herunder med EU. Men dersom avtalen er særlig viktig, må Stortinget godkjenne den. Her er det to alternativer. Den vanlige prosedyren er etter § 26 annet ledd (fra 1931), som, går ut på at Stortinget samtykker ved vanlig flertallsvedtak i plenum. Etter hvert som det inngås stadig flere viktige folkerettslige avtaler, er dette blitt en prosedyre som gjennomføres mange ganger hvert år. Det andre alternativet er den ekstraordinære prosedyren etter § 93 (fra 1962). Den skal bare brukes dersom avtalen medfører formell suverenitetsavståelse, og krever 3/4 flertall. Bestemmelsen har så langt bare vært brukt én gang – som var da EØS-avtalen ble godkjent i oktober 1992.

⁵ Det har gjennom årene vært fremmet flere forslag om endring av Grunnloven for å klargjøre prosedyrene for en eventuell tilslutning til EU, men ingen har så langt fått flertall. Forslagene har gått på EU-medlemskap, ikke de konstitusjonelle rammene for den løpende tilknytningen til EU gjennom EØS, Schengen m.m.

De «konstitusjonelle» spørsmålene som samarbeidet med EU reiser er altså i stor grad spørsmål om *Stortingets* medvirkning, og om de parlamentariske prosedyrene.

Det prinsipielt og praktisk viktigste spørsmålet er grensen mellom § 26 annet ledd og § 93. Når innebærer en avtale med EU så mye overføring av myndighet at det ikke er tilstrekkelig med vedtak etter § 26 annet ledd, men må skje etter § 93?

11.3 Debattene om myndighetsoverføring og Grunnloven

11.3.1 Grunnlovens § 93 og norsk europadebatt

Den viktigste enkeltbestemmelsen i norsk europadebatt er Grunnlovens § 93, som opprinnelig ble vedtatt i 1962 i kjølvannet av Norges inngåelse av særlig viktige og forpliktende traktater på slutten av 1940-tallet (FN, NATO), og som ledd i prosessen med Norges første søknad om medlemskap i EF i 1962. Dette er vår grunnlovs særbestemmelse for å avgi suverenitet, eller for å overføre myndighet til å «udøve Beføielser der efter denne Grundlov ellers tilligge Statens Myndigheder», som det heter i ordlyden.

Det har konstitusjonelt aldri vært tvil om at Norge kan slutte seg til forpliktende internasjonalt samarbeid gjennom å endre Grunnloven etter den alminnelige prosedyren i § 112 og vedta en egen paragraf i det enkelte tilfellet. Kravet er at forslaget må fremsettes innen ett år før stortingsvalget, og først kan vedtas etterpå, men 2/3 flertall. Da § 93 ble gitt var det som en alternativ prosedyre, i saker der det ikke er tid til å vente til etter neste valg. Til gjengjeld ble terskelen for denne «hasteprosedyren» lagt noe høyere, til 3/4. Etter hvert har § 93 av mange blitt ansett som den sentrale prosedyren. Men konstitusjonelt er det kun én av to alternative fremgangsmåter for å delta i særlig forpliktende internasjonalt samarbeid. Komparativt er det noen land som har tilsvarende bestemmelser som § 93, blant annet i den danske grunnloven. Men de fleste europeiske stater har meldt seg inn i EU ved å vedta nye bestemmelser i grunnlovene sine, som direkte regulerer dette.

Gjennom årene har Norge sluttet seg til en rekke forpliktende internasjonale traktater, men det er kun i EU-sakene at § 93 virkelig har vært aktualisert. Den har så langt bare vært brukt én gang – til å godta EØS-avtalen i oktober 1992. Men den har vært diskutert en rekke ganger, mest hef-

tig i 1972 og 1994 i forbindelse med EU-medlemskap, men også i 1996–99 i forbindelse med Schengen-avtalen og i de senere år i et økende antall mindre saker, i forbindelse med inngåelse av nye forpliktelser overfor EU som kan innebære formell myndighetsoverføring.

Bestemmelsen i § 93 har en øvre og en nedre grense. Den øvre grensen er spørsmålet om hva den kan og ikke kan brukes til. Her er det særlig to begrensninger. For det første kan den bare brukes til å avgi myndighet «paa et saglig begrænset Omraade». Både i 1972 og 1994 ble det heftig diskutert om EU-medlemskap ville være «saglig begrænset».

For det andre kan den bare brukes til å avgi myndighet til en internasjonal organisasjon «som Norge er tilsluttet eller slutter sig til». Dette er en viktig føring under Norges nåværende tilknytningsform. Siden Norge ikke er medlem av EU, kan § 93 ikke brukes til å avgi myndighet direkte til EU eller EU-organer. I den grad det skal overføres myndighet, må det formelt skje til EØS- eller EFTA-organer, som Norge er medlem av.

Den nedre grensen for § 93 er spørsmålet om når den må brukes. Det kan også ses som et spørsmål om den øvre grensen for § 26 annet ledd. Her vil spørsmålet være om avtalen med EU innebærer en slik form for myndighetsoverføring at det ikke er tilstrekkelig å godta den med vanlig flertall etter § 26 annet ledd – slik at man i stedet må over i § 93. Dette er den konstitusjonelle problemstillingen som under Norges nåværende tilknytningsform til EU dukker opp mest hyppig i praksis.

Når den praktisk og politiske viktige grensen mellom § 26 annet ledd (vanlig flertall) og § 93 (kvalifisert flertall) skal trekkes, er det særlig to faktorer som er viktige:

- Skillet mellom formell og reell myndighetsoverføring
- Læren om «lite inngripende» formell myndighetsoverføring

I det følgende skal Utvalget skissere hver av disse kort, før vi går over til å redegjøre for hvordan grensen mellom § 26 annet ledd og § 93 er trukket i praksis, i forbindelse med EØS-avtalen, Schengen-avtalen og et stadig stigende antall mindre enkeltsaker.

11.3.2 Formell og reell myndighetsoverføring

Sondringen mellom formell og reell myndighetsoverføring er grunnleggende for å forstå hvordan Norge konstitusjonelt forholder seg til forplik-

tende internasjonalt samarbeid generelt og samarbeidet med EU spesielt.

I etterkrigstiden er det utviklet omfattende og forpliktende former for internasjonalt og regionalt samarbeid på en lang rekke områder – sikkerhet, fred, menneskerettigheter, handel, miljø, klima m.m. Norge er med på det meste av dette, og støtten til en sterk internasjonal rettsorden er grunnleggende i norsk utenrikspolitikk. Dette innebærer omfattende bindinger, og til dels store overføringer av reell myndighet. Formell myndighet overføres langt sjeldnere. Forpliktelsene er normalt bare av folkerettslig karakter, som betyr at det bare er Norge som stat som er bundet. Norske borgere er ikke forpliktet før norsk lovgiver har gjennomført folkeretten i intern rett, og de folkerettslige forpliktelsene kan ikke formelt danne grunnlag for krav for norske domstoler (selv om de ofte vil bli tillagt stor vekt).

På denne måten er det ofte avstand mellom Norges formelle og reelle forpliktelser overfor andre land og internasjonale organisasjoner. Det reelle går lenger enn det formelle. Og særlig stor er denne avstanden i avtalene med EU. Det skyldes at EU er en overnasjonal form for samarbeid, der medlemstatene åpent har overført betydelig myndighet til de felles EU-institusjonene, ikke bare reelt, men også formelt. Norge har knyttet seg til store deler av dette, på en slik måte at vi overtar de samme felles reglene, og skal videreutvikle dem dynamisk og ensartet med utviklingen i EU. Samtidig er Norges tilknytningsform formelt mindre forpliktende, gjennom avtaler som i formen er tradisjonelt folkerettslige.

Dette får betydning også for de konstitusjonelle prosedyrene for videreutvikling av forholdet til EU. Etter § 93 annet ledd er det ikke nødvendig å bruke bestemmelsen for forpliktelser som «har alene rent folkerettslig Virkning for Norge». Sagt med andre ord er det kun nødvendig å benytte § 93 dersom en ny avtale med EU innebærer overføring av formell myndighet, med direkte virkning i norsk rett. Så lenge det ikke er tilfellet, er det tilstrekkelig at Stortinget gir samtykke etter den vanlige prosedyren i § 26 annet ledd, med vanlig flertall.

Slik dette i flere tiår har vært tolket og praktisert – både i statsrettslig teori og av regjering og Storting – er sondringen mellom formell og reell myndighetsoverføring bortimot absolutt. Så lenge det ikke er tale om formell overføring, kan selv overføring av massive mengder reell myndighet godkjennes av Stortinget med vanlig flertall. Dermed det tale om formell overføring, skal det deri-

mot lite til før det anses nødvendig med 3/4 flertall etter § 93.

For ordens skyld bemerkes at det kun er tale om overføring av myndighet i betydningen delegasjon, ikke endelig fraskrivelse. Uansett om Stortinget bruker § 93 eller § 26 annet ledd, vil et vanlig flertall normalt kunne tilbakekalle overføringen. Det var ansett nødvendig med 3/4 flertall for å inngå EØS-avtalen, men et vanlig flertall på Stortinget kan når som helst beslutte å si den opp (med tolv måneders skriftlig varsel).

Den særskilte norske tilknytningsformen til EU gjør at det er en rekke punkter der Norges reelle forpliktelser går lenger enn de formelle. Blant de viktigste er:

- Hver gang en ny rettsakt skal tas inn i EØS-avtalen, må Norge (og de andre EFTA-statene) formelt godta dette. Formelt har man ikke overført lovgivningsmyndighet. Men hvis man nekter, vil det kunne utløse politiske og rettslige mottiltak. Reelt er forpliktelsene så sterke at denne «reservasjonsretten» så langt ikke er brukt av noen av de tre EFTA-statene – til tross for at man de første 17 årene har overtatt 6462 nye rettsakter.⁶
- Hver gang en ny rettsakt skal tas inn i Schengen-avtalen, må Norge formelt godta dette. Formelt har man ikke overført lovgivningsmyndighet. Men hvis man nekter, vil hele avtalen opphøre for Norges del. Reelt er forpliktelsene så sterke at det aldri har vært tale om å nekte noen av de 158 nye rettsaktene som er inntatt i Schengen etter at den trådte i kraft i 2000.⁷
- I EØS-avtalen artikkel 6 heter det at EU-domstolens avgjørelser fra før EØS-avtalens undertegning (i mai 1992) skal legges til grunn for tolkningen av avtalen. Av formelle grunner ønsket man ikke å forplikte seg til å følge senere dommer. I praksis er det for lengst slått fast (også av norsk Høyesterett) at senere dommer selvsagt også har stor vekt. Realiteten er at EU-domstolens løpende rettspraksis har stor betydning for tolkningen av EØS-avtalen, og dermed omfanget av Norges forpliktelser.
- Når en nasjonal domstol i EU innhenter en tolkningsavgjørelse fra EU-domstolen, er denne

⁶ Se kap 6.5 om nye rettsakter i EØS-avtalen, og kap. 6.4 om bruk av «reservasjonsretten». Våren 2011 varslet Norge for første gang at man vurderer å bruke reservasjonsretten mot et nytt EU-direktiv (tredje postdirektiv), men prosessen er fortsatt ikke avsluttet når dette skrives (desember 2011).

⁷ Se kap. 6.6 om «giljotinklausulen» i Schengen-avtalen art 8 (3).

bindende. Når en norsk domstol innhenter en tilsvarende tolkningsavgjørelse fra EFTA-domstolen, er den formelt sett kun «rådgivende». Forskjellen betyr lite eller intet i praksis. EFTA-domstolens tolkninger legges til grunn av nasjonale domstoler, og dersom de ikke skulle gjøre det, betyr det at Norge bryter avtalen.

- I EU har den felles EU-retten forrang fremfor nasjonal rett, dersom det oppstår motstrid. Av formelle grunner ønsket ikke EFTA-statene å innføre et tilsvarende prinsipp i EØS-avtalen. Men man ble enige om en formelt noe mer forsiktig form for forrang, som ble nedfelt i en protokoll til avtalen, og deretter gjennomført i EØS-loven § 2. Forskjellen betyr lite eller intet i praksis. Dersom det oppstår motstrid mellom gjennomført EØS-rett og «vanlig» norsk lov, vil norske domstoler som klar hovedregel ha plikt til å la EØS-retten gå foran, og norsk lov vike.
- I EU kan felles rettsakter ha direkte virkning i nasjonal rett, selv om de ikke er gjennomført av nasjonal lovgiver. Under EØS-avtalen må alle rettsakter formelt gjennomføres av norsk lovgiver før de regnes som gjeldende rett. Det er ikke såkalt «direkte virkning». Men gjennom rettspraksis er det utviklet prinsipper som langt på vei fyller samme funksjon. For det første skal norsk rett så vidt mulig tolkes i overensstemmelse med ikke-gjennomførte rettsakter. For det andre kan staten bli økonomisk erstatningsansvarlig hvis noen lider tap som følge av manglende gjennomføring.
- I konkurranse saker kan EU-kommisjonen treffe fellende vedtak mot norske selskaper, og ilegge dem store bøter. Formelt vil ikke vedtaket kunne tvangsfullbyrdes i Norge. Forpliktelsen til å betale gjelder imidlertid uansett, og vil dessuten kunne tvangsfullbyrdes i eiendeler selskapene har i EU-statene.
- Etter avtalen om norsk deltagelse i EUs beredskapsstyrker (Nordic Battle Group) må norske myndigheter formelt gi samtykke den dagen marsjordren kommer. Reelt sett utgjør de norske styrkene (ca. 150 mann) en integrert del av en større brigade, med særskilte oppgaver – slik at det i praksis vil være svært vanskelig å nekte å sende dem.

Listen kan gjøres lenger, men dette er sentrale eksempler, som illustrerer poenget. Samlet sett viser de at det er stor avstand mellom hvilke formelle og reelle forpliktelser Norge har påtatt seg overfor EU. Dette kan vurderes på forskjellige måter – som et grunnleggende konstitusjonelt og politisk problem, eller som uttrykk for at man har

funnet pragmatiske og fleksible løsninger for hvordan Norges formelt skal kunne tilknytte seg EU-samarbeidet uten formelt å være medlem.

11.3.3 Læren om «lite inngripende» formell myndighetsoverføring

Ut fra den skarpe sonderingen mellom formalitet og realitet, skulle man tro at enhver avtale med EU som innebærer et element av formell myndighetsoverføring (noe mer enn «alene rent folkerettslig Virkning») skulle måtte godkjennes etter § 93 med 3/4 flertall. Slik er det imidlertid ikke. Allerede tidlig på 1960-tallet antok ledende statsrettsjurister (Castberg, Andenæs, Fleischer) at en viss meget begrenset formell myndighetsoverføring måtte være mulig også med vanlig flertall etter § 26 annet ledd. De siste tjue årene er dette utviklet gjennom konstitusjonell praksis og teori til en lære om at «lite inngripende» formell myndighetsoverføring kan godtas etter § 26 annet ledd.⁸

Læren om «lite inngripende» myndighetsoverføring er formulert i juridisk teori og etter hvert i en serie uttalelser fra Lovavdelingen i Justisdepartementet, men det som gir den konstitusjonell tyngde er at den etter hvert er lagt til grunn av skiftende regjeringer gjennom mange år og akseptert av Stortinget, i den forstand at proposisjonene alltid er godkjent etter den prosedyren regjeringen har foreslått. I forbindelse med Schengen-avtalen i 1999 var dette politisk omstridt, men senere har det ikke vært det. Læren bygger slik sett på en konsistent og ganske omfattende parlamentarisk praksis.

Hva som skal til for å regnes som «lite inngripende» myndighetsoverføring kan diskuteres, men i sine uttalelser har Lovavdelingen etter hvert utviklet et sett ganske klare kriterier:⁹

- i hvilken grad det skjer en gjensidig myndighetsoverføring
- i hvilken grad Norge deltar i beslutningsprosessene i det organet myndigheten overføres til

⁸ Utviklingen av læren om «lite inngripende» myndighetsoverføring er nylig grundig analysert og beskrevet i to rettsvitenskapelige arbeider, se Lied Lilleby, F. (2010) *Grunnloven § 93 og unntaket for «lite inngripende» myndighetsoverføring*, Perspektiv 03/10 – Stortingets Utredningsseksjon, Holmøyvik, E. (2011) *Grunnlova § 93 og læra om «lite inngripende» myndighetsoverføring i lys av nyare konstitusjonell praksis*, *Lov og Rett*, nr. 8.

⁹ Se Lovavdelingens uttalelse av 18.1.2010, *Grunnlovsvurdering – innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EF) 216/2008* (som gjaldt myndighet til det europeiske luftfartsbyrået EASA).

- hva slags myndighet som overføres
- om overføringen skjer på et bestemt og avgrenset saksområde
- i hvilken grad norske myndigheter har mulighet til å avbøte uheldige virkninger av myndighetsoverføringen
- saksområdets art, dvs. hvilke politiske og samfunnsmessige interesser myndighetsoverføringen gjelder, og
- Stortingets eget standpunkt til grunnlovsspørsmålet

En konstitusjonell lære som dette utvikler seg ikke i et politisk tomrom. Bakgrunnen for læren er et behov hos skiftende regjeringer og et bredt parlamentarisk flertall for konstitusjonell fleksibilitet i behandlingen av saker om internasjonalt samarbeid generelt og forholdet til EU spesielt. For saker som formelt innebærer et element av myndighetsoverføring, men reelt er langt mindre viktige enn mange andre saker Stortinget vedtar med alminnelig flertall, kan det føles unødig formalistisk og firkantet å insistere kvalifisert flertall etter § 93. I noen saker er det ikke gitt at det er et 3/4 flertall på Stortinget for avtalen, som i Schengen-saken. Men selv om det er et bredt flertall som støtter saken, kan det likevel være politisk ubekvemt å bruke § 93 fordi man da på en måte innrømmer «suverenitetsavståelse». Rettslig sett er det en misforståelse. Paragraf 93 er laget for å kunne brukes. Men politisk-psykologisk later det til at det har etablert seg en høy terskel for å gjøre det – selv i saker det 3/4-kravet lett er oppfylt. En annen viktig grunn til at læren har utviklet seg, er at § 93 kun åpner for myndighetsoverføring til organisasjoner som Norge er medlem av, og ikke kan brukes til å overføre myndighet direkte til EU-organer. Dersom det er ønske om å gi en viss formell myndighet til et EU-organ, er læren om «lite inngripende» derfor konstitusjonelt sett den eneste fremgangsmåten, med unntak av grunnlovsendring.

Slik Lovavdelingen har utviklet kriteriet «lite inngripende» er det relativt restriktivt, og kan ikke brukes til mer omfattende myndighetsoverføring. I den senere tid har Lovavdelingen avgitt flere uttalelser der den har satt foten ned, og slått fast at en planlagt avtaleløsning har vært mer enn lite inngripende, og derfor ikke kan godtas etter § 26 annet ledd. Det gjelder blant annet en uttalelse om mulig norsk tilknytning til EUs nye finansbyråer, som skal føre tilsyn med finanssektoren og i den forbindelse er gitt en viss formell myndighet. Regjeringen har aktivt søkt tilknytning til disse byråene, men etter at Lovavdelingen slo fast at en

tilknytning som gir dem myndighet overfor norske myndigheter og rettssubjekter ikke kan godtas etter læren om «lite inngripende» har prosessen stoppet opp, og ligger, etter hva Utvalget har grunn til å tro, for tiden på is.

I nyere juridisk teori er læren om «lite inngripende» myndighetsoverføring kritisert, både fordi den er uklar og skjønnspreget, og fordi det er uheldig at en såpass viktig lære bare utvikles gjennom praksis, og ikke ved grunnlovsendring, etter skikkelig behandling og debatt.

Så langt har Utvalget beskrevet utviklingen i rettstilstanden i perioden 1992–2011, og går nå over til de konkrete sakene, og hvordan de rettslig og politisk har vært håndtert.

11.3.4 EØS-avtalen og Grunnloven

Vedtagelsen av EØS-avtalen i 1992 er den eneste gangen så langt i norsk statsrettslig praksis at Stortinget har anvendt prosedyren i § 93. Slik sett er EØS-avtalen konstitusjonelt fast forankret, i den bestemmelsen som Grunnloven oppstiller for suverenitetsavståelse.

I St.prp. nr. 100 (1991–92) om samtykke til EØS-avtalen er det en ganske omfattende begrunnelse for hvorfor avtalen ble fremmet etter § 93.¹⁰ Regjeringen bygget her på et skarpt skille mellom formell og reell myndighetsoverføring. Det var klart for alle parter at EØS-avtalen reelt sett ville innebære en betydelig overføring av lovgivningsmyndighet, og i noen grad også dømmende og utøvende myndighet. Men dette ble ikke ansett avgjørende for den konstitusjonelle vurderingen.

I stedet ble bruken av § 93 begrunnet i den ganske beskjedne overføringen av formell myndighet til ESA til å treffe bindende vedtak i konkurransesaker. ESA fikk kompetanse til å treffe vedtak med direkte virkning for norske bedrifter, herunder bøter, som også kan prøves og stadfesteres av EFTA-domstolen. Dette var det formelle grunnlaget for å bruke § 93. Hvor beskjeden denne myndighetsoverføringen faktisk var, skjønner man når man ser at det tok over 16 år før ESA første gang traff en slikt vedtak, mot Posten Norge i juli 2010.

I tillegg var det også spørsmål om Kommisjonens myndighet i konkurransesaker til å treffe vedtak mot norske selskaper og ilegge dem bøter. Dette var for så vidt ikke noe nytt. Så lenge norske bedrifter opererer på EU-markedet er de uansett underlagt Kommisjonens konkurranseregler. Spørsmålet var i hvilken grad man skulle aksep-

¹⁰ Se St.prp. nr. 100 (1991–92) s. 335–347.

tere at slike vedtak også skal ha virkning i Norge. Problemet var at § 93 bare kan brukes til å overføre myndighet til organisasjoner som Norge er medlem av, og dermed ikke til Kommisjonen. Løsningen ble at man godtok at Kommisjonens konkurransevedtak skal ha virkning i Norge, men slik at de i det lite sannsynlige tilfellet at selskapet skulle nekte å betale boten ikke kan tvangsinnkrevs. Dermed ble dette ansett som så lite inngripende at det var akseptabelt.

Begrunnelsen for hvorfor § 93 ble brukt på EØS-avtalen kan diskuteres, og har vært diskutert i statsrettslig teori. Sett i lys av hvordan avtalens omfang og senere utvikling, er det et tankekors at den formelt sett eneste grunnen til at man valgte prosedyren i § 93 var en ørliten formell overføring som først etter 16 år ble aktualisert, og da så langt bare i én eneste sak. Igjen viser dette avstanden mellom formalitet og realitet.

Dette endrer imidlertid ikke det faktum at § 93 ble brukt. EØS-avtalen ble inngått i henhold til den bestemmelsen Grunnloven har for suverenitetsavståelse, med over 3/4 flertall, og er således konstitusjonelt fast forankret.

EØS-avtalen er ikke tidsbegrenset, og løper til den eventuelt måtte bli sagt opp. Videre utvikler den seg hele tiden dynamisk. Dette kan reise spørsmål om hvor langt og hvor lenge Stortingets samtykke etter § 93 i oktober 1992 rekker. Bør det opprinnelige samtykket på et eller annet tidspunkt bekreftes på nytt? Dette er imidlertid et politisk spørsmål, ikke et rettslig. Konstitusjonelt er det klart at samtykkevedtaket etter § 93 fra oktober 1992 løper like lenge som avtalen gjør, selv om den utvikler seg underveis. EØS-avtalens dynamiske element var også godt kjent da avtalen ble godtatt.

Dertil kommer at nye rettsakter innenfor rammene av EØS-avtalen må godkjennes særskilt av Stortinget etter grunnloven § 26 annet ledd, som vi skal se nedenfor. Så langt har Stortinget på denne måten gjennom snart 18 år i 247 enkeltsaker votert over nye tillegg til EØS, og det bidrar til å gi avtalen konstitusjonell og politisk forankring.

11.3.5 Schengen og Grunnloven

Avtalen om norsk tilknytning til Schengen-samarbeidet reiste spørsmål om det var tilstrekkelig at Stortinget kunne godta dette etter § 26 annet ledd, eller om det innebar en slik form for myndighetsoverføring at det bare kunne godtas etter § 93. Spørsmålet var politisk avgjørende, siden det på Stortinget var flertall for Schengen, men ikke 3/4 flertall.

Dette førte til omfattende debatt om de konstitusjonelle sidene ved Schengen, i to runder. Avtalen om norsk tilknytning ble først inngått i desember 1996 og forelagt Stortinget våren 1997 av en regjering fra Arbeiderpartiet (Jagland). I denne første runden stemte fire av opposisjonspartiene (Sp, SV, KrF, Venstre) mot avtalen, og uttalte også sterk kritikk til det de anså som regjeringens nedtoning av de konstitusjonelle problemene.¹¹

Etter at Amsterdamtraktaten i november 1997 formelt innlemmet Schengen i EU, ble det nødvendig å reforhandle de institusjonelle sidene ved den norske tilknytningsavtalen.¹² I mellomtiden hadde det høsten 1997 vært skifte av regjering, slik at den nå besto av tre partier (Bondevik I) som hadde vært mot Schengen. På Stortinget var det imidlertid fortsatt flertall for avtalen. Dette tok regjeringen konsekvensen av, og uttalte at den ville gjennomføre de nye forhandlingene med EU og fremlegge resultatet for Stortinget. Samtidig ønsket den å få vurdert de konstitusjonelle sidene grundigere. For dette formål ble det nedsatt en egen «referansegruppe» med fem eksterne juridiske eksperter.¹³

Denne referansegruppen var en uvanlig konstruksjon. Den ble ikke gitt noen formell status, hadde ikke noen leder, og var ikke bedt om å avgi noen samlet uttalelse. Den ble nedsatt samtidig som forhandlingene startet, og hadde i alt tretten møter med den norske forhandlingsdelegasjonen gjennom prosessen, fra april til desember 1998, der den ga løpende råd om hvor man befant seg i forhold til grunnlovens grenser. Da resultatet var klart, ga medlemmene på individuell basis muntlig tilbakemelding til regjeringen, og noen av dem avga også skriftlige uttalelser.

Problemstillingen var om Schengen-avtalen kunne godtas etter den vanlige prosedyren i Grunnloven § 26 annet ledd, eller om man måtte over i § 93 eller grunnlovsending. Dette var politisk avgjørende, siden det var flertall for Schengen på Stortinget, men ikke 3/4 flertall.

Schengen reiste særlig to konstitusjonelle spørsmål. For det første var avtalen (i likhet med EØS) en rammeavtale, som forutsatte dynamisk videreutvikling, med nye rettsakter i årene fremover. Dermed innebar den en overføring av betydelig reell lovgivningsmyndighet. Her brukte man imidlertid samme type konstruksjon som i EØS,

¹¹ Se St.prp. nr. 42 (1996–97) og Innst. S. nr. 229 (1996–97).

¹² Se nærmere kapittel 22.2.

¹³ To av Utvalgets medlemmer, Sejersted og Stubholt, var medlemmer av denne referansegruppen. I tillegg besto den av Erik Boe, Regine Ramm Bjerke og Per Stavang.



Figur 11.2 Schengen og Grunnloven

Ved forhandlingene om Schengen-avtalen ble det i 1998 nedsatt en egen referansegruppe som skulle vurdere de konstitusjonelle sidene. Referansegruppen besto av fra v. Per Stavang, Regine Ramm Bjerke, Liv Monica Bargem, Erik Boe og Fredrik Sejersted. Foto: John Myhre / Aftenposten

slik at kompetansen til formelt å vedta at de nye rettsaktene skal være bindende for Norge og Island ble gitt til et eget «fellesorgan», der Norge og Island er medlemmer, og selv må stemme for. Slik sett er det mulig å nekte, og Norge har derfor ikke formelt overført lovgivningsmyndighet. Forskjellen fra EØS er at det under Schengen ikke er noen «reservasjonsrett», men i stedet en «giljotin», slik at enhver nektelse fra norsk side vil innebære at avtalen i sin helhet opphører. Referansegruppens medlemmer kom under tvil til at dette likevel ikke innebærer overføring av lovgivningsmyndighet i Grunnlovens forstand.

For det andre innebar Schengen-avtalen overføring av utøvende myndighet til felles organer og ikke minst til andre land. Blant annet innførte avtalen en ny mulighet for nasjonalt politi til å forfølge over grensene (hot pursuit), som blant annet er praktisk for svenske og finske politifolk inn i Norge og tilsvarende for norsk politi inn på svensk og finsk territorium. Medlemmene av referansegruppen kom til at dette lå i grenseland, men kunne godtas av Stortinget etter § 26 annet ledd.

Herunder ble det lagt vekt på at myndighetsoverføringen var lite inngripende og at den var gjensidig, ved at norske myndigheter fikk tilsvarende rettigheter i andre land som man ga fra seg.

På denne bakgrunn kom referansegruppens medlemmer under noe tvil til at Schengen-avtalen kunne godkjennes.¹⁴ Regjeringen la dette til grunn, og fremmet avtalen etter § 26 annet ledd.¹⁵ Et bredt flertall av opposisjonen var enig i at dette var den riktige fremgangsmåten, og i april 1999 ble Schengen-avtalen deretter godkjent av Stortinget. Under stortingsbehandlingen fremmet repre-

¹⁴ Lignende vurderinger ble foretatt i Danmark, Finland og Sverige. I Danmark kom man (i likhet med Norge) til at Schengen ikke innebar en slik formell suverenitetsavståelse at det var nødvendig å bruke de særlige grunnlovsprosedyrene for dette. I Finland og Sverige ble Schengen derimot behandlet som et spørsmål om overføring av formell kompetanse til EU. I disse landene var det politisk uproblematisk, da det var et bredt flertall som støttet avtalen.

¹⁵ Se St.prp. nr. 50 (1998–99) og Innst. S. nr. 147 (1998–99). De skriftlige uttalelsene fra medlemmene av referansegruppen om forholdet til Grunnloven ble inntatt som vedlegg til proposisjonen. Se også Boe, E. og Sejersted, F. (1999) *Schengen og Grunnloven*, Universitetsforlaget.

sentantene for SV og Sp forslag om at voteringen alternativt skulle skje etter § 93. Etter at det var nedstemt, ble avtalen godtatt etter § 26 annet ledd med 85 mot 19 stemmer (som for så vidt er mer enn 3/4).

Fra Schengen-avtalen trådte i kraft i 2000 og frem til sommeren 2011 har Stortinget votert over ytterligere et tjuetalls enkeltstående proposisjoner etter § 26 annet ledd om videre utvikling av Schengen-regelverket. Samtlige er enstemmig vedtatt.

11.3.6 Nye former for myndighetsoverføring (EU-byråene m.m.)

En viktig forvaltningspolitisk utvikling i EU siden EØS-avtalen ble inngått er at EU har opprettet stadig flere byråer og ulike former for tilsyn. Dette er en form for direktorater, som reflekterer et behov for å bygge opp forvaltningskapasitet på EU-nivå utover det som skjer i Kommisjonen, og ofte for et klarere skille mellom faglige og politiske vurderinger. Byråene er lokalisert i forskjellige medlemsland. Det er stor forskjell i hvordan de er organisert og hvor mye myndighet de har. Men stadig flere av dem gis en viss grad av myndighet til å treffe vedtak som er bindende enten for nasjonale myndigheter eller for private rettssubjekter.

For Norge reiser denne utviklingen to utfordringer. Den første er å få tilknytning til byråenes arbeid. Generelt har norske regjeringer vært opp-tatt av dette, og sett det som nødvendig for å være med på utviklingen på de fagområdene byråene driver frem, enten det gjelder miljø, legemidler, luftfart, innovasjon, politiarbeid, sjøsikkerhet, satelittsamarbeid, eller annet. Det er ingen automatikk i at EU lar Norge få være med, og dette har ofte krevd harde forhandlinger. For tiden er Norge tilknyttet 26 av EUs 43 byråer.

Den andre utfordringen er av intern norsk konstitusjonell karakter. Dersom Norge skal knytte seg til et EU-byrå som er gitt formell vedtakskompetanse, vil det fra EUs side normalt være et krav om at Norge også må være med på dette. Men hvis det fra norsk side innebærer formell myndighetsoverføring, vil man raskt ha et dobbelt problem i forhold til Grunnloven. For det første er det begrenset hvor mye formell myndighet som kan overføres med vanlig flertall etter Grunnloven § 26 annet ledd. For det andre er det også vanskelig å bruke § 93, siden den bare kan brukes til overføring av myndighet til organisasjoner som Norge er medlem av, og derfor ikke til et EU-organ.

I de senere år har dette kommet opp stadig oftere i forbindelse med spørsmål om norsk til-

knytning til EU-byråer, og kurven er fortsatt skarpt stigende. Sakene har utløst betydelig arbeid med å finne løsninger, og det er ikke noen fast mal for hvordan de er håndtert. Men grovt sett kan sakene deles i tre kategorier:

- Byrådet (eller Kommisjonen) treffer vedtak, som ikke får formell virkning for norske aktører – i stedet forplikter Norge seg til å treffe et likelydende vedtak – enten selv eller gjennom EØS-komiteen.
- Byrådet (eller Kommisjonen) treffer vedtak – men ikke formelt mot Norge – i stedet får ESA kompetanse til å treffe tilsvarende vedtak mot Norge
- Byrådet (eller Kommisjonen) får kompetanse til å treffe vedtak med virkning for norske myndigheter og/eller rettssubjekter

I praksis har man brukt alle disse tre modellene. Den første er den konstitusjonelt enkleste. Den innebærer at Norge ikke formelt overfører myndighet, men i stedet selv i realiteten forplikter seg til å treffe et likelydende vedtak. Det kan man si er Schengen-modellen, og selv om den kan være politisk diskutabel, er den rettslig sett grei.

De to andre modellene innebærer formell myndighetsoverføring – enten via ESA eller direkte til EU-byrådet. I begge tilfelle er dette bare mulig å gjøre med vanlig flertall etter § 26 annet ledd dersom overføringen er «lite inngripende». Mer omfattende overføring til ESA vil kreve vedtak etter § 93. Mer omfattende overføring til et EU-byrå er vanskelig siden § 93 ikke kan brukes til å overføre myndighet til organisasjoner som Norge ikke er medlem av. Det er først og fremst gjennom en rekke slike saker at læren om «lite inngripende» myndighetsoverføring er utviklet. Til nå er det ingen eksempler på at § 93 er brukt i slike saker. Enten har man løst saken gjennom § 26 annet ledd, eller så har den stoppet opp.

I alle de EU-byråsakene som har vært behandlet så langt har det vært et klart politisk ønske fra regjeringen om å delta i de EU-ordningene det har vært tale om. Samtlige saker som har vært fremlagt så langt (etter Schengen i 1999) har vært enstemmig vedtatt av Stortinget med hjemmel i § 26 annet ledd, og uten merknader til den konstitusjonelle prosedyren.

En av de første sakene som reiste denne typen grunnlovsspørsmål kom opp i 1999 og gjaldt norsk tilslutning til EUs prosedyrer for godkjenning av legemidler. Spørsmålet var hvordan dette skulle løses for EFTA-statene. Skulle EU-vedtaket også gjelder direkte for godkjenning i Norge, eller skulle tilsvarende myndighet gis til ESA? Løsning-

gen man landet på gikk i stedet ut på at «Når det gjøres vedtak om godkjenning av legemidler i Fellesskapet [...], skal EFTA-statene samtidig gjøre tilsvarende vedtak på grunnlag av de aktuelle rettsaktene».¹⁶ Dermed var dette ansett formelt greit, og kunne godtas etter § 26 annet ledd.

Et annet tidlig eksempel var den norske tilknytningen til en ny EU-forordning i 2004 om overføring av myndighet til det europeiske byrået for luft sikkerhet (EASA) til å treffe vedtak om typesertifisering og luftdyktighetspåbud med direkte virkning for private rettssubjekter, inkludert norske luftselskaper. Her ble det lagt til grunn av regjering og Storting at dette gjaldt overføring av myndighet som var så lite inngripende at Grunnloven § 26 annet ledd kunne brukes.¹⁷ Det ble lagt vekt på at det gjaldt et svært teknisk regelverk, som fordrer spesiell fagkyndighet og i liten grad åpner for skjønnsmessige vurderinger, på et politisk sett lite sensitivt område.

Et tredje eksempel kom opp i 2005 og gjaldt norsk overtakelse av den svært omfattende REACH-forordningen om registrering, evaluering, autorisasjon og restriksjoner av kjemikalier. Som del av dette ble det opprettet et Europeisk kjemikaliebyrå i Helsinki (Kjemikaliebyrået) som Norge er tilknyttet. Byrået utfører en del oppgaver av hovedsakelig administrativ karakter, knyttet til registrering og innhenting av informasjon, men med virkning også direkte for norske bedrifter. I en uttalelse fra juni 2005 kom Lovavdelingen til at innføring av forordningen riktignok ville innebære en overføring av forvaltningsmyndighet til Kjemikaliebyrået (samt domsmyndighet til EU-domstolen), med direkte virkning for norske rettssubjekter, men at det var snakk om en lite inngripende overføring av mer teknisk karakter, og at forordningen derfor kunne godkjennes av Stortinget etter Grunnloven § 26 annet ledd.¹⁸

I 2008 vedtok EU en forordning som ga det europeiske luftfartstilsynet EASA økt formell myndighet, særlig til å utstede og trekke tilbake visse typer luftfartsertifikater. Norge har i flere år vært tilknyttet EASA, som norske luftfartsmynd-

digheter mener er nødvendig, og fra norske myndigheters side er det et klart ønske å videreføre dette. De nye reglene skapte derfor en prosessuell og konstitusjonell utfordring, men i en uttalelse fra januar 2010 kom Lovavdelingen under tvil til at dette var såpass lite inngripende at det måtte kunne godkjennes etter § 26 annet ledd. Et annet spørsmål var hvor vedtaksmyndigheten skulle ligge. Etter en lang prosess gikk norske myndigheter til slutt motstrebende med på at ESA skal gis den rettslig sett bindende myndigheten til å treffe vedtak med virkning for norske rettssubjekter. Dette satt såpass langt inne politisk og prosessuelt at det tok tre år fra regelverket var vedtatt i EU til Samferdselsdepartementet i november 2011 sendte saken på høring med sikte på å få på plass de nødvendige norske lovendringer.¹⁹

En viktig sak i norsk europapolitikk i 2011 har vært spørsmålet om norsk tilknytning til EUs nye tilsynsorganer for tilsyn med finanssektoren, som blant annet består av tre nye europeiske tilsynsbyråer: en europeisk banktilsynsmyndighet (EBA), en europeisk tilsynsmyndighet for forsikrings- og arbeidsmarkedspensjons-ordninger (EIOPA), og en europeisk verdipapirtilsynsmyndighet (ESMA). Fra norske myndigheters side er det et klart ønske om å være del av denne nye europeiske strukturen for finanstilsyn, og fra blant annet Finansdepartementets side har det vært drevet en aktiv europapolitikk opp mot EU for å få adgang til det. Det har krevd hardt arbeid, da dette ikke uten videre var noe EU ville ha med tredjeland på, men etter hvert har norske myndigheter oppnådd en ordning som i hvert fall et stykke på vei ivaretar de ønsker man hadde. Derimot synes dette nå å ha kjørt seg fast i interne norske konstitusjonelle problemer. I en uttalelse fra desember 2010 kom Lovavdelingen til at en overføring av myndighet direkte til tilsynsorgan av denne typen (nærmere bestemt EBA) antakelig «ikke kan innlemmes i EØS-avtalen uten en tilpasning som ivaretar de konstitusjonelle hensyn», hvilket må leses som at det ikke kan skje etter den vanlige prosedyren i § 26 annet ledd.²⁰ Etter dette har det vært nokså stille om saken. Det kan antas at det pågår forhandlinger om institusjonelle løsninger som lettere vil kunne forenes norske konstitusjonelle krav, men så langt synes dette å ha

¹⁶ Se vedlegg II punkt 1 til EØS-komiteens beslutning nr. 74/1999

¹⁷ Se St.prp. nr. 44 (2004–2005)

¹⁸ Se Lovavdelingens uttalelse av 25.6.2007. Kort tid etter oppsto spørsmål om den langt mer omfattende kompetansen som Kommisjonen har i EU til å godkjenne nye kjemikalier under REACH kunne gis tilsvarende til ESA, med virkning for EFTA-statene. I en uttalelse fra 18.9.2007 kom Lovavdelingen til at det antakelig *ikke* kunne godtas etter § 26 annet ledd, da det her var tale om omfattende kompetanse, på et viktig og sensitivt område som det knytter seg allmenn og politisk interesse til, og derfor i tilfelle måtte skje etter § 93.

¹⁹ Se brev fra Samferdselsdepartementet av 15.11.2011, *Høring – utkast til gjennomføringsforskrift for forordning (EF) nr. 216/2008*.

²⁰ Se Lovavdelingens uttalelse av 08.12.2010 om *Konstitusjonelle spørsmål ved en eventuell innlemmelse i EØS-avtalen av forordninger om ny europeisk tilsynsstruktur på finansmarkedsområdet*.

stoppet opp spørsmålet om norsk deltakelse i de nye europeiske finanstilsynene.

Blant andre EU-byråer der den norske tilknytningen har reist eller er i ferd med å reise konstitusjonelle spørsmål er blant annet Energireguleringsbyrået, ERIC (felles infrastrukturforetak for forskning), og telekommunikasjonsbyrået BEREC. Listen over enkeltsaker begynner å bli ganske lang, og dette er klart en økende utfordring for norsk europapolitikk. Videre synes utviklingen i stadig større grad å utfordre grensen for hva Lovavdelingen og andre så langt har akseptert som «lite inngripende» myndighetsoverføring. Med mindre det gjøres en grunnlovsendring som senker tersklene vil Stortinget og norske myndigheter i årene som kommer antakelig møte stadig større konstitusjonelle problemer med å knytte Norge til EU-byråene. Utvalget kommer tilbake til dette i kapittel 27.

11.4 Stortingets samtykke etter Grunnloven § 26 annet ledd

11.4.1 Samtykkeprosedyren

Når Kongen (regjeringen) inngår internasjonale avtaler på vegne av Norge etter Grunnloven § 26 første ledd, er det konstitusjonelle utgangspunktet at det er tilstrekkelig at Stortinget informeres om dette i ettertid etter Grunnloven § 75 bokstav g. Dersom avtalen vil kreve lovendring eller bevilgning, eller dersom den på annen måte gjelder «Sager af særlig Vigtighed» blir den likevel ikke bindende for Norge før Stortinget har gitt samtykke.

Denne prosedyren iverksettes med andre ord *etter* at regjeringen har undertegnet en traktat, som vil være gjort med forbehold om Stortingets samtykke. Det skjer ved at regjeringen fremmer en proposisjon for Stortinget, som så behandles i komité, og voteres over i plenum. Selv om Stortinget i praksis alltid samtykker, er dette likevel en viktig prosedyre, som sikrer politisk behandling, samt åpenhet og mulighet for kritikk og ansvarliggjøring.

I europapolitikken kommer § 26 annet ledd for det første til anvendelse når Norge inngår *nye avtaler* med EU som krever lovendring, bevilgning eller på annen måte er av særlig viktighet. For det andre kommer at § 26 annet ledd også til anvendelse (på samme vilkår) for *nye forpliktelser innenfor rammene av de eksisterende avtalene* – som i praksis vil si nye rettsakter innenfor de to rammeavtalene EØS og Schengen. Opprinnelig var det en viss usikkerhet i statsrettslig teori om

dette var nødvendig, men de fleste kom til at det var det – både av konstitusjonelle grunner og for å sikre politisk forankring og legitimitet.

I EØS-avtalens hoveddel artikkel 103 er det derfor inntatt en bestemmelse som åpner for at EFTA-statene kan varsle om at nye rettsakter som er vedtatt i EØS-komiteen likevel ikke blir bindende før «forfatningsrettslige krav er oppfylt». For Norges del viser dette til Grunnloven § 26 annet ledd. En tilsvarende bestemmelse er inntatt i Schengen-avtalen artikkel 8 (2c).

Dersom Stortinget skulle nekte å gi samtykke til en ny forpliktelse overfor EU, betyr det at den ikke kan inngås. Dersom det er tale om en avtale på et nytt område, vil den bortfalle. Gjelder det en ny rettsakt under EØS, vil det bety at reservasjonsretten gjøres gjeldende (på et sent stadium). Gjelder det en ny rettsakt under Schengen, vil det bety at denne avtalen opphører. Den politiske avklaringen av dette vil gjerne ha skjedd lang tid i forkant. Derfor er det sjelden noen politisk spenning knyttet til bruken av § 26 annet ledd. Men prosessen er likevel viktige av flere grunner – og ikke minst fordi den tvinger de politiske partiene til å behandle og ta stilling til de viktigste enkeltsakene i den løpende tilpasningen til EU.

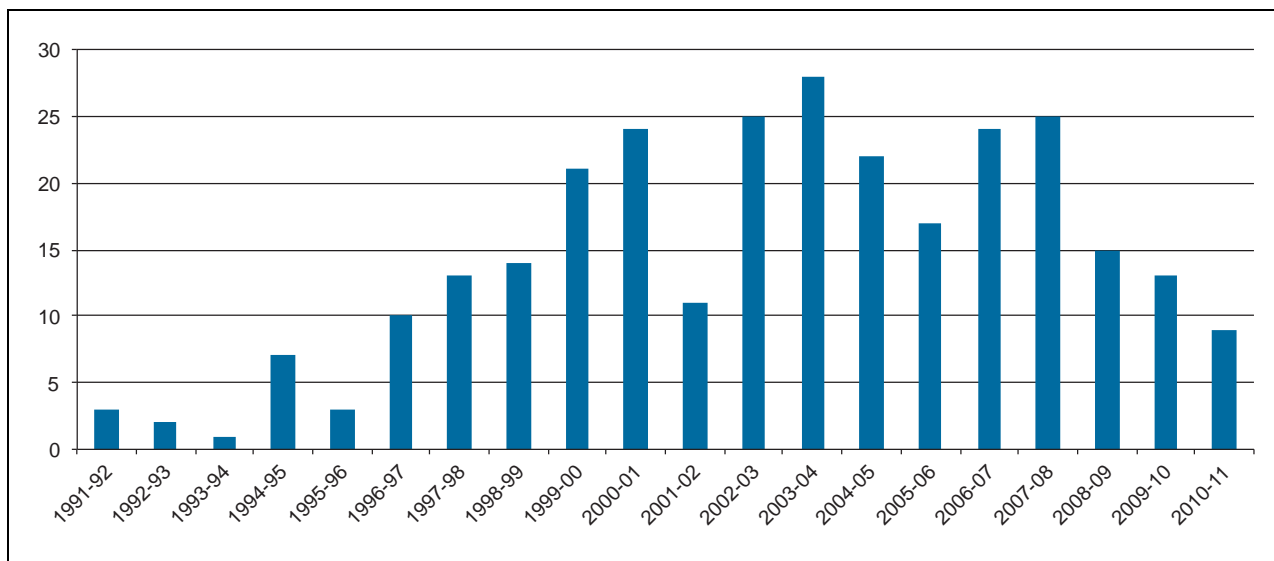
11.4.2 Omfang og utvikling

Utvalget har gjennomgått samtlige stortingsproposisjoner som er fremlagt i saker som gjelder tilknytning til EU etter Grunnloven § 26 annet ledd fra og med St.prp. nr. 100 (1991–92) om samtykke til EØS-avtalen, og frem til utløpet av stortingsсессjonen 2010–2011.²¹

Gjennomgangen viser at det i denne perioden er fremlagt 287 samtykkeproposisjoner i saker som innebærer nye forpliktelser overfor EU som enten har krevd lovendring, bevilgning eller av andre grunner har vært ansett som særlig viktige.²² Av disse gjelder 249 utviklingen av EØS-avtalen. De 38 andre gjelder andre avtaler med EU, herunder på justispolitikken område (21) og enkelte EU-programmer m.m. som faller formelt utenfor rammene av EØS.

²¹ Dette må ikke forveksles med lovproposisjoner, i de sakene der Stortinget gjennomfører EU/EØS-regler i norsk rett. Det kommer i tillegg (på et senere stadium av prosessen). Tallet på 287 omfatter proposisjoner om avtaler mellom EFTA-statene som direkte gjelder EØS-samarbeidet (f.eks. ODA-avtalen). Andre avtaler mellom EFTA-statene er ikke regnet med, som f.eks. EFTAs handelsavtaler med tredjeland.

²² En fullstendig liste med referanse til samtykkeproposisjonene og de påfølgende komiteinnstillingene er inntatt som Vedlegg 3 til rapporten.



Figur 11.3 Oversikt over antallet samtykkeproposisjoner i EU-saker i perioden 1991–2011

Kilde: Stortinget.

Som figuren viser, var det ikke så mange nye proposisjoner de første årene etter at EØS-avtalen ble fremlagt i 1992. Men deretter steg antallet raskt på siste halvdel av 1990-tallet, før det så har variert en del over tid. I alle stortingssesjoner mellom 1997–98 og 2009–10 har antallet ligget på over 10 i året, med et høydepunkt på 28 i 2003–04.

Dersom norske regjeringer har anvendt samme terskel etter Grunnloven § 26 annet ledd gjennom hele perioden 1991–2011, vil denne tabellen vise utviklingen i antall særlig viktige nye forpliktelser overfor EU gjennom disse tjue årene. I noen grad kan nok det være tilfellet.

De senere variasjonene er imidlertid vanskelig å forklare kun utfra hvilke nye viktige forpliktelser Norge påtar seg overfor EU. Utviklingen i antall nye rettsakter i EØS i samme periode følger ikke samme kurve, men ligger på et jevnere nivå, med over 200 i året i hvert eneste år siden 1997.²³ Variasjonene henger nok også sammen med hvor skiftende norske regjeringer har lagt terskelen for hva man mener det er nødvendig eller ønskelig å fremlegge for Stortinget.

I perioden 1992–2010 er det som vist i kapittel 6 inntatt 6462 nye EU-rettsakter i EØS-avtalen, i tillegg til de 1849 som var inntatt da den ble undertegnet. Dertil kommer 158 nye rettsakter under Schengen, i tillegg til de 147 som lå i avtalen i 1999. Videre kommer andre nye avtaler med EU,

²³ Se kapittel 6. Hvis man ser bort fra rettsakter inntatt etter forenklet prosedyre, er tallene for nye EU-rettsakter som de senere år er inntatt i EØS-avtalen 416 i 2007, 216 i 2008, 282 i 2009 og 346 i 2010.

utover EØS og Schengen, som Utvalget ikke har noe eksakt samlet tall på (men som er betydelig lavere). Men rundt 6700 nye enkeltstående folkerettslige forpliktelser overfor EU i perioden fra mai 1992 til og med utløpet av 2010 bør være omtrent korrekt. Hvis man sammenholder det med de 287 sakene der regjeringen har funnet det nødvendig å innhente samtykke fra Stortinget etter grunnloven § 26 annet ledd, ser man at det utgjør omtrent fire prosent. Det riktige prosentallet er noe høyere, siden flere av proposisjonene inneholder en rekke rettsakter.²⁴ Selv om Utvalget ikke har noe eksakt tall, kan det antas at godt under ti prosent av de nye EU-rettsaktene som Norge forplikter seg til å overta fremlegges for Stortinget til samtykke etter § 26 annet ledd.²⁵

Gitt det store antallet mer tekniske rettsakter, er dette ikke noe overraskende funn. De 287 proposisjonene reflekterer til sammen den viktigste delen av Norges forpliktelser overfor EU. Dette er den delen av isfjellet som ligger over vann.

På to viktige områder av Norges samarbeid med EU har Utvalget funnet at det *ikke* har vært fremlagt proposisjoner etter Grunnloven § 26

²⁴ Det gjelder særlig EØS II-pakken i 1994, jf. St.prp. nr. 40 (1993–94) og veterinæravtalen fra 1998, jf. St.prp. nr. 6 (1998–99), som begge inneholdt flere hundre rettsakter. Hva gjelder de andre samtykkeproposisjonene er det i hovedsak bare tale om én eller noen få rettsakter. Unntaket er selve proposisjonene om EØS i 1992 (1849) og Schengen i 1999 (147), men de inngår ikke i sammenligningsgrunnlaget.

²⁵ Derimot konsulteres Stortingets Europautvalg om dem på et tidligere tidspunkt, se nedenfor.

annet ledd. Det første er samarbeidet om utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken. Her er det flere viktige avtaler, herunder en rammeavtale i 2004 om norsk deltagelse i EUs sivile og militære krisehåndteringsoperasjoner, samt en avtale i 2005 om norsk deltagelse i EUs beredskapsstyrker. Disse er ikke fremlagt etter § 26 annet ledd.²⁶ Det er ingen offentlig tilgjengelige dokumenter som viser grunnen til at disse avtalene ikke ble ansett viktige nok til å måtte fremlegges for Stortinget til samtykke.

Det andre området som ikke har vært fremme for Stortinget til samtykke, er Norges samarbeid med EU om distrikts- og regionalpolitikk, gjennom programmet Interreg og på andre måter. Dette faller formelt utenfor EØS-avtalen, men er et ganske omfattende samarbeid som har pågått siden 1995, og som det hvert år bevilges betydelige summer til.²⁷ Samarbeidet er imidlertid ikke nedfelt i noen avtale, og har ikke vært behandlet som sådan av Stortinget.

Når regjeringen fremmer en proposisjon for Stortinget, må den behandles i komité og deretter i plenum, med debatt og votering. Samtykkeproposisjonene i EU-saker går til den komité der de etter sin karakter hører hjemme, som kan være utenrikskomiteen, men i de fleste tilfellene den relevante fagkomiteen. For eksempel er det justiskomiteen som behandler de fleste proposisjonene om tilknytning til EUs justispolitikk.

For å illustrere hva samtykkesakene typisk kan handle om, kan vi se på de 25 proposisjonene som ble fremmet i stortingssesjonen 2007–2008.²⁸

- Regler om stiftelse av allmennaksjeselskaper – St.prp. nr. 84 (2007–2008)
- Prosedyreregler for erverv i finansiell sektor – St.prp. nr. 83 (2007–2008)
- Konkurransen i offentlig persontransport – St.prp. nr. 82 (2007–2008)

- Harmonisering av førerkortregler – St.prp. nr. 79 (2007–2008)
- Rapporteringskrav ved fusjoner og fisjoner – St.prp. nr. 78 (2007–2008)
- Utøvelse av aksjonærrettigheter – St.prp. nr. 77 (2007–2008)
- Vanddirektivet (miljø) – St.prp. nr. 75 (2007–2008)
- Deltagelse i EIT (EU-institutt for teknologisk innovasjon) – St.prp. nr. 56 (2007–2008)
- Deltagelse i EUs statistikkprogram for 2008–2012 – St.prp. nr. 50 (2007–2008)
- REACH og ECHA (kjemikalielovgivning) – St.prp. nr. 49 (2007–2008)
- Deltagelse i EFSA (EU-byrå for næringsmiddeltrygghet) – St.prp. nr. 47 (2007–2008)
- Offentlig kontroll med næringsmiddelhygiene – St.prp. nr. 46 (2007–2008)
- Annen generasjon Schengen informasjonssystem (SIS II) – St.prp. nr. 44 (2007–2008)
- Fri innreise og opphold for EU-borgere – St.prp. nr. 42 (2007–2008)
- Deltagelse i EU-program for helse – St.prp. nr. 36 (2007–2008)
- Deltagelse i EU-program for nakotikaforebygging – St.prp. nr. 35 (2007–2008)
- Deltagelse i EU-program for forebygging av vold – St.prp. nr. 34 (2007–2008)
- Regler om årsregnskap og konsoliderte regnskaper – St.prp. nr. 32 (2007–2008)
- Regler om kollektiv investering i verdipapirer – St.prp. nr. 31 (2007–2008)
- Gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner – St.prp. nr. 29 (2007–2008)
- Kvotedirektivet – St.prp. nr. 26 (2007–2008)
- Beredskapsteam for ytre grensekontroll (RABIT) – St.prp. nr. 25 (2007–2008)
- Regler for investeringsforetak – St.prp. nr. 11 (2007–2008)
- Regler om «roaming» i utenlandsk mobilnett – St.prp. nr. 9 (2007–2008)
- Opplysningsplikt ved pengeoverføringer – St.prp. nr. 8 (2007–2008)

²⁶ Avtalen om norsk deltagelse i EUs innsatsstyrker kom i stedet opp for Stortinget til debatt i forbindelse med en muntlig redegjørelse i november 2004, se kapittel 23. Men dette er en prinsipielt annen prosedyre, som heller ikke innebærer proposisjon, komiteinnstilling eller votering. Rammeavtalen om norsk deltagelse i EUs krisehåndteringsoperasjoner er heller ikke forelagt Stortinget til samtykke, og det samme gjelder de enkelte operasjonene som Norge har deltatt i. Utvalget antar at Stortinget har vært konsultert i fortrolighet om disse sakene enten i Den utvidede utenrikskomiteen, men noen åpen parlamentarisk behandling har det ikke vært.

²⁷ Se kapittel 18. Bevilgningen til Interreg var i 2010 på ca. 200 millioner kroner.

²⁸ En full liste over alle år fra 1994–2011 er inntatt som vedlegg 3.

På mange måter er dette et typisk år – som illustrerer bredden i norsk tilpasning til EU. To av sakene falt inn under Schengen (SIS II og grenseberedskapsteam), og begge er sensitive og viktige. De 23 andre falt under EØS. Tre av sakene gjaldt norsk deltagelse i EU-byråer (innovasjon, kjemikalier, næringsmidler), og fire gjaldt norsk deltagelse i EU-programmer. En del av sakene gjaldt utpreget teknisk lovgivning, blant annet for selskapsrett og verdipapirer. Andre er politisk svært viktige, som kvotedirektivet, vanddirektivet

og det omfattende kjemikalierregelverket (REACH). Et par av sakene er slike som berører hverdagslivet – regler om roaming på mobilnett i utlandet og harmonisering av førerkort. Samtlige av sakene ble godkjent enstemmig, og de aller fleste uten særlig debatt.

11.4.3 Debatt og dissens

Utvalget har gjennomgått de 287 komitéinnstillingene som er avgitt etter Grunnloven § 26 annet ledd i EU-saker i perioden 1992–2011, med sikte på å kartlegge graden av politisk uenighet.

Gjennomgangen viser at av de 287 sakene har 265 blitt vedtatt enstemmig. Bare i 22 saker har det vært dissens. Tabellen nedenfor viser de 22 sakene, med referanse til innstilling og debatt, samt hvilke partier som stemte imot:

Oversikten viser at selv om europapolitikken gjerne oppfattes som et politisk omstridt og sensitivt område, så er enigheten langt større når man går over til å se på konkrete enkeltsaker. Andelen dissenser (22 av 287) er på 7,5 prosent, og i 265 saker har altså et enstemmig Storting gjennom tjuve år samtykket til nye forpliktelser overfor EU.

Av de 22 sakene har SV og Sp hver stemt imot i 20 saker, mens KrF har stemt imot i 5, FrP i 3, Venstre i 3 og KP i 2. Arbeiderpartiet og Høyre har så langt ikke stemt imot noen forslag.

Selv i de sakene der det er uenighet, er det som oftest et bredt politisk flertall som samtykker. Bare i noen få saker kan man tale om en bredere politisk motstand. De fleste dissensene er begrenset til de to partiene som er imot EØS og Schengen (SV og Sp). Men selv disse har stemt for nye EU-forpliktelser i 267 enkeltsaker. Selv om de er imot EØS og Schengen, har de altså valgt å stemme for de aller fleste gangene avtalene videreutvikles.

Oversikten viser også at konfliktnivået over tid er synkende. Nesten alle dissensene er fra de første ti årene etter 1992. Mellom juni 2003 og april 2009 var det ikke én eneste dissens.

Gjennomgangen viser først og fremst et svært lavt konfliktnivå i den løpende EU-tilpasningen, selv i de sakene der nye EU-forpliktelser vil medføre lovendring eller på annen måte konstitusjonelt sett er av særlig viktighet. Den viser at den løpende tilpasningen til EU har bred støtte i det politiske Norge. Men den kan også hevdes å vise hvordan den norske tilknytningsformen til EU virker avpolitiserende, og legger en demper på debattene.

Det lave konfliktnivået i samtykkesakene etter Grunnloven § 26 annet ledd korresponderer med

det lave antallet saker der det på et tidligere stadium i prosessen har vært drøftet om Norge skal reservere seg mot å ta inn nye EU-rettsakter i EØS. I kapittel 6 er det inntatt en liste over de 17 sakene der ett eller flere politiske partier har varslet i Stortingets Europautvalg at de ønsker å reservere seg mot en ny rettsakt. Listen er ikke helt identisk, men overlapper i betydelig grad. Det er naturlig, siden de partiene som har ønsket reservasjon mot rettsakten gjerne også vil stemme imot samtykke når den kommer tilbake etter § 26 annet ledd.

Mange av de 287 enkeltsakene er store og viktige, med omfattende og detaljerte proposisjoner. Omfanget av Stortingets behandling avhenger derimot i stor grad av om det er politiske uenighet eller ikke. I de få sakene der det er uenighet, er det gjerne lange komitemerknader og reell debatt. I det store flertallet saker, som vedtas enstemmig, er innstillingene ofte korte, med liten eller ingen debatt – selv i viktige saker.

11.4.4 Betydningen av samtykkeprosedyren

Stortingets samtykke etter Grunnloven § 26 annet ledd innhentes i etterkant, etter at norske myndigheter (med forbehold) har inngått forpliktelsene. Så langt har det ikke hendt at samtykke er nektet, og det er sjelden særlig politisk spenning knyttet til disse sakene. Prosessen er likevel konstitusjonelt og politisk viktig. For det første pålegger den regjeringen å presentere nye tilpasninger til EU på en skikkelig måte – skriftlig, detaljert og i full offentlighet. For det andre pålegger den partiene på Stortinget å behandle sakene, skrive innstilling og ta stilling.

Prosedyren innebærer også en politisk mindretallsgaranti for at EU-sakene kommer på dagsorden, uavhengig av om dette er politisk bekvemt eller ikke for flertallet.

Videre bidrar samtykkeprosedyren til alminnelig åpenhet. Proposisjonene og innstillingene er offentlige, og utgjør en innholdsrik og lett tilgjengelig kilde til dokumentasjon og kunnskap om Norges løpende tilpasning til EU. En annen sak er at denne kilden bare i begrenset grad benyttes av media og allmennhet.

Terskelen for hvilke nye internasjonale forpliktelser som må fremlegges etter § 26 annet ledd er i prinsippet den samme enten det gjelder EU/EØS-saker eller andre folkerettslige avtaler. Hvert år brukes prosedyren også på andre saker. Men de siste tjuve årene er det EU/EØS-sakene som i antall klart har dominert. Tilpasningen til EU har slik sett blitt det viktigste anvendelsesområdet for

Tabell 11.1 Komitéinnstillinger med dissens

Sak	Komitéinnstilling	Debatt	Dissens	Votering
Datalagringsdirektivet	Innst. nr. 292 S (2010–11)	04.04.11	Frp, Sp, SV, KrF	89 mot 80
Tjenestedirektivet	Innst. S. nr. 196 (2008–09)	23.04.09	Sp, SV	86 mot 14
Utvidet handel med landbruksvarer	Innst. S. nr. 286 (2002–03)	19.06.03	Sp, SV	76 mot 20
Patentdirektivet	Innst. S. nr. 220 (2002–03)	31.01.03	Sp, SV, V, KrF, Kp	64 mot 34
Innlemmelse av barnematdirektivene	Innst. S. nr. 3 (2002–2003)	17.06.02	Sp, SV	70 mot 19
Gassmarkedsdirektivet	Innst. S. nr. 267 (2001–02)	18.06.02	Sp, SV	76 mot 20
Om bearbejdede landbruksvarer og andre landbruksvarer	Innst. S. nr. 54 (2001–02)	13.12.01	Sp, SV	77 mot 22
Bekjempelse av alvorlige former for internasjonal kriminalitet	Innst. S. nr. 32 (2001–02)	13.02.01	Sp, Kp	102 mot 8
Ansvar behandling av asylsøknad	Innst. S. nr. 136 (2000–01)	13.01.01	Sp, SV	97 mot 14
Diversedirektivet, fargestoffdirektivet og søtstoffdirektivet	Innst. S. nr. 104 (2000–01)	19.01.01	Sp, SV	Søt: 87 mot 15 Rest: 68 mot 34
Videreutvikling av Schengen-regelverket	Innst. S. nr. 147 (1998–99)	26.04.99	Sp, SV	85 mot 19
Veterinære og plantesanitære forhold	Innst. S. nr. 72 (1998–99)	17.12.98	SV	84 mot 21
Schengen-avtalen	Innst. S. nr. 229 (1996–97)	09.06.97	Sp, SV, KrF	75 mot 20
Deltakelse i støtteprogram audiovisuell industri	Innst. S. nr. 205 (1996–97)	26.05.97	Frp	Mot 7
Vern av unge personer på arbeidsplassen og arbeidstid	Innst. S. nr. 90 (1996–97)	18.12.96	Sp, (SV, Frp)	82 mot 23
Justering av avtaler mellom EFTA-statene	Innst. S. nr. 77 (1994–95)	21.12.94	Sp, SV	101 mot 34
Innskuddsgarantiordninger	Innst. S. nr. 166 (1994–95)	16.06.95	Sp, SV, KrF, V, RV	82 mot 32
Konsesjonsdirektivet	Innst. S. nr. 194 (1994–95)	12.06.95	Sp, SV, KrF	71 mot 41
Tilleggsavtalen – EØS	Innst. S. nr. 177 (1993–94)	14.06.94	Sp, SV	88 mot 37
Protokoll om justering av EØS-avtalen (tilkn. Artikkel 129)	Innst. S. nr. 137 (1992–93)	29.04.93	Sp, SV	119 mot 36
Protokoll om justering av avtalen mellom EFTA-statene	Innst. S. nr. 138 (1992–93)	29.04.93	Sp, SV	121 mot 34
EØS-avtalen (behandlet i 1992–93)	Innst. S. nr. 248 (1991–92)	15– 16.10.92	Sp, SV	130 mot 35

Kilde: Stortinget.

den gamle grunnlovsprosedyren i § 26 annet ledd. Det betyr også at den har fått langt større innenrikspolitisk betydning og interesse enn tidligere.

Når det foreligger en ny EU/EØS/Schengen-rettsakt eller en annen avtale med EU, er det regjeringen som i første omgang må vurdere om den må fremlegges for Stortinget etter § 26 annet ledd. Dersom kriteriene er oppfylt, er dette en konstitusjonell plikt. Men selv om det er tvilsomt om de er det, er det ikke noe i veien for at saken likevel fremlegges – for å være på den sikre siden, eller fordi regjeringen uansett mener at Stortinget bør behandle den.

Dersom det senere viser seg at regjeringen har unnlatt å fremlegge en sak som fyller vilkårene i § 26 annet ledd, vil dette være et alvorlig brudd på Grunnloven, som i prinsippet kan sanksjoneres ved Riksrett, og i praksis vil kunne føre til skarp parlamentarisk kritikk. Utvalget kjenner ikke til noen eksempler fra perioden 1992–2011 på at Stortinget (opposisjonen) har kritisert regjeringen for ikke å etterleve § 26 annet ledd. Det betyr enten at opposisjonen har vært fornøyd, eller at den ikke fører kontroll med dette.

Etter § 26 annet ledd må alle nye EU/EØS-forpliktelse som vil kreve lovendring fremlegges. Det er i praksis et ganske greit kriterium. Dette er en grunn til at det er fremlagt relativt mange proposisjoner om justissamarbeidet med EU, som ofte krever lovendring. Det neste kriteriet er at gjennomføringen krever en «stortingsbeslutning», som i hovedsak vil si bevilgning. Her kan det være mer rom for skjønn, og det synes å være mange eksempler på at nye forpliktelser overfor EU som medfører utgifter i stedet kun meddeles Stortinget over de alminnelige budsjettproposisjonene.

Det tredje kriteriet er at også andre avtaler «av særlig viktighet» må fremlegges. Dette er langt mer skjønnspreget, og her kan det være rom for ulike oppfatninger av hva som er «særlig viktig» i europapolitikken. I januar 2007 ba Finansdepartementet om en prinsipiell avklaring fra Justisdepartementets Lovavdeling om når det er nødvendig å bruke § 26 annet ledd på nye EU/EØS-rettsakter. Henvendelsen viser at dette har vært ansett som uklart. Lovavdelingens skriftlige uttalelse er imidlertid ganske kortfattet, og sier ikke så mye.²⁹ Om kriteriet «særlig Vigtighed» heter det:

«Om en traktat angår en sak «af særlig Vigtighed», er et utpreget skjønnsspørsmål der en rekke momenter må tas i betraktning, f.eks. om traktaten er særlig viktig utenrikspolitisk, økonomisk eller rettslig sett, i det siste tilfellet f.eks. fordi den setter snevre rammer for lovgivers handlemåte i fremtiden. Stortingets egen oppfatning av hva som er særlig viktig, vil ha stor betydning der en slik oppfatning kan sies å foreligge. Avgjørelsen inneholder derfor et sterkt element av politisk skjønn. Alle deltakere i beslutningsprosessen på regjerings- og departementsnivå vil legitimt kunne fremholde ulike oppfatninger om en traktat er av særlig viktighet. Ved uenighet er det formelt Kongen i statsråd som har det avgjørende ord i spørsmålet om en skal be om Stortingets samtykke før traktaten inngås.»

Utvalget vil tilføye at selv om vurderingstemaet er skjønnspreget, så er § 26 annet ledd like fullt et konstitusjonelt krav. Dersom regjeringen unnlater å fremlegge en ny rettsakt av særlig viktighet for Stortinget etter § 26 annet ledd, så vil det være et brudd på Grunnloven, som den står konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for. Det ikke tale om noe fritt skjønn for Kongen i statsråd, slik Lovavdelingens uttalelse kan leses. Og dersom saken settes på spissen, vil det være Stortinget, og i siste instans Riksretten, som har det avgjørende ord.

Ut fra Utvalgets gjennomgang, kan det synes som om praksis etter § 26 annet ledd varierer noe. For det første er det variasjoner over tid som er vanskelig å forklare ut fra utviklingen i forholdet til EU, og som nok minst like mye skyldes interne forhold i norsk politikk og forvaltning. For det andre synes det å være en viss variasjon etter saksområde. Dette kan skyldes ulik tradisjon og tenkning i forskjellige deler av norsk forvaltning. For eksempel fremstår Justisdepartementet som flinke til å følge kravene i § 26 annet ledd. På andre departementers ansvarsområder er det mer variert.

Særlig påfallende er det etter Utvalgets syn at de mest sentrale avtalene om norsk tilknytning til EUs krisehåndteringsoperasjoner og beredskapsstyrker ikke ble fremlagt for Stortinget etter § 26 annet ledd. Uten at Utvalget har sett det som sin oppgave å foreta noen rettslig kontroll av dette, fremstår det ikke som umiddelbart klart hvordan man kan mene at dette ikke er avtaler «af særlig Vigtighed».

Det konstitusjonelle ansvaret for å fremlegge saker etter § 26 annet ledd hviler på regjeringen. Det politiske ansvaret hviler på alle aktører som er kjent med de nye avtalene. Nye forpliktelser over-

²⁹ Se Lovavdelingens uttalelse av 2.2.2007, *Samtykke fra Stortinget ved innlemmelse av rettsakter i EØS-avtalen*. Uttalelsen er offentlig, og ligger på Lovavdelingens hjemmesider.

for EU vil normalt være kjent lang tid i forveien, som følge av konsultasjonene i Stortingets Europautvalg eller på annen måte. Det er ikke vanskelig for opposisjonen å kreve en proposisjon etter § 26 annet ledd hvis man mener det er påkrevd.

11.5 Regjeringens konsultasjoner med Stortinget om europasaker

11.5.1 Konsultasjonsmodellen

Selv om samtykkeordningen er viktig, må hovedmodellen for Stortingets deltagelse i europapolitikken sies å være gjennom *konsultasjon*. Regjeringen konsulterer løpende Stortinget om EU-saker, gjennom stortingsmeldinger, muntlige redegjørelser i plenum, og gjennom den særskilte konsultasjonsprosedyren i Stortingets Europautvalg.

Konstitusjonelt er konsultasjon en tredje alternativ arbeidsform til Stortingets to viktigste oppgaver, som er styring og kontroll. For det første skal Stortinget styre, gjennom å gi lover, vedta budsjetter og treffe andre typer vedtak, herunder gi samtykke til inngåelse av nye internasjonale avtaler. For det andre skal det kontrollere hvordan regjeringen utøver makt, og om nødvendig holde den ansvarlig. I tillegg har så konsultasjon gradvis vokst frem en tredje oppgave. Konsultasjon kjennetegnes ved at regjeringen informerer Stortinget om hva den holder på med, men uten at tinget inviteres til å fatte noe vedtak. Mens styring skjer i forkant, og kontroll i etterkant, er konsultasjon en løpende prosess, som gjerne skjer samtidig med de sakene det gjelder. Stortinget kan bruke det som kommer frem under konsultasjonene til å treffe nye vedtak (styre) eller til å holde regjeringen ansvarlig for ting den har gjort (kontroll), men det trenger ikke å gjøre noen av delene. For regjeringen er konsultasjon en måte å holde Stortinget løpende informert, avklare politiske spørsmål og sørge for ryggdekning.

Konsultasjon kan skje i plenum eller komité, og skriftlig eller muntlig. En viktig form for konsultasjon er stortingsmeldinger, der regjeringen informerer om utviklingen på et område og inviterer Stortinget til debatt, men uten å fremme forslag til vedtak. Dette kan også skje muntlig, ved at statsrådene gir redegjørelser i plenum. Videre har det utviklet seg særskilte prosedyrer for konsultasjon i komité, særlig på områder der det har vært behov for fortrolighet. Den eldste og viktigste er prosedyren for konsultasjon i Den utvidede utenrikskomiteen, som er nedfelt i Stortingets forretningsorden (Fo.) § 13.

Da Stortinget tidlig på 1990-tallet skulle fastsette prosedyrer for hvordan det skulle håndtere EØS-sakene, valgte man å bruke konsultasjonsmodellen fra utenrikspolitikken. Våren 1994 ble det vedtatt en ny § 13a i Stortingets forretningsorden om «EØS-konsultasjonsorganet», etter inspirasjon og i direkte forlengelse av § 13 om konsultasjoner i Den utvidede utenrikskomiteen. I 1996 ble navnet endret til «EØS-utvalget» og i 2007 til «Europautvalget». Underveis er prosedyren revurdert og endret noen ganger, men fortsatt fungerer dette som en konsultasjonsprosedyre etter mønster fra mer tradisjonell utenrikspolitikk.

Eksistensen av et eget Europautvalg kan gi inntrykk av at det er her alle konsultasjonene om EU- og EØS-saker foregår. Det er ikke riktig. Regjeringen konsulterer også Stortinget om forholdet til EU i Den utvidede utenriks- og forsvarskomiteen, på linje med andre viktige og sensitive utenriksaker. Her er det tradisjon for strengt hemmelighold, og verken møteplan, dagsorden eller referater er offentlige. Utvalget har derfor ikke hatt mulighet til å kartlegge omfanget av EU-relaterte konsultasjoner i denne komiteen, eller karakteren av prosessene.

Ved siden av de løpende konsultasjonene i det som nå heter Stortingets europautvalg, har regjeringen ved tre anledninger i perioden 1992–2011 også fremlagt egne stortingsmeldinger om forholdet til EU/EØS – i 2000, 2002 og 2006. Videre ble det i 2007 innført en fast ordning med at utenriksministeren hvert halvår redegjør for EU/EØS-saker i plenum, med etterfølgende debatt. Også dette må ses som en konsultasjonsordning, som i de senere år har utviklet seg til å bli en sentral del av Stortingets behandling av europapolitikken.

11.5.2 Konsultasjonene i Stortingets Europautvalg

Da EØS-avtalen ble vedtatt høsten 1992 var det ingen faste planer for hvilken rolle Stortinget skulle ha i det løpende arbeidet med EØS-saker. Dette var ikke tatt opp som noe tema i St.prp. nr. 100 (1991–92) om samtykke til EØS-avtalen, og sto langt nede på dagsorden i den EU-striden som fulgte. Da EØS-avtalen trådte i kraft i januar 1994 var det ikke noen prosedyrer på plass. Utover våren ble det imidlertid tatt et initiativ, og i mai 1994 vedtok Stortinget en ny Fo. § 13a om EØS-konsultasjonsorganet. Det var tverrpolitisk enighet om behovet for en slik ordning, men en viss politisk uenighet om hvordan den nærmere skulle utformes.

Tabell 11.2 Rettsakter forelagt Stortingets Europautvalg 2007–2011

Rettsakter som...	2007	2008	2009	2010	2011	Total	Prosent
...krever lov- eller budsjettendring samt rettsakter som krever forskriftsendring som vurderes å gripe vesentlig inn i norsk handlefrihet	30	10	38	19	14	111	6,9
...krever forskriftsendring som ikke griper vesentlig inn i norsk handlefrihet	197	111	219	271	222	1020	63,4
...ikke har konsekvenser for norsk lovgivning	135	74	80	98	91	478	29,7
Total	362	195	337	388	327	1609	

Kilde: Europaportalen / UD

Senere er § 13a revidert noen ganger – første gang i 1996, senere noen mindre justeringer i praksis, og så en ny revisjon i 2007. Ordlyden i første ledd lyder i dag:

«§ 13a. Regjeringens konsultasjoner med Stortinget om saker som gjelder Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen), herunder forslag om nye eller endrede rettsakter på et område som omfattes av EØS-avtalen, og saker som gjelder tilgrensende avtaler med Den europeiske union (EU), skal foregå med Europautvalget.»

Møtene i Stortingets Europautvalg skjer gjerne kort tid i forkant av møtene i EØS-komiteen, der det vedtas å ta inn nye EU-rettsakter i EØS-avtalen.³⁰ Tanken er at Stortinget skal være konsultert om rettsaktene før Norge går i møte og forplikter seg til å overta dem. Modellen er inspirert særlig av det danske Folketingets Europaudvalg, der den danske regjering avklarer sine forhandlingsposisjoner før den går i møter i Rådet. En viktig forskjell er imidlertid at de danske statsrådene skal inn i reelle politiske forhandlinger. I Danmark gis det også et mandat for forhandlingene og votingen i Rådet. I EØS-komiteen reiser de nye EU-rettsaktene sjelden spørsmål – siden det bare er tale om å kopiere dem inn.

Det er derfor meget sjelden reell politisk diskusjon om utkast til nye rettsakter i Stortingets Europautvalg. Klareringen av disse skjer i all

hovedsak skriftlig. Utenriksdepartementet sender over listen med rettsakter i forkant, og deretter anses den klarert dersom utvalget ikke har spørsmål. Tidligere ga listen lite informasjon om innholdet i rettsaktene, men dette er i de senere år vesentlig bedret. I tillegg har Stortingets administrasjon nå begynt å utarbeide utfyllende bakgrunnsnotater om de viktigste sakene som skal opp, og disse har i den senere tid blitt meget informative. Notatene er offentlig tilgjengelige.

I listene som regjeringen oversender har rettsaktene siden 2007 vært inndelt i tre kategorier. For det første rettsakter som krever lov- eller budsjettendring samt rettsakter som krever forskriftsendring som vurderes å gripe vesentlig inn i norsk handlefrihet. For det andre rettsakter som krever forskriftsendringer som ikke griper vesentlig inn i norsk handlefrihet. Og for det tredje rettsakter som ikke har konsekvenser for norsk lovgivning. Inndelingen tjener til å gjøre det enklere for utvalgets medlemmer å se hvilke rettsakter som er av mulig politisk viktighet.

Utvalget har gjennomgått oversiktene over rettsakter som er forelagt Europautvalget etter at man begynte inndelingen i kategorier i 2007 og frem til oktober 2011, som vist i tabell 11.2. Av over 1600 rettsakter presentert for utvalget i denne perioden var det 111 som ble vurdert å være i den viktigste kategorien. Men heller ikke disse tas i praksis særlig ofte opp til nærmere konsultasjon.

Inntil 2007 het det i ordlyden i § 13a kun at konsultasjonen skulle gjelde «forslag om nye eller endrete rettsakter» av betydning for EØS-avtalen. Dette var misvisende, siden tiden allerede fra starten av i hovedsak i stedet ble brukt til å orientere om andre løpende saker av betydning for EØS, og

³⁰ Se kapittel 6 om prosedyrene for å innta nye rettsakter i EØS-avtalen. Konsultasjonene i Europautvalget etter Fo. § 13a, skjer altså i forkant av møtene i EØS-komiteen, og gjelder alle rettsakter som skal tas inn i EØS-avtalen, mens samtykkeprosedyren etter Grunnloven § 26 annet ledd utløses i etterkant, og bare gjelder de viktigste.

ikke i særlig grad rettsaktene. Etter 2007 er ordlyden mer dekkende, siden det nå heter at konsultasjonene skal gjelde «saker som gjelder» EØS, herunder også forslag til nye rettsakter. Videre er omfanget utvidet til ikke bare å gjelde EØS, men også alle andre avtaler med EU. Blant de sakene utvalget orienteres om kan typisk være nye politiske initiativ i EU av betydning for Norges avtaler, pågående tvister med ESA og rettsaker for EFTA-domstolen, forhandlinger om tilknytning til EU på nye områder, institusjonelle spørsmål m.m. I de sakene der det er debatt om Norge bør reservere seg mot nye rettsakter i EØS («vetosakene») tas dette gjerne opp i Europautvalget, men da i tid gjerne lenge før man er kommet så langt at rettsakten skal opp i EØS-komiteen.³¹

Det tas ordrette referater fra møtene i Europautvalget, og disse er offentlig tilgjengelige. Dette er et enkeltstående unntak fra fast praksis ellers på Stortinget, der alt som foregår i komité er fortrolig. Fra 1996 til 2007 ble referatene først lagt ut etter et år. Fra og med 2007 legges de ut så snart de er klare, som i praksis vil si etter noen få dager. Noen sensitive saker kan være unndratt offentlighet. Samtlige referater tilbake til 1994 ligger nå lett tilgjengelig på Stortingets hjemmesider, og er en rik (om enn nokså lite brukt) kilde til informasjon og oversikt over norsk europapolitikk gjennom snart 18 år.

Utvalget har gjennomgått referatene fra samtlige møter i Europautvalget (tidligere EØS-utvalget) fra 1994 og frem til og med september 2011, og har satt opp en liste over hvilke saker som det hvert år særlig har vært debatt om, i den forstand at medlemmene av utvalget har hatt spørsmål eller innspill. Listen er inntatt som vedlegg til rapporten, og gir en godt inntrykk av hvilke temaer som løpende har vært oppe i norsk europapolitikk.³² Til illustrasjon kan vises to tilfeldig valgte år, med ti års mellomrom.

Konsultasjonene foregår i praksis ved at utenriksministeren gir en samlet redegjørelse, og at det deretter åpnes for en runde med spørsmål og innspill fra medlemmene, som utenriksministeren så besvarer samlet. Det legges ikke opp til politisk debatt. Antallet spørsmål er gjennomgående relativt lavt, og har mest karakter av korte kontrollspørsmål eller innspill. Mer enn halvparten av

tiden går i gjennomsnitt med til statsrådets redegjørelse.

I tillegg til utenriksministeren kan også andre statsråder møte og gi orientering, dersom de har saker av relevans for Utvalgets arbeid. I de senere år har justisministeren møtt i utvalget ved et par anledninger og redegjort for Norges tilknytning til Schengen og andre sider av EUs justispolitikk. Ved reformen av § 13a i 2007 ble det også åpnet for tettere samarbeid mellom Europautvalget og de faste fagkomiteene. Dokumenter som utvalget får fra regjeringen skal nå også sendes til de relevante fagkomiteene, som kan avgi skriftlige uttalelser om sakene. Europautvalget kan også avholde fellesmøte med andre komiteer.

Boks 11.1 Saker debattert i Stortingets Europautvalg i to utvalgte år

1999–2000

- Sammenslåing Telenor/Telia
- GMO og barnematdirektivet
- Gassmarkedsdirektivet
- Laksesaken
- Patentedirektivet
- Landbruksforhandlinger m/Sverige
- Fôrvaredirektivet
- Utflagging skip
- Kelloggs-saken
- Trygderettigheter
- Konkurranselovgivning
- ESA Scoreboard

2009–2010

- EØS-avtalen og Lisboa-traktaten
- AMT-direktivet og alkoholreklame
- Icesave og Island
- Statsstøtte/subsidier
- EØS-finansieringsordningene
- Postdirektivet
- Forbrukerverndirektivet
- Ministerdeltakelse på uformelle møter
- Rammeprogrammene forskning
- EU 2020-strategien
- Norsk formannskap Østersjøområdet
- ESDP
- Grønnbok fiskeri
- Likebehandling kjønn v/forsikringspremier
- Makrellstriden
- Fornybardirektivet

³¹ Se kap. 6, der Utvalget har brukt referatene fra Europautvalget for å identifisere de 17 sakene i perioden 1994–2011 der det har vært mer alvorlig politisk debatt om å bruke reservasjonsretten.

³² Se vedlegg 4.

Tabell 11.3 Oversikt over antall møter og varighet i Stortingets Europautvalg

Parlamentarisk periode	Møter	Varighet møter	Gjennomsnitt varighet (min)
1994–1995	7	5t 35m	48
1995–1996	10	5t 55m	36
1996–1997	8	5t 40m	43
1997–1998	9	5t 55m	39
1998–1999	9	7t 5m	47
1999–2000	8	9t 5m	68
2000–2001	11	9t 55m	54
2001–2002	8	4t 50m	36
2002–2003	9	5t 15m	35
2003–2004	8	4t 20m	33
2004–2005	7	3t 5m	26
2005–2006	9	6t 10m	41
2006–2007	6	5t 55m	51
2007–2008	6	5t 45m	58
2008–2009	6	7t 5m	71
2009–2010	7	5t 35m	48
2010–2011	6	5t 50m	58
Total	134	99t 40m	792
Gjennomsnitt per periode	7,9	5t 50m	47

Kilde: Stortinget.

Utvalget har utarbeidet en oversikt over antall møter, saker, tidsbruk m.m. i Europautvalget i perioden 1994–2011, som fordeler seg som vist i tabell 11.3.

Som det fremgår av tabellen, har utvalget møttes i snitt 8 ganger i året fra 1994–2011. Møtene er relativt korte. Gjennomsnittlig møtetid i perioden er på 45 minutter. I de senere tider har det vært noe færre møter, men til gjengjeld noe lengre. Total møtetid per stortingssesjon er derfor omtrent uendret på mellom 5 og 6 timer i året.

Samlet sett har Stortinget vært konsultert om EU/EØS i dette utvalget 134 ganger, med en samlet konsultasjonstid på 99 timer og 40 minutter i perioden fra 1994–2011.

Stortingets Europautvalg består av de faste medlemmene av Utenriks- og forsvarskomiteen, samt medlemmene av EØS-parlamentarikerdelegasjonen. I snitt har dette til sammen utgjort rundt 20 personer. Av disse har gjennomsnittlig fremmøte til konsultasjonene vært på 13 medlem-

mer. Drøyt halvparten av medlemmene møter altså i gjennomsnitt. Av disse har det i gjennomsnitt vært 5,5 representanter som har tatt ordet i hvert møte, og de har i gjennomsnitt hver hatt 1,7 innlegg/spørsmål. Det har gjerne vært de samme som gjennomgående er aktive.

11.5.3 Analyse av konsultasjonsprosedyren i Europautvalget

Ordet konsultasjon antyder en toveisprosess, der den som konsulteres spørres til råd. Når man gjennomgår referatene, er det ikke først og fremst dette som er hovedinntrykket. Snarere fremstår dette som *orienteringer*, der utenriksministeren redegjør for et stort saksområde, og får noen korte kontrollspørsmål eller innspill fra medlemmene. Det er meget sjelden at opposisjonen bes om råd eller anmodes om å tilkjenne eventuelt politisk støtte.

Videre handler konsultasjonene bare i svært beskjeden grad om de aktuelle rettsaktene som skal opp på neste møte i EØS-komiteen, og som var det opprinnelige utgangspunktet for hele prosedyren. Rettsaktene oversendes skriftlig, med korte forklarende notater, men det er kun sjelden at utenriksministeren går nærmere inn på dem, og sjelden at det her kommer spørsmål. I stedet fungerer konsultasjonen som generell orientering om alle andre typer viktige løpende saker i regjeringens europapolitikk.

Orienteringen er innrettet mot enkeltsaker, og ikke mot noen bredere politisk eller strategisk diskusjon. Som nevnt legges det ikke opp til debatt, og det synes å råde en felles forståelse blant medlemmene om at dette ikke er noen arena for det. Møtene fremstår som rutinepreget, etter et fast mønster, og uten politisk nerve. I forhold til hvor mange og viktige saker som typisk gjennomgås er seansene kortvarige, og oppmøtet ganske beskjedent.

Sett over tid gjennom hele perioden 1994–2011 har konsultasjonene i hovedsak hatt samme form, men innholdet har variert noe i takt med skiftende politiske forhold. De første årene fra høsten 1994 til høsten 1997 var preget av etterdønningene fra EU-kampen. I denne tiden drev en europavennlig regjering aktiv tilpasning til EU gjennom EØS, med støtte fra et flertall på Stortinget, men under skarp kritikk fra et europaskeptisk mindretall. I denne perioden var det særlig SV og Sp som var aktive i EØS-utvalget. Da Bondevik I-regjeringen overtok høsten 1997 kom Sp i regjeringen, og ble dermed med på den fortsatte tilpasningslinjen, etter pålegg fra et flertall på Stortinget. Den uavhengige EØS-opposisjonen ble redusert til SV, som alene ikke markerte seg særlig sterkt i utvalget. I stedet ble EØS-utvalget en arena der de store opposisjonspartiene (særlig Ap og H) passet på at regjeringen fortsatte EU-tilpasningen.

Senere har aktiviteten i utvalget igjen skiftet flere ganger. Fra høsten 2005 har den vært preget av at de to eneste partiene som er imot EØS og Schengen sitter i regjering, på en plattform basert på disse to avtalene. Det betyr at det er lite åpen kritikk på Stortinget mot den løpende EU-tilpasningen. Dette reflekteres også i møtene i Europautvalget. Opposisjonen på sin side synes gjennomgående å være tilfreds med hvordan regjeringen og utenriksministeren håndterer europapolitikken på, og er sjelden pågående under konsultasjonene.

Parlamentarisk konsultasjon er en prosess der regjeringen orienterer Stortinget, og dermed opp-

når politisk forankring og ryggdekning. For opposisjonen er det en måte å holde seg bredt orientert på, som kan være viktig både for utforming av egen politikk og som grunnlag for politisk samarbeid eller kritikk. Prosedyren i Stortingets Europautvalg tjener til en viss grad disse formålene. Dertil er de åpne referatene en interessant kilde til løpende innsikt i hvilke saker som er mest aktuelle i norsk europapolitikk. Denne kilden er samtidig lite brukt. Det synes å være liten interesse eller bevissthet om referatene fra Europautvalget i pressen, og det hender ikke sjelden at EU/EØS-saker første gang slås stort opp i media lang tid etter at de har vært åpent redegjort for i Europautvalget. Dette viser også at heller ikke opposisjonen i særlig grad brukes disse redegjørelsene til å sette enkeltsaker på den politiske dagsorden.

Parlamentariske konsultasjonsordninger kan generelt også brukes av opposisjonen til å forsøke å styre regjeringens politikk, eller som utgangspunkt for senere gransking og kritikk. Prosedyren i Stortingets Europautvalg har i svært liten grad vært benyttet på denne måten. Selv i perioder med mindretallsregjering har opposisjonen sjelden søkt å bruke disse seansene til å gi styringssignaler, og i de siste seks årene har det slett ikke vært aktuelt.

Konsultasjonene tjener heller ikke noen klar kontrollfunksjon. Riktignok har det i perioder forekommet korte kritiske kontrollspørsmål fra opposisjonen, men dette har aldri vært fulgt opp med mer omfattende kontrolltiltak. Snarere synes konsultasjonene å ha den effekt at de gjør opposisjonen medansvarlig for sakene, og dermed i betydelig grad beskytter regjeringen mot senere parlamentarisk kontroll og kritikk. Dette må antas å være en medvirkende årsak til at Stortinget nesten ikke driver kontroll i snever forstand med europapolitikken (se nedenfor).

11.5.4 Kort sammenligning med Danmark og Sverige

Sammenlignet med parlamentene i våre nordiske naboland er Stortinget lite involvert i håndteringen av europasaker. I det danske Folketinget har man helt siden 1970-tallet hatt en egen komité for EU-spørsmål – Europaudvalget – som tradisjonelt har vært ansett som det sterkeste eksempelet på nasjonal parlamentarisk styring med europapolitikken, og tjent som inspirasjon for mange andre nasjonale parlamenter. Det danske Europautvalget møtes ukentlig, og møtene er åpne for publikum. Blant utvalgets oppgaver inngår å godkjenne forhandlingsmandatet for statsrådene som skal i

møte i Brussel, og i perioder har det hatt stor betydning for styringen og utformingen av dansk EU-politikk. Den dokumentasjonen som utarbeides for Europaudvalget er også en viktig kilde til offentlig informasjon om EU-saker.

Arbeidet i den svenske Riksdagens EU-nämnden går ikke like langt som i den danske, men er fortsatt vesentlig mer omfattende enn det norske Europautvalget. I en sammenlignende studie fra 2004 av perioden 1997–2003 ble det påvist at Riksdagens EU-nämnden hadde 4,5 ganger så mange møter i året som Stortingets Europautvalg (den gang EØS-utvalget), og at hvert møte behandlet 4 ganger så mange saker, og varte ca. 3 ganger så lenge. Debattene var også langt mer omfattende og reelle, med flere aktive deltagere.³³ Det samme gjelder i dag. I Sverige skal regjeringen også hvert år levere en «årbok» som redegjør for EUs utvikling og hva regjeringen har gjort, Riksdagens behandling av «årboken» avsluttes med en debatt.

De store forskjellene mellom det arbeidet som foregår i Folketingets Europaudvalg, Riksdagens EU-nämnd og Stortingets Europautvalg kan ses som uttrykk for at det norske politiske system ikke i samme grad har evnet å involvere parlamentet i europapolitikken. Men først og fremst skyldes det forskjellen mellom EU-medlemskap og Norges tilknytningsform til EU. Danmark og Sverige deltar i beslutningsprosessene i EU, og dermed må man ha vanlige interne politiske prosesser for å utforme og koordinere nasjonale posisjoner. Norge deltar ikke i beslutningsprosessene, og dermed blir behovet og interessen for politiske parlamentariske prosesser langt mer begrenset. Men i tillegg til denne strukturelle forskjellen, har stortingsrepresentantene også vært lite opptatt av å bruke de konsultasjonsordningene og de muligheter de allerede har til å reise debatt og diskusjon om europapolitikken.

11.5.5 Konsultasjon i plenum – de halvårlige redegjørelsene «om viktige EU/EØS-saker»

Mangelen på politisk debatt i Stortingets Europautvalg betyr at det i store deler av perioden 1994–2011 ikke har vært noen fast parlamentarisk prosedyre for løpende diskusjon om de generelle sidene ved forholdet til EU. I de faste årlige utenrikspolitiske redegjørelsene har forholdet til EU

bare vært ett av mange temaer, som ofte har fått liten plass. Ved tre anledninger (2000, 2002, 2006) har regjeringen fremlagt egne stortingsmeldinger om europapolitikken, men det har forblitt enkeltstående debatter (se nedenfor). Rundt 2002 syntes det å være bred enighet om at regjeringen burde fremlegge årlige skriftlige meldinger om arbeidet i EØS, men dette ble aldri realisert.

I februar 2007 fattet Stortinget vedtak om at «Stortinget ber Regjeringen avholde halvårlige redegjørelser om viktige EU- og EØS-saker». Initiativet kom fra Høyre, men ble enstemmig vedtatt.³⁴ Dersom noen i regjering eller embetsverk syntes at halvårlige redegjørelser om europapolitikken var vel hyppig, var det ingen som sa det høyt. Prosedyre ble vedtatt ved såkalt anmodningsvedtak. Det innebærer konstitusjonelt sett en instruks til regjeringen, som den er forpliktet til å følge opp. Tanken er at dette skal være mer generelle redegjørelser om større og prinsipielle EU/EØS-saker, som kan utfylle den løpende konsultasjonen i Europautvalget, og som skal følges opp med politisk debatt i plenum.

Dette formålet må sies å være realisert. Utenriksministeren hold den første redegjørelsen i juni 2007, og deretter har de fulgt jevnt hvert halvår, gjerne i mai og november. Første gang ble redegjørelsen umiddelbart etterfulgt av debatt, men deretter gikk man over til å vente et par dager, for å få tid til forberedelse. Helt fra starten fant prosedyren en form som alle partier uttrykte stor tilfredshet med. Redegjørelsene har gjennomgående tatt opp utviklingen i EU og Norges tilknytning på bredt og prinsipielt grunnlag, og vært etterfulgt at til dels meget omfattende politisk debatt. Debatten etter den andre redegjørelsen, i november 2007, strakk seg for eksempel over 4 timer, med 30 hovedinnlegg. Selv om det er rekord så langt, har også de senere debattene vært innholdsrike.

Etter fem år med faste halvårlige redegjørelser om viktige EU/EØS-saker kan det på denne bakgrunn fastslås at man har klart å etablere en fast prosedyre for reell parlamentarisk europadebatt, som nå fungerer som en viktig del av Stortingets arbeid på dette feltet.

11.5.6 Sentrale stortingsmeldinger om europapolitikken

En tradisjonell måte for regjeringen å konsultere Stortinget på er gjennom stortingsmeldinger.

³³ Se Sverdrup, U og Melsæther, J. K. (2004) *The Parliamentary challenge in the EU and the EEA: an increasing gap*, Arena Working paper, vol. 04, nr. 17.

³⁴ Se Dok. Nr. 8:105 (2005–2006) og Innst. S. nr. 114 (2006–2007).

Denne formen brukes når regjeringen ønsker å presentere saker for Stortinget uten at det er knyttet til forslag om vedtak. Meldingene har ofte karakter av å være en rapport til Stortinget om et arbeid som er gjort på et område, eller invitasjon til mer generell politisk debatt på et gitt område. Ofte følges meldingene opp med senere forslag til vedtak (i proposisjoner).

Gjennom perioden 1992–2011 har regjeringen gjennom meldinger til Stortinget på forskjellige fagområder i noen grad også orientert om EU-relaterte forhold. I meldinger om regionalpolitikken er det for eksempel redegjort for samarbeidet med EU gjennom Interreg, og i miljømeldinger om EU-rettsens betydning for norsk miljøpolitikk. Noe stort omfang på dette har det ikke vært, og tilpasningen til EU kan ikke generelt sies å ha blitt løftet frem som noe fast punkt i stortingsmeldinger på forskjellige områder. Noen ganger har det snarere vært tvert imot, at den nedtones i forhold til reelt omfang og betydning.

Et unntak er i justispolitikken i de senere år. I en stortingsmelding fra mars 2010 om «Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv» beskrives det hvordan Norge har knyttet seg opp mot EUs grensekontroll og innvandringspolitikk, og hvordan man ser for seg at dette skal utvikles videre.³⁵ I en annen melding fra desember 2010 om «Kampen mot organisert kriminalitet» redegjøres det i detalj for Norges tilknytning til EUs politisamarbeid og betydningen av dette.³⁶ Til å omhandle videre tilknytning til EU på to så sentrale og sensitive saksområder må den parlamentariske oppfølgingen sies å ha vært lavmælt, og meldingene vekket ikke politisk debatt om forholdet til EU.

Gjennom perioden 1992–2011 har regjeringen fremlagt tre stortingsmeldinger med forholdet til EU som hovedtema:

- St.meld. nr. 12 (2000–2001) – «Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre»
- St.meld. nr. 27 (2001–2002) – «Om EØS-samarbeidet 1994–2001»
- St.meld. nr. 23 (2005–2006) – «Om gjennomføringen av europapolitikken»

Den første av disse var en generell europamelding som Stoltenberg I-regjeringen fremla i desember 2000. Den handler om utviklingen i europeisk politikk generelt, men hovedvekten ligger på EU.

³⁵ Se Meld. St. 9 (2009–2010), *Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv*. Se nedenfor kapittel 22.

³⁶ Se Meld. St. 7 (2010–2011), *Kampen mot organisert kriminalitet – en felles innsats*.

Meldingen er et grundig og omfattende dokument, som inviterte Stortinget til en bred debatt om utviklingen av Europa, ikke minst i lys av Murens fall og den kommende utvidelsen av EU. Det ble ikke truffet noen vedtak i saken, og selv om meldingen var en rik kilde til kunnskap om Norges forhold til EU ved årtusenskiftet kan den ikke sies å ha ført til større endringer eller gitt noe varig avtrykk i norsk europadebatt.³⁷

I forbindelse med behandlingen av stortingsmeldingen om Europa våren 2001, ble det tatt til orde for at regjeringen burde fremlegge årlige meldinger for Stortinget om arbeidet med EØS. I april 2002 fulgte regjeringen Bondevik II opp dette ved det som var tenkt som første melding i en serie, «Om EØS-samarbeidet 1994–2001». Meldingen beskriver erfaringene etter de første åtte årene med EØS-avtalen. Hovedbudskapet var at den hadde fungert godt:

«Etter åtte års erfaring kan det slås fast at EØS-avtalen i hovedsak har oppfylt de forventninger som er angitt i avtalens art. 1, formål og prinsipper. [...] Sammenfatningsvis kan det sies at EØS-avtalen har vist seg robust og funksjonsdyktig, og den har vist sin styrke ved å sikre norsk industri likeverdig adgang til EUs indre marked og ved å skape grunnlag for et bredt samarbeid til gjensidig nytte mellom EU-landene og EFTA-landene som deltar i EØS-samarbeidet. En svakhet ved avtalen er at den gir Norge begrenset innflytelse på utviklingen av det som blir felles regelverk.»³⁸

Flertallet på Stortinget (alle partiene unntatt SV og Sp) sluttet seg til dette. Det ble ikke truffet noen vedtak. Tanken om å følge opp med årlige meldinger til Stortinget om utviklingen av arbeidet med EØS ble ikke fulgt opp.

I juni 2006 fremla regjeringen Stoltenberg II St.meld. nr. 23 (2005–2006) «Om gjennomføring av europapolitikken». I motsetning til de to forrige meldingene ga denne bare en kortfattet gjennomgang av erfaringene med avtalene med EU. I stedet var hovedformålet å presentere en handlings-

³⁷ Se Innst. S. nr. 239 (2000–2001). Stortinget brukte imidlertid den formen at den oversendte enkelte forslag som partiene hadde kommet med som «Henstilling (oversendt regjeringen uten votering)». Blant disse henstillingene var et forslag om å «ta initiativ til å opprette Norges Hus i Brussel». Det ble senere gjennomført, ved at regjeringen kjøpte et stort hus tvers over veien fra Kommisjonens hovedkontor i Berlaymont, som nå kalles Norway House og både huser den norske delegasjonen og en rekke norske institusjoner og selskaper.

³⁸ Jf. St.meld. nr. 27 (2001–2002) s. 10, og Innst. S. nr. 24 (2002–2003).

plan for omorganisering og styrking av arbeidet med EU/EØS-saker (inkludert Schengen). Meldingen konsentrerte seg om hvordan arbeidet med europasaker i regjering og forvaltning kunne bli bedre, med en rekke konkrete forslag.

Siden Stortinget selv fastsetter sin arbeidsform, kunne regjeringen ikke foreslå endringer i de parlamentariske prosedyrene. Samtidig signaliserte man ønske om en dialog med Stortinget for å finne frem til bedre rutiner, og regjeringen erklærte at den ville «stille seg positiv til at Stortinget også vurderte om EØS-utvalget kan videreutvikles og om fagkomiteene kan trekkes mer aktivt inn». Dette var foranledningen for de reformene av EØS-utvalget (inkludert navneskiftet til Europautvalget) som ble vedtatt i 2007, og som er omtalt ovenfor.

Komitebehandling av St.meld. nr. 23 vintren 2007 markerer et tidevannsskille i Stortingets håndtering av EU/EØS-saker.³⁹ For første gang i en generell politisk behandling av forholdet til EU var hele komitéinnstillingen enstemmig, og det selv om den er politisk substansiell, og tar opp en rekke viktige spørsmål om utviklingen i EU, Norges tilknytning til EU gjennom EØS og Schengen, forholdet til EUs justispolitikk og utenrikspolitikk, regjeringens handlingsplaner for europaarbeidet, og rutinene for Stortingets eget arbeid med europasaker. Enstemmigheten reflekterer at de to partiene som er imot EØS og Schengen er i regjering, med avtalene som en del av sin plattform. Men den kan også tolkes som at Stortingets behandling av forholdet til EU har modnet, og nådd et stadium der det for første gang var mulig å drøfte den løpende europapolitikken uten å henfalle til den vanlige ja/nei-striden.

I mars 2009 la regjeringen frem St.meld. nr. 15 (2008–2009) «Interesser, ansvar, muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk». Meldingen inneholder mye om Norges forhold til EU. Men det er spredt rundt i de forskjellige kapitlene, og uten at det formuleres noen samlet analyse eller forslag til overordnet europapolitikk. Under Stortingets behandling av meldingen var det andre elementet som særlig ble trukket frem, og forholdet til EU ble ikke i særlig grad drøftet.

11.6 Stortingets rolle som lovgiver

11.6.1 Stortinget som gjennomfører av europaretten

For nasjonale parlamenter innebærer europeisk integrasjon først og fremst overføring av *lovgivningskompetanse* fra nasjonalt til overnasjonalt nivå. Det samme gjelder for Stortinget under EØS, Schengen og de andre avtalene med EU. Riktignok har ikke Stortinget på samme måte som de nasjonale parlamentene i EU formelt delegert lovgivningskompetanse til overnasjonalt nivå. Stortinget kan reservere seg mot nye rettsakter. Men så lenge det ikke gjøres, og rettsaktene inntas i EØS-avtalen, blir effekten den samme også for Stortinget.

Stortingets reelle overføring av lovgivningsmyndighet under avtalene med EU har to sider. For det første har Stortinget som norsk lovgiver en plikt til lojalt og effektivt å gjennomføre EU/EØS-retten i norsk rett. For det andre har Stortinget en forpliktelse til ikke å gi egne nasjonale lovregler som strider mot avtalene med EU.

Stortingets oppgave som gjennomfører av EU-rett inn i norsk rett er omfattende. Som vist i kapittel 7 har Utvalget identifisert 174 gjeldende norske lover som helt eller delvis gjennomfører EU/EØS-regler. Det utgjør nærmere 30 prosent av alle gjeldende norske lover (for tiden ca. 600). Selv om det varierer hvor store deler av disse 174 lovene som er EU-baserte regler, fra det hele til bare én paragraf, viser det likevel at gjennomføringen av EU-retten utgjør en betydelig del av Stortingets lovgivningsfunksjon.

Utvalget har ikke hatt kapasitet til å gjennomgå alle lovproposisjonene fra perioden 1992–2011 med sikte på å kartlegge hvor mange av dem som helt eller delvis innebærer gjennomføring av EU/EØS-rett. Men dersom man tar utgangspunkt i de 174 gjeldende lovene, samt det forhold at noen av dem er endret flere ganger på grunn av EU/EØS, og at en del andre lover er opphevet gjennom årene på grunn av EU/EØS, så kan det legges til grunn at det anslagsvis gjennom perioden er fremmet og vedtatt i overkant av 200 lovproposisjoner som gjelder gjennomføring av EU-regler i norsk rett.

Dette kommer i tillegg til de 287 samtykkesakene etter Grunnloven § 26 andre ledd, og innebærer at Stortinget anslagsvis om lag 500 ganger i perioden 1992–2011 har behandlet og votert over EU/EØS-saker.

Formelt følger Stortinget de samme prosedyrene enten det vedtar «egne» lover eller gjennom-

³⁹ Se Innst. S. nr. 115 (2006–2007).

fører EU-regler som norsk lov. Reelt sett er rollen annerledes. I lovsaker som gjelder EU-rett står Stortinget ikke fritt til selv å bestemme over innholdet, men skal i stedet gjennomføre regler som er utformet av andre. Dette er prinsipielt sett en annen funksjon. Ikke helt sjelden kan det være uklarheter ved hvordan EU-reglene egentlig skal forstås, som blir synlige når de skal omformes til norsk lov. I slike saker blir Stortinget en fortolker av EU-retten, som må søke å finne ut hva reglene går ut på, før man så på best mulig måte gjennomfører dem i norsk rett. Hovedtyngden av dette arbeidet gjøres selvsagt i regjering og forvaltning, og Stortinget har ingen egen kapasitet eller EU-rettslig kompetanse til selv å være tolkningsorgan. Men det er likevel opp til Stortinget å treffe de endelige lovvedtakene.

Ved gjennomføringen av EU-retten vil nasjonal lovgiver ofte ha et betydelig handlingsrom. For det første kan det som nevnt være uklart hvordan rettsaktene skal tolkes, og det gir mulighet for nasjonal tilpasning. For det andre gir rettsaktene ikke helt sjelden adgang til å velge mellom flere alternativer. For det tredje er det ofte lagt opp til at rettsaktene bare inneholder noen hovedregler (typisk av betydning for grensekryssende virksomhet), og slik at det er opp nasjonal lovgiver fritt å utforme det omkringliggende regelverket.

For Stortinget som lovgiver er det en prinsipiell og praktisk viktig utfordring å forstå hvilket handlingsrom som finnes ved gjennomføringen av EU-retten, og bruke dette på en måte som sikrer at det nasjonale folkevalgte flertallets politiske mål i størst mulig grad kan realiseres.

11.6.2 Europaretten som skranke for Stortingets egen lovgivning

Avtalene med EU (EØS, Schengen m.m.) utgjør ikke formelt noen skranke for Stortingets egen lovgivningsmyndighet. Innenfor rammene av Grunnloven er Stortinget suveren som lovgiver, og har ikke i noen av avtalene med EU formelt overført eller fraskrevet seg dette. Samtidig kan ikke Stortinget gi egen lovgivning som strider mot EU-forpliktelsene uten at det dermed innebærer et avtalebrudd. Hva gjelder EØS-avtalen vil Norge som stat kunne dømmes av EFTA-domstolen for traktatbrudd dersom Stortinget skulle gi slik lovgivning. Videre har Stortinget i forbindelse med EØS-avtalen også godtatt en forrangsregel, som er nedfelt i EØS-loven § 2, og som fungerer som en instruks også til norske domstoler om å gi gjennomførte EØS-regler forrang dersom de skulle komme i konflikt med norsk lov ellers.

Slik sett setter særlig EØS-avtalen viktige skranker for Stortingets lovgivningsmyndighet. Generelt kan ikke Stortinget gi noen lov, på noe område, som forskjellsbehandler statsborgere fra andre EU/EØS-land, og det kan heller ikke på noe område vedta lovgivning som vil innebære ulovlige restriksjoner på den frie bevegelsen av varer, tjenester, personer og kapital (en annen sak er at ikke alle restriksjoner er ulovlige). Dette er de generelle skrankene som EØS-avtalens hoveddel setter. I tillegg kommer de spesielle skrankene som følger av alle de tusenvis av EU-rettsakter som er inntatt i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett.

I praksis er det regjeringen som fremsetter nesten alle lovforslag som senere vedtas av Stortinget. Slik sett er det først og fremst opp til regjeringen og forvaltningen at de ikke utformer lovforslag som er i strid med EØS-retten. Internkontroll med dette er etter hvert blitt en integrert del av forvaltningens lovforberedelser, både i hvert enkelt departement og gjennom bred EU/EØS-rettslig kompetanse i Justisdepartementets lovavdeling.

De skrankene EU/EØS-retten setter for Stortingets løpende lovgivningsvirksomhet er prinsipielt og praktisk viktige. Samtidig skal de ikke overdrives. For det første er de frivillige. Stortinget har selv godtatt de bindinger som EU/EØS-retten setter – både gjennom samtykke til de opprinnelige avtalene (EØS, Schengen), og i de 287 senere samtykkevedtakene. Det å binde seg er i seg selv et politisk valg, fordi man på den måten ønsker å oppnå politiske mål som man ikke kunne gjort ellers. For det andre står Stortinget formelt fritt til når som helst selv å si opp bindingene, med vanlig flertall. For det tredje er det tross alt bare en begrenset del av Stortingets lovgivningsmyndighet som er påvirket av EU/EØS. For det fjerde har de skranker som EU/EØS-retten setter til nå i all hovedsak vært slike som et bredt politisk flertall på Stortinget har vært enig i, og uansett ikke ville ha brutt.

For det femte er EU/EØS-rettens skranker ved nærmere ettersyn ofte mindre absolutte enn de kan virke, og mindre strenge enn mange tror. Under de generelle reglene om de fire friheter er det til dels betydelig rom for unntak, og for å innføre nasjonale tiltak (ved lov om nødvendig) som begrenser markedet – så lenge disse er begrunnet og forholdsmessige.

På noen områder har EU/EØS-rettens krav tvunget norsk lovgiver til å tenke gjennom gamle begrunnelser, som ikke nødvendigvis gjelder lenger, og vurdere på nytt om loven fortsatt tjener til

å oppfylle formål som er politisk ønskelige i dag. Noen ganger kan en gammel lov videreføres med en ny begrunnelse. Den gamle totalisatorloven av 1927 regulerer fortsatt adgangen til å drive hesteveddeløp, og gir Norsk Rikstoto en enerett til dette. Da den i sin tid ble vedtatt, var det primært med en økonomisk begrunnelse, som i dag ikke er forenlig med EU/EØS-retten. Men dersom det kan legges til grunn at Stortingets formål med loven i dag er å regulere, kontrollere og begrense denne typen gambling er den forenlig med EØS-avtalen.⁴⁰

Ved noen tilfelle har det hendt at Stortinget har vedtatt nye lover i perioden 1992–2011 vel vitende om at de ville kunne være EU/EØS-rettslig omstridt. De gangene regjeringen på denne måten har invitert Stortinget til å ta en sjans, er det gjerne en kombinasjon av at EU/EØS-retten er uklar og et sterkt politisk ønske om å gjennomføre nasjonale tiltak. I slike saker vil det i forarbeidene til loven gjerne bli gitt en utførlig begrunnelse for hvorfor loven anses å være forenlig med EU/EØS-retten. Så langt har det ikke hendt at noen lov gitt på denne måten senere har blitt underkjent av domstolene.

Det klareste eksempelet på dette var da Stortinget i august 2003 med bredt flertall vedtok en lov som forbød private spilleautomater.⁴¹ Da regjeringen startet arbeidet med loven, utløste det sterke reaksjoner i automatbransjen, som hevdet at det ville være en ulovlig restriksjon etter EØS-avtalen. Bransjen varslet både klage til ESA og søksmål for norske domstoler. Under lovforberedelsen ble derfor forholdet til EU/EØS-retten grundig vurdert, og dette er det utførlig redegjort for i forarbeidene til loven. Regjeringen og stortingsflertallet ønsket sterkt å bekjempe spilleavhengigheten som automatene førte til, og la til grunn at Stortinget måtte kunne vedta en slik lov. Men forholdet til EU/EØS-retten var langt fra sikkert, og så snart loven forelå startet umiddelbart en langvarig rettstvist, både for norske domstoler og gjennom ESA etter hvert også for EFTA-domstolen. I første runde vant automatoperatørene frem, og Oslo tingrett satte Stortingets lov til side. I de påfølgende rundene for lagmannsretten, Høy-

esterett og EFTA-domstolen vant staten. Rettsprosessene tok fire år, og var blant de vanskeligste og mest omstridte EU/EØS-sakene så langt, men endte med at Stortingets lov ble stående.

Et annet eksempel var da Stortinget i november 2003 vedtok den nye konsesjonsloven, som har regler om boplikt ved erverv av visse typer fast eiendom, først og fremst gårdsbruk over en viss størrelse og i noen områder hytter som tidligere har vært bolighus.⁴² Etter EU/EØS-retten er dette en restriksjon på fri bevegelighet av kapital, og spørsmålet er følgelig om en slik nasjonal lov likevel kan aksepteres som begrunnet i legitime formål. Dette var omstridt. De norske lovforarbeidene redegjør derfor utførlig for EU/EØS-retten, og særlig for en dom fra EU-domstolen i september 2003, som godtok bopliksrestriksjoner utfra blant annet landbrukshensyn. Selv om rettstilstanden fortsatt var omstridt, tok derfor stortingsflertallet sjansen, og vedtok loven. Så langt har den ikke vært angrepet EU/EØS-rettslig.

En annen kategori er der det er regjeringen som selv innser at en eksisterende lov er i strid med EØS-retten, og foreslår for Stortinget å endre eller oppheve den. Mange eksisterende norske lover måtte endres i 1992 under den første store EØS-tilpasningen. I noen få tilfelle måtte tidligere norske lover oppheves i sin helhet, men som oftest var det tale om endring av en eller flere paragrafer, for å hindre motstrid med EU/EØS-retten. Senere har det vært noen få (om enn ikke så mange) eksempler på at norsk lovgiver har endret tidligere norske lover for å unngå motstrid med EU/EØS-retten.

Et slikt eksempel var da Stortinget høsten 2002 endret statsforetaksloven av 1991. Bakgrunnen var at ESA i 2002 hadde vedtatt nye retningslinjer for når statlige garantier kan sies å utgjøre statsstøtte. I den forbindelse hadde ESA også sendt en første uformell henvendelse til norske myndigheter med spørsmål knyttet til statsforetakslovens garantiregler. ESA hadde ennå ikke innledet noen formell prosess. Norske myndigheter kom imidlertid etter en egen vurdering til at loven ga de norske statsforetakene et konkurransefortrinn som var i strid med EU/EØS-retten, og foreslo den endret. Ut fra forarbeidene fremgår

⁴⁰ Norsk lovgivers begrunnelse for de enerettene som Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har etter henholdsvis pengespillloven og totalisatorloven var en viktig del av den såkalte Ladbrokes-saken, som ble anlagt i 2006 EFTA-domstolen avga uttalelse i saken i 2007, og i 2008 vant staten i Oslo tingrett. Ladbrokes anket til lagmannsretten, men trakk senere søksmålet.

⁴¹ Se Lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen av 29. august 2003 nr. 90. Forholdet til EU/EØS-retten er grundig beskrevet i forarbeidene til loven.

⁴² Se lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) av 28. november 2003 nr. 98. Se også Ot.prp. nr. 79 (2002–2003) og Innst. O. nr. 11 (2003–2004), der det er vedlagt en omfattende utredning fra Landbruksdepartementet om forholdet mellom EØS-retten og bopliksreglene. Loven ble vedtatt under dissens, men det gjaldt intern norsk uenighet om boplikt er fornuftig, ikke forholdet til EØS-avtalen.

klart at det uansett ikke var noe politisk ønske hos flertallet om å gi denne typen statsstøtte til statsforetakene. Et bredt flertall på Stortinget stemte derfor i desember 2002 for å endre loven.⁴³ Senterpartiet og SV stemte imot, og kritiserte flertallet for å «skyve ESA foran seg», og endre norsk lov uten at det var nødvendig, bare på grunnlag en første uformell henvendelse.

Et annet eksempel som illustrerer hvordan Stortingets lovgivningsfunksjon påvirkes av EU/EØS-retten er reglene om erverv av næringsvirksomhet. Fra gammelt av har man hatt regler i industrikonsesjonsloven av 1917 som påla utlendinger plikt til å søke om konsesjon ved kjøp av fast eiendom i Norge. Disse reglene var diskriminerende etter EØS-avtalen, og ble derfor opphevet av Stortinget i 1994. Samtidig ønsket man å beholde kontroll, og Stortinget ga derfor i 1995 i stedet en ny generell lov om erverv av næringsvirksomhet, som gjaldt likt for nordmenn og utlendinger, og som påla meldeplikt ved kjøp av næringsvirksomhet over en viss størrelse, med mulighet til å nekte tillatelse. Denne var utformet slik at den etter Stortingets oppfatning var forenlig med EØS-avtalen. Loven var imidlertid innenrikspolitisk omstridt. Den medførte et omfattende kontrollsystem, samtidig som alle innmeldte erverv ble godtatt – og det var diskusjon om den egentlig fylte noen funksjon.⁴⁴ Samtidig startet ESA i 2000 granskning av om loven var i strid med EØS-avtalen. ESAs argument var at selv om loven var begrunnet i legitime hensyn, så var den neppe egnet og nødvendig for å oppnå disse. Dette kom imidlertid ikke på spissen. Etter valget i 2001 var det uansett flertall på Stortinget for å oppheve loven. Våren 2002 fremmet regjeringen forslag om dette, der den understreket at det ikke var EØS-avtalen som i seg selv var avgjørende, men at loven hadde «utspelt rolla si som eit næringspolitisk verkemiddel».⁴⁵ Loven ble deretter opphevet, og det har ikke senere vært aktuelt å gjeninnføre slike regler.

11.6.3 Domstolskontrollen med Stortingets lovgivning på grunnlag av EU/EØS

Dersom Stortinget ikke av eget initiativ endrer lovgivningen for å unngå konflikt med EU/EØS-

retten, kan det bli tvunget til det. I Norge har vi fra gammelt av en statsrettslig lære om at domstolene kan sette til side Stortingets lovgivning dersom den strider mot Grunnloven. Denne domstolskontrollen med Stortingets lovgivning er prinsipielt viktig, men omfang og betydning begrenses ved at det bare er noen få paragrafer i Grunnloven som egentlig setter materielle skranker og kan danne grunnlag for kontrollen.

Til sammenligning er EØS-avtalen svært mye mer omfattende. Og ettersom Stortinget gjennom forrangsregelen i EØS-loven § 2 har akseptert at enhver gjennomført EØS-regel i tilfelle motstrid skal gis forrang fremfor vanlig norsk lov, er det potensielle grunnlaget for domstolskontroll med Stortingets lovgivning basert på EØS-retten svært stort.

Tilpasningen til EU gjennom EØS-avtalen har med andre ord prinsipielt vesentlig utvidet rekkevidden av den tradisjonelle læren om domstolskontroll med Stortingets lovgivning, og styrket domstolene som statsmakt på bekostning av Stortinget. Dette er en viktig del av den «rettsliggjørende» effekten som avtalene med EU har. Domstolskontrollen skjer både gjennom EFTA-domstolen og gjennom nasjonale norske domstoler.

Når man går gjennom all relevant rettspraksis fra perioden 1994–2011 viser det seg imidlertid at utslagene av den nye EU/EØS-baserte domstolskontrollen med Stortingets lovgivning er langt mer beskjeden enn man kanskje skulle trodd ut fra omfanget av EU/EØS-retten. Det gjelder både prøvingen i EFTA-domstolen og i norske domstoler.

EFTA-domstolens prøving med Stortingets lovgivning

EFTA-domstolen kan få opp norske lover til prøving på to måter. For det første og mest synlig når ESA reiser traktatbruddssøksmål mot Norge, med påstand om at en norsk lov er i strid med EØS-avtalen. Da vil EFTA-domstolen måtte ta eksplisitt stilling til dette. For det andre avgir EFTA-domstolen rådgivende uttalelse i saker der den får spørsmål fra norske domstoler. Her vil EFTA-domstolen i prinsippet bare uttale seg direkte om tolkningen av EØS-avtalen. Hvorvidt den norske loven er i strid, vil deretter være opp til den norske domstolen avgjøre. Men EFTA-domstolen vil likevel gjennom sin utlegning av EØS-retten i betydelig grad kunne påvirke om den nasjonale loven må settes til side eller ikke.

Går man gjennom EFTA-domstolens (relativt begrensede) rettspraksis i norske saker, ser man

⁴³ Se Innst. O. nr. 45 (2002–2003) s. 2.

⁴⁴ Mellom januar 1995 og desember 2001 førte loven til at 2147 erverv ble meldt inn, hvorav 13 ble tatt opp til nærmere prøving, og vilkår satt i 8 av disse. Ikke i noen tilfelle ble erverv nektet.

⁴⁵ Se Ot.prp. nr. 62 (2001–2002) og Innst. O. nr. 72 (2001–2002).

imidlertid at det i praksis ikke er så mange som gjelder spørsmålet om Stortingets lover må settes til side. I stedet handler det som oftest om etterprøving av norske forskrifter eller vedtak – og der det gjelder lover, vil det være ofte være snakk om tolkning snarere enn tilsidesettelse.

Den saken der en rådgivende uttalelse fra EFTA-domstolen klart har reist spørsmål om motstrid mellom EU/EØS-retten og norsk lov var den såkalte Finanger-saken. Her var bakgrunnen at passasjerer som sitter på med en sjåfør de vet er beruset etter Bilansvarsloven § 7 tredje ledd tidligere ikke kunne gjøre krav på erstatning dersom de ble skadet. I sin rådgivende uttalelse i saken fra 1999 kom EFTA-domstolen til at EU/EØS-retten (nærmere bestemt tredje motorvognforsikringsdirektiv) gir passasjerene et generelt krav på erstatningsdekning også i det tilfellet som den norske loven stengte for. Loven ble deretter endret, slik at det tidligere unntaket ble tatt bort.

Et annet eksempel er EFTA-domstolens dom i Rusbrus-saken fra 2002. Her var bakgrunnen at rusbrus tidligere bare kunne selges på Vinmonopolet. I sin dom kom EFTA-domstolen til at det ikke var adgang til å forskjellsbehandle rusbrus og annen alkoholholdig drikke med samme alkoholprosent (i praksis pils). Norske myndigheter måtte derfor velge mellom å flytte rusbrusen inn i butikkene eller pilsen inn på polet, og valgte det første. Det krevde en mindre lovendring.

Et tredje eksempel er dommen i hjemfallssaken fra 2007, der EFTA-domstolen slo fast at de norske reglene om eierskap til vannkraften i Industrikonsesjonsloven av 1917 var i strid med EØS-avtalen, fordi de forskjellsbehandlet offentlige og private eiere. Samtidig anerkjente imidlertid EFTA-domstolen at hensynet til eierskap til vannkraftsektoren var et legitimt hensyn som kunne begrunne restriksjoner. Problemet var at dette prinsippet ikke var gjennomført i loven på en tilstrekkelig konsistent måte. Dette ga norsk lovgiver et valg, mellom enten å liberalisere reglene om privat eierskap til vannkraften eller å styrke prinsippet om offentlig eierskap og gjøre det mer konsistent. Stortinget valgte det siste, og endret i 2008 Industrikonsesjonsloven slik at hovedreglene om offentlig eierskap ble styrket.

Samlet sett – EFTA-domstolen bare i beskjeden grad ført kontroll med Stortingets lovgivning, og de få lovendringer som har vært nødvendig som følge av dette har stort sett vært nokså marginale, og bestått i mindre endringer. Den viktigste saken var utvilsomt hjemfallssaken, men der ga dommen fra EFTA-domstolen som vist Stortinget

et valg, som det brukte til å gå videre i den retning flertallet ønsket.

Norske domstolers prøving med Stortingets lovgivning på grunnlag av EU/EØS-retten

Det samme mønsteret gjelder i hovedsak for norske domstolers prøving med Stortingets lovgivning på grunnlag av EU/EØS-retten. Som beskrevet ovenfor i kapittel 10.4.2 har Utvalget som ledd i utredningen innhentet en studie av samtlige rettsaker for norske domstoler i perioden 1994–2010 som har reist EU/EØS-rettslige spørsmål.⁴⁶ I studien identifiseres 261 saker der EU/EØS-retten har vært et viktig spørsmål, men av disse er det bare 33 der anførselen har vært at Stortingets lovgivning måtte settes til side, og i de fleste av dem ble dette forgjeves anført.

Til sammen fant studien bare 6 saker fra hele perioden der det ble konstatert motstrid mellom EU/EØS-retten og norsk lov, og i tre av dem kunne man løse dette ved å tolke loven innskrenkende. Bare i tre tilfelle ble norsk lov satt til side og måtte endres. Den ene av dem var Finanger-saken, som er omtalt ovenfor, og som førte til en mindre endring av Bilansvarsloven § 7 tredje ledd. De to andre gjaldt nasjonalitetskrav på fartøyer som fisker i norsk territorialfarvann og en regel om såkalt kildeskatt for utenlandske selskaper. Konklusjonen er at EU/EØS-retten så langt ikke har medført den dramatiske økningen i overprøving av Stortingets lovgivning som mange så for seg.

11.7 Andre sider ved Stortingets europapolitikk

11.7.1 Kontrollfunksjonen

Kontroll regnes konstitusjonelt gjerne som Stortinget tredje hovedoppgave (etter lovgivning og bevilgning). I prinsippet kan Stortinget kontrollere alle sider ved regjeringens og forvaltningens arbeid. Kontrollfunksjonen går tilbake til 1814, men ble kraftig rustet opp på 1990-tallet, med etablering av Kontroll- og konstitusjonskomiteen, åpne høringer, spontanspørretime, nye regler for Riksrevisjonen, regler for granskingskommisjoner m.m.

Europapolitikken og det løpende forholdet til EU faller i prinsippet på vanlig måte inn under Stortingets kontrollfunksjon. I praksis har Stortinget

⁴⁶ Se Haukeland Fredriksen, H. (2011) *EU/EØS-rett i norske domstoler*, Europautredningen, rapport nr. 3.



Figur 11.4 Høring i Stortinget

Utenrikskomiteen arrangerte åpen høring om Schengen-avtalen i mai 1997. Her ser vi Heini Ringel fra Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS) t.v. Ola H. Metliaas og Vigdis Vevstad fra Flyktningerådet.
Foto: Scan-Foto/Gunnar Lier

get gjennom perioden 1992–2011 bare i meget beskjedne grad ført kontroll med regjeringens europapolitikk. Det har ikke vært noen granskinger av regjeringens eller de enkelte statsrådenes arbeid opp mot EU, EØS, Schengen eller andre avtaler, og ingen mer alvorlige forsøk på parlamentarisk ansvarliggjøring. Avtalene med EU kommer fra tid til annen opp i interpellasjoner og spørsmål (se nedenfor), men det er omtrent det hele.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har siden den ble etablert i 1993 vært Stortingets sentrale organ for kontroll i snever forstand. Så langt Utvalget har kunnet bringe på det rene, har det knapt vært en eneste kontrollsak for denne komiteen i hele perioden som har handlet om regjeringens og forvaltningens håndtering av forholdet til EU.⁴⁷ Det har ikke vært bragt inn EU/EØS-saker

gjennom komiteens faste prosedyrer, og den har heller ikke benyttet sin mulighet til å ta opp slike saker på eget initiativ. Det har ikke vært åpne kontrollhøringer om europapolitikken, og ingen krav om parlamentariske granskinger, mistillit eller Riksrett.

Dette står i kontrast til kontrollkomiteens aktivitet på andre saksområder, som i deler av perioden 1992–2011 har vært betydelig. Ikke minst var det en bølge av parlamentarisk kontroll på 1990-tallet, som i tid falt sammen med gjennomføringen av EØS-avtalen, men uten at dette ble gjenstand for kontroll. Videre står det i kontrast til den stadig økende betydningen som avtalene med EU har fått gjennom perioden 1992–2011.

Kontrollkomiteens manglende interesse for forholdet til EU kan ha flere forklaringer. En mulig forklaring er at det ikke har vært noe å kontrollere eller kritisere i de skiftende regjeringenes europapolitikk i perioden 1992–2011, og at samtlige statsråder i denne perioden har ivaretatt forholdet til EU på en måte som er hevet over parlamentarisk kritikk og ansvarliggjøring. Men dette er neppe hele forklaringen.

Mangelen på parlamentarisk kontroll (i snever forstand) er et mønster som gjenkjennes fra uten-

⁴⁷ Den første virkelige EØS-saken i Kontroll- og konstitusjonskomiteen synes å være en sak som ble åpnet høsten 2011 på komiteens eget initiativ, og som fortsatt granskes når dette skrives (desember 2011). Saken gjelder regjeringens håndtering av Eksportfinans, og et av spørsmålene er om regjeringen gjorde en feil da den unnlot å søke om unntak fra et EU/EØS-direktiv som kunne gitt større rammer for utlån.

rikspolitikken mer generelt. Det er en lang tradisjon for at Stortinget har vært forsiktig med å gjøre regjeringens utenrikspolitikk til kontrollsak. Kontrollfunksjonen utøves i all hovedsak i innenrikspolitikken. Slik sett kan dette ses som et tegn på at EØS, Schengen og de andre avtalene med EU fra Stortingets side fortsatt i stor grad betraktes og behandles som utenrikspolitikk.

En av grunnene til at Stortinget tradisjonelt er forsiktig med å granske og kritisere regjeringens utenrikspolitikk er behovet for at Norge opptrer samlet utad. Det kan også gjøre seg gjeldende i forholdet til EU, EØS, Schengen m.m. Noen kan mene at det er vanskelig å fremføre kritikk av hvordan norske politikere og embetsverk håndterer EU-sakene uten at det går ut over norske forhandlingsposisjoner. Videre kan det mer konkret være vanskelig for Stortinget å vurdere hvordan de norske representantene har opptrådt bak lukkede dører i forhandlingene – i den grad det har vært forhandlinger i det hele tatt. Ofte har det ikke det, og da er det lite å kontrollere.

En annen del av forklaringen kan være den omfattende kontrollen som for øvrig føres med norske myndigheters etterlevelse av avtalene med EU – gjennom domstoler, tilsyn, og ikke minst av EFTAs overvåkningsorgan (ESA). Riktignok kan det hevdes at Stortinget bør kontrollere hvordan regjering og forvaltning følger opp EØS-avtalen, uavhengig av ESAs kontroll. Men for det første kan insitamentet til å gjøre dette bli svakere når man vet at et overnasjonalt organ fører kontroll. For det andre kan det hende at Stortinget vil være mer forsiktig med å påvise brudd på EØS, av frykt for at det kan påkalle ESAs oppmerksomhet. Og dersom ESA først har tatt opp en sak, vil flertallet på Stortinget gjerne støtte regjeringen, i forsvaret av det som da anses som nasjonale interesser.

For det tredje legger konsultasjonsmodellen i europasaker – gjennom Stortingets Europautvalg og muntlige redegjørelser – en demper på mulighetene og behovet for etterfølgende kontroll. Det er en generell statsrettslig erfaring at løpende parlamentarisk konsultasjon gjerne går på bekostning av etterfølgende kontroll. Konsultasjonene anses for å være politisk forpliktende, slik at opposisjonen senere vanskelig kan kritisere tiltak som den åpent eller stilltiende har godtatt i Stortingets Europautvalg. Prisen opposisjonen betaler for å være løpende orientert er at den også i noen grad blir medansvarlig.

For det fjerde er parlamentarisk kontroll først og fremst en oppgave for opposisjonen. Gjennom hele perioden 1992–2011 har det vært et bredt politisk flertall på Stortinget som har støttet opp

om EØS, Schengen og de andre avtalene med EU, og det begrenser kontrollen. De første årene etter 1994 søkte de to partiene som var imot EØS (Sp og SV) å bruke EØS-utvalget og andre parlamentariske prosedyrer til å føre en kritisk kontroll med regjeringens løpende EU-tilpasning, men med årene har dette gradvis avtatt. Etter at Sp og SV i 2005 gikk i regjering, med EØS og Schengen som en del av regjeringsplattformen, har det ikke vært noen kritisk europaopposisjon på Stortinget, og det preger også kontrollaktiviteten.

Interpellasjoner og spørsmål

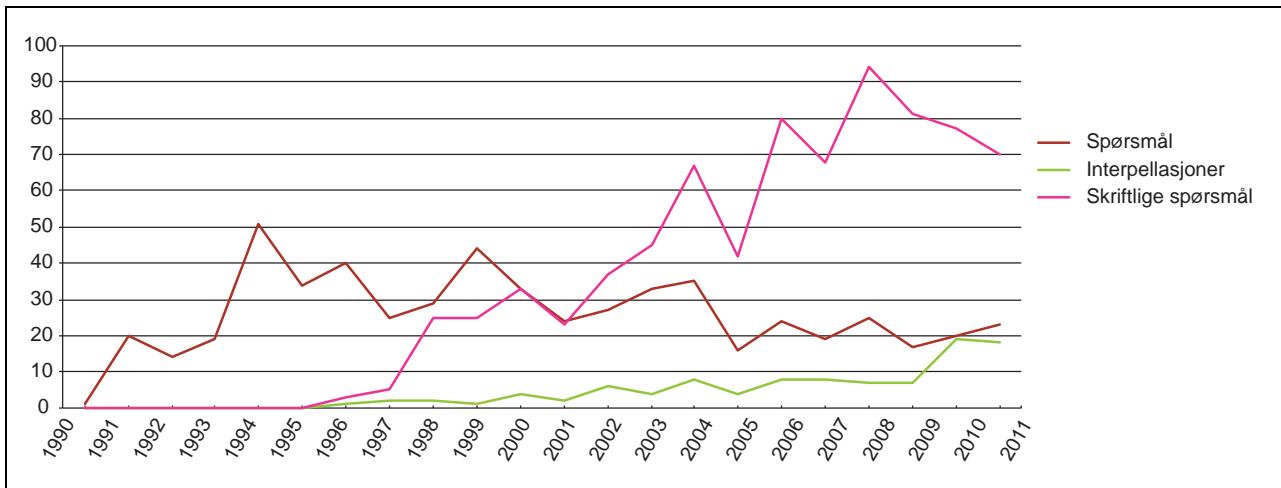
Prosedyrerne for interpellasjoner og spørsmål til regjeringen regnes tradisjonelt til Stortingets kontrollfunksjon, selv om de også benyttes til andre formål. Her føres det en viss løpende kontroll med regjeringens europapolitikk gjennom interpellasjoner, spørretimen (ordinær og spontan), og skriftlige spørsmål. Utvalget har foretatt et søk i disse kategoriene på søkeordet «eøs», som gir følgende resultat:

Et slikt søk fanger opp både de rene EØS-spørsmålene, og spørsmål som handler om andre forhold, men der det i spørsmål eller svar er referert til EØS som et større eller mindre poeng. Dette kan gi et noe høyt tall, men reflekterer samtidig hvordan EØS-perspektivet kan komme inn også på saksområder som i utgangspunktet er av vanlig nasjonal karakter.

Kategorien «spørsmål» dekker både den vanlige spørretimen og spontanspørretimen. Her er kurven som man vel kan forvente, med en topp i 1994, og deretter noe ned, men på et relativt jevnt nivå. Man kan merke seg at selv om EØS-avtalen stadig vokser og blir viktigere, så reflekteres ikke dette i noen økende kurve i antall spørretime-spørsmål.

Kurven over skriftlige spørsmål til regjeringen er derimot sterkt stigende, med en topp i 2008 og en viss nedgang siden. Dette reflekterer imidlertid en generell økning i bruken av skriftlige spørsmål fra representantene til regjeringen. Målt i andel av antall totale skriftlige spørsmål, har de som gjelder EØS ligget nokså jevnt gjennom perioden.

Interpellasjoner er en mer omfattende prosedyre, der en sak settes på dagsorden, med redegjørelse fra statsråden og påfølgende debatt. Dette har generelt vært brukt relativt lite i europapolitikken, men i de siste par årene har det vært en sterk økning. Men det for eksempel i 2000 bare var fire interpellasjoner som berørte EØS-spørsmål, var antallet i 2010 oppe i 19. Grunnen synes å



Figur 11.5 Interpellasjoner og spørsmål om EØS i Stortinget (1990–2011)

Kilde: Stortinget.

være at opposisjonen generelt har trappet opp bruken av interpellasjoner i de senere år, og har således antakelig ikke så mye med EU/EØS å gjøre

Figuren viser ikke hvor stor andel av det samlede antallet spørsmål m.m. som berører EØS. Dette er relativt lavt. For spørretimen (ordinær og spontan) har andelen der «EØS» er nevnt i spørsmål eller svar det siste tiåret ligget på et snitt rundt 6 prosent, med en variasjon på mellom 3,8 prosent (2009) og 8,9 prosent (2006). For skriftlige spørsmål har snittet det siste tiåret ligget rundt 5 prosent, med en variasjon på mellom 3,4 prosent (2005) og 6,8 prosent (2006). For interpellasjoner har snittet ligget på rundt 12,5 prosent, med variasjon mellom 6,3 prosent (2009) og 27,3 prosent (2008).

Samlet sett viser dette at kontroll med EØS-relaterte spørsmål er en integrert del av spørreordningen på Stortinget, som brukes jevnlig, men ikke på et veldig høyt nivå hva gjelder spørretimen og skriftlige spørsmål. Derimot kan det synes som om prosedyren for interpellasjoner oftere til å reise EØS-saker. Her må det imidlertid tas forbehold om at interpellasjoner er mer omfattende, og at det derfor lettere kan forekomme henvisninger til EØS, også i saker som i hovedsak handler om andre typer spørsmål.

Stortingets eksterne kontrollorganer

Stortinget har tre faste eksterne kontrollorganer – Riksrevisjonen, Sivilombudsmannen og EOS-utvalget for kontroll med de hemmelige tjenestene. Det siste har ikke noe med EU og EØS å

gjøre, selv om forkortelsen noen ganger har ført til misforståelser.

Hva gjelder Riksrevisjonen og Ombudsmannen, har de ikke noen særskilte kontrollplikter knyttet til EØS, Schengen eller de andre avtalene med EU. Men i den grad saker kommer opp som har en side mot avtalene med EU, vil det inngå i deres ordinære kontroll på vanlig måte.

Så langt har omfanget av dette vært beskjedent. Ombudsmannen signaliserte allerede tidlig på 1990-tallet at han så EØS-avtalen som et interessant nytt område for klagesaker, men i praksis har dette bare i beskjeden grad slått til. De saksområdene som gjerne genererer klagesaker til Ombudsmannen har lite eller ingen ting med EØS og Schengen å gjøre. De gangene Ombudsmannen får opp EØS-relaterte saker er det mer tale om enslige tilfelle. Et eksempel var da P4 i 2003 klaget på at de ikke fikk fornyet sin radiokonsesjon (som i stedet ble gitt til en konkurrent). En del av departementets begrunnelse var at EØS-avtalen krevde at tildelingen måtte skje etter åpen konkurranse, uten at forholdet til tidligere konsesjonshaver kunne ha betydning. Ombudsmannen vurderte dette grundig, og kom til at EØS-retten ikke stilte noe slikt krav, men godtok likevel tildelingen til konkurrenten på annet grunnlag.⁴⁸ Når Ombudsmannen rapporterer saker til Stortinget, er det ikke vanlig at tinget følger opp enkeltsakene i sin egen kontroll, og det har heller ikke skjedd i de få EØS-sakene.

⁴⁸ Se Sivilombudsmannens uttalelse av 6. juni 2003 i sak om klage fra P4 Radio ASA – spørsmål om konsesjonstildeling for riksdekkende reklamefinansiert radio.

På samme måte er det sjelden at Riksrevisjonen har tatt opp EU/EØS-saker. Riksrevisjonen fører en generell kontroll ikke bare med forvaltningens regnskaper, men også med at Stortingets lover og vedtak etterleveres. Som ledd i dette kontrollerer den i prinsippet også EØS-basert lovgivning, men uten at det gjøres noe eget poeng ut av dette. Da Riksrevisjonen i 2010 gjennomførte en større kontroll av hvordan departementene etterlever lov om offentlige anskaffelser, avdekket den en rekke brudd, som ble fremlagt for Stortinget i en egen rapport.⁴⁹ I denne rapporten er det ikke nevnt med ett ord at dette i realiteten i stor grad var tale om brudd på EØS-baserte regler, og det ble da heller ikke tatt opp som noe poeng under den parlamentariske behandlingen. På samme måte er det sjelden Riksrevisjonen tar opp spørsmålet om statlige disposisjoner kan utgjøre ulovlig statsstøtte etter EØS-avtalen, selv om det har forekommet ved noen få anledninger.

Ved én anledning har Riksrevisjonen foretatt en større undersøkelse «av forvaltningens arbeid med utformingen av EØS-relevant regelverk». Undersøkelsen ble foretatt i 2003–2005, og formålet var å kartlegge hvordan norsk forvaltning arbeider for å kunne påvirke EUs beslutningsprosesser på områder som faller inn under EØS-avtalen. Riksrevisjonen gjennomgikk et stort materiale, og avdekket svakheter både i Utenriksdepartementets koordinering av EØS-saker og i fagdepartementenes arbeid og samordning. Det ble avgitt en omfattende rapport.⁵⁰ Denne ble imidlertid ikke sendt Stortinget som egen sak, men kun rapportert i den alminnelige årsmeldingen. Under behandlingen av denne tok Kontrollkomiteen ikke opp EØS-undersøkelsen, og det ble ikke noe parlamentarisk etterspill.

Riksrevisjonen spiller en viktig rolle i revisjonen av EFTA-organene. EFTAs overvåkningsorgan og EFTA-domstolen revideres av et eget EFTA Board of Auditors, med tre nasjonale medlemmer, hvorav Riksrevisjonen representerer Norge. Her har det vært flere saker med kritiske merknader, men de rapporteres til EFTA-statenes myndigheter, og ikke direkte til Stortinget, og har ikke ført til parlamentarisk behandling.

Samlet sett kan man si at Riksrevisjonen har en aktiv rolle i kontrollen med EFTA-organene, men at dette så langt ikke har foranlediget parlamentarisk oppfølging. Videre har Riksrevisjonen en viss rolle hva gjelder kontroll med EØS-basert lovgivning, særlig reglene for offentlige anskaffelser. Men dette vinkles som intern norsk kontroll, ikke som kontroll basert på EØS-kriterier. Statsstøttereglene i EØS-avtalen kunne i prinsippet vært et sentralt felt for Riksrevisjonen, men den synes i liten grad å ha gått inn i det, og anvender ikke statsstøttereglene som noe fast revisjonskriterium. En del av forklaringen på dette kan være at det er et felt som kontrolleres løpende av EFTAs overvåkningsorgan, og at Riksrevisjonen derfor ikke ser dette som noen prioritert oppgave.

11.7.2 Europeisk parlamentarisk samarbeid

I EU har det lenge foregått forskjellige former for samarbeid mellom nasjonale parlamenter i medlemsstatene, og mellom dem og Europaparlamentet. Også i EFTA var man tidlig ute, og etablerte allerede i 1977 en EFTA-parlamentarisk komité, med medlemmer fra de nasjonale parlamentene. Men EØS-avtalen ble det fra 1994 etablert en EØS-parlamentarisk komité, med medlemmer fra parlamentene i EFTA og EU. Stortinget har til enhver tid en egen delegasjon bestående av 6 representanter, som møter både i EFTA-parlamentarisk komiteen og i EØS-parlamentarisk komiteen. Aktiviteten er relativt omfattende. I 2010 ble det holdt tre møter i EFTA-parlamentarisk komiteen (februar, juni, november), og to møter i den felles EØS-parlamentarisk komiteen (mars og november).

EØS-parlamentarisk komiteen skal i utgangspunktet samle tolv representanter fra EFTA-statene (hvorav seks fra Norge) og tolv fra Europaparlamentet, men det siste strever man med å oppfylle. Under møtene gjennomgår man konkrete politiske saker. På møtet i mars 2010 var for eksempel temaene utfordringer i finanssektoren i EU/EØS, EUs felles fiskeripolitikk og EØS, EØS og regionalt samarbeid og EØS-avtalens generelle utvikling. På møtet i november samme år behandlet man forbrukerdirektivet, innovasjon i Europa, bekjempelse av fattigdom og handel med selprodukter. Det vedtas jevnlig resolusjoner. I løpet av perioden 1994–2010 har EØS-parlamentarisk komiteen vedtatt til sammen 69 resolusjoner, om en lang rekke spørsmål knyttet til avtalens utvikling.

I forhold til omfanget av det parlamentariske samarbeidet i EU/EØS/EFTA må dette sies å

⁴⁹ Se Riksrevisjonen, (2011) *Riksrevisjonens undersøkelse av årsaker til at statlige virksomheter ikke etterlever regelverket for offentlige anskaffelser*, Dok. Nr. 3:6 (2010–2011).

⁵⁰ Se Riksrevisjonen, (2005) *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningens arbeid med utformingen av EØS-relevant regelverk*, Riksrevisjonens administrative rapport nr. 2 2005. Slike rapporter sendes ikke Stortinget som egen sak (i motsetning til den såkalte Dokument 3-serien).



Figur 11.6 Parlamentarikere i Brussel

Hvert år besøker mange norske parlamentarikere Brussel. Her er medlemmer fra Utenriks- og forsvarskomiteen på besøk ved Den norske delegasjonen. Komiteens leder Ine Marie Eriksen Søreide (H) i midten foran.

Foto: Den norske EU-delegasjonen

være en relativt lite synlig del av norsk europapolitikk. Samarbeidet bidrar til å gi norske parlamentarikere europeiske nettverk, og til å holde Stortinget løpende oppdatert. Samarbeidet bidrar også til å øke kjennskapen til EØS blant parlamentarikere i EU. Videre gir det arbeidet i EØS/EFTA en viss parlamentarisk dimensjon. Slik sett tjener det åpenbart en funksjon. Men det synes i liten grad å sette avtrykk i Stortingets europaarbeid mer generelt.

På EU-siden er det også en egen delegasjon med parlamentarikere som har ansvar for å se til samarbeidet med Sveits, Island, Norge og EØS. Denne gruppen har hatt varierende aktivitetsnivå, men arrangerte våren 2010 blant annet en omfattende høring om EØS og Sveits i Europaparlamentet.

Innad i EU har de nasjonale parlamentene siden 1989 hatt et eget organ for samarbeid, som kalles COSAC (Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union). Her møtes representanter for de nasjonale europautvalgene to ganger i året, til felles diskusjoner. I de senere år har COSAC også fått en fastere og mer etablert rolle inn mot beslutningsprosessene i EU, som ledd i arbeidet med å styrke nasjonale parlaments stilling. Stortinget er ikke medlem av COSAC, men inviteres som oftest til å delta som gjest, og har da en form for observatørstatus. I de senere år har både leder og nestleder i utenrikskomiteen pleid å delta på de halvårlige COSAC-møtene.⁵¹

I forbindelse med Lisboatraktaten fra 2007 er det vedtatt flere tiltak som skal søke å styrke



Figur 11.7 EØS-parlamentarikerkomiteen

EØS-parlamentarikerkomiteen møtes to ganger i året, og består av parlamentarikere fra Island, Liechtenstein og Norge, samt fra EU-parlamentet. Her fra det 37. møte, som fant sted i Brussel i oktober 2011.

Foto: EFTA-sekretariatet

nasjonale parlaments stilling, blant annet fikk de styrket sine muligheter til å blokkere initiativer fra Kommissjonen. Det ble i tillegg etablert en prosedyre som går ut på at Kommissjonen sender forslag til ny EU-lovgivning direkte til de nasjonale parlamentene (og ikke gjennom regjeringene) på et tidlig stadium, med mulighet til å komme med direkte innspill. I den forbindelse har det vært et ønske fra EFTA-statenes parlamenter at Kommissjonen også skal sende denne dokumentasjonen direkte til dem. Dette har Kommissjonen ikke ønsket å påta seg noen plikt til, men samtidig har den ikke hatt noe imot at den samme informasjonen (som er offentlig tilgjengelig) viderefremmes til Stortinget og parlamentene i Island og Liechtenstein på annen måte.

11.7.3 Sekretariat og ressurser i europasaker

Utredningskapasiteten på Stortinget er tradisjonelt relativt beskjeden, sammenlignet med mange andre nasjonale parlamenter. Tanken har tradisjonelt vært at det er regjeringens oppgave å gi Stortinget det grunnlaget som er nødvendig for å behandle sakene forsvarlig, og at det ikke er hensiktsmessig å bygge opp en egen (konkurrerende) forvaltningsekspertise på Stortinget. I de senere år er dette i noen grad endret, og Stortinget

har fått en egen utredningsseksjon, samt styrket den faglige administrasjonen også på andre måter.

Europapolitikken har lenge vært et område der opposisjonen på Stortinget har etterspurt tilgang til motekspertise, som supplement og alternativ til regjeringens saksfremlegg. Dette kom opp allerede i forbindelse med at konsultasjonsordningen i EØS-utvalget (nå Europautvalget) ble etablert i 1994 og revidert første gang i 1996. Den gangen valgte stortingsflertallet ikke å styrke den felles ekspertisen, men heller å gi partigruppene økte midler, til selv å ansette EU/EØS-eksperter.⁵² Noen av dem gjorde også dette, men her varierer det en del hvor høy prioritet de ga EØS-arbeidet.

I takt med utviklingen av Stortingets generelle utredningskompetanse har dette i de senere år også merkbart kommet europapolitikken til gode. Stortingets utredningsseksjon har bygget opp EU/EØS-kompetanse, og det samme har Stortingsbiblioteket, og andre deler av den faglige administrasjonen. Stortingsbiblioteket yter i dag meget grundige og verdifulle informasjonstjenester både gjennom ukentlige oversikter om nye EØS-relevante rettsakter og om nye politiske initiativ fra EU og med det fylldige bakgrunnsmateriale som legges frem foran møtene i Europautvalget i samarbeid med Stortingets utredningsseksjon.

Det er fortsatt stor forskjell i omfang mellom europakompetansen i Stortingets administrasjon sammenlignet med for eksempel det danske Folketinget eller den svenske Riksdagen. Og det er langt igjen til dokumentasjonen som fremlegges for Stortingets Europautvalg kan sies å utgjøre en viktig kilde til alminnelig kunnskap og åpenhet om forholdet til EU, slik tilfellet er for Folketingets Europaudvalg. Men utviklingen i de senere år har klart gått i riktig retning.

Allerede i 1996 ble det drøftet om Stortinget burde opprette et eget kontor i Brussel, for å ivareta forholdet til EU/EØS-institusjonene, og særlig til Europaparlamentet. Mange nasjonale parlamenter i EU-statene har lenge hatt slike kontorer, men det reiser også interessante perspektiver knyttet til ansvar og rollefordelingen i norsk parlamentarisme generelt og i norsk utenrikspolitikk spesielt. Det var imidlertid ikke flertall for dette, og selv om forslaget kom opp igjen ved flere anledninger, tok det svært lang tid før det fikk gjennomslag, og kontoret ble først åpnet i november 2010.

⁵¹ I tillegg er det også et organ som heter COFACC (Conference of Foreign Affairs Committees Chairs) som er et nettverk der lederne for de EU-statenes nasjonale utenriks- og sikkerhetspolitiske komiteer møtes. Møtene i COFACC blir arrangert én gang i løpet av hvert presidentskap i EU, og Norge har flere ganger blitt invitert

⁵² Se Innst. S. nr. 246 og 252 (1995–96).

Kontoret består av en representant fra Stortingets administrasjon, og hovedoppgaven er å tilrettelegge for kontakt mellom Stortinget og Europaparlamentet, samt holde Stortinget løpende orientert. Det var et ønske fra norsk side at man skulle få kontorplass i selve Europaparlamentet, men dette fikk man ikke til, så representanten sitter i stedet i Norway House sammen med den norske delegasjonen og andre norske aktører. Det gjenstår å se hvordan denne ordningen vil fungere i praksis, men det er uansett lite trolig at dette vil innebære noen vesentlig endring i Stortingets håndtering av europapolitikken

11.8 Avsluttende merknader

Utvalget vil avslutningsvis vise til at Norges tilpasning til EU gjennom perioden 1992–2011 som vist har foregått innenfor rammene av Grunnlovens eksisterende bestemmelser. Det er ikke vedtatt noen grunnlovsendringer med sikte på særskilt regulering av det løpende forholdet til EU. De alminnelige reglene er fulgt, og de har så langt ikke satt skranker for den stadig tettere tilknytningen som et bredt politisk flertall på Stortinget har ønsket.

Det viktigste konstitusjonelle spørsmålet i europapolitikken i perioden 1992–2011 har vært om nye avtaler med EU kan godkjennes av Stortinget med vanlig flertall etter Grunnloven § 26 annet ledd, eller om det er nødvendig med 3/4 flertall etter § 93 eller grunnlovsendring etter § 112. Så langt er § 93 brukt én gang, til å godkjenne EØS-avtalen i oktober 1992. Alle senere avtaler er godkjent etter § 26 annet ledd. Når det har vært mulig, skyldes det to forhold. For det første en skarp sondering mellom formell og reell myndighetsoverføring. For det andre at § 26 annet ledd er tolket utvidende (og § 93 innskrenkende), slik at den kan brukes til å godkjenne «lite inngripende» formell myndighetsoverføring. Dette har skapt et konstitusjonelt handlingsrom for stortingsflertallet til å inngå nye avtaler med EU uten å måtte gå veien om hjemmelen i § 93 om formell suverenitetsavståelse eller grunnlovsendring etter § 112.

Utvalget vil vise til at denne utviklingen i tolkningen av Grunnlovens regler har støtte i statsrettslig teori, og er lagt til grunn av skiftende regjeringer og akseptert av et bredt stortingsflertall i en rekke saker. Den reflekterer åpenbart et behov i brede lag av det politiske system for konstitusjonell fleksibilitet i forholdet til EU. Det er ikke uvanlig eller i seg selv illegitimt at gamle

grunnlover som den norske utvikles og endres gjennom tolkning og konstitusjonell praksis. Slik sett er utviklingen konstitusjonelt forankret.

Utvalget vil samtidig påpeke at det er prinsipielle svakheter ved hvordan den konstitusjonelle håndteringen av nye avtaler med EU har utviklet seg. For det første fremstår det skarpe skillet mellom formell og reell myndighetsoverføring som stadig mer kunstig, og det kan fungere tilslørende, og skape inntrykk av mindre reell suverenitetsavståelse enn det som faktisk er tilfelle. For det andre er det problematisk at skillet mellom formalitet og realitet opprettholdes så skarpt, samtidig som det formelle kravet innsnevres gjennom læren om lite inngripende myndighetsoverføring. For det tredje er dette kriteriet uklart og skjønnspreget.

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bockman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjørusen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot vil videre peke på det problematiske i at man under Norges nåværende tilknytningsform ikke har konstitusjonell mulighet til å overføre formell myndighet til EU-organer (annet enn etter § 112), med den følge at man må ty til stadig mer kunstige konstruksjoner for å gjøre dette, i saker der et bredt politisk flertall i Norge ønsker slik tilknytning.

På denne bakgrunn mener *flertallet* at det vil være konstitusjonelt ryddigere å endre Grunnloven med sikte på å komme frem til klarere prosedyrer for håndtering av Norges nåværende tilknytningsform til EU. Dette kan tenkes gjort på flere måter, gjennom en egen ny grunnlovsparagraf, eller gjennom endring i § 26 eller § 93. Den nærmere utformingen av en slik reform vil måtte utredes særskilt, men bør etter *flertallets* oppfatning reflektere statspraksis slik den har dannet seg og bør ikke formuleres på en måte som gjør det vanskeligere for et folkevalgt flertall å delta i samarbeid med EU innenfor rammene av dagens tilknytningsform.

Utvalgets flertall skal presisere at dette ikke innebærer noen kritikk av hvordan avtalene med EU til nå er inngått. Selve EØS-avtalen ble godkjent etter Grunnloven § 93, og er således konstitusjonelt fast forankret, selv om begrunnelsen kan diskuteres. De konstitusjonelle vurderingene av Schengen-avtalen er de grundigste som til nå er gjort i slike saker, og ble akseptert av et bredt stortingsflertall. I senere saker har de konstitusjonelle vurderingene vært kortere, men de har vært kjent, og lagt til grunn av et enstemmig Storting.

Utvalget vil samtidig vise til at det stadig økende antall saker om overføring av myndighet

til nye EU-byråer viser at dette er en stadig større konstitusjonell utfordring. Så langt har man funnet ulike løsninger, av til dels nokså kunstig og komplisert karakter, men de siste uttalelsene fra Lovavdelingen viser at det går en grense. Selv i saker der det er bredt flertall på Stortinget for tilknytning til nye EU-byråer, kan det ikke tas for gitt at dette vil være mulig å gjøre dette uten å innrømme at det er tale om myndighetsoverføring som ikke kan skje gjennom den vanlige prosedyren i § 26 annet ledd.

Utvalget skal i den forbindelse bemerke at det i praksis synes å eksistere en politisk/psykologisk sperre mot å benytte Grunnloven § 93. Selv i saker der det er mer enn 3/4 flertall på Stortinget, søker man konsekvent løsninger for å unngå bruk av § 93, og dermed unngå å innrømme at det skjer en viss suverenitetsavståelse. Fra et konstitusjonelt perspektiv er det ingen grunn til dette. Da § 93 i sin tid ble vedtatt, var det for å lette norsk deltagelse i internasjonalt samarbeid ved å gi en klar hjemmel, og bortsett fra kravet til kvalifisert flertall er prosedyren enkel og lett å bruke.⁵³

Utvalget vil videre vise til at Stortingets stilling innenfor rammene av den løpende tilknytningen til EU på mange måter er svekket i perioden 1992–2011. Det gjelder både Stortingets lovgivningsfunksjon, kontrollfunksjon og funksjonen som politisk debattarena. Dette er et problem som er vel kjent fra EU, og som (med noen variasjoner) slår inn også for Stortinget under den norske tilknytningsformen. De demokratiske problemene ved dette er nærmere behandlet nedenfor i kapittel 26.4. Stortinget har gjennom perioden i flere runder søkt å bedre situasjonen, ved revisjon og reform av prosedyrer. På en del punkter har det vært forbedringer, ikke minst i den senere tid. Men det er strukturelle skranker for hva som kan oppnås. En grunnleggende utfordring er at siden Norge ikke deltar i beslutningsprosessene i EU, er det ikke reelle politiske prosesser rundt dette, annet enn de få gangene det oppstår spørsmål om bruk av «reservasjonsretten». Da er det heller ikke så mye for Stortinget å styre, influere, kontrollere eller debattere. Arbeidet med europasaker oppfattes derfor ofte som demotiverende og utilfredsstillende for representanter som ellers er

vant til å være med på å utforme politikk, gjennom forhandlinger og kompromisser. Det er vanskelig å skape politisk engasjement når det ikke foregår reelle politiske prosesser.

Utvalget vil samtidig påpeke at det innenfor rammene av Norges nåværende tilknytning til EU fortsatt er betydelig spillerom for politisk aktivitet, og at de politiske partiene og representantene vanskelig kan sies å utnytte de muligheter som finnes fullt ut. For det første er lovgivningsfunksjonen som vist ikke så begrenset som den kan virke. Det er i realiteten betydelig handlingsrom for Stortinget som lovgiver også innenfor rammene av EØS og de andre avtalene med EU. For det andre er Stortingets kontrollfunksjon som vist nesten ikke aktivert i europapolitikken. Her er det rom for mer aktiv parlamentarisk kontroll med hvordan regjering og forvaltning løpende håndterer forholdet til EU. For det tredje har erfaringen med de halvårlige redegjørelsene om viktige EU/EØS-saker i de siste årene vist at det både er rom og muligheter for en langt mer åpen og engasjerende politisk europadebatt enn det som har vært tilfelle gjennom det meste av perioden fra 1994–2011. For det fjerde er det fortsatt rom for å utvikle videre Stortingets tilknytning til de nye prosessene for aktivisering av de nasjonale parlamentene på europeisk nivå, gjennom samarbeid med andre parlamenter og kontakt med Europaparlamentet.

Utvalget vil også påpeke at de dokumentene som utarbeides i forbindelse med Stortingets behandling av europasakene – meldingene, proposisjonene, innstillingene, redegjørelsene, og referatene fra plenum og fra Europautvalget – til sammen utgjør en sentral og åpen kilde til dokumentasjon og informasjon om norsk europapolitikk. Det er i seg selv en viktig funksjon.

Utvalget vil understreke at selv om Stortinget har begrenset innflytelse over utformingen av norsk europapolitikk, bidrar de parlamentariske prosedyrene til å *forankre og synliggjøre* den løpende tilknytningen og tilpasningen til EU. Det skjer både gjennom konsultasjonsprosedyren i Stortingets Europautvalg, de halvårlige redegjørelsene og debattene om europapolitikken, prosedyrene for samtykke til nye EU-rettsakter etter Grunnloven § 26 annet ledd, og den senere gjennomføringen av EU/EØS-retten ved lovvedtak.

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjørnsen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot vil særlig trekke frem at Stortinget gjennom perioden 1992–2011 ved 287 anledninger har behandlet og votert over godkjenning av viktige

⁵³ I statsrettslig teori er dette nylig påpekt av Holmøyvik, E. (2011) som også fremhever at «I lys av den omfattende reelle myndighetsoverføringa til EU gjennom EØS er det uansett smått absurd at § 93 skal stå i vegen for ei formell, men vesentleg mindre myndighetsoverføring til EU-organ. Det er òg eit paradoks at ein regel som er meint å lette norsk deltaking i internasjonalt samarbeid er utforma slik at den er til hinder for ein type samarbeid som i dag er særleg aktuelt.».

nye avtaler og rettsakter som har utviklet og utvidet tilknytningen til EU. Av disse er 265 vedtatt ved enstemmighet, og de siste 22 i all hovedsak med bredt politisk flertall. Dette viser den brede parlamentariske støtten som tilknytningen til EU har hatt gjennom hele perioden, og bidrar sterkt til å gi tilknytningsformen konstitusjonell og politisk legitimitet.

Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad, viser til at mange viktige avgjørelser ikke lenge tas av Stortinget. På sentrale områder av politikken tas de reelle avgjørelsene av EUs organer, råd/parlament, kommisjon, domstol og andre EU-organ med beslutningsmyndighet på sine områder.

Dette medlem viser til det problematiske i at (a) viktig avståelse av suverenitet ikke behandles etter § 93 når den klassifiseres som reell og ikke formell – og (b) når § 93 samtidig ikke er aktuell når suverenitetsavståelsen er formell, men klassifiseres som «lite inngripende». Dette skaper en situasjon der konstitusjonell jus kolliderer med den rettsforståelsen som de fleste borgere mer eller mindre automatisk vil legge til grunn. Det vil skape større legitimitet omkring overføring av suverenitet til forpliktende internasjonalt samarbeid dersom det kan ryddes opp i dette forholdet. Dette medlem mener at endringen bør utformes slik at det blir vanskeligere å overføre suverenitet uten å gå veien om § 93, og at det fortsatt ikke bør være mulig å overføre suverenitet til EU-organer.

Kapittel 12

Kunnskap og debatt om EU-avtalene i Norge

12.1 Hovedtrekk

Spørsmålet om norsk medlemskap i EU har vært et av de største stridstemaene i norsk politikk i etterkrigstiden. Folkeavstemningene om EF/EU-medlemskap i 1972 og 1994 mobiliserte velgerne på en måte som knapt noen annen sak. De skapte stort politisk engasjement, men også dype splittelser og mistro. EU-spørsmålet har ligget som en underliggende og latent spenning i norsk politikk, med potensial til å splitte regjeringer og partier, både før, mellom og etter de to folkeavstemningene.

I klar kontrast til den bitre striden om selve EU-medlemskapsspørsmålet står Norges løpende faktiske tilpasning til EU gjennom EØS, Schengen og andre avtaler. Disse avtalene har i liten grad vært et stridstema som engasjerer og stimulerer til offentlig og politisk debatt. Etter at bølgene fra folkeavstemningen i november 1994 hadde roet seg, og etter Schengen debattene i 1996–99, har det gjennom hele perioden stort sett vært bred politisk enighet og relativt liten offentlig debatt om utviklingen av EØS-avtalen og de andre avtalene med EU, selv om det har vært omstridte enkeltsaker. Mens EU-spørsmålet har virket aktiviserende og splittende, har EØS-avtalen virket dempende og samlende.

Temaet i dette kapitlet er hvordan den norske offentligheten i bred forstand har fungert når det gjelder utviklingen i Norges forhold til EU i perioden 1994–2011. I hvilken grad har det vært debatt om avtalene med EU? Hva mener velgerne? Hvordan har de politiske partiene forholdt seg til den løpende europatilpasningen innenfor rammene av dagens tilknytningsform? Hvilken rolle spiller avtalene med EU i norsk politikk? Har vi en informert politisk og allmenn europadebatt i Norge, basert på kunnskap om hvordan forholdet til EU egentlig fungerer?

Når man ser nærmere på hvordan EØS og Schengen har fungert i norsk politisk offentlighet gjennom det meste av perioden 1994–2011, er særlig to trekk slående:

- Avtalene med EU fremstår som et bredt kompromiss, med stabil støtte blant de politiske partiene og i offentligheten.
- Den stadig tettere tilknytningen til EU i perioden 1994–2011 er ikke ledsaget av noen tilsvarende økning i politisk og offentlig interesse og debatt.

Generelt kan vi si at EØS og de andre avtalene med EU har hatt en konfliktdepennende virkning på norsk europapolitikk. Kompromiss og konsensus om EØS-avtalen har dannet grunnlag for styringsdyktige regjeringer gjennom det meste av perioden 1994–2011, og har bidratt til stabilitet og forutsigbarhet i politikken. Alle de politiske partier på Stortinget med unntak av FrP har sittet i regjering og styrt på grunnlag av EØS-avtalen. Ingen av partiene har for alvor foreslått å si opp avtalen eller søke en alternativ tilknytningsform mens de har vært i posisjon.

EØS og de andre avtalene har likevel knapt vært omfavnet av noen. Tilknytningsformen har ikke vært førstevalg for noen politiske partier, med unntak av Kristelig Folkeparti og Venstre. De andre har enten ønsket EU-medlemskap eller en mindre tett tilknytningsform til EU. To politiske partier, SV og SP, har programfestet at de ønsker å si opp EØS og Schengen. Tilknytningsformen må først og fremst forstås som et «nest beste» alternativ, og et kompromiss for å sikre styringsdyktige regjeringer og dannelse av politiske koalisjoner.

Mens Norges forhold til EU har utviklet og utvidet seg kraftig gjennom perioden 1994–2011, har det ikke vært noen større endringer i de politiske partienes posisjoner i europapolitikken. Ingen partier er splittet, og det er heller ikke dannet noen nye. I et slikt perspektiv fremstår alle norske politiske partier som pragmatiske i europapolitikken, og Norge kan ikke sies å ha noen harde euroskeptiske partier, i betydning prinsipiell motstand mot europeisk integrasjon.

Etter 1994 har ikke europapolitikken hatt noen fremtredende rolle i de politiske partienes strategivalg eller i særlig grad hatt betydning for kon-

kurransen mellom dem. Når velgerne bestemmer seg for parti, synes partiets EU-standpunkt for de fleste å ha begrenset betydning. For tiden (høsten 2011) er det for eksempel rekordstor motstand mot norsk EU-medlemskap på meningsmålingene, samtidig som oppslutningen om de tradisjonelle «nei-partiene» (SV og Sp) er lav, og oppslutningen om det klareste «ja-partiet» (Høyre) er høy.

De politiske partiene har fått tilført visse ressurser til å styrke sitt arbeid med europasaker, men omfanget er ganske beskjedent og ulikt benyttet. De fleste partiene i Norge, med unntak av Senterpartiet, deltar til en viss grad i samarbeid med sine søsterpartier i Europa og med partigruppene i Europaparlamentet. Omfang og intensitet i norske partiers europeiske samarbeid er likevel ganske beskjedent, ikke minst sammenlignet med danske, finske og svenske politiske partier.

Norges spesielle tilknytningsform til EU synes å ha bred støtte i opinionen. Utvalget utførte våren 2011 en meningsmåling for å undersøke nordmenns kunnskaper, holdninger og vurderinger av avtalene med EU. Undersøkelsen viste at et klart flertall av norske velgerne er positive til avtalene med EU. Nær 64 prosent mente at EØS var en god avtale for Norge. Det var flere i 2011 som mente EØS var en god avtale enn i 2003. Omkring 63 prosent oppga at de ville ha stemt for EØS-avtalen om det hadde vært en folkeavstemning.

I EU-saken har det historisk sett vært store ideologiske, sosiale og geografiske skillelinjer. Vi finner ikke tilsvarende skiller i synet på EØS, Schengen m.m. Det er et klart flertall som synes EØS-avtalen er god blant velgere i alle politiske partier, med unntak av Senterpartiet. Avtalen oppfattes som god av både kvinner og menn og i alle sosiale grupper, men det er noe større oppslutning i grupper med høy utdanning og inntekt. Det er heller ikke store geografiske skiller i vurderingene, slik det ofte har vært i EU-saken.

Undersøkelsen viser også at nordmenn er positive til sentrale hovedprinsipper i avtaleverket, herunder mobilitet av arbeidskraft, varer og studenter. Støtten er større i Norge enn i en del EU land, og ligger på nivå med de andre nordiske landene.

Den undersøkelsen Utvalget har fått utført, viser også at nordmenn oppgir å ha liten kunnskap om EØS-avtalen og enda mindre om Schengen-avtalen. De fleste oppgir å ha større kunnskap om EU enn om den tilknytningsformen Norge har til EU. Omkring halvparten synes det er vanskelig å skille mellom EU og EØS, og et flertall synes at

det ikke er så stor forskjell mellom EU-medlemskap og de avtalene Norge allerede har inngått.

Kunnskapsnivå og politisk debatt henger også sammen med hvordan EØS, Schengen m.m. formidles i de sentrale kunnskapsproduserende institusjonene i samfunnet, slik som media, skole og forskning. Her har Utvalget dels fått innhentet eksterne rapporter, og dels gjort egne undersøkelser.

Norske medier har gjennom perioden 1994–2011 hatt en viss løpende dekning av EØS og de andre avtalene med EU. I enkeltsaker har det tidvis vært relativt stor dekning, og mediene har også i en rekke saker frembragt saksinformasjon og kunnskap. Nyhetsstoff om EØS og Norges avtaler med EU opptar likevel liten plass i det daglige nyhetsbildet. Det er mer dekning av utviklingen i EU (som utenriksstoff) enn av utviklingen i Norges forhold til EU.

I samme tidsperiode som EØS-avtalens omfang, betydning og påvirkning på norsk samfunnsnivå har økt, har dekningen av dette i norske medier falt. Grafene peker i motsatt retning. Selv om det i enkelte redaksjoner er bred og god dekning av EØS-saker, er det et mønster at sakene kommer sent og ofte lenge etter at vedtak er fattet i EU. Siden politikere sjelden deltar i debatter eller i beslutningsprosessene i EU, blir det også mindre interessant for media å dekke EU/EØS-saker.

Også i skolen er det liten dekning av Norges avtaler med EU. Kunnskapen er særlig lav blant de unge. En gjennomgang av de formelle læringsplanene viser at forholdet til EU får liten plass, spesielt sammenlignet med det vi ser i Sverige og Danmark. En gjennomgang av de ledende lærebøkene i samfunnsfag i videregående opplæring illustrerer det samme mønsteret. Omtalen av EU er i hovedsak vinklet som et internasjonalt forhold, og Norges tilknytningsform belyses i liten grad.

Mønsteret er noe annerledes om man ser på norsk europaforskning. Norsk europaforskning kom sent på banen, men har hatt høy kvalitet, i den forstand at den har gitt bidrag både begrepsmessig, teoretisk og empirisk til internasjonal forskning. Europaforskningen har bidratt til norsk samfunnsnivå generelt, til utdanning på ulike nivå og til politikktutforming og politikktutvikling på en rekke områder, innenfor alt fra rettsvitenskap, arbeidslivsforskning, forvaltningsutvikling, utenrikspolitikk, forsvarspolitikk m.m. Dette har beriket det norske ordskiftet og offentlig debatt, selv om det i seg selv ikke har vært nok til å tenne noen bredere europadebatt. Norsk europafors-

kning har i hovedsak vært knyttet til et lite antall spesialiserte fagmiljøer, som er relativt små og sårbare. Dersom dagens kompetansenivå skal videreføres og helst heves, kreves det langsiktige satsinger som sikrer stabilitet, varighet og faglig kritisk masse.

Norsk europapolitikk, kunnskap og debatt reiser også spørsmål om identitet, tilhørighet, felleskap og omdømme. Utvalget har ikke hatt ressurser til å gjøre en selvstendig analyse av norsk og europeisk identitet. Det har i de siste tjue år pågått en omfattende europeisk identitetsdebatt, men norsk kulturdebatt har i de senere år vært lite opptatt av denne siden av det europeiske ordskiftet. I en analyse av norsk identitetsdebatt for Utvalget skriver Hylland Eriksen og Neumann (2011) at Europa er blitt mindre viktig for norsk identitetsdannelse og at «det er slående hvordan litteraturen om norsk identitet har dreid fra å omhandle forholdet til Europa og EU i årene like etter folkeavstemningen i 1994, til å dreie seg om forholdet til minoriteter hjemme».¹

Mens EU i 1994 var noe man aktivt identifiserte seg enten med eller imot, er europeisk integrasjon i de senere år snarere ikke til stede i identitetsdebatten i det hele tatt – verken på den ene eller andre måten. Det kan være flere forklaringer på dette. En mulig årsak er at europeiseringen av samfunnet er blitt rutinepolitikk og er blitt hverdagsliggjort. En annen mulig forklaring er at norsk økonomisk rikdom og velstand har bidratt til at interessen for verden utenfor Norge er redusert. En tredje kan være at folk rett og slett ikke er klar over hva slags forhold Norge har til EU eller ikke er særlig interessert i det.

Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad deler ikke alle synspunkter i teksten ovenfor og viser til sine avsluttende merknader i 12.6.

12.2 Politisk debatt om Norges løpende forhold til EU

12.2.1 Fra konflikt til kompromiss

Den viktigste politiske virkningen av EØS-avtalen er den konfliktdempende virkningen avtalene har hatt på norsk europapolitikk.

Mens EU-saken har vært en omstridt og politisk vanskelig sak med store konflikter, er Norges avtaler med EU preget av stor grad av enighet. EØS-avtalen har bidratt til å etablere en stabil og en tilsynelatende bred partipolitisk konsensus om

¹ Eriksen, T. H. og Neumann, I. B. (2011) *Norsk identitet og Europa*, Europautredningen, rapport nr. 2.

Norges tilknytningsform til EU. Et klart uttrykk for denne konsensusen finner vi i Stortingets behandling av St.meld. nr. 23 (2005–2006). Her uttalte en enstemmig Utenrikskomité (med representanter fra Ap, H, Frp, Sv, Krf, Sp, og V) at:

«... utviklingen i det europeiske samarbeidet innebærer at EU treffer beslutninger som påvirker stadig flere sider av det norske samfunnet. Forholdet til EU kan derfor ikke lenger ses som et rent utenrikspolitisk anliggende. EUs politikk griper nå inn i alle sider ved det norske samfunn, også de som tradisjonelt har vært innenrikspolitiske».²

Det ble understreket at Norge vil samarbeide med EU «basert på eksisterende tilknytningsformer» og ingen tok heller opp spørsmålet om alternative tilknytningsformer. Samtidig åpnet innstillingen for utvidelser av samarbeidet mellom Norge og EU. Stortinget skulle fra nå av også være mer involvert i det norske samarbeidet med EU, og man foreslo en rekke justeringer i Stortingets egen arbeidsmåte med saker som berører Norges forhold til EU og EØS. Flere av forslagene hadde tidligere vært kontroversielle. Utenrikskomiteen ga forøvrig samtidig også (for første gang) en enstemmig positiv omtale av EU. Det het blant annet at:

«EU har spilt en viktig, stabiliserende rolle i Europa gjennom det siste halve århundret, og at EU har bidratt til økonomisk utvikling og mellomfolkelig kontakt. EU har påvirket og fremmet demokrati i mange tidligere diktaturer, og fortsetter å ha en positiv innvirkning på flere staters demokratiske utvikling gjennom sin utvidelse».

Avtaleverket har også muliggjort styringsdyktige regjeringer. Alle politiske partier, med unntak av Fremskrittspartiet, har sittet i regjering og styrt på grunnlag av avtalen. Avtaleverket synes heller ikke å være noe hinder for at partier med ulikt syn på norsk EU-medlemskap og på eksisterende tilknytningsform kan styre sammen i en koalisjon. Ingen partier, når de er i posisjon, har valgt å fremme forslag om å si opp avtalen eller søke en alternativ tilknytningsform. I motsetning til EU, som virket splittende, synes EØS å ha vært samlende.

² Se Innst. S. nr. 115 (2006–2007). I Aftenposten ble Stortingets behandling omtalt i artikkelen «En helt ny EU-enighet» (N.M. Udgaard 9.2.2007). Her het det at «alle partier ser nå positivt på EU, alle vil være tett på alt som skjer i EU – og alle lar medlemskapet ligge».



Figur 12.1 Demonstrasjon mot EØS

Det var noen demonstrasjoner i forbindelse med inngåelsen av EØS-avtalen, men EØS mobiliserte ikke på samme måte som medlemskapsaken noen år senere. Her fra et demonstrasjonstog på Karl Johans gate i Oslo våren 1992.

Foto: Morten Holm / Scanpix

Den partipolitiske konsensusen er samtidig skjør. Den politiske ledelsen, regjeringen, vil oppløses dersom en debatt om EU-medlemskap starter. De aller fleste norske regjeringer har derfor i perioden operert med et sett med ordens- eller selvmordsregler i europapolitikken. Disse reglene har tre komponenter:

- EU-medlemskap er ikke på dagsordenen, og regjeringen vil oppløses dersom en slik debatt åpnes.
- Regjeringen styrer på grunnlag av eksisterende tilknytningsform, og den vil oppløses dersom dette forrykkes.
- Det er tillatt for ulike regjeringspartier å ta dissenser, som politiske eller symbolske markeringer, så lenge dette ikke endrer politikkenes innhold.

Disse skrevne eller uskrevne spillereglene finner man i regjeringer på både venstre- og høyresiden. Årsakene til at det har dannet seg slike spillereglene er flere. For det første har valgresultatene i perioden skapt et behov for å danne koalisjonsregjeringer. For det andre er det et stort innslag av

pragmatisme i alle partier i forholdet til EØS og Norges avtaler med EU. I valget mellom å følge eget program i EØS/EU-saken eller å sikre politiske posisjoner, har de politiske partiene valgt posisjoner heller enn å flagge sine primære standpunkter når det gjelder EØS og EU. De fleste partier er internt splittet i saken, noe som trolig gjør det lettere å skyve den bort internt i partiene.

Endelig har velgerne også i stor grad akseptert at europapolitikken har vært tatt ut av den daglige politikken. Velgerne har i liten grad straffet eget parti i valg fordi de har inngått slike kompromisser. For eksempel er Sp og SV fortsatt oppfattet som troverdige motstandere av EØS-avtalen, samtidig som de siden 2005 har sittet i regjering og styrt på grunnlag av den og stadig utvidet samarbeidet med EU på nye områder. Tilsvarende oppfattes Høyre som et troverdig parti for de som ønsker EU-medlemskap, selv om de i sin regjeringstid ikke fremmet forslag om medlemskap.

Det er en Catch 22-situasjon i norsk europapolitikk (en selvmotsigende sirkulær logikk). På den ene siden vil en ordentlig europadebatt kreve at de politiske lederne engasjerer seg og går foran.

På den andre side vil ikke de politiske lederne engasjere seg før en europadebatt er i gang. Det er flere grunner til dette, men viktigst er at en slik debatt risikerer å ødelegge mulighetene for styringsdyktige regjeringskoalisjoner både på høyre- og venstresiden.

Den norske politiske europadebatten har også noen andre særmerker. Ett kjennetegn er at den ofte handler om *enkelt saker*, mens det er færre forsøk på å sette flere saker i sammenheng eller å forstå de lange og generelle utviklingstrekkene. Det har vært livlige politiske debatter om enkelt-direktiver, slik som for eksempel tjeneste-, data-lagrings- og matsminkedirektivet, men det er sjeldnere debatt om mer generelle og overordnede spørsmål.

Et annet viktig kjennetegn er at den politiske debatten ofte har *liten aktualitet* og at den gjerne har få konsekvenser. Den har liten aktualitet fordi de aller fleste debattene kommer etter – eller i beste fall i sluttfasen av – det europeiske ordskiftet og beslutningsprosessen i EU. Ofte blir derfor det norske ordskiftet en form for skinndebatt. Debatten har oftest også liten konsekvens, det vil si at utfallet av europadebatten har liten betydning, og det fører i liten grad til at politikken innhold endres. Det spiller ofte ikke noen rolle hvilke argumenter som vinner eller taper. Trolig virker manglende konsekvens også lite disiplinerende på debatten.

Et ytterligere kjennetegn på den norske debatten er at den i stor grad foregår *utenfor* de vante arenaer og med andre aktører. Den domineres av relativt sterke organisasjoner fra «ja»- og «neisiden», mens de politiske partiene, sentrale politikere, myndighetspersoner, organisasjoner og andre deltar i mindre grad. Disse organisasjonene, som også er store i antall medlemmer i europeisk sammenheng (spesielt Nei til EU), har vært viktige. De har gjort en betydelig innsats når det gjelder å bringe frem kunnskap og opplyse sentrale spørsmål. Det er likevel påfallende at europadebatten i stor grad har foregått utenfor Stortinget, og at den på denne måten i stor grad er tatt ut av den ordinære partipolitiske arenaen. Riktignok har de siste reformene som er gjort i håndteringen av europasaker i regjeringen, med midler til informasjonstiltak og ikke minst reformer i Stortinget med blant annet innføring av halvårlige redegjørelser, omorganisering og styrking av Europautvalget, økt åpenhet og økt informasjonsflyt, bidratt til å gjøre Norges viktigste talerstol og debattforum mer sentralt i europadebatten.

Samlet sett kan vi si at det norske ordskiftet om EU og EØS er reaktivt snarere enn proaktivt.

Debattens form og innretning er i stor grad et resultat av tilknytningsformen, som gir få insentiver for politisk debatt, og den gir norske politikere liten mulighet til å påvirke dagsordenen eller adressere de mer overordnede og strategiske politiske utviklingstrekkene i Europa og EU.

12.2.2 Partienes syn på EU og EØS.

Den eksisterende tilknytningsformen var opprinnelig ikke førstevalg for noen politiske partier, med unntak av Kristelig Folkeparti og Venstre. De andre har enten ønsket EU-medlemskap eller en mindre tett tilknytningsform til EU. To politiske partier, SV og SP, har programfestet at de ønsker å si opp EØS- og Schengen-avtalene. Ett parti, Høyre, har eksplisitt programfestet at de ønsker norsk medlemskap i EU, men Arbeiderpartiet mener også at EU-medlemskap ville gitt Norge politisk innflytelse og større mulighet til å ivareta norske interesser enn det EØS-avtalen gir mulighet for.

Mens Norges forhold til EU har utviklet og utvidet seg kraftig gjennom perioden 1994–2011, har det ikke vært noen større endringer i de politiske partienes posisjoner i europapolitikken. I perioder har det riktignok vært noe bevegelse. Rundt årtusenskiftet gikk for eksempel ledende politikere i KrF og Venstre inn i «tenkeboksen» omkring synet på Norges tilknytning til EU. Men disse personlige refleksjonene har i liten grad resultert i noen endringer i partipolitiske posisjoner. Partiene har stort sett de samme holdningene til EU/EØS i 2011 som de hadde i 1994. Kun Fremskrittspartiet har, til en viss grad, har endret holdning siden 1994.

De norske partiene står således i en viss kontrast til for eksempel de svenske, der det har vært større endringer, og «nästen alla svenska partier efter inträdet har accepterat EU-medlemskapet som en del av det politiska livet».³

Ingen norske partier er splittet, og det er heller ikke dannet noen nye partier på grunn av tilknytningsformen. Mens man i de senere år har fått etablering av klart euroskeptiske partier i Sverige (Sverigedemokratene) og i Finland (Sannfinnene) har vi foreløpig ikke sett noe tilsvarende i Norge.

Rent politisk-ideologisk lar ikke europapolitikken seg så lett plassere langs en høyre/venstre-akse. Mange partier er også indre splittet. I Norge har motstand mot avtalene med EU historisk sett

³ Tallberg, J. mfl. (2010) *Europeiseringen av Sverige. Demokratirådets rapport 2010*, SNS Förlag, s. 90.

vært sterkest ytterst på venstresiden (SV og Rødt) og i sentrum av norsk politikk (Sp), mens Arbeiderpartiet og partiene på høyresiden har vært mer positive. KrF og Venstre har gjerne stått i midten.

De partipolitiske posisjonene i Norge skiller seg noe fra hovedmønsteret man kan observere i andre europeiske land. Her finner man gjerne at motstanden mot tettere europeisk samarbeid har vært sterkere på høyresiden av det politiske spektrum, mens venstresiden har vært mer positiv. I en internasjonal sammenheng er det derfor noe uvanlig at Norge ikke har partier på den ytterste høyreside som er mer kritisk til samarbeidet med EU, og tilsvarende at vi ikke har partier lengre ute på venstresiden som er mer positive.

Posisjonene henger trolig også sammen med at dette ikke bare er et uttrykk for ideologi, men at det også i stor grad er et element av strategi. Posisjonene partiene inntar er et resultat av vurderinger av hvilke muligheter de har til å vinne velgere, få posisjoner, skape politiske resultater og håndtere egen partiorganisasjon. Partienes posisjoner vedrørende Norges avtaler med EU må forstås i et slikt strategisk lys, og det er etter hvert også et betydelig innslag av tradisjon og identitet knyttet til de partipolitiske posisjonene i europapolitikken.

I faglitteraturen er det ikke uvanlig å skille mellom såkalt «hard» og «myk» euroskepsis blant de europeiske partiene. Hard euroskepsis forstås gjerne som prinsipiell motstand mot EU eller europeisk integrasjon, mens «myk» euroskepsis er motstand mot utviklingen på ett eller flere områder. I den grad Norge har euroskeptiske partier er det gjerne av den myke varianten. Alle partier har kunnet styre på grunnlag av avtalene, og alle har vist stor vilje og evne til å inngå kompromisser i europapolitikken for å kunne oppnå andre politiske målsettinger eller posisjoner.

Norske partier har over tid også viet europapolitikken mindre oppmerksomhet. EU og EØS omtales for eksempel mindre i partiprogrammene for 2009 enn i 2005. Alle partier nevner for øvrig EU vesentlig hyppigere enn EØS i sine valgkampprogrammer. EFTA blir knapt nevnt av noen. Heller ikke Schengen-avtalen omtales i noen særlig grad.

12.2.3 Endring i partiorganisering

Partiene er viktige brikker i det norske politiske systemet. På den ene siden er de med på å formulere og fremme krav og forventinger, på den andre side former de velgernes syn. Begge deler

er viktige i meningsdannelsen. Partiene spiller også en viktig rolle når det gjelder å finne kompromisser og balansere ulike krav og forventinger. For at partiene skal kunne spille disse rollene i europapolitikken, forutsettes det kunnskap og ressurser.

Partiene har bare til en viss grad bygd opp kompetanse omkring EØS og Norges avtaler med EU, men norske politikere har lenge vært skeptiske til en slik øremerking. Partiene har gjerne ønsket at ressursene skulle gå til partigruppene snarere enn til Stortinget som sådan, og de har likeledes ønsket at midlene skal være frie snarere enn øremerket.⁴ I 2004 ble det likevel enighet enige om å tilføre Stortinget ekstra EU-ressurser. I løpet av 2007 hadde alle partigruppene i Norge fått heltidsansatte rådgivere innen internasjonal politikk. Høyre og SV ansatte sine egne EU-rådgivere.

Norske partier har også gradvis utviklet sitt europeiske partisamarbeid. De fleste politiske partier i Norge er medlemspartier i internasjonale og europeiske partigrupper. Ap er medlem av europapartiet Party of European Socialists (PES). Etter en avtale inngått våren 2007 har Aps stortingsrepresentanter og politiske rådgivere observatørstatus i sin partigruppe i Europaparlamentet.⁵ (SI). Høyre er medlem av Europapartiet the *European People's Party* (EPP). Venstre er medlem av europapartiet *European Liberal Democrat and Reform Party* (ELDR). KrF er tilknyttet europapartiet *EPP*, men har bare observatørstatus. SV er medlem av europasammenslutningen the *New European Left Forum* og den nordiske grupperingen the *Nordic Green Left Alliance* (NGLA). Partiet er også assosiert medlem av Nordic Green Left-gruppen i Europaparlamentet.⁶ Verken FrP eller Sp har medlemskap i europapartier.

Partiene har i skiftende grad prioritert deltakelse i de europeiske nettverkene. I enkelte perioder og i enkelte partier har dette samarbeidet hatt høy prioritet. Arbeiderpartiet, Høyre og SV er kanskje de partiene som i de siste årene har prioritert europeisk partisamarbeid sterkest. Partilederne i Arbeiderpartiet og Høyre deltar ofte på toppmøter og legger vekt på dette. Samarbeidet karakteriseres som nyttig. Gjennom partisamarbeidet etableres det personlige nettverk og kana-

⁴ Aylott, N. (2009) *Party adaptation to European Union*. Paper lagt frem på symposiet *Political Parties and Democracy in the 21st Century*, Oslo, juni 2009, s. 19–20

⁵ Group of the Progressive Alliance of Socialists and Democrats in the European Parliament.

⁶ European United Left/Nordic Green Left European Parliamentary Group.

Boks 12.1 Partiprogrammene 2009–2013 om EU/EØS (partier på Stortinget)

Arbeiderpartiet: Ap slår fast at partiet er tilhenger av EØS-avtalen. Ifølge partiet har avtalen «vært positiv og viktig for Norge». Samtidig skriver partiet at det ikke har «endret syn på at et EU-medlemskap ville gitt Norge en politisk innflytelse på det europeiske samarbeidet og større mulighet til å ivareta norske interesser enn det EØS-avtalen gir mulighet for». I partiprogrammet blir det samtidig slått fast at partiet skal ha «rom for ulike syn i EU-debatten» og at «en del av partiet mener det er best å stå utenfor EU». Med tanke på en norsk EU-medlemskapssøknad mener partiet at «en forutsetning [...] må være en stabil tilslutning i folket». Det gjøres også klart at partiet «vil respektere resultatet av en folkeavstemning». Ap er i utgangspunktet for norsk EU-medlemskap, men er samtidig noe splittet.

Høyre: Høyre gjør det klart at partiet vil «arbeide for at Norge skal bli medlem av EU så raskt som mulig». Partiet ønsker også å «utvikle norsk Europa-politikk bl.a. ved å bygge ut kontakten mellom Stortinget og Europaparlamentet». Høyre viser til at Norge har tilgang til EUs indre marked gjennom EØS-avtalen. Ifølge partiet er dette «en forutsetning for å sikre velferden i det norske samfunnet». Høyre understreker videre at Norges utenforskap «svækker [...] velgeres grunnleggende demokratiske rettigheter» ettersom man ikke har reell medbestemmelsesrett «over alle de lover og regler som vedtas i EU». Høyre er et parti som klart er for norsk EU-medlemskap.

Fremskrittspartiet: FrP skriver at «det bør jobbes for å knytte Norge tettere til Europa og overnasjonale løsninger når det kommer til spørsmål om sikkerhetspolitikk, miljøpolitikk, kriminalpolitikk og politiske områder som i sterk grad relaterer seg til frihandel, felles konkurranseregler og menneskelig frihet». FrP skriver at det vil «respektere folkets syn i en eventuell folkeavstemning om norsk EU-medlemskap». Det legges også til at ved en EU-debatt stilles partiets «folkevalgte fritt, og de likebehandles uavhengig av standpunkt». FrP som parti tar ikke stilling til EU. Samtidig er de for å knytte Norge tettere til den europeiske integrasjonen innenfor mange områder.

Kristelig Folkeparti: KrF understreker at «de nåværende tilknytningsformer til EU fremdeles tjener landet vårt best» og at «et medlemskap vil kunne svekke vår handlefrihet på flere viktige områder». Det argumenteres for at Norge gjennom EØS-avtalen sikres «adgang til det indre marked uten å miste nasjonal handlefrihet på

alle områder som ville omfattes av medlemskap i Den europeiske Union». Partiet ønsker å ha en aktiv Europapolitikk i tillegg til EØS-samarbeidet for å utvikle og styrke samarbeidet med EU. En viktig grunn til dette er at «Norge har næringspolitiske interesser som krever gode relasjoner med EU». Partiet gir uttrykk for at «dersom stortingsflertallet går inn for å søke om norsk EU-medlemskap, skal det kun holdes folkeavstemning når forhandlingene er avsluttet». Det blir gjort klart at «KrF vil respektere folkeflertallets avgjørelse». Dette er det politiske partiet som fremstår som mest fornøyd med dagens norske EU-tilknytning (EØS-avtalen).

Senterpartiet: Sp er det partiet som har mest å si om EU og EØS. Blant annet refereres det til de foregående norske EF/EU-avstemningene som suksesser for partiet. Sp understreker at det vil drive «aktivt arbeid imot ein EU-medlemskap» og «seie opp EØS-avtalen i samsvar med avtalen artikkel 127 og erstatte han med bilaterale handels- og samarbeidsavtalar med EU». Det vises til at «Senterpartiet har i regjering vist at det er moegeleg å reversere pålegg fra EU som ikkje samsvarer med norsk oppfatning av god ressursforvaltning og samfunnsutvikling (bl.a. differensiert arbeidsgjevaravgift og heimfallsregimet)». Partiet er klart imot EU og EØS.

Sosialistisk Venstreparti: I SVs partiprogram understreker partiet at «EØS-avtalen undergraver folkestyret ved å gjøre Norge til passiv mottaker av lovverk fra EU [...] SV arbeider derfor for at Norge innleder forhandlinger med EU om en mindre omfattende handels- og samarbeidsavtale». Om norsk EU-medlemskap skriver partiet at man er imot ettersom man ikke ønsker «en overnasjonal union som fører makten over viktige deler av samfunnsutviklingen ut av folkevalgte organer». Sosialistisk Venstreparti er imot både norsk EØS- og EU-medlemskap.

Venstre: Venstre skriver at det ikke ligger til rette «for å starte en ny EU-debatt i Norge de nærmeste årene» og at partiet derfor vil «at Norge skal videreutvikle samarbeidet med EU basert på EØS-avtalen». Venstre viser videre til at man ved en aktualisering av EU-spørsmålet må ha «to separate folkeavstemninger». Dette betyr at partiet vil ha folkeavstemning både om Norge bør starte forhandlinger med EU og en eventuell ferdigforhandlet avtale. Det gjøres videre klart at «utfallet av disse vil være bindende for Venstres stortingsrepresentanter». En kan slå fast at partiet er orientert rundt status quo.



Figur 12.2 Europeisk partisamarbeid

De fleste norske partier deltar i det europeiske partisamarbeidet. Her ser vi Kjell Magne Bondevik (Krf) og Angela Merkel (til høyre) på et møte i sammenslutningen av de kristendemokratiske partiene, European People Parties (EPP) vinteren 2004. Foto: European People's party

ler som er viktige for utformingen av partienes politikk, men som også kan være nyttige kanaler for ulike former for påvirkning og medvirkning. I enkelte saker har disse partikanalene blitt aktivisert for å forsøke å fremme bredere norske interesser overfor EU.

Partiene benytter for øvrig et bredt sett med kanaler for å innhente kunnskap og informasjon. Nyheter og offisiell informasjon fra regjeringen er en viktig kilde. En annen kilde er innspill fra fagforeninger og forskningsmiljøer. De fleste partier har også gjennomført studieturer. Noen av partiene sender praktikanter til ideologiske meningsfeller i Europaparlamentet. SV har hatt praktikant i gruppen GUE/NGL i Europaparlamentet, mens Høyre har hatt praktikant i parlamentet gjennom det svenske søsterpartiet Moderaterna.

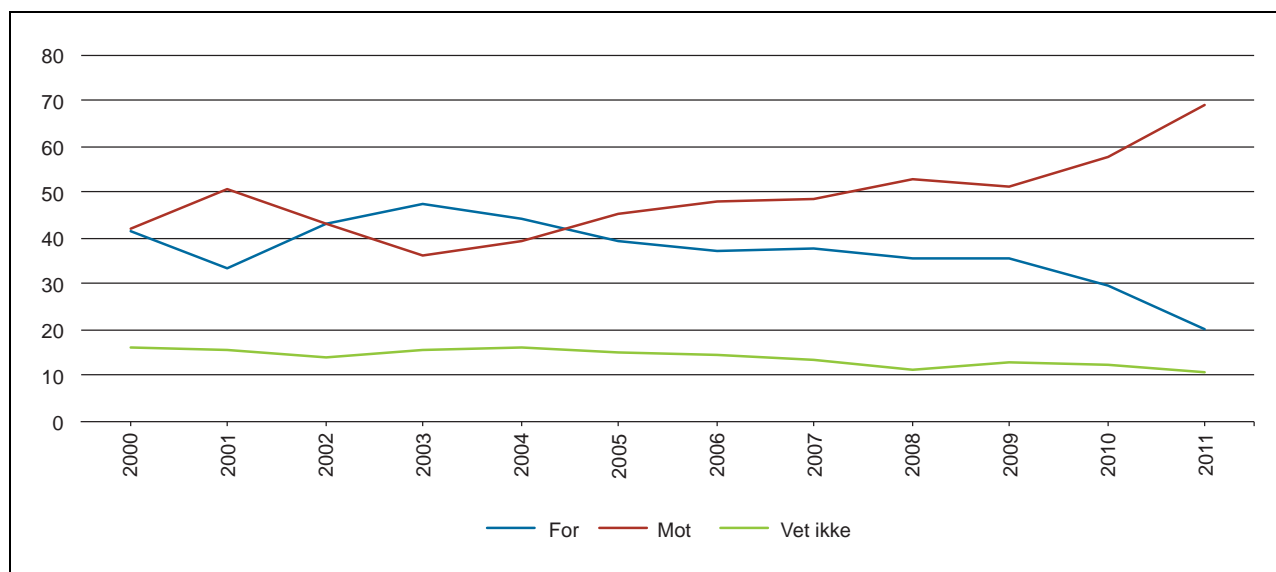
I noen partier har det også vært arrangert studiesirkler om EU og EØS.⁷ I forbindelse med en omfattende EU-skolering intern i Ap i 2004 ble det gitt ut et debatthefte om Norge og Europa. Høyre

lagde samme år et skoleringshefte som het «Norge inn i EU». Dette har i senere år blitt oppdatert. Siden 1994 har SV eller SV-politikere gitt ut en rekke publikasjoner. KrF ga i 2004 ut et debatthefte om EU, men har ikke siden publisert noe lignende. FrPs studieforbund lagde i 2004 et 96-siders hefte om EU, og heftet ble oppdatert i 2009. Felles for mange av disse tiltakene er at de i stor grad handler om norsk medlemskap i EU, og i mindre grad er opptatt av Norges eksisterende forhold til EU. I perioden midt på 2000-tallet var det også ganske omfattende seminarvirksomhet i mange lokallag. Denne investeringen i økt kunnskap foregikk i en periode da meningsmålingene viste et flertall for norsk medlemskap i EU, og det er vanskelig ikke å tenke på kunnskapsløftet som et ledd i en slik prosess.

12.2.4 Mønstre i partikonkurransen

I perioden etter 1994 synes det ikke å være noen sammenheng mellom partienes EU-standpunkt og velgernes EU-standpunkt når det kommer til partienes oppslutning i meningsmålinger eller

⁷ Aylott, N. (2009) s. 16.



Figur 12.3 Holdninger til norsk EU-medlemskap (2000–2011) (prosent).

Kilde: Datasett fra Bernt Aardal (2011). Tallene er basert på gjennomsnittet av opinionsundersøkelser i perioden.

valg. I den siste tiden har meningsmålingene vist rekordhøye tall for nei-siden, mens målingene er rekordlave tall for de tradisjonelle Nei til EU-partiene Sp og SV. Samtidig viser målingene stor oppslutning for de to tradisjonelle ja-partiene, Ap og Høyre.

Denne observasjonen viser først og fremst at EU-saken ikke er på den politiske dagsordenen og at den dermed ikke er noe viktig tema for velgerne. Når det er sagt, illustrerer dette likevel at EU og Norges avtaler med EU ikke brukes i særlig grad som en kjernesak i partikonkurransen. Nei-partiene klarer ikke å høste av velgernes EU-skepsis, mens de tradisjonelle ja-partiene ikke straffes av velgerene. Den ordinære politikken fremstår som lite påvirket av partienes holdning til Norges avtaler med EU.

EØS-saker og Norges tilknytningsform har heller ikke vært noen vesentlig del av norske valgkamper etter 1994. Norges avtaler med EU har knapt vært tema i noe stortingsvalg eller lokalvalg i perioden. Dersom man undersøker antall presseoppslag om EØS i periodene forut for valg, finner man også at det skrives mindre om EØS og Norges avtaler med EU i valgår enn i perioder uten valg. Andre saker tar plassen i stedet. Manglende kunnskap i befolkningen kan også bidra til å hindre at tilknytningsformen debatteres i valgkamper. I tillegg kan de politiske kompromissene som inngår i europapolitikken bidra til å gjøre ansvarsforholdene mer uklare, slik at det blir vanskeligere for velgerne å straffe eller belønne partiene for de posisjoner de har inntatt.

I lange perioder har partikonkurransen i Norge fremstått som normalisert, men EU-debatten kan igjen blusse opp. Det er liten tvil om at denne saken kan ha stor mobiliseringskraft og potensielt kan bringe store endringer inn i partikonkurransen. Ved stortingsvalget i 1993 var det nær halvparten av velgerne som skiftet parti, og «striden om EF spilte en stor rolle for valget». ⁸ Senterpartiet gikk opp fra 6,5 prosent til 16,7 prosent og endte 0,3 prosent bak Høyre. Mandatmessig var Senterpartiet det nest største partiet i Norge etter valget i 1993.

12.2.5 Nei til EU og Europabevegelsen

Norsk europadebatt har også vært preget av de to kampanjeorganisasjonene Nei til EU og Europabevegelsen. De representerer de to hovedsynspunktene med tanke på norsk EU-medlemskap. Begge organisasjonene har en lang historie. Europabevegelsen ble stiftet allerede i 1949, mens Nei til EU som medlemsorganisasjon med fylkes- og lokallag ble opprettet i 1990.

Begge organisasjonene har som primært siktemål å kjempe for en annen tilknytning for Norge til EU enn dagens løsning. Samtidig er begge ambivalente til EØS m.m. Nei til EU har helt fra starten i 1990 vært splittet. De har hatt og har fortsatt både EØS-motstandere og EØS-tilhengere som medlemmer. Organisasjonen har ved flere

⁸ Aardal, B., Valen, H. og Berglund, F. (1995) *Valgundersøkelsen 1993 – Dokumentasjonsrapport*, notater 95/11, Statistisk Sentral Byrå. s. 14.



Figur 12.4 Nei til EØS

Flere så på EØS som et skritt mot norsk EU-medlemskap. Her har Nei til EF invitert til en orientering, f.v. generalsekretær Guro Fjellanger, nestleder Eva Nordlund, professor Torstein Eckhoff og leder Kristen Nygaard. På plakaten er EØS illustrert som et ova-renn.

Foto: Frode Pedersen / Aftenposten

anledning med relativt stort flertall vedtatt at den ønsker å erstatte EØS-avtalen med en mindre omfattende handels- og samarbeidsavtale med EU. I Europabevegelsen er man også skeptisk til EØS-avtalen og har kritisert den ved en rekke anledninger. Samtidig mener de fleste her at EØS likevel tross alt er en nødvendig avtale for Norge i mangel av fullt EU-medlemskap.

Nei til EU har fylkeslag i alle Norges fylker og rundt 150 lokallag. Sentralstyret består av 14 styremedlemmer, og organisasjonen har i alt 30 medarbeidere. Ungdomsavdeling heter Ungdom mot EU. Nei til EU har et budsjett på rundt 19 millioner kroner. I underkant av halvparten dekkes av kontingenter og personlige gaver fra medlemmene. Deres største budsjettmessige støttespiller er Landbrukssamvirket som bidrar med nesten 7 millioner kroner. Utover dette får organisasjonen informasjonsstøtte fra staten.

Europabevegelsen har også fylkeslag i alle Norges fylker og 15 lokallag. Europabevegelsens sentralstyre består av 13 medlemmer, og organisasjonen har fem ansatte. Ungdomsavdelingen heter

Europeisk Ungdom. Europabevegelsen har et budsjett på 8,7 millioner kroner, hvorav 1,1 millioner kroner dekkes av kontingenter. Den statlige støtten er omtrent lik den som Nei til EU får. Organisasjonen mottok 2,55 millioner kroner i 2010 fra NHO. Det har blitt gjort kjent at NHO vil redusere dette bidraget. I løpet av de to neste årene vil NHOs støtte bli redusert til én million kroner.⁹

I norsk europadebatt spiller de to organisasjonene en viktig rolle. De har relativt betydelige ressurser og bidrar aktivt i samfunnsdebatten. Videre driver de med ulike former for opplæring og kursvirksomhet. Samtidig preges deres bidrag av at de nettopp er kampanjeorganisasjoner med et overordnet siktemål – som for den ene er å få Norge inn i EU og for den andre å holde Norge utenfor. Dette preger også deres bidrag til den løpende europadebatten om dagens tilknytningsform. Den blir gjerne polarisert, og debatten faller ofte ned i

⁹ Skard, K., NHO struper ja-siden, *Dagens Næringsliv* 22.09.11.

tradisjonelle skyttergraver fra EU-striden. I de senere par år har Nei til EU mer aktivt enn tidligere mobilisert mot EØS-avtalen, og dette preger for tiden organisasjonens virksomhet. Europabevegelsen har ikke på noen tilsvarende måte mobilisert til forsvar for EØS og synes ikke å se dette som sin oppgave. Slik sett er det for tiden en asymmetri i den verserende debatten om Norges nåværende tilknytningsform, der den er under kraftig angrep fra Nei til EU samtidig som det ikke er noen organisasjon på den andre siden som forsvarer den.

Videre kan det hevdes at Europabevegelsen og Nei til EU i perioder også har fungert som lynavledere som har bidratt til å holde EU/EØS-spørsmålene borte fra den alminnelige politiske debatten. I stedet for at europapolitikken diskuteres av partiene, foregår dette i stedet gjennom kampanjeorganisasjonene, og når media skal ha kommentarer i aktuelle EU/EØS-saker kontakter de lederne for organisasjonene i stedet for partilederne. Mange parlamentarikere er også medlemmer av organisasjonene, og for dem kan dette være en arena (og sikkerhetsventil) der de kan gi uttrykk for sine meninger i europapolitikken mer

åpent enn i vanlig partisammenheng og uten at det går ut over skjøre koalisjoner.

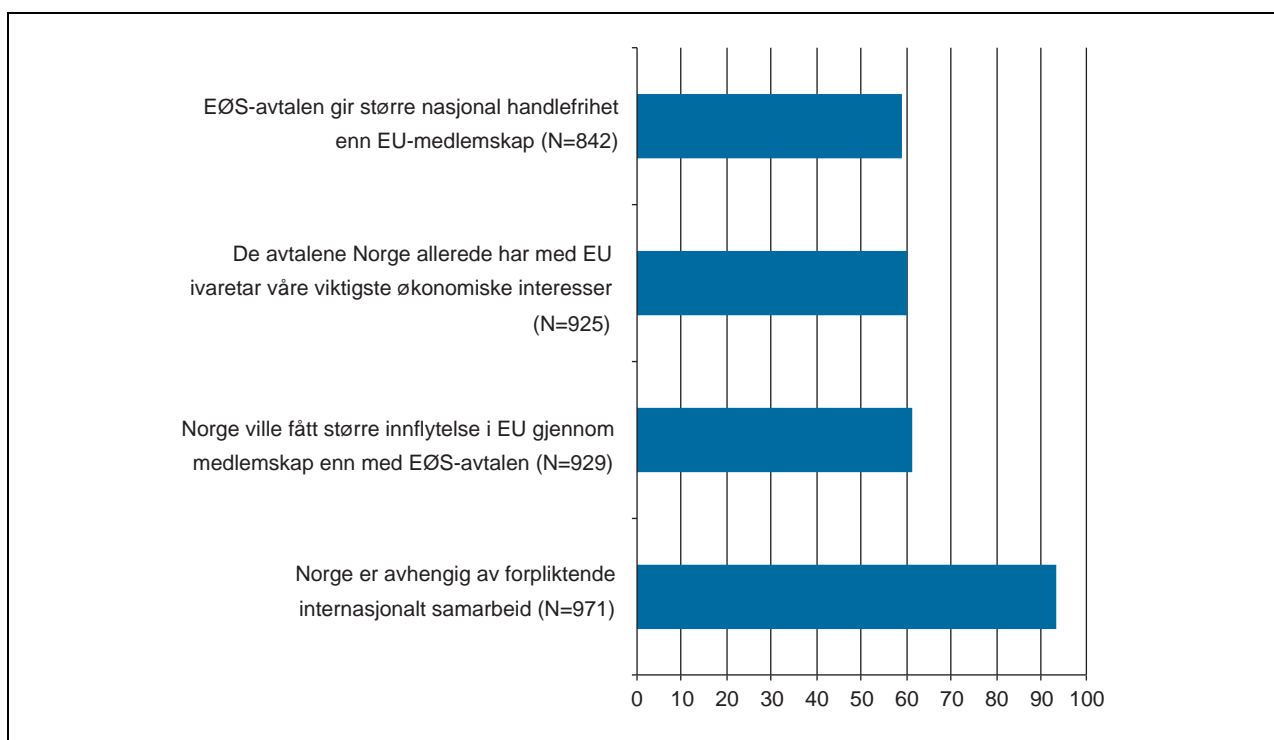
12.3 Nordmenns holdninger til Norges avtaler med EU

Nordmenns holdninger til avtalene med EU varierer. De fleste er nok ganske likegyldige, og det finnes ikke noen gode måter å måle holdningene på. Utvalget bestilte og gjennomførte en meningsmåling i mai 2011 om nordmenns syn og holdninger til ulike sider av Norges avtaler med EU. En slik undersøkelse gir ett perspektiv på nordmenns holdninger.

I undersøkelsen var vi opptatt av å belyse fem forhold:

- Vurderinger av virkninger av avtalene
- Tilslutning til selve prinsippene i avtalene
- Bruk og anvendelse av avtalene
- Støtte til avtalene
- Kunnskap om avtalene

Undersøkelsen ble utført av Sentio og hadde et representativt utvalg på 1000 personer over 15 år. Undersøkelsens feilmargen er maksimum 3,1 pro-



Figur 12.5 Vurderinger av Norges avtaler med EU (standardisert gjennomsnitt 0 = Helt uenig, 100 = Helt enig. Vet ikke-kategorien er ikke tatt med)

Spørsmål: Norge er ikke medlem av EU. Norges forhold til EU er regulert gjennom flere avtaler, som for eksempel EØS-avtalen og Schengen-avtalen. Er du helt uenig, delvis uenig, delvis enig eller helt enig i følgende påstander?

Kilde: Europautredningen/Sentio mai 2011.

Tabell 12.1 Nordmenns holdninger til sentrale prinsipper i Norges avtaler med EU (avrundet prosent)

	Positiv (svært eller nokså)	Negativ (svært eller nokså)	Vet ikke	Total
Mulighetene for borgere fra EU til å jobbe i Norge og for nordmenn til å jobbe i EU-land	74	19	8	101
Mulighetene for borgere fra EU til å studere i Norge, og for nordmenn til å studere i EU-land	93	3	5	101
Muligheten for at produkter fra EU-land kan selges i Norge under samme regler og vilkår som norske produkter	70	24	6	100

N=1000

Kilde: Europautredningen/Sentio mai 2011.

sentpoeng. Surveyen ble foretatt i en periode med uro i EU og høy arbeidsløshet i EU. Omkring 66 prosent av utvalget var mot norsk EU-medlemskap. For å kunne foreta sammenligninger er noen av spørsmålene likelydende med spørsmål stilt i regi av Eurobarometer.

12.3.1 Vurderinger av virkninger av avtalene

Vi ba respondentene gi sine vurderinger til en rekke påstander om avtalene. Som vi ser av figur 12.5 er det et klart flertall som var enig i at Norge er avhengig av forpliktende internasjonalt samarbeid. Flesteparten mente også at Norge ville fått større innflytelse i EU gjennom medlemskap enn med EØS-avtalen. Det var samtidig et flertall som mente at avtalene Norge allerede ivaretok de viktigste økonomiske interessene. Det var også en overvekt som mente at EØS-avtalen ga større nasjonal handlefrihet enn EU-medlemskap. Dette mønsteret er omtrent sammenfallende med det som var observert i en tidligere undersøkelse.

12.3.2 Tilslutning til elementene i EØS-avtalen

Vi ønsket også å undersøke nordmenns holdninger til noen sentrale elementer i Norges avtaler med EU. Dette løste vi ved å stille spørsmål knyttet til fri bevegelse av arbeidskraft, studenter og varer i det indre marked. Ordlyden på spørsmålene er lik en tilsvarende undersøkelse i Eurobarometer, noe som muliggjør sammenligninger.¹⁰

Som det fremgår av tabell 12.1 var nordmenn positive til viktige hovedelementer ved EØS-avtalen. Et klart flertall av respondentene var positive

til mobilitet av varer, arbeidskraft og studenter. Sammenlignbare tall fra EU i 2006 tegner et bilde av at nordmenns holdninger var like eller til og med mer positive enn holdningene blant befolkningen i EU.

I overkant av syv av ti nordmenn var positive til fri bevegelse av arbeidskraft som innebærer at borgere fra EU har mulighet til å jobbe i Norge og at nordmenn har mulighet til å jobbe i EU. De norske respondentene var litt mer positive til *arbeidsmobilitet* enn gjennomsnittet for EUs borgere, men nordmenn var samtidig noe mindre positive enn danskene, finnene og svenskene.

Nesten alle mente det var positivt at EU-borgere står fritt til å *studere* i Norge og at nordmenn hadde den samme tilgangen til å *studere* i EU. Dette er i tråd med det som er observert i nordiske land, men markant høyere enn EU-gjennomsnittet. Syv av ti nordmenn var positive til det frie varebyttet. Støtten var imidlertid enda større i andre nordiske land. Ni av ti dansker, finner og svensker var positive.

Undersøkelsen tegnet et bilde av at nordmenn var positive til sentrale elementer i EØS-avtalen. Andelen som anser disse elementene i det indre markes som positive var omtrent på samme nivå som i EUs medlemsland, men samtidig var andelen som vurderer disse elementene som positive enda større i andre nordiske land. Dersom nyere tall fra EU var tilgjengelige, ville de trolig vist noe mer skepsis internt i EU, tatt i betraktning økt arbeidsløshet og mer negative holdninger til euro-

¹⁰ Eurobarometer (2006). *Internal Market – Opinions and Expectations of Citizens in EU-25*. Special Eurobarometer 254.

Tabell 12.2 Studere, arbeide eller pensjonere seg i et EU-land (avrundet prosent)

	Ja, har allerede gjort det	Ja, har tenkt på det, men enda ikke bestemt meg	Ja, har tenkt på det, men har slått fra meg tanken	Nei, aldri tenkt på det	Totalt
Studere	5	9	8	78	100
Arbeide	5	18	7	71	101
Være pensjonist	1	27	4	68	100

Spørsmål: «Har du selv noen gang tenkt å bo i et EU-land for å studere/arbeide/være pensjonist». N=1000.
Kilde: Europautredningen/Sentio mai 2011

peisk integrasjon generelt. Trolig er nordmenn mer positive til viktige elementer i EUs indre marked i dag enn den gjennomsnittlige EU-borger.

12.3.3 «Bruk» av EØS-avtalen

Vi ønsket å undersøke nordmenns bruk av EØS-avtalen. Dette kan operasjonaliseres på mange måter. Vi gjorde dette ved å stille spørsmål om respondentene har benyttet noen av mulighetene som ligger i EØS-avtalen til å studere, arbeide eller pensjonere seg i andre land innenfor EØS-området, som vist i tabell 12.2.

Hovedmønsteret er at folk flest ikke studerer, arbeider eller planlegger å være pensjonist i et EU-land. Det er likevel en viss andel som studert, arbeidet eller pensjonert seg i et EU land Det var en særlig stor andel som har tenkt på å pensjonere seg i et EU-land.

Den første kategorien viser respondentenes forhold til *studier* i EU. Om vi sammenligner disse tallene med en tilsvarende undersøkelse fra Eurobarometer i 2006¹¹, finner vi at nordmenns syn var svært lik de vi finner i de nordiske nabolandene. Det var samtidig flere nordmenn som har studert eller som har tenkt å studere i EU enn gjennomsnittet i EU.

Også når det gjelder *arbeid* var nordmenn ganske like gjennomsnittet i EU. Omkring fem prosent har arbeidet i et EU-land, mens en av fem har vurdert det. Nordmenn skiller seg fra sine nordiske naboer ved at de er mindre mobile. Det var flere dansker, finner og svensker som oppga at de hadde arbeidet i et annet EU-land enn hva tilfellet er blant de norske respondentene. Det var også flere nordmenn enn dansker, finner og svensker som oppgir at de ikke har vurdert arbeid i et annet EU-land.

Når det gjelder spørsmålet om å være *pensjonist i et EU-land* skilte nordmenn seg noe fra EUs gjennomsnitt. Flere nordmenn vurderte å bosette seg i et EU-land i pensjonsalder enn EUs gjennomsnitt. Nordmenn er her lik dansker og svensker. Det er en generell tendens at de som kommer fra de nordvestlige delene av Europa i større grad enn gjennomsnittet vurderer å bo som pensjonist i et annet EU-land.

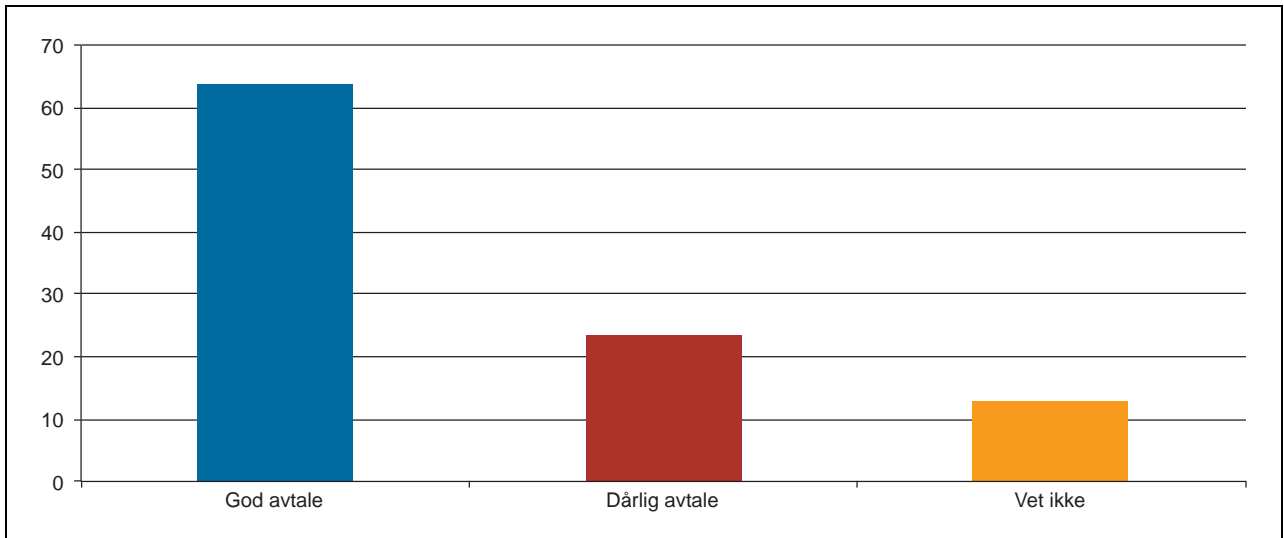
12.3.4 Støtte til EØS-avtalen

I vår undersøkelse mente nær 65 prosent at EØS-avtalen var en god avtale for Norge, mens nær 25 prosent mente avtalen var dårlig for Norge. Omtrent 12 prosent hadde ikke noen mening.

Det var større oppslutning om EØS-avtalen våren 2011 enn i en tilsvarende undersøkelse i 2003. I en meningsmåling utført av Sentio i 2003 var befolkningen den gangen tredelt. En tredjedel mente at avtalen var en god avtale for Norge, en tredjedel mente avtalen var dårlig, mens en tredjedel oppga vet ikke.

I vår undersøkelse var det et flertall i de fleste sosioøkonomiske grupper som mente at EØS-avtalen var god. Det var noen flere menn enn kvinner som svarte at EØS-avtalen var god. Syv av ti menn syntes EØS-avtalen var god, mens seks av ti kvinner svarte dette. Det var også en større andel av de unge som synes avtalen var god enn blant de eldre. Det var liten regional forskjell i vurderingene. I Oslo var det en noe høyere andel som synes avtalen var god, men et flertall vurderte den som god i alle regioner. EØS-avtalen ble oppfattet som god både av et flertall av de som ønsker norsk medlemskap i EU og blant de som ville stemt nei til norsk medlemskap EU. Det var i det hele tatt påfallende liten forskjell mellom respondenter som oppgir i deres vurderinger av EØS-avtalen.

¹¹ Eurobarometer (2006) nr. 254.



Figur 12.6 Syn på EØS-avtalen (prosent)

Spørsmål: «EØS-avtalen har nå vart i 17 år. Mener du EØS-avtalen er en god avtale for Norge eller en dårlig avtale for Norge?»
N=1000.

Kilde: Europautredningen/Sentio mai 2011.

Tabell 12.3 Syn på EØS-avtalen etter partipreferanse (2011) (prosent)

Parti	God	Dårlig	Vet ikke
Ap	74,6	13,2	12,2
Frp	60,2	29,0	10,8
H	66,5	22,3	11,2
KrF	66,0	18,9	15,1
SV	63,0	27,8	10,8
Sp	16,1	67,7	16,1
V	82,2	11,1	6,7

Spørsmål: «EØS-avtalen har nå vart i 17 år. Mener du EØS-avtalen er en god avtale for Norge eller en dårlig avtale for Norge?» N=706.

Kilde: Europautredningen/Sentio mai 2011.

Det samme finner vi dersom vi ser hvordan disse vurderingene henger sammen med partipreferanser. Et flertall i alle partier, med unntak for Senterpartiet syntes at avtalen var god. Det er interessant å notere at også blant SVs velgere var det en stor andel som vurderer EØS-avtalen som god. Den største andelen fant vi i Venstre og i Arbeiderpartiet. Også blant de som ikke hadde stemmerett, eller blant de som av ulike grunner ikke kunne eller ville oppgi sine partipreferanser, var det et flertall som svarte at EØS-avtalen er god for Norge.

Støtten til EØS er ikke bare stor i en passiv forstand, men et klart flertall ville også ønske å stemme ja til EØS-avtalen dersom det var en folkeavstemning om avtalen. Oppslutningen om EØS i en eventuell folkeavstemning var større i 2011 enn den var i 2003.

Respondentene var i stor grad konsistente. De som synes avtalen var god ville stemme for den, mens de som synes avtalen var dårlig ville stemme imot den. Det er likevel et visst element av taktisk posisjonering. Noen som synes avtalen var god, ville ha stemt imot den (7 prosent), mens noen som synes den var dårlig ville likevel stemt for den (15 prosent). EØS fremstår som et kompromiss, støttet av både de som ønsker EU medlemskap og de som ikke ønsker det.

Det taktiske elementet kom også klart frem når vi så på holdningene til EU-medlemskap. Rundt 15 prosent av respondentene som var positive til EU-medlemskap ville stemt i mot EØS-avtalen i dag, mens nesten 60 prosent av respondentene som er skeptiske til EU-medlemskap ville stemt for EØS-avtalen i en eventuell folkeavstemning. Se tabell 12.4.

Utvalget skal ikke utrede alternativer til EØS, men vi spurte respondentene hvilken tilknytningsform de ville foretrekke dersom EØS-avtalen av en eller annen grunn skulle bortfalle. Det er betydelig uklarhet hva disse alternativene eventuelt ville kunne være, og vi orienterte ikke respondentene om alternativene.

Tabell 12.4 Syn på EØS og holdninger til EU-medlemskap (prosent)

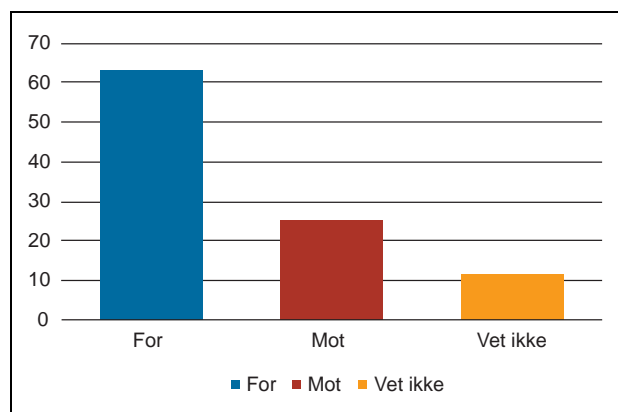
		Hvis det hadde vært folkeavstemning om EU-medlemskap nå – ville du ha stemt ja eller nei?		
		Ja	Nei	Vet ikke
EØS-avtalen har nå vart i 17 år. Mener du EØS-avtalen er en god avtale for Norge eller en dårlig avtale for Norge?	God avtale	70,0	60,8	61,8
	Dårlig avtale	22,7	26,4	11,8
	Vet ikke	7,3	12,8	26,4
Total		100,0	100,0	100,0

N=1000

Kilde: Europautredningen/Sentio mai 2011.

Undersøkelsen viste at et bortfall av EØS-avtalen ville gjøre at noen flere ville fortrekke EU-medlemskap, mens et flertall ønsket en annen og mindre omfattende avtale enn det Norge har i dag. En tilsvarende undersøkelse i 2008 fant omtrent det samme mønsteret. Sammenlignet med 2008 var det likevel noen flere som i 2011 oppga at de foretrakk alternative tilknytninger til EU og at noen færre oppga at de ville foretrekke norsk medlemskap i EU eller «ingen avtale med EU».

Mens holdningene til norsk medlemskap i EU stadig måles, har det ikke vært mange undersøkelser tidligere av EØS. Det ble foretatt undersøkelser i 2003 og i 2008. I en meningsmåling i Natio-
nen ble det i desember 2010 meldt at 22 prosent ville si opp EØS-avtalen, mens 56 prosent var for



Figur 12.7 Folkeavstemning og EØS-avtalen (prosent)

Spørsmål: «Hva om vi hadde en folkeavstemning om norsk deltakelse i EØS-avtalen. Ville du stemt for eller mot deltakelse i EØS?» N=1000.

Kilde: Europautredningen/Sentio mai 2011.

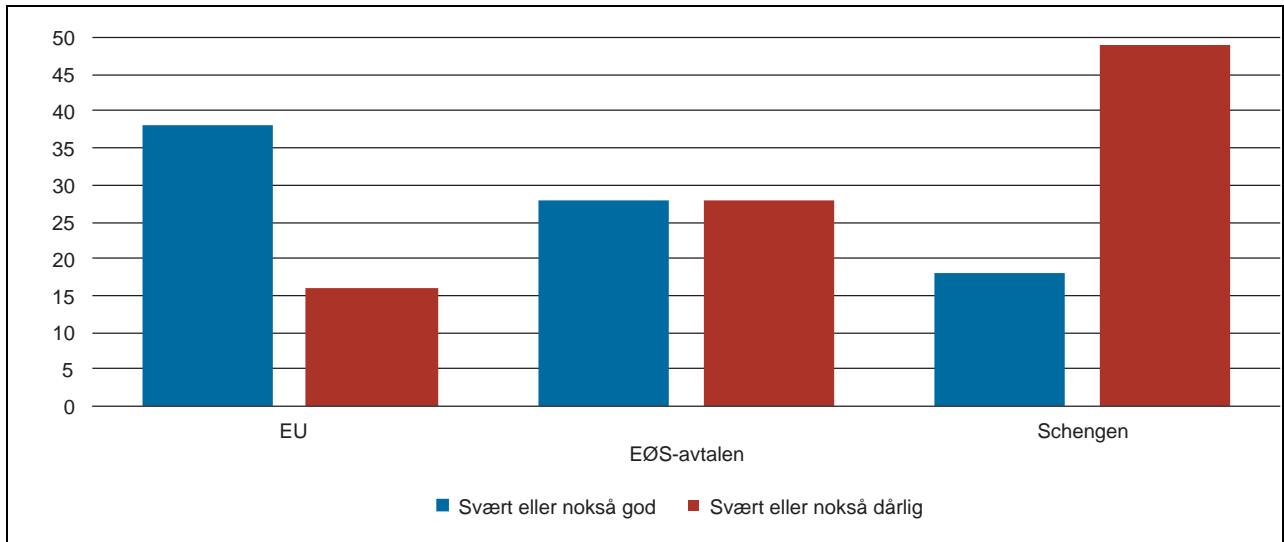
avtalen. I denne målingen var det størst skepsis til EØS-avtalen blant Senterpartiets, Fremskrittspartiets og Rødts velgere. Et knapt flertall av Sps velgere, 50 prosent, ville si opp avtalen. Blant SV-velgerne var bare 18 prosent imot avtalen, mens 58 prosent ville beholde den. Høsten 2011 foretok også Nei til EU en undersøkelse. Her fant man at 44 prosent ville stemt ja til EØS, mens 38 prosent ville stemt nei dersom det var folkeavstemning om EØS i morgen. Undersøkelsen fikk stor oppmerksomhet.¹²

12.3.5 Kunnskap om avtalene

Vi har ikke foretatt noen objektiv kunnskapstest, men i stedet latt respondentene karakterisere sin egen kunnskap. Undersøkelsen viste at nordmenn oppga at de hadde liten kunnskap om Norges avtaler med EU, som vist i figur 12.8.

Omkring én av tre oppga at de hadde svært god eller nokså god kunnskap om EU. Dersom vi ser på Norges avtaler med EU, er kunnskapssituasjonen dårligere. En av tre oppgir at de har gode eller svært gode kunnskaper om EØS, samtidig oppgir en av tre at de har svært dårlige eller dårlige kunnskaper. Dersom vi ser på Schengen-avtalen er kunnskapsnivået enda lavere. Halvparten oppgir at de har svært dårlige eller dårlige kunnskaper om denne avtalen. Andelen som oppgir «vet ikke» eller «både og» er også høy, noe som i

¹² Vegstein, L. S. (2011) Folket velger bort EØS. *Klassekampen* 10.11.11. I samme undersøkelse ble det også rapportert at 52 prosent foretrekker en handelsavtale med EU fremfor dagens EØS-avtale. Bare 19 prosent vil heller ha EØS enn en ny handelsavtale. Hva som var ment med «handelsavtale» var ikke presisert.



Figur 12.8 Kunnskap om EU og Norges avtaler med EU (prosent)

Spørsmål: «Hvordan vil du beskrive dine kunnskaper om EU/EØS-avtalen/Schengen-avtalen og de ulike avtalene med EU på justis-samarbeidet». Vet ikke-kategorien er ikke tatt med. N=1000.

Kilde: Europautredningen/Sentio mai 2011.

seg selv kan tolkes som et uttrykk for manglende kunnskap.

Det er noe variasjon i kunnskapsnivået. Flere menn enn kvinner oppga at de hadde god kunnskap. De unge mente de hadde dårlig kunnskap. Dette er ikke overraskende. Debatten omkring inngåelse av avtalene har trolig bidratt til et kunnskapsløft for visse aldersgrupper.

Svak kunnskap bidrar også til at mange oppgir at det er vanskelig å skille mellom Norges avtaler med EU og Norges forhold til EU. Litt over halvparten var enig i påstanden om at «det er ikke så stor forskjell mellom EU-medlemskap og de avtalene vi allerede har».

Det er mange som synes det er vanskelig å skille mellom EU og EØS-medlemskap. Halvparten var enig i påstanden om at «jeg synes det er vanskelig å skille mellom EU og EØS». Blant de som ville stemme ja eller nei til EU-medlemskap var det færre som synes det er vanskelig å skille mellom EU og EØS, men blant de unge, blant de lavt utdannede og blant kvinnene var det en stor andel som finner det vanskelig å skille tilknytningsformene fra hverandre.

12.4 Kunnskapsgrunnlag og meningsdannelse

Kunnskap og debatt er viktige elementer i et demokratisk styre. Godt kunnskapsgrunnlag kan bedre utformingen og gjennomføringen av politikken og sikre at handlingsrommet blir utnyttet i

størst mulig grad. Debatt og meningsutveksling bidrar til å øke politikkenes og tilknytningsformens legitimitet. Velgere kan holde sine representanter ansvarlige, feil kan avdekkes og atferd korrigeres. Fravær av debatt bidrar til å svekke kunnskapsgrunnlaget, redusere handlingsrommet, gir svakere legitimitet og kan potensielt bidra til å undergrave tilliten til politikerne og det politiske system. Uten kunnskap kan heller ikke borgerne kjenne sine rettigheter og utøve sine plikter. Vi vil nedenfor se på hvordan Norges avtaler med EU og forskjellige sider ved EU-samarbeidet behandles i norske medier, i skoleverket og i forskningen. Offentlig informasjon om avtaleverket behandles i kapittel 8.3.8.

12.4.1 Norske mediers dekning av forholdet til EU

Mediedekningen har en klar kobling mot kunnskap og demokrati. I moderne demokratier spiller media en avgjørende rolle for å sikre et godt og åpent samfunn. Media er gitt en samfunnsoppgave. Som velgere og borgere skal vi gjennom mediene få informasjon og analyser om politikk, alternativer og konsekvenser. Media skal være en vaktbikkje som skal følge politikere og andre beslutningstakere, og holde de styrende ansvarlig. Media skal også være sporhund som skal grave frem informasjon som andre ønsker holdes skjult, og samtidig spore virkninger når snoren er klippet og hverdagen har satt inn. Endelig skal media bidra til å forme samfunnsdebatten, gi oss



Figur 12.9 Medier og europapolitikk

Medienes interesse for norsk europapolitikk var på sitt høyeste ved EU-medlemskapsforhandlingene i 1994. Jonas Gahr Støre, da EU-rådgiver hos statsministeren, var omkranset av norske pressefolk
Foto: Jon Hauge/Aftenposten

bilder og perspektiver. Et overordnet spørsmål er derfor hvorvidt og hvordan mediene fyller denne samfunnsoppgaven når det kommer til Norges avtaler med EU.

Norske medier har i perioden gitt en viss dekning av EØS og Norges avtaler med EU. Utvalget har innhentet en egen utredning om dette og arrangerte også våren 2011 et åpent debattmøte om temaet der en rekke journalister var bedt om å gi sine vurderinger og analyser.¹³

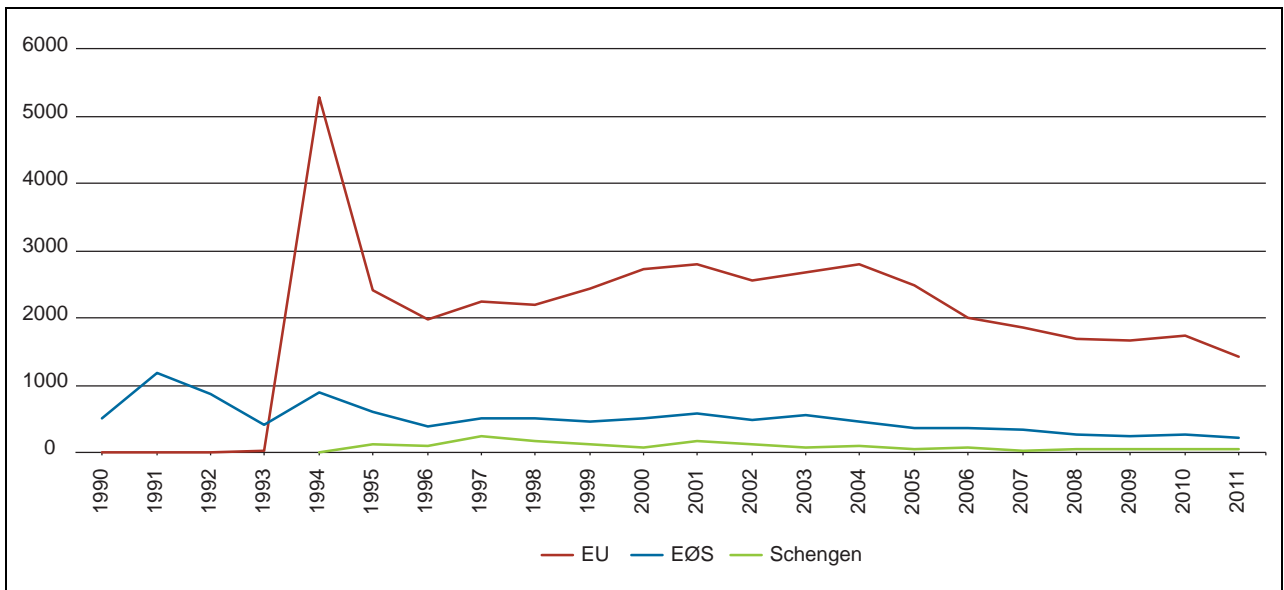
I konkrete enkeltsaker har det tidvis vært relativt stor dekning, og mediene har også i en rekke saker frembragt saksinformasjon og kunnskap. Nyhetsstoff om EØS opptar likevel en liten plass i det daglige nyhetsbildet. Utviklingen i mediernes dekning samsvarer ikke med den relative viktigheten av feltet. I samme tidsperiode som medie-dekningen har falt, har EØS-avtalens omfang, målt i antall rettsaker, mangedoblet seg og påvirknin-

gen på ulike sider av norsk samfunnsliv har økt. Grafene spriker i motsatt retning.

I perioden 1990–1992 dekket norske medier utviklingen i forhandlingene og formidlet synspunkter og debatter knyttet til avtalens form og omfang. For mediene var dette en oppbyggings-tid. Betydelig ressurser ble benyttet på saksfeltet. Når vi kommer etter 1992 faller dekningen av EØS brått. Det bratte fallet skyldes først og fremst at EU-debatten overtar. Etter folkeavstemningen i 1994 falt EØS-dekningen ytterligere, til et nivå som i det neste tiåret representerer et slags gulv-nivå. Med noen få unntak har dekningen siden ligget nokså stabilt på dette relativt lave nivået.

EØS dekkes i mindre grad enn EU. EU-dekningen har, siden høydepunktet i 1994, også falt i perioden, men har ligget på et nivå med vesentlig mer omtale og dekning enn EØS. Dette peker også på et generelt trekk, nemlig at utviklingen i EU ofte dekkes som rene utenrikspolitiske prosesser, uten noe særlig blikk for at det også kan ha innenrikspolitiske konsekvenser i Norge. Dekningen av EØS er samtidig mer omfattende enn

¹³ Slaatta, T. (2011) *Fortiet, forsinket og forvrengt. Norske mediers dekning av forholdet til EU*, Europautredningen, rapport nr 11.



Figur 12.10 Norges avtaler med EU i media. Antall artikler om «EU», «EØS» og «Schengen» i perioden 1990–2011 i Aftenposten.

Kilde: Retriever

dekningen av for eksempel Schengen-avtalen. Samarbeidet på justisfeltet hadde noe mediaoppmerksomhet i perioden fra 1995–1998, men har siden vært viet svært liten spalteplass.

Det er variasjon i dekningen mellom ulike medier. EØS-avtalen har fått mer dekning i aviser og tidsskrifter enn i de audiovisuelle mediene. For radio og TV er det ansett som spesielt vanskelig å formidle godt om EØS, og her preges dekningen mer av de storpolitiske spørsmål i EU eller ulike kriser. I regional- og lokalpresse er det en viss dekning av de virkninger EØS-avtalen har i forbindelse med for eksempel offentlige anskaffelser eller bompenger. I tillegg er det blitt mer omtale av EØS i den spesialiserte fagpressen. I nye medier og blogger har det også vært en viss dekning av EØS, og da spesielt i enkeltsaker, slik som for eksempel i tilknytning til datalagringsdirektivet.

Etter inngåelsen av EØS har dekningen i stor grad dreid seg om enkeltsaker, som for eksempel veterinæravtalen, tjenstedirektivet og datalagringsdirektivet. Det er etter hvert også blitt en liten kategori saker som dekker EFTAs overvåkningsorgan (ESA), EFTA-domstolen eller EØS-finansieringsordningene. Dette kommer som oftest som innenrikssaker.

Sakenes liv i media viser ofte en slags enkel fjelltopp-struktur. Etter en gradvis oppbygging og et kort toppunkt fases sakene relativt fort ut og forsvinner. Oppmerksomheten er i stor grad rettet mot selve innlemmelsesprosessen heller enn gjen-

nomføringen. Det er for eksempel liten dekning av virkningene av tjenstedirektivet eller veterinæravtalen i dag sammenlignet med debatten den gang de ble innført. Nivået på dekningen er likevel nokså konstant, blant annet fordi utviklingen i EØS er dynamisk og det kommer stadig nye direktiver til.

Innholdsmessig er det mulig å identifisere noen hovedtyper fortellergrep eller dramaturgier om EØS som media bruker.¹⁴ Det første er *veto-dramaet*, der en eller flere grupper i samfunnet forlanger at Norge bruker vetoretten. Etter noe frem og tilbake dør saken ofte ut. Det andre er *vi står på for Norge* dramaet. Her er det ofte norske statsråder og ministre som reiser til Brussel for å kjempe for norske unntak fra en EU-regel. Dette er ofte en enakter. Den tredje er *vi avslører hva EØS-avtalen egentlig er* dramaet. Her dukker det ofte opp som en overraskelse at det er EØS-avtalens regler som gjelder i Norge, eller at media kan avdekke at norske regler ikke er i samsvar med EØS-avtalens forpliktelser. Det er imidlertid få saker som følger *dette betyr direktivet for deg* dramatikken som vi kjenner fra forbrukerjournalistikken. Det er også verdt å bemerke at det er svært få saker av den typen vi finner i euroskeptiske britiske tabloider, som for eksempel *se hvilken sinns svak idé EU har klekket ut*. Alle disse hovedgrepene har det til felles at de anlegger et norsk per-

¹⁴ Wiedswang, K., Utenforjournalistikken, *Dagens Næringsliv*, 12.05.11.

spektiv og at de først og fremst er opptatt av å belyse virkningene for ulike interesser i Norge. I den grad det er dekning av mer europeiske virkninger og analyser er dette gjerne gjort i et «utenforperspektiv» og er å betrakte som utenriksstoff, gjerne uten noen kobling til EØS.

Norske medier brukte i 1992–1994 betydelig ressurser på å dekke norsk europapolitikk. Under selve forhandlingene om EØS-avtalen og de påfølgende medlemskapsforhandlingene bygde de fleste redaksjoner opp egne Brusselkontorer. På det høyeste var det omkring ett dusin eller flere mer eller mindre faste norske korrespondenter i Brussel. Så snart medlemskaps spørsmålet var avklart, ble dette halvert. Innsatsen har likevel fortsatt vært betydelig. NTB, NRK, Aftenposten og regionavisenes felleskorrespondent finnes fortsatt, mens DN, TV2 og Dagbladet har lagt ned sine kontorer. Samtidig har disse journalistenes arbeidsoppgaver blitt utvidet, fra først og fremst å dekke EU og EØS til også å dekke Europa som helhet. Samtidig som det har vært en nedbygging i Brussel, har det blitt et større innslag av journalister hjemme som dekker EØS-saker.

Nedgangen i antall norske journalister i Brussel skyldes først og fremst utfallet av folkevstemningen, men utviklingen er ikke helt særnorsk. I 2005 var det 1300 akkrediterte journalister i Brussel, mens det i dag er ca. 800 igjen. Finanskrisen, usikker økonomi i mediene og endret teknologi har bidratt til å redusere korrespondentkorpset. Brussel er likevel fortsatt blant de stedene i verden som har flest korrespondenter.

Norske journalisters kunnskaper om EØS er blandet. Mens noen har inngående kunnskap og stor erfaring på feltet, er nok det gjennomsnittlige kunnskapsnivået om Norges avtaler med EU ganske lavt.

Norsk medier bidrar til en viss grad til *fortielse*, i den forstand at den ikke speiler avtalenes viktighet og påvirkning på norsk politikk og samfunnsliv. Dette er ikke uten videre særnorsk, vi finner det samme i andre land. En undersøkelse av dekningen av EU i Danmark fant at også her var dekningen av EU fallende. Brussel og EU er på ett vis et enkelt sted å jobbe for journalistene. Det er stor åpenhet og utfordringen er snarere ikke å drukne i informasjon.

Samtidig er det strukturelle forhold som bidrar til å vanskeliggjøre dekningen av Norges forhold til EU. Liten politisk oppmerksomhet i Norge om EU/EØS-saker gir også liten mediedekning. Et viktig aspekt er at det er liten konflikt om de aller fleste europapolitiske saker. Medias dramaturgi er i stor grad knyttet til politiske kon-

flikter og kontroverser. Der det ikke er konflikt er det også mindre grunn til å dekke sakene. Et annet forhold som journalister fremhever er at Norge mangler egne politikere som inngår i maktspillet og beslutningene i EU.

Manglende norsk deltakelse i EUs organer påvirker også informasjonsflyten for mediene. Fordi norske politikere ikke har stemmerett og ikke har adgang til forhandlingene, blir det mindre innsyn og færre kilder for journalistene. I EFTA-systemet er det også liten åpenhet, og det er vanskelig å få informasjon om avveininger og prosesser enn i EU. Mens for eksempel svenske journalister i stor grad kan få tips og hjelp av hundrevis av svensker ansatt i EUs institusjoner og organisasjoner, har norske journalister ikke det samme uformelle nettverk. Norske journalister karakteriserer dette som en propp i informasjonsflyten. Samtidig er det fra politisk hold fremhevet at det er vanskelig å få på stoff om EU og EØS.¹⁵

Endelig fremheves det at kunnskapsnivået er lavt og at det ofte er teknisk kompliserte saker. En journalist bemerket at det er «vanskelig å lage en god sak når faktaboksen» er større enn artikkelen.

Dekningen av EØS-saker i mediene er ofte også *forsinket*. Sakene får først dekning når de når Norge, ofte etter at selve beslutningssituasjonen er over i EU. Dette er et strukturelt trekk ved EØS-avtalen og reflekterer at det tar tid fra EU fatter sine beslutninger til de samme beslutningene overføres og blir gjeldende for Norge. I praksis betyr dette at en sak ofte først blir aktuell politikk for norske beslutningstakere lang tid etter at EU har avsluttet sin beslutning. Fordi spørsmålet om EØS-relevans stort sett kommer opp etter at EU har fattet sin beslutning, er det gjerne vanskelig å ta opp saker i forkant. Norske politikere er forsiktige med å dele sitt syn på rettsaker før de er kommet til Norge. For mediene vanskeliggjør dette arbeidet med å dekke sakene på et tidlig tidspunkt.

Dekningen bidrar også til at det av og til skapes et *forvrengt* bilde. Kampene og kampanjene for ja eller nei til EU-medlemskap har alltid hatt bred dekning i norske media. I 1972 var de fleste norske journalister tilhengere av norsk medlemskap i EF. Det samme var trolig tilfellet i 1994. Muligens er det også slik i dag. Forvrengningen ligger først og fremst i at medlemskapsdebatten skygger for debatten om eksisterende tilknyt-

¹⁵ Kalsnes, B. og Øvrebø, O. A. (2009) Strutsepolitikk siden 1994 – Norske partiers EU-kompetanse på stedet hvil i 15 år. *MandagMorgen*, nr. 21.

ningsform. Dette blir blant annet synlig i valg og bruk av kommentatorer. Europabevegelsen og Nei til EU er gjerne de hyppigst brukte kommentatorene i media på ulike EØS-saker. Sakene i EØS blir dermed lest inn i medlemskapsdebatten, og det er på denne måten sakene også blir politisk og mediemessig interessante. Politiske partier blir i mindre grad utfordret. Det er også en viss tendens til at aviser som har sterke meninger om EU medlemskap, dekker saker om Norges avtaler med EU i større grad enn andre.

Det er mye bra dekning av EU og EØS i norske medier, og de har gitt viktige bidrag til norsk debatt. I enkelte medier og blant enkelte journalister er også kunnskapene svært gode. De bringer frem gode saker og frembringer skarpe analyser. Sett under ett synes det likevel som om media ikke har klart å spille sin samfunnsrolle til fulle. I hovedsak nedprioriterte de norske mediene feltet etter november 1994 og gikk over til en mer tradisjonell dekning av EU som utenriksstoff, mens Norges tilknytningsform og virkningene av avtalene med EU fikk lav nyhetsverdi.

12.4.2 EU og EØS i skolen

Den viktigste samfunnsinstitusjonen for å bygge kunnskap er skolen. Gjennom utdanningsløpet har man som mål at borgerne skal tilegne seg grunnleggende innsikter og ferdigheter. Læreplanen fastlegger mål og pensum for skoleverket. Utvalget har ikke foretatt noen fullstendig analyse av hvordan Norges avtaler med EU formidles til norske elever, men vi har sett nærmere på læreplaner og undervisningsmaterieell som benyttes.

Det generelle bildet er at Norges avtaler med EU i svært liten grad dekkes av skolen. I den grad Europa og Norges forhold til EU behandles, er det meste konsentrert om folkeavstemningene om norsk medlemskap. Perspektivet er utenrikspolitikkens.

Europa, EØS, EFTA eller EU er ikke eksplisitt nevnt som læringsmål i den obligatoriske skolegangen i Norge. Den generelle delen av læreplanene for samfunnsfag i den norske grunnskolen og videregående opplæring «ska gjere innsikt i det politiske systemet i Noreg og i det internasjonale samfunnet». ¹⁶ Frem til og med fjerde klasse er det også lite i læreplanen for samfunnsfag som tilsier at elever skal lære noe om politiske institusjoner. For elever fra og med femte til og med syvende trinn er ett av læremålene for samfunnskunnskap at elevene skal kunne «gjere døme på korleis Noreg

er med i internasjonalt samarbeid gjennom FN og andre organisasjoner, også internasjonalt urfolk-samarbeid». Samtidig har man som mål at elevene skal kunne «forklare skilnader mellom å leve i eit demokrati og i eit samfunn utan demokrati, og gjere greie for dei viktigaste maktinstitusjonane». I løpet av ungdomsskolen er det heller ikke noe eksplisitt mål om at elevene i samfunnsfag skal lære noe om Norges forhold til EU. Samtidig setter planene et mål om at elevene skal kunne «gjere greie for politiske institusjoner i Noreg og samanlikne dei med instutisjonar i andre land». Videre er det et mål at elevene skal kunne «gjere døme på og drøfte demokrati som styreform, gjere greie for politisk innverknad og maktfordeling i Noreg». Det gjøres klart at man har som mål at elevene skal kunne «beskrive hovudtrekk i norsk økonomi og korleis vår økonomi heng saman med den globale økonomien» Det er først læreplanen for samfunnsfag i videregående opplæring som til en viss grad retter søkelyset mot EU. Elevene skal kunne «gjere greie for EU sine mål og styringsorgan og diskutere Noreg sitt forhold til EU», og det heter også at elevene skal kunne «gjere døme på internasjonalt samarbeid og beskrive Noreg som internasjonal aktør».

I Sverige er det også lite i grunnskolen som peker mot EU og europeisk integrasjon. Det nærmeste en kommer er kanskje et generelt mål om at elevene skal få «kunnskaper om förhållanden i andra länder och därmed förmågan att reflektera över internationella relationer och internationellt samarbete». ¹⁷ Som i Norge er det første og fremst i læreplaner for den videregående opplæring for samfunnsfag at man finner konkrete referanser til EU. Her heter det at et viktig mål for samfunnsfag i videregående opplæring er «att belysa frågor som rör det politiska systemet nationellt och Sveriges roll som medlemsland i EU». ¹⁸ Dette innebærer at man stiller som mål at elevene etter avsluttet utdanning skal «ha kunnskaper om det politiska systemets funktion på lokal, regional, nationell och EU-nivå [og] kunna förstå hur man kan påverka politiska beslut på lokal, regional och nationell nivå, inom EU samt internationellt.» En rapport om Sverige, publisert av Skolverket i 2007, slo fast at EU-opplæringen på videregående nivå var varierende. Stort sett fant man undervisningen tilfredsstillende, men det ble pekt på at EU-kunnskap kunne ha kommet mer eksplisitt frem som formål gjennom læreplanene. ¹⁹

¹⁷ Skolverket (2000) *Kursplan för Samhällskunskap*.

¹⁸ Skolverket (2008) *Statens skolverks författningssamling*, SKOLFS 2008: 10.

¹⁶ Kunnskapsdepartementet (2010) *Læreplan i samfunnsfag*.

Den danske læreplanen for samfunnsfag er i enda større grad rettet mot at landet er en del av EU. I den danske læreplanen for samfunnsfag i ungdomsskolen heter det at elever etter endt skolegang skal kunne «redegøre for hovedtræk i det danske politiske system og dets historie og reflektere over samspillet mellom de politiske beslutningsprosesser i EU og Danmark i et demokratisk perspektiv [og] reflektere over egen rolle som borger i Danmark og EU og som deltager i et globalt samfunn».²⁰ For videregående opplæring skal elevene kunne «undersøge og dokumentere et politikområde, herunder betydningen af EU og globale forhold [og] forklare begivenheder og utviklingstendenser i det internasjonale system og diskutere Danmarks handlemuligheder». Temaer som skal utgjøre deres kjernestoff er blant annet «magt- og demokratiopfattelser nasjonalt, regionalt og globalt, herunder betydningen af rettsystemet [...] forskjellige typer politiske systemer, herunder EU [...] Danmarks suverenitet og handlemuligheder [...] aktører, magt, sikkerhet, konflikter og integration i Europa og internasjonalt».²¹ I Danmark kommer EU klart frem som læringsmål i både grunnskolen og videregående opplæring når det gjelder samfunnskunnskap.

Det er som vi ser tydelig variasjon mellom de nordiske landene i læreplanenes omfang og innhold når det gjelder EU. I Norge omtales EU, europeisk integrasjon og tilknytningsformen mindre enn i de andre landene. Innholdsmessig er EU og Norges tilknytningsform også i større grad fremstilt som et internasjonalt forhold, mens dette i de andre landene i større grad blir fremstilt som en del av innenrikspolitikken, som har betydning for styringen og samfunnsutviklingen. Mønsteret kan også forstås i lys av identitetsdebatten. I en sammenlignende analyse av læreplanene i 1993 ble det observert at de norske var mer nasjonalt opptatt enn i andre nordiske land.²² Den gang ble det observert at man i Norge vektlegger det norske, i Sverige vektlegger man det nordiske, mens det i Danmark er et mer europeisk perspektiv. Noe av de samme tendenser gjenfinnes i dag.

Vi har også gjennomgått behandlingen av Norges avtaler med EU i de største og hyppigst

brukte læreverkene i samfunnsfag i den videregående skole. Vi har sett på seks av lærebøkene.²³ Bøkene er i stor grad lagt opp etter læreplanens målsetninger. EU og EØS omtales i hovedsak under temaet internasjonale forhold.

Læreplanen fastslår at elevene skal kunne redegjøre for EUs mål og styringsorganer. Bøkene bruker mellom tre og fem sider på beskrivelse av EU. Omtalen inngår under avsnitt om internasjonale forhold og internasjonalt samarbeid, gjerne i forbindelse med omtale av WTO og som eksempel på internasjonal frihandel og globalisering. Som politisk system omtales EU i hovedsak som en overnasjonal organisasjon. Styringsorganene i EU beskrives kort. Sentralbanken nevnes ikke som en sentral institusjon i noen av bøkene, og en av bøkene har utelatt EU-domstolen. Ingen av læremidlene tar opp sammenvevingen mellom nasjonal og internasjonal politikk.

Ifølge læreplanen skal elevene kunne diskutere Norges forhold til EU. Omtalen av dette er først og fremst knyttet til folkeavstemningene i 1972 og 1994. Bøkene vier liten plass til EØS og Norges løpende forhold til EU etter 1994. De fleste bøkene vier under en halv side til dette. Avtalene omtales også i liten grad andre steder i bøkene, men noen av bøkene omtaler EØS under økonomisk utenrikspolitikk eller demokrati og styringsproblemer relatert til globalisering. I hovedsak omtales verken EU eller EØS under avsnittene om den norske styringsformen. To av bøkene nevner at Stortinget godkjenner EU-lover før de implementeres i norsk lovgivning, men det forklares som en nedstrømsprosess der EU sender over lover som tas rett inn i norsk lovgivning.

I den grad EØS-avtalen omtales, karakteriseres den som et «halvt EU-medlemskap» og «et slags økonomisk medlemskap i EU», men behandles lite i dybden. Selve innholdet i avtalene blir ikke utdypet. Bare to av bøkene refererer til de grunnleggende fire frihetene, mens de andre bøkene i hovedsak fokuserer på fri bevegelse og markedstilgang. To av bøkene skriver at EØS-avtalen også omfatter områder som utdanning, forskning og sosiale spørsmål. EFTA omtales stort sett ikke.

EØS behandles først og fremst som en konfliktsak, der flere av bøkene velger å gi elevene informasjon om EU og EØS gjennom å presentere ja- og nei-bevegelsens argumenter for og imot

¹⁹ Skolverket (2007) *EU-undervisningen i gymnasieskolan*.

²⁰ Undervisningsministeriet (2009) *Bekendtgørelse om formål, trin- og slutmål for folkeskolens fag og emner (Fælles Mål)*, BEK nr 748 af 13/07/2009.

²¹ Undervisningsministeriet (2010) *Bekendtgørelse af lov om uddannelsen til studentereksamen (stx) (gymnasieloven)*, LBK nr 860 af 05/07/2010.

²² Tønnesson, S. (1993) Norden speiler seg: Identitetsdebatten 1986-93, *Historisk Tidsskrift*, vol. 3.

²³ Fokus: *samfunnsfag* (Aschehoug), *Ny agenda* (Cappelen Damm), *Radat* (Cappelen Damm), *Samfunnsfag* (Gyldendal), *Standpunkt* (Cappelen Damm) og *Streif* (Samlaget). Fokus: *samfunnsfag* er markedsleder og *Ny agenda* er et lite hakk foran de øvrige bøkene som er noenlunde like store

medlemskap. Bildene som brukes i tilknytning til teksten fokuserer på grenseoverganger og folkeavstemningene i Norge, med bilder fra folkeavstemningene og demonstrasjoner og logoene til ja- og nei-bevegelsen. Elevoppgavene innebærer blant annet å finne de norske partienes EU-standpunkt og argumentasjon for eller imot et norsk EU-medlemskap.

De aller fleste bøkene har også nettressurser som man får tilgang til ved kjøp av bøkene, og her kan man blant annet finne ytterligere informasjon om den norske EU-debatten og lenker til nettsteder med mer informasjon om partienes EU-standpunkter. Quiz og andre oppgaver som er laget for at elevene skal kunne teste egen kunnskap, er i stor grad rettet mot EU og medlemslandene, ikke EØS. Noen av disse oppgavene inneholder feil og unøyaktigheter, eksempelvis hevdes det at Polen, Sverige og Østerrike ikke er medlem i EØS, mens EØS jo faktisk består av både de 27 EU-landene og de tre EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein.

Innenfor universiteter og høyskoler er det etter hvert vokst frem noen mer spesialiserte læreprogrammer både på bachelor- og masternivå. Europakunnskap og kunnskap om Norges avtaler med EU er til en viss grad også integrert i den alminnelige utdanningen innenfor jus, statsvitenskap og historie. Det finnes noe norsk læremateriell, spesielt innenfor jus, og til en viss grad også innenfor statsvitenskap og historie. Men en stor del av undervisningen bygger på internasjonal litteratur. Det er også få studieopplegg som har EØS og Norges avtaler med EU som tema.

12.4.3 Europaforskning

Det er mange måter å tenke om begrepet europaforskning. Det kan være forskning om Europas land og folk eller det kan være forskning om EU og europeisk integrasjon og dens virkninger. Her skal vi legge vekt på det sistnevnte.²⁴

Norsk europaforskning begynte i forbindelse med folkeavstemningen i 1972, men utviklet seg særlig etter midten av 1990-tallet.²⁵ Den har siden vært relativt omfattende og har hatt høy kvalitet, i den forstand at den både begrepsmessig, teoretisk og empirisk har gitt bidrag til internasjonal forskning. Flere av de norske arbeidene har vært hyppig sitert.

Norsk europaforskning bidro også til det internasjonale skifte i litteraturen der EU i økende

grad ble sett på og analysert som et politisk system. Oppmerksomheten ble dessuten tidlig rettet mot virkningene av europeisk integrasjon og styringssystemer. Slik sett traff satte den norske forskningen sitt preg på en internasjonal strømning.

Tematisk har norsk europaforskning vært opp-tatt av grunnlagsproblemer knyttet til nasjonalstaten, demokrati, politisk og administrative orden, forholdet mellom rett og politikk, forholdet mellom stabilitet, endring og transformasjon, betingelser for styring og endring med mer. Forskningen har i stor grad bygd på og sprunget ut av etablerte faglige tradisjoner som allerede var sterke i Norge. Det fins noen få brede europaforskningsmiljøer, samt noen spesialiserte forskningsgrupper innenfor temaer som offentlig forvaltning og administrasjon, arbeidsinnvandring og velferdsstat, utenrikspolitikk og justispolitikken.

Norsk europaforskning har også i de siste femten årene vært vevd tett inn i internasjonale nettverk. Forskningsrådets stasing på ARENA ble lagt merke til langt utenfor Norges grenser og var en av årsakene til at det ble et lignende program i Tyskland (Regieren in Europa) og Storbritannia (One Europe or Several). Senere har norske miljøer, og spesielt ARENA, vært sentrale i store EU-finansierte nettverk som CIDEL, CONNEX og RECON.

Forskningen har gitt nyttige bidrag til norsk samfunnsliv. Den aller viktigste mekanismen for formidling har vært gjennom undervisning og utdanning. Mange av de som i dag fyller viktige roller i norsk forvaltning og næringsliv har lært om EU/EØS enten direkte eller indirekte fra forskningsmiljøene.

For det andre har forskningen gitt vesentlige bidrag til politikktutforming og politikktutvikling på en rekke områder, innenfor alt fra rettsvitenskap, arbeidslivsforskning, forvaltningsutvikling til endringer i utenrikspolitiske og forsvarspolitiske orienteringer. Forskningsmiljøene har på denne

²⁴ Program- og forskningssamarbeidet med EU omtales ikke her.

²⁵ For analyse av deler av europaforskningen se blant annet: Bergmann, E., Eliassen, K. A. og Sjøvaag, M. (2012) *The Study of European Union Seen From Outside: European Integration Studies in Norway and Iceland 1990 – 2010* i Federiga Bindi (red) (endelig tittel og utgiver ukjent); Groenendijk, N. mfl. (2009) *The Netherlands and Norway: Strong in Governance Research*, i Beate Kohler-Koch og Fabrice Larat (red) *European Multi-level Governance Contrasting Images in National Research*, Edward Elgar Publishing; Olsen, J. P. Sverdrup, U. og Veggeland, F. (1997) *A Survey of Current Research in Norwegian Political Science Research on European Integration and Co-operation: 1994-97*, i Azzi, G. C. (red) *Survey of Current Political research on European integration Worldwide*, International Political Science Association.

måten gitt et betydelig tilskudd til europapolitikens kunnskapsgrunnlag.

Norske europaforskere har også bidratt til å berike det norske ordskiftet og offentlig debatt om ulike europapolitiske spørsmål. Dette har vært et av de dypeste konfliktspørsmålene i norsk politikk, med stor grad av polarisering og høy grad av mistillit mellom partene. Europaforskningen har gitt et bedre faglig grunnlag for debatt, analyse og politikktutforming.

Til forskjell fra andre land kan det synes som om norsk europaforskning har hatt noen særtrekk. For det første har klassiske norske temaer eller interesser i europapolitikken, slik som fiske- og energipolitikk, vært viet relativt liten oppmerksomhet. For det andre er det noen få fag som har dominert. Forskningsinteressen har vært størst innenfor statsvitenskap og juss. For det tredje har europamiljøene i Norge i stor grad blitt bygd opp gjennom senterdannelser som til dels har ligget utenfor eller på siden av de etablerte universitetene. De klassiske universitetsinstituttene har i mindre grad vært opptatt av denne forskningen.

Sett i ettertid er det liten tvil om at myndighetenes og Norges forskningsråds langsiktige satsing på europaforskning har gitt resultater. Satsingen har bidratt til at det er bygd opp gode faglige miljøer med en viss kritisk masse, som har levert vitenskapelige bidrag. Forskningsmiljøene har vært med på å internasjonalisere norsk forskning og har gitt viktige direkte og indirekte bidrag til å styrke europapolitikens kunnskapsgrunnlag i Norge. Det er bygd opp kompetanse for videre forskerutdanning. De norske fagmiljøene er samtidig små og sårbare for utskiftninger og endringer.

En av de viktigste langsiktige satsingene var ARENA-programmet som varte i ti år. Deler av miljøet er siden blitt et senter ved Universitetet i Oslo. Europaforskning var også et av de utvalgte og prioriterte områdene i Forskningsmeldingen fra 2005.²⁶ Det ble derfor utviklet en ny satsing kalt «Europa i endring», som i dag rommer forskning blant annet om EU og studier av politiske endringsprosesser i Europa. Fase 2 av prosjektet skal starte i 2013. Ut over denne satsingen er det i dag få myndighetsinitiativ. Satsingen har også en ganske liten økonomisk ramme. I St.meld. nr. 23 (2005–2006) «Om gjennomføring av europapolitikken» ble det lagt stor vekt på å videreutvikle kunnskapsgrunnlaget for en aktiv europapolitikk, blant annet gjennom et «kompetanseløft». Det set-

tes også av en beskjeden årlig ramme til forskning om Europa fra Utenriksdepartementet.

Dette Utvalget er et forskningsbasert og bredt sammensatt utvalg som skal gjennomgå Norges avtaler med EU. I så henseende er dette et utvalg som består av forskere, gjør forskning, bygger på forskning og bestiller forskning. Utvalgets aktiviteter har også fungert som en møteplass for forskere, brukere og publikum. Vår erfaring er at det i løpet av de ti til femten siste årene er bygd opp en betydelig kompetanse på området. Samtidig er mye av kunnskapen spesialisert. Det finnes få felles databaser eller datasett, og det er liten grad av kryssreferanser. Med noen hederlige unntak er det få forsøk på synteser eller mer overordede perspektiver som går ut over eget saksfelt. Det finnes fortsatt en rekke områder der det forskningsmessige grunnlaget er tynt, og det er stor forskjell mellom ulike disipliner.

Flere departementer har understreket behovet for en fortsatt og forsterket innsats for europaforskning. Norge er i en spesielt krevende situasjon siden landet både er utenfor og innenfor samarbeidet. Nye styringsformer i EU påvirker handlingsrommet på mange områder i Norge. Kunnskapsnivået i den norske forvaltningen og i samfunnet ellers er også variabelt. Det er derfor av stor betydning for den løpende politiske håndteringen at kunnskapsgrunnlaget om EU og Norges forhold til EU styrkes. Virkningene av EU og integrasjonen er merkbare både i tider med stor dynamikk og integrasjon og i perioder med kriser og stagnasjon.

12.5 EU og Europa i norsk identitetsdebatt

Selvforståelse og nasjonal identitetsfølelse har alltid vært og er fortsatt viktige elementer i nasjonal europadebatt – i Norge som i de fleste andre europeiske land.

I mange EU-land har det i de siste tiårene pågått en omfattende debatt om europeisk identitet.²⁷ Et av de sentrale spørsmålene har vært om politisk og økonomisk integrasjon også vil, eller må, følges av en eller annen form for felles europeisk identitet, tilhørighet eller fellesskapsfølelse. Et annet har vært å undersøke hvorvidt en slik felles identitet eller tilhørighet finnes, og hvordan

²⁶ St.meld. nr. 20 (2004–2005) *Vilje til forskning*.

²⁷ Se for eksempel Kohli, M. (2000) *The Battlegrounds of European Identity*, *European Societies*, vol. 2, nr. 2 og Cheekel, J. T. og Katzenstein, P. J. (red) (2009) *European Identity*, Cambridge University Press.

den eventuelt skapes, utvikles og endres. Et tredje spørsmål har vært knyttet til forholdet mellom lokal, nasjonal og eventuelt europeisk identitet. Kan man være europeer og svensk samtidig? Et fjerde spørsmål har vært i hvilken grad EU er bærer og skaper av en eventuell slik europeisk identitet. EU har drevet frem ulike former for identitetsskapende arbeid gjennom flagg, symboler, utstillinger med mer, men viktigere er EUs arbeid for å utvikle et europeisk unionsborgerskap med rettigheter og plikter.

Forskningslitteraturen gir ikke entydige svar på disse spørsmålene, og det er betydelig variasjon i teoretiske perspektiver og metoder. En hovedobservasjon er likevel at europeisk identitet ikke nødvendigvis står i motsetning til nasjonal eller lokal identitet og tilhørighet. Det er også klart at behovet for tilhørighet, tillit og felles identitet er større i et system som driver med omfordeling og skattlegging enn et system som har en mer begrenset dagsorden. Fraværet av et felles språk og en felles europeisk offentlighet spiller også en rolle for det europeiske samarbeidet. Identiteter er relasjonelle og finnes ikke i entall, men i flertall. Det finnes derfor ikke én europeisk identitet på samme måte som det heller ikke finnes ett Europa eller ett Norge. Dersom blikket heves og europeere sammenlignes med amerikanere, kinesere, japanere eller indere blir perspektivet et annet og vi ser andre kulturelle markører og legger vekt på andre verdier og syn.

Et annet aspekt er knyttet til den samfunnsmessige integrasjonen i Europa. I denne utredningen har Utvalget lagt særlig vekt på å kartlegge hvordan rettsregler, markeder og politiske nettverk er utviklet og vevet sammen. Samtidig er det liten tvil om at slik integrasjon ikke kunne ha skjedd uten at den også løp sammen med og ble understøttet av en eller annen form for samfunnsmessig integrasjon.

I sin bok om europeisk identitet fremhever Neil Fliegstein nettopp hvordan den europeiske integrasjonsprosessen har bidratt til å skape et europeisk samfunn og dermed også europeere.²⁸ Gjennom europeisk integrasjon er det skapt markeder og nettverk innenfor utdanning, næringsliv, politikk, fotball og sport, interesseorganisasjoner, telekommunikasjon, forbrukeradferd og mye, mye mer – som påvirker hverdagen til de fleste. Disse europeiske nettverkene og markedene er også annerledes i sin form og funksjon enn dem man finner i USA og i Asia. Ifølge Fliegstein er det

slående hvor lite europeere kjenner til at de faktisk er europeiserte.

Undersøkelser av det sosiale grunnlaget for europeisk integrasjon som legger vekt på klasse, ulikhet, nettverk, sosiale skillelinjer og mobilitet, supplerer studier av kultur og identitet. Studier av hvordan europeere reiser, arbeider, studerer og pensjonerer seg, kjøper eiendom i utlandet, foretar grensehandel og inngår ekteskap bidrar også til å kaste lys over hvordan europeisk integrasjon påvirker borgernes hverdag.²⁹ Mens studier av identitet kan vise at briter er euroskeptiske, vil slike sosiologiske studier vise at britene er blant de meste entusiastiske når det kommer til å kjøpe feriesteder i Italia og Frankrike, og at de har vært blant de mest villige til å åpne sine arbeidsmarkeder for borgere fra andre EU-land.

For norsk europadebatt har identitet historisk sett spilt en stor rolle. Selvfølgelig og identitet var et grunntema i forbindelse med folkeavstemningene i 1972 og 1994. Symboler og begreper knyttet an til ulike sider ved norsk identitet, som for eksempel begrepene «union», og «annerledesland». EU-spørsmålet handlet ikke bare om fremtiden til Norge, men i minst like stor grad om selvfølgelig og identitet. Mens ja-siden brukte historien for å ironisere over det nasjonale og «nisse-lua», brukte nei-siden historien i et motmaktsperspektiv, gjennom å trekke frem unionen med Sverige og motstandshistorien i 1972.³⁰

Europas og EUs rolle i norsk identitetsdannelse er et stort tema. Utvalget har innhentet en ekstern utredning for å belyse temaet, og arrangerte også et åpent debattmøte om dette vinteren 2011. I den eksterne utredningen fremheves det ambivalente forholdet mellom Norge og Europa.³¹ På den ene side regnes Norge geografisk og historisk med til Europa, noe som skulle tilsi at nordmenn også var europeere. På den andre side fremstår Europa i perioder som en «andre» for den norske identitetskonstruksjonen, altså som kontrast til norskheten.

Selv om det har vært en stor internasjonal fagdebatt om europeisk identitet har denne i liten grad preget norske fagmiljøer de siste femten år. På 1990-tallet kom det riktignok en serie studier av Europas og resten av verdens plass i samtidig norsk nasjonsbygging. På 2000-tallet falt imidler-

²⁸ Fliegstein, N. (2008) *Euroclash: the EU, European Identity and the Future of Europe*, Oxford University Press.

²⁹ Favell, A. og Guiraudon, V. (2009) The Sociology of the European Union, *European Union Politics*, vol. 10, nr. 4.

³⁰ Esborg, L. (2008) *Det norske nei til EU. En studie av motmakt som kulturell praksis*, doktoravhandling, Universitetet i Oslo.

³¹ Eriksen, T. H. og Neumann, I. B. (2011) *Norsk identitet og Europa*, Europautredningen, rapport nr. 2.

tid Europas rolle ut av norsk identitetsdebatt. I stedet ble det i faglitteraturen lagt vekt på innvandringens og resten av verdens, og da spesielt islams rolle som konstitutiv andre for norsk identitet. Det har på denne måten siden 1994 foregått en forskyvning bort fra EU og Europa i den nasjonale identitetsforskningen – samtidig som Norge reelt sett har blitt stadig tettere knyttet til EU og Europa.

I rapporten fremheves også at det er en skarp kontrast mellom de sterke identitetsmessige følelsene spørsmålet om EU-medlemskap har skapt, og de svake identitetsmessige følelsene som skapes av EØS og de andre avtalene Norge har med EU. Mens den gradvise funksjonelle integrasjonen innenfor EØS går ganske upåaktet hen og ikke gjøres til noe identitetsspørsmål, var spørsmålet om EU-medlemskap i årene opp til 1994 et brennende identitetsmessig spørsmål. Symbolene som var fremme i EU debatten i 1994 er også i liten grad aktivert i den løpende europadebatten etter 1994. I den grad det finnes identitetsmessige begreper er vel forestillingen om «det nasjonale kompromisset» det som står sterkest.

Rapporten legger vekt på at Europa i de siste femten årene har blitt mindre viktig for norsk identitetsdannelse, til tross for EØS-medlemskapet. Europa er ikke lenger en integrert del av det norske selvbildet eller dets signifikante andre. Spissformulert hevdes det at «Først og fremst er Norge rikt. Det sosiale konfliktnivået er minimalt sammenlignet med praktisk talt et hvilket som helst annet sted. Verden utenfor er langt borte, så langt at man for lengst har mistet den av syne. Den lever videre takket være ekskursions og fortellinger. Europa inngår ikke i disse fortellingene.»

En lignende observasjon finner man i en nylig studie av oppfatninger av EU blant norske intellektuelle.³² Her påpekes det at ordskiftet i Norge preges av at historie, kultur og samfunn beskrives og analyseres innenfor en nasjonal horisont. Oppmerksomhet er gjerne på Norge som nasjon og nasjonalstat enten alene eller sammenlignet med andre nasjoner eller nasjonalstater. Europa og europeiske enheter, slik som EU, blir tonet ned. Alt i alt finner forfatterne at norsk intellektuell debatt om EU er en ganske selvrefererende nasjonal debatt. Få av diskusjonene trekker veksler på ordskiftet i andre europeiske land.

Samtidig som EU er tonet ned i norsk samfunnsdebatt og akademisk diskusjon etter 1994, er det åpenbart at den samfunnsmessige integrasjo-



Figur 12.11 Identitet

EU og Europa har ikke spilt noen fremtredende rolle i norsk identitetsdebatt etter 1994.

Tegning: Hallvard Skauge/Dagens Næringsliv

nen mellom Norge og EU har økt kraftig. EØS-avtalen og de andre avtalene har bidratt til dette. Et stort antall nordmenn har studert, arbeidet eller pensjonert seg i et EU land. Mange har ferieboliger i Spania eller i andre EU-land. I alle deler av det norske samfunn finner vi et stort innslag av arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa. De aller fleste nordmenn har hatt bilen sin på EU-kontroll.

Gradvis siger EU og EØS-avtalens regler inn i folks hverdag. Europeisk integrasjon blir hverdagsliggjort. EU/EØS-regler, rettigheter og muligheter blir tatt for gitt. Eventuelle tilpasninger og justeringer er foretatt og borgere og bedrifter opererer innenfor det nye regelsettet. Over tid blir det ofte også vanskelig, og gjerne også irrelevant, å vite hvor reglene opprinnelig kommer fra.³³ Nye generasjoner kommer til og de kjenner egentlig ikke en annen hverdag enn den EØS-avtalen og de andre avtalene med EU har skapt. Det blir stadig vanskeligere å forestille seg hvordan ting egentlig var forut for at disse avtalene trådte i kraft.

³³ Som vist i kapittel 7 kan det være vanskelig å identifisere hvilke lover og regler som er kommet gjennom EU/EØS og hvilke som er utformet av norsk lovgiver på vanlig måte. Dersom EU/EØS-reglene gjennomføres ordentlig vil de gli sømløst inn som en naturlig del av norsk rett. Av de ca. 600 lovene som er inntatt i «Norges Lover» er det ca. 170 som helt eller delvis inneholder EU/EØS-rett, men dette er ikke mulig å identifisere annet enn gjennom fotnoter og heller ikke alltid der.

³² Fossum, J. E. og Holst, C. (2009) Norske intellektuelles syn på EU, *Internasjonal Politikk*. vol. 67, nr. 3.

Siden 1994 har det også rent politisk-ideologisk vært en omfattende tilnærming mellom EU og Norge. Både EU og norsk politikk har gradvis utviklet seg og er i dag helt lik eller svært lik innenfor en rekke områder, for eksempel miljø og klima, fredsarbeid, bistand og sosiale spørsmål. Mange av de identitetstrekk og samfunnsproblemer som gjerne diskuteres som rent norske fenomener er i realiteten varianter av felles europeiske (eller vesteuropeiske) spørsmål, som for eksempel innvandring, likestilling, velferdsstat, demokrati med mer.

Et annet forhold som trolig også har innflytelse på selvforståelse, identitet og forholdet til EU, er Norges nye rikdom. I perioden har Norge gått fra å være et ganske rikt europeisk land til å bli et svært rikt europeisk land. Gjennom store inntekter fra olje- og gassvirksomhet har Norge og norsk økonomi vokst. Statens Pensjonsfond Utland (oljefondet) har blitt en europeisk og global storinvestor. Arbeidsløsheten er nå lavere i Norge enn i våre naboland og lavere enn i EU, spesielt i forhold til flere av de søreuropeiske landene. Mens mange europeiske land sliter med stor gjeld og underskudd i statsbudsjettene, har Norge store overskudd. Det er all mulig grunn til å tro at denne nye rikdommen også har påvirket Norge og nordmenns selvforståelse. Synet på avhengighets- og maktforhold er i endring, og det er lett å se kimen til økt norsk selvtilfredshet. I lys av denne nyrikheten kan man også høre utsagn som at «Norge trenger ikke EU». Om noe, er det EU som trenger Norge.»³⁴ Dette kommer samtidig som Norge reelt sett er tettere tilknyttet EU enn noen gang tidligere og tilpasser seg utviklingen i EU på stadig nye områder – fra økonomi og handel til sosiale spørsmål, arbeidsmarked, innvandringspolitikk, politisamarbeid, sikkerhetspolitikk og mye mer.

12.6 Avsluttende merknader

Utvalget viser til at EØS, Schengen og de andre avtalene med EU gjennom perioden 1994–2011 har fungert som et kompromiss og bidratt til å etablere en tilsynelatende konsensus i norsk europapolitikk.

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot ser klare positive sider ved dette. EU-spør-

målet var og er splittende. EØS synes å virke samlende og har gjort det lettere å etablere styringsdyktige og stabile flertall. Det er i Norges interesse å ha en forutsigbar og stabil ramme for å håndtere det stadig bredere og dypere forholdet til EU. På tross av spenningene og mistroen i EU-saken, har man klart å etablere dette gjennom den særlige tilknytningsformen som EØS, Schengen m.m. utgjør.

Utvalget mener samtidig at kompromisset har bidratt til å legge et lokk på politisk europadebatt og til å dekke over den omfattende løpende tilpassingen til EU. Fordi tilknytningsformen er et kompromiss, skaper den ikke politisk konflikt, og dermed heller ikke politisk engasjement eller interesse. De politiske ansvarsforholdene utydeliggjøres. Selvmordsparagrafer og selvbindingsregler har trolig direkte eller indirekte bidratt til å svekke viljen og muligheten til en løpende demokratisk og kritisk debatt om Norges forhold til EU. Partiene har ofte mer å tape enn å vinne på å diskutere Norges avtaler med EU.

Utvalget mener at denne dempende effekten er såpass sterk at man kan diskutere om det i det hele tatt kan sies å ha vært noen fungerende demokratisk offentlighet rundt Norges faktiske forhold til EU i store deler av perioden 1994–2011.

Utvalget fremhever den viktige rollen som organisasjonene Nei til EU og Europabevegelsen spiller i norsk europadebatt, men en kan samtidig spørre seg om deres rolle tidvis bidrar til å fritta partiene og politikerne for deres ansvar og plikt til å sette seg inn i sakene og føre disse frem på et tidlig tidspunkt. Videre bidrar organisasjonene til å videreføre de steile frontene fra 1994 og til at det er vanskelig nøytralt å drøfte Norges eksisterende forhold til EU uten å skjule til det underliggende spørsmålet om ja eller nei til fullt EU-medlemskap. Samtidig preges debatten om EØS-avtalen av at det ofte er Nei til EU og de EØS-skeptiske partiene som diskuterer EØS-avtalen, mens tilhengerne ofte er mer passive. Fordeler og ulemper blir dermed ikke belyst og diskutert i sin fulle bredde.

Utvalget registrerer at det er betydelig avstand mellom utviklingen i Norges forhold til EU og hva folk synes å vite om dette. Mens nye stortingsflertall og skiftende regjeringer i realiteten knytter Norge stadig tettere opp mot EU, er det liten offentlig debatt og tilsynelatende relativt liten kunnskap om dette. Samtidig synes det som om avtalene med EU har støtte i befolkningen. Holdningene i opinionen tyder på at EØS-avtalen har fungert som et kompromiss i en vanskelig sak i norsk politikk. Det har den gjort helt siden dagen

³⁴ Langeland, H., Ingen norsk snarvei til EU, *Aftenposten* 21.11.11.

etter folkeavstemningen om EU i november 1994, og det gjør den fortsatt. Hvordan dette kompromisset over tid virker inn på det underliggende EU-spørsmålet er mer usikkert, og her kan man oppstille ulike hypoteser. På den ene siden kan man tenke seg at motsetningene i EU-saken lever videre, med steile fronter og EØS som et vedvarende, men skjørt kompromiss. På den andre side kan man også tenke seg at det å leve med et slikt kompromiss over tid bidrar til å endre dynamikken i europadebatten, slik at motsetningene blir svakere og frontene mindre steile.

Utvalget viser til at mediedekningen om Norges løpende tilknytning til EU er relativt beskjeden. I enkeltsaker har det tidvis vært forholdsvis stor dekning, og mediene har også i en rekke saker frembragt saksinformasjon og kunnskap. Men nyheter om EØS og Norges avtaler har likevel liten plass i det daglige nyhetsbildet, og mindre enn EU-tilpasningens samfunnsmessige betydning skulle tilsi.

Utvalget viser til at observasjonene av hvordan den løpende EU-tilpasningen har vært stilltiende akseptert uten særlig friksjon i norsk offentlighet stemmer godt med hvordan vi i kapittel 11 har sett at europapolitikken håndteres på Stortinget, der de aller fleste EU/EØS-sakene går gjennom uten særlig debatt, og der de aller fleste nye tilpasningene til EU vedtas enstemmig.

Utvalget vil understreke at manglende kunnskap og debatt i europapolitikken er en demokratisk svakhet og kan bidra til at velgerne ikke vet hvor integrert Norge egentlig er til EU. Det er derfor behov for et stort og seriøst kunnskapsløft i norsk skole om hva slags forhold Norge har til EU og hvordan man er tilknyttet og ikke tilknyttet de europeiske integrasjonsprosessene.

Utvalget vil videre understreke at det er behov for videre samfunnsvitenskapelig forskning, formidling og debatt om Norges løpende forhold til EU – og at dette er en type kompetanseoppbygging som krever satsing over tid og langvarige og stabile rammer. Dette er nødvendig både for å oppnå erkjennelse om viktige samfunnsmessige spørsmål, for å skape grunnlag for en kunnskapsbasert offentlig debatt, og for å utvikle den kompetansen som er nødvendig for at det norske samfunn og norske ansvarlige myndigheter på en god måte skal kunne håndtere Norges kompliserte og krevende forhold til EU.

Utvalget viser til at europapolitikken og europadebatten også har en viktig side mot identitet

og følelse av fellesskap og tilhørighet. Mens spørsmålet om medlemskap i EU reiste en opphetet identitetsdebatt tidlig på 1990-tallet, synes ikke den senere løpende norske tilpasningen til EU innenfor rammene av EØS, Schengen m.m. å vekke de samme sterke identitetsmessige følelsene. Samtidig har det i hele perioden 1992–2011 foregått en betydelig samfunnsmessig europeisering. Gradvis siger EU og EØS-avtalens regler og bestemmelser inn i folks hverdag. Europeisk integrasjon blir hverdagsliggjort. EU/EØS-regler, rettigheter og muligheter blir tatt for gitt.

Utvalget viser til Grunnlovens § 100 siste ledd, der det heter at «det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale». Slik dette er tenkt, er det ikke ment bare som en løs prinsipplærning, men som en politisk forpliktelse for statens myndigheter til konkret å legge til rette for offentlig debatt gjennom forskjellige former for tiltak. Norges tette og løpende forhold til EU er blant de samfunnsområdene der denne forpliktelsen er påkrevd.

Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad, viser til at debattsituasjonen omkring EØS preges av at kritiske synspunkter – også om konkrete detaljspørsmål – svært ofte bare møtes med innvendingen «men vi trenger EØS for få solgt vårene våre». Det fører til at fordeler og ulemper ved EØS-avtalen systematisk får mindre oppmerksomhet enn de ellers ville fått – og blir mindre diskutert enn de ellers ville blitt.

Dette medlem ser det som en svakhet at få undervisningsopplegg på høyskole- og universitetsnivå har EØS som sitt hovedtema. EØS blir vanligvis studert innen rammen av integrasjonsteorier på relativt generelt nivå og ut fra et hovedperspektiv om at europeisk integrasjon er en historisk uavvendelig prosess der det historisk spesifikke traktatgrunnlaget for integrasjonen ikke problematiseres.

Dette medlem påpeker at det har betydning for følelsen av fellesskap og tilhørighet omkring europapolitikken at flere omstridte EU-rettsaker har lav legitimitet i deler av det norske samfunnet. Legitimiteten er særlig lav der hvor få eller ingen partier ville ha fremmet tilsvarende rettsaker som forslag til norsk lov hvis Norge ikke var bundet opp av EØS-avtalen. I tillegg opplever mange at EØS detaljregulerer forhold som det burde vært overlatt til norske myndigheter.

Kapittel 13

Andre parters syn på Norges avtaler med EU

13.1 Hovedtrekk

Norsk europadebatt handler naturlig nok mest om Norge og Norges forhold til EU. Det samme perspektivet preger det mandatet Utvalget er gitt, som først og fremst ber om en utredning og analyse av hvilke virkninger EØS, Schengen og de andre avtalene med EU har hatt for norsk økonomi, politikk og samfunnsliv.

Samtidig er dette avtaler som også har andre parter. For det første er EU som organisasjon part, og i EU-institusjonene er det også oppfatninger om avtaleforholdet, som ikke nødvendigvis er sammenfallende med norsk syn og selvforståelse. For det andre er det en lang rekke andre land som deltar, og som er like mye medlemmer av EØS, Schengen m.m. som Norge. EØS-avtalen omfatter i dag til sammen 30 stater, hvorav både de tre EFTA-statene og de 27 EU-statene formelt er «EØS-stater». Schengen-avtalen omfatter etter de siste utvidelsene 26 stater, hvorav 22 EU-stater samt Island, Liechtenstein, Norge og Sveits. Videre er det andre europeiske tredjeland som opp gjennom årene har vurdert EØS som en mulig alternativ form for tilknytning til EU, og slike prosesser foregår også i dag.

Dette er sjelden særlig fremme i norsk europadebatt, der det er en tendens til å se på EØS-avtalen som en «norsk» avtale, som utvikler seg i et samspill mellom Norge og EU, og som omtales og vurderes ut fra et norsk interesseperspektiv.

Selv i et slikt norsk perspektiv er det imidlertid viktig å vite hvordan EØS og de andre avtalene oppfattes av andre. Det er særlig tre grunner til dette. For det første selvinnsikt. Gjennom å se hvordan Norges avtaler med EU fremstår for andre kan man få nye perspektiver og dypere erkjennelse av hva slags tilknytningsform dette egentlig er. For det andre er det av daglig direkte betydning for utviklingen av EØS og de andre avtalene hvordan samarbeidet med de andre partene foregår. For det tredje er det ikke slik at den fremtidige utviklingen i Norges forhold til EU bare er opp til oss selv. Hva EU mener er åpenbart

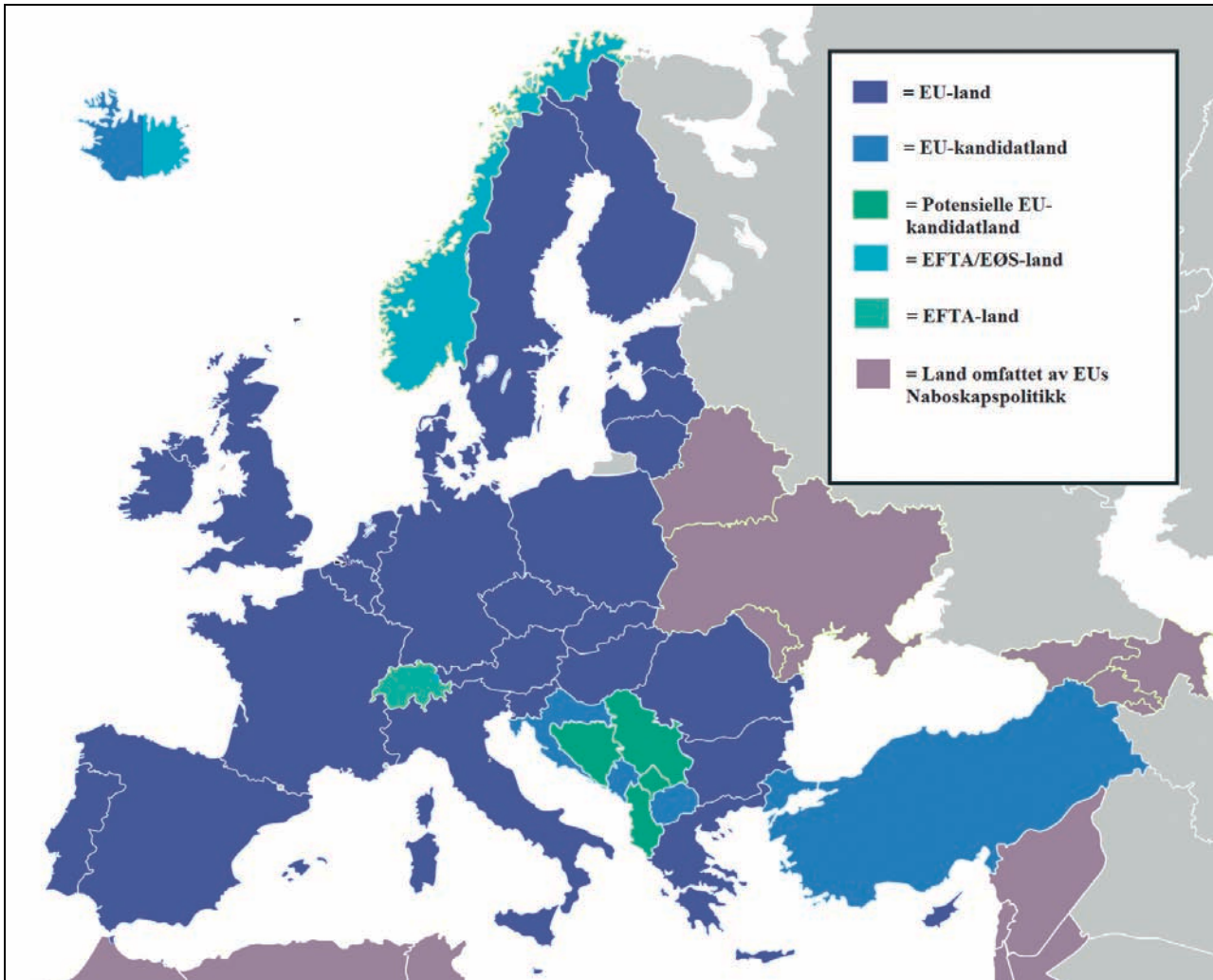
også viktig. Men dertil kommer at også andre land direkte eller indirekte vil kunne påvirke den norske tilknytningsformen – mest tydelig ved endringer i EFTA-pilaren som innebærer at noen land går ut eller andre kommer inn, men også på andre måter. I dette kapitlet skal vi derfor se nærmere på hvordan avtalene med EU vurderes utenfor Norges grenser.

Det første og mest slående når man ser Norges tilknytningsform til EU utenfra er hvor *sær og spesiell* den er. Så langt Utvalget kjenner til er det knapt noen paralleller i annet internasjonalt samarbeid noe sted i verden. Det normale er at stater er medlemmer av internasjonale organisasjoner og overtar de regler og forpliktelser som følger av dette. Men Norges forhold til EU er basert på tilknytning *uten* medlemskap, der man har forpliktet seg til å overta store deler av EUs politikk og regler og etterleve dette på samme måte, men uten selv å være medlem.¹ Norge har ingen andre avtaler av en slik karakter. EU har andre tredjelandsavtaler, men ingen av dem er så forpliktende og omfattende som EØS og Schengen, og ingen av dem gjør på samme måte de andre partene til en integrert del av det indre marked.

Norge deler i hovedtrekk tilknytningsform til EU med to andre land. Island og Liechtenstein er begge medlemmer av EØS og Schengen, og Island er også med i en del av de andre avtalene Norge har med EU. Men Norge har i tillegg også avtaler og samarbeidsformer med EU som de to andre ikke har. Slik sett er Norges tilknytningsform unik.

Det neste som er slående med den norske tilknytningsformen er at den har vært *lite populær blant andre*. Av de syv EFTA-statene som fremforhandlet EØS-avtalen i 1990–91 var det etter kort tid bare de tre minste igjen. Sveits var aktivt med i forhandlingene, men valgte etter folkeavstem-

¹ Det internasjonale eksemplet som i dag kanskje kommer nærmest er den tilknytningsformen som Puerto Rico har til USA, der man bl.a. overtar all føderal lovgivning, men ikke formelt er en del av USA og ikke har stemmerett.



Figur 13.1 EU og nabolandene

De aller fleste av EUs naboland har utviklet et bredt sett med avtaler om samarbeid med EU. Få har ønsket medlemskap i EØS.

ning i desember 1992 å trekke seg ut. Finland, Sverige og Østerrike forlot EFTA ved utløpet av 1994 til fordel for medlemskap i EU. Også norske myndigheter søkte seg bort fra EØS-avtalen i 1992, men falt tilbake etter folkeavstemningen i 1994. Island innledet forhandlinger om medlemskap i EU i 2010, og disse pågår fortsatt.

Ingen land har heller formelt sett søkt om medlemskap i EØS gjennom deltakelse i EFTA. Noen få land har gjennom perioden 1994–2011 vurdert EØS som en mulig modell, men de fleste har funnet den lite attraktiv. Norge har på sin side også vist liten eller ingen interesse for slike utvidelser. De få gangene andre land har vist interesse har dette møtt liten velvilje. Norske myndigheter var negative til en mulig utvidelse av EFTA/EØS med sentral- og østeuropeiske land på 1990-tallet, og har i den senere tid også avvist signaler om interesse fra de europeiske mikrostaterne.

Norge har imidlertid åpnet for at Færøyene kan bli medlem av EFTA og har holdt døren åpen for et eventuelt sveitsisk medlemskap. Selv om en utvidelse i prinsippet kunne ha styrket EFTA-siden, har Norge vært bekymret for at dette samtidig ville kunne endre avtalens dynamikk og gjøre det løpende samarbeidet med EU mindre smidig.

Den viktigste avtalepartneren for Norge er EU. Norge er opptatt av EU, men interessen er ikke fullt ut gjensidig. For EU er forholdet til EØS et marginalt saksfelt som får liten oppmerksomhet. Etter 1994 har EØS-avtalen aldri vært høyt på EUs dagsorden. I en uttalelse fra Rådet i desember 2010 beskrives samtidig Norge som en privilegert og konstruktiv partner, og det løpende samarbeidet som velfungerende og relativt uproblematisk. Rådet ønsker også velkommen at samarbeidet mellom Norge og EU forsterkes og utvides til nye områder. EU har aldri foreslått å si opp eller

reforhandle EØS-avtalen. Sammenlignet med EUs avtaler med andre tredjeland er Norges avtaler ansett som velfungerende.

I det samme rådsvedtaket fra desember 2010 vises det til at Norge har satt i gang en utredning av sine erfaringer med EØS, og det varsles at EU på sin side vil gjøre det samme – fra sitt perspektiv. Når den ene avtalepartneren etter tjue år gjør opp status, er det naturlig at også den andre avtalepartneren gjennomgår sine erfaringer. EUs gjennomgang skal blant annet vurdere om EUs interesser overfor Norge er ivarettatt gjennom den eksisterende samarbeidsformen eller om den burde erstattes av en mer helhetlig ramme som dekker alle sider ved samarbeidet.

En annen viktig partner for Norge er EFTA-statene i EØS. Norge, Island og Liechtenstein utgjør en eksotisk klubb bestående av små og rike land. Øystaten Island er en republikk med 310 000 innbyggere som ligger langt ute i havet og lengst oppe i den nordvestlige utkanten av Europa. Liechtenstein er et fyrstedømme med 35 000 innbyggere, som ligger inneklemt mellom Sveits og Østerrike midt i det geografiske hjertet av Europa. Dette er ikke naturlige allierte. Norges historiske forbindelser til Island går riktignok tilbake til landnåmstiden, og det er også nyere tradisjoner for kontakt både bilateralt og gjennom nordisk samarbeid. Men ellers har Island og Norge få felles interesser overfor EU utover fiskerisektoren, og heller ikke alltid der. Med Liechtenstein har Norge ingen historiske, politiske, økonomiske eller andre bånd, og dette partnerskapet har mer preg av en kuriositet.

Gjennom EØS har Norge, Island og Liechtenstein imidlertid i snart to tiår levd i et skjebnefelleskap. De tre landene har et omfattende institusjonelt samarbeid, og er sammen om å drive blant annet EFTA-sekretariatet, EFTAs overvåkningsorgan og EFTA-domstolen foruten en rekke andre kontaktorganer for det løpende samarbeidet, herunder EFTAs Faste Komité, EFTAs Parlamentariskerkomité m.m. Materielt viktigst er at hver ny EU-rettsakt som skal inntas i EØS-avtalen må vedtas enstemmig av de tre landene – som slik sett har en vetorett overfor hverandre og er nødt til å bli enige. Videre utgjør de tre statene til sammen den kritiske massen som så vidt er tilstrekkelig til at EØS-konstruksjonen kan fungere som et multilateralt avtaleverk mellom EFTA og EU. Da Liechtenstein etter noe nøling (på grunn av forholdet til Sveits) besluttet å gå med i EØS i 1995 var det mange som mente av det var avgjørende for at avtalen kunne videreføres.

For norske politikere og tjenestemenn som ivaretar forholdet til EU i det daglige, er samarbeidet med Island og Liechtenstein en integrert del av jobben, og det samme gjelder enda mer for de mange nordmennene som arbeider i EFTA-systemet. På tross av de sterke båndene som gjennom to tiår på denne måten er knyttet mellom disse tre landene, har det vært liten oppmerksomhet om dette forholdet i Norge.

Island og Liechtenstein har i hovedsak positive erfaringer med EØS-avtalen. I begge landene fremhever myndighetene EØS-avtalen som et viktig fundament for deres velstand, og de fremholder at avtalen har gitt gunstige økonomiske og samfunnsmessige virkninger. Siden begge statene er små og har begrensede ressurser bidrar også EFTA-institusjonene til å avlaste nasjonal administrasjon og sikre kontinuitet i tilpasningsprosessen.

De tre landene legger generelt vekt på at samarbeidet internt i EFTA/EØS-blokken har fungert godt. Men friksjonsfritt har det ikke vært. Interne EFTA-forhandlinger kan i praksis være minst like krevende som forhandlingene med EU. I flere store saker har det gjennom perioden 1994–2011 vært til dels betydelig uenighet mellom de tre, blant annet i synet på EØS-midlene og i forbindelse med utvidelsen av EU/EØS i 2004. Det har også vært ulike syn på en del nye EU/EØS-rettsakter og uenighet om interne EFTA-forhold som for eksempel regler om offentlighet og inn-syn. Fra islandsk og liechtensteinsk side har man til tider vært frustrert over at Norge opptrer som stormakt og ikke alltid informerer sine partnere, eller foretrekker å ta opp saker direkte med EU og ikke gjennom EFTA. Fra norsk side har det til tider vært frustrasjon over at det tar svært lang tid å bli enige internt i EFTA og at de to andre ikke har de administrative ressurser som er nødvendig for å drive samarbeidet fremover.

EFTA-landet Sveits er ikke medlem av EØS, men har organisert sitt forhold til EU gjennom en rekke bilaterale avtaler som danner rammen for et omfattende sektorielt samarbeid. Sveits har i stor grad vært tilfreds med sin tilknytningsform og har stadig ønsket å utvide den til nye områder. EU har imidlertid i økende grad uttrykt misnøye med avtalenes virkemåte. I Rådets vurderinger fra 2010 bemerket EU at samarbeidsformen med Sveits skaper rettslig usikkerhet og er vanskelig å administrere, og at denne formen har «clearly reached its limits». For Norge er samarbeidet med Sveits innad i EFTA i det alt vesentlige knyttet til samarbeid om frihandelsavtaler med tredjeland.²

Etter en lang periode med stabilitet har det i de siste par årene vært en viss reorientering i EFTA-landenes forhold til EU. Island søkte om medlemskap i EU 10. juli 2009 og innledet forhandlinger om dette 27. juli 2011. Sveits innledet i 2010 samtaler med EU med sikte på å se nærmere på deres tilknytningsform. Flere av Europas minste stater (Andorra, San Marino og Monaco) har i de siste årene også søkt tettere tilknytning til EU. EØS er foreslått som en mulig ramme for disse, og våren 2011 foretok EU en første gjennomgang av forholdet. Det endelige utfallet av disse prosessene er usikkert, men endringer i EFTA og i EFTA-landenes forhold til EU vil kunne reise spørsmål av direkte betydning for norsk europapolitikk.

EØS-avtalen har aldri fungert som noen modell for andre tredjeland. Det har aldri vært noe systematiske forsøk fra EU for å spre dette som en modell. EØS stiller store krav til administrativ kapasitet og forutsetter stor vilje og evne til stadig tilpasning med liten grad av medvirkning. Samtidig er det slik at EØS av mange blir sett på som en klubb for landene som *ikke* ønsker seg EU-medlemskap. Det er få land som ønsker å gjennomføre EU-tilpasninger uten et fremtidig medlemskap som gulrot. EØS-avtalen er også mest egnet for land med en økonomi der landbruk spiller en liten rolle og der behovet eller ønsket om overføringer og ressurser fra EU er lite. Endelig er EØS trolig best egnet for små land, med lave aspirasjoner og ambisjoner om å forme sine omgivelser. EØS-avtalen og Norges tilknytningsform har likevel tidvis blitt trukket frem av EU og av tredjeland som en viss inspirasjon.

EU har i de senere år utviklet sitt forhold til østlige deler av Europa, Kaukasus, Midtøsten og Nord-Afrika. Innenfor rammene av den såkalte europeiske naboskapspolitikken (ENP) er det blitt fremforhandlet ulike tilknytningsavtaler. Marokko har for eksempel en avtale om såkalt «advanced status», som også innebærer at de har overtatt store deler av EUs regelverk og at de deltar i flere deler av samarbeidet. Ukraina har forhandlet om en «deep free trade agreement», men denne prosessen er nå stoppet av EU på grunn av den politiske situasjonen i Ukraina. For disse landene er europeisk integrasjon og tilpasning til EUs regelverk ofte sett som et bidrag til økonomisk og politisk modernisering og utvikling. Innholdsmessig har avtalene flere likhetstrekk med Norges avtaler, men de er ikke like omfattende

eller forpliktende, og de har heller ikke noen tilsvarende institusjonell overbygning.

Etter hvert som EU har intensivert og stadig utvidet og utviklet sitt samarbeid med andre tredjeland fremstår de norske ordningene som mindre unike og mindre spesielle. Sett fra EU er det også ønskelig å strømlinjeforme avtaleverket med tredjeland, selv om det ikke er mulig å utvikle en standardmodell for alle. I takt med stadig tettere forbindelser med andre tredjeland finner EU også at det noen ganger kan være vanskelig å forskjellsbehandle og gi særfordeler til Norge som de andre ikke får.

13.2 EU og EU-landenes syn på EØS og Norge

13.2.1 EUs vurderinger

EU har ikke nødvendigvis ett samlet syn på EØS og Norges avtaler med EU. Rådet, Kommisjonen, Domstolen og Europaparlamentet kan ha til dels ulike syn på avtalene. Vurderingene kan også variere innad i de ulike institusjonene og over tid. I tillegg har EUs 27 medlemsstater ulike syn, og ulike grupper og partier i disse landene har ulike perspektiver og vurderinger.

Det er likevel korrekt å si at EUs syn på avtaleverket har utviklet seg over tid. EØS var i de tidlige fasene i 1989–1992 en viktig og prioritert sak for EU. EØS skulle sikre markedsmessig integrasjon mellom EU og EFTA-statene, som da til sammen var EUs viktigste handelspartner. For EU var EØS en måte å inkludere EFTA-statene på i det indre marked, og avtalen skulle bidra til gjensidige økonomiske gevinster. Politisk skulle EØS også bidra til å forsterke og sikre samarbeidet. Men det var på dette tidspunktet samtidig viktig for EU å holde EFTA-statene utenfor, i alle fall inntil planene om etablering av det indre marked var gjennomført. Østerrikes søknad om medlemskap sommeren 1989 aktualiserte dette behovet. EØS ble derfor opprinnelig sett på som et venterom fra EUs side.

I perioden etter folkeavstemningen i 1994 ble forholdet til EØS, Norge, Island og Liechtenstein nedprioritert. Marginaliseringen av EØS henger sammen med at EU ble større og EFTA mindre. I EU ble også oppmerksomheten i større grad rettet mot Sentral- og Øst-Europa og forberedelsen mot EUs utvidelser som skulle komme i 2004 og 2007. Men det var også et resultat av fordypingen i samarbeidet i EU til områder som faller utenfor EØS. Mens EØS var en tilknytning til det indre marked, ble EU i økende grad opptatt av

² Samarbeidet i EFTA om frihandelsavtaler med tredjeland er kort beskrevet i kapittel 23.7.2.

å utvide samarbeidet på andre områder. Det oppsto dermed et økende funksjonelt gap mellom EU og EØS.

EØS og Norges forhold til EU har ikke stått høyt på EUs dagsorden etter 1994. EU har aldri tatt til orde for å reforhandle eller si opp EØS-avtalen, og det har ikke vært noe tema på noen av EUs traktatkonferanser. Først i 2008 tok Rådet initiativ til en gjennomgang og evaluering av forholdet til EFTA-statene. Det har så langt ført til vedtakelse av to «rådskonklusjoner», en ganske kort i desember 2008 og en noe mer omfattende i desember 2010. Det er planen at tilsvarende evalueringer skal foretas hvert annet år.

Fordi EUs oppmerksomhet ofte rettes mot områder eller felter med uro og konflikt er det ofte liten oppmerksomhet mot forbindelsene mellom EU og Norge. Norge har i det meste av perioden 1994–2011 vært ute av syne og ute av sinn. Flere har fremholdt at det største problemet for Norge er at det ikke er noen større problemer. I den senere tid har det imidlertid vært en viss økning i interessen i EU for Norge og EØS-avtalen som sådan.

I EU har det vært usikkerhet om EØS-avtalens virkemåte. Allerede under forhandlingene om EØS-avtalen i 1990–91 var det bekymring i EU om avtalen virkelig kunne fungere på en slik måte at EFTA-statene i praksis ville klare å leve opp til de forpliktelsene de påtok seg som integrerte deltakere i det indre marked. EF-domstolen forkastet i 1991 det opprinnelige forslaget til institusjonell løsning og uttalte i den forbindelse tvil om avtalen ville kunne leve opp til forutsetningene om dynamisk og ensartet utvikling. I forkant av folkeavstemningen om norsk medlemskap i EU høsten 1994 antydet også representanter for EU at det kunne være usikkert om EØS-avtalen kunne videreføres dersom bare Island, eller eventuelt bare Island og Norge skulle være igjen i EØS.

Gradvis har denne usikkerheten omkring EØS blitt redusert. EU har observert at EFTA-statene har utvist fleksibilitet og lojalt oppfylt de forpliktelsene som følger av avtaleverket, og at de overtar store deler av regelverket på en smidig måte, har høy grad av gjennomføring og et lavt antall tvistesaker. Det rådende synet i EU er derfor at samarbeidet innenfor rammene av EØS fungerer godt, og bedre enn mange trodde ved inngåelsen. Norge fremstår som en konstruktiv samarbeidspartner for EU, og samarbeidet oppfattes som gjensidig nyttig.

For EU har det kostet lite ressurser stadig å videreutvikle EØS-avtalen og samarbeidet med Norge ellers. Det løpende arbeidet med å avgjøre

hvilke rettsakter som er EØS-relevante, tilpasse dem og ta dem inn i EØS-avtalen, håndteres i all hovedsak av EFTA-sekretariatet og EFTA-statene selv. Gjennom EFTAs overvåkningsorgan og EFTA-domstolen kontrollerer EFTA-siden seg selv uten at EU trenger å bry seg særlig med dette. Og de gangene Norge får tilgang til nye EU-byråer, EU-programmer og lignende, betaler man alltid sin del av utgiftene. Til sammen er det bare et par personer i Kommissjonen som til daglig arbeider med forholdet til Norge og de andre EFTA-statene. Disse satt tidligere i Kommissjonen i DG Relex, men er fra 2010 flyttet over til EUs nye utenriktjeneste (EEAS).

Så langt har EU hatt stor tillit til at EFTA-sekretariatet oppfylder sine forpliktelser på en god måte, og man har ikke satt opp noen selvstendige kontrollsystemer for å overvåke EFTA-sidens timeplan, relevansvurderinger m.m. EØS-prosessen oppfattes nok tidvis av EU som noe tungvinte og sendrektige og med overdrevne formelle strukturer. Over tid har da også EU-siden justert ned sitt aktivitetsnivå og møter sjeldnere, med færre representanter og ofte på et lavere nivå enn det som opprinnelig var forespeilet.

Kommissjonen har også vært tilfreds med hvordan EFTAs overvåkningsorgan (ESA) har oppfylt sin tilsynsrolle. Samarbeidet mellom ESA og Kommissjonen beskrives som godt og nyttig. I de siste par årene har det ved et par anledninger vært spørsmål i Europaparlamentet om ESAs rolle og hvorvidt ESA fungerer som et tilstrekkelig uavhengig og troverdig overvåkningsorgan. I sine svar har Kommissjonen fremhevet at «the Commission does not have concerns about the level of enforcement of competition rules by the EFTA Surveillance Authority, with which it has excellent and regular contacts».³ I et annet spørsmål om konkurransesaker fremhevet Kommissjonen at «the Commission is not aware of any grounds nor any concrete case that would lead it to conclude that the Authority (ESA) does not effectively apply the EEA competition rules in cases falling under its competence».⁴

I Europaparlamentet er det også stort sett positive synspunkter på EØS-avtalens virkemåte. Europaparlamentet publiserte i januar 2010 en rapport som tok for seg det indre marked utenfor EU, og de avholdt i den forbindelse også en høring om EFTA-statenes forhold til EU. I rappor-

³ Svar fra Kommissjonen til Europaparlamentet 12. januar 2010. Spørsmål fra Herbert Reul.

⁴ Svar fra Kommissjonen til Europaparlamentet 14. juli 2010. Spørsmål fra Herbert Reul.



Figur 13.2 EU og Norge

EU og EUs medlemsstater gir regelmessig sine vurderinger av forholdet mellom Norge og EU og EØS. Vurderingene har stort sett vært positive. Her vaier det norske flagget foran Kommissjonens hovedkvarter.

Foto: Den norske EU-delegasjonen

ten fremkom det stort sett positive vurderinger av EØS og at «in general, [...]the EEA agreement works well.»⁵ Den positive omtalen som Europaparlamentet hadde av EØS-avtalen sto i skarp kontrast til den kritiske vurderingen de hadde av forholdet til Sveits.

Et langvarig medlem av Europaparlamentets delegasjon til EFTA, som også er en av parlamentets visepresidenter, britiske Diana Wallis, var i forkant av den store østutvidelsen av EU i 2004 med på å gi ut boken «*Forgotten Enlargement*». Denne handlet om Island, Norge og Sveits. Diana Wallis peker på Norge gjennom EØS-avtalen lider av et stort demokratisk underskudd. Dette resulterer i at Norge er en «policy taker» og EU er en «policy maker». I boken hevdes det at dagens tilstand gjør at Norge vil forbli marginalisert med begrenset kontroll over landets egen politiske og økonomiske fremtid.⁶

EUs domstol har anerkjent EFTA-domstolens rolle. Domstolen har vist til EFTA-domstolens kjennelser i flere enkeltsaker og både dommere og generaladvokater i EU-domstolen har på ulike måter gitt EFTA-domstolen anerkjennelse. Presidenten i EF-domstolen, Vassilios Skouris, har også fremhevet samarbeidet mellom EF-domstolen og EFTA-domstolen som en «model for cooperation» og noe som kan «serve as a general paradigm of institutional dialogue between judicial institutions».⁷

Selv om EU i det alt vesentlige har gitt uttrykk for positive vurderinger av EØS-avtalen, må det legges til at det i EU er liten kunnskap om og begrenset kjennskap til EØS-avtalen og Norges avtaler med EU. De personene som opprinnelig var med i forhandlingene om avtalen, og de som har arbeidet med disse sakene i lengre perioder, har enten flyttet på seg eller sluttet. EUs institusjo-

⁵ Se Tobler, C., Hardenbol, J. og Balázs, M. (2010) *Internal Market beyond the EU: EEA and Switzerland*, Briefing Paper. Directorate General for Internal Policies, Europaparlamentet.

⁶ Wallis, D., Stewart, A. og Jones, B. I. (2002) *Forgotten Enlargement – Future EU Relations with Iceland and Switzerland*, Centre for Reform.

⁷ Baudenbacher, C., Tresselt, P. og Orlygsson, T. (red) (2005) *The EFTA Court – Ten years on*, Hart Publishing.

nelle hukommelse med tanke på EFTA/EØS og organisasjonenes medlemstater er derfor redusert. Mange stiller seg også noe undrende til tilknytningsformens omfang og karakter.

Den mest oppdaterte og samlede fremstilling av EU-statenes og EUs syn på Norge og EØS finner man i Rådets vurderinger fra desember 2010. Samarbeidet mellom Norge og EU omtales her som et «privileged partnership», og EU verdsetter at samarbeidet stadig intensiveres og forsterkes. Rådet fremhever også Norges rett og mulighet til å benytte ulike formelle og uformelle kanaler til å bringe opp og diskutere ulike synspunkter med EU.

I Rådets analyse av samarbeidet trekkes det frem en rekke positive punkter. Rådet verdsetter de økonomiske bidragene fra EFTA-landene til økonomisk og sosial utjevning i Europa. Når det gjelder EØS-avtalen legger EU vekt på betydningen av at relevant EU-lovgivning stadig innarbeides i EØS-avtalen og i nasjonal lovgivning, og EU fremhever at Island, Norge og Liechtenstein så langt har gjort et fremragende arbeid med å innarbeide og gjennomføre regelverket. Rådet fremhever videre betydningen av samarbeidet på områder som ligger utenfor EØS. Samarbeidet innenfor felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) ønskes særlig velkommen, og Rådet understreket de felles verdier og grunnsyn som finnes mellom Norge og EU på dette feltet. Norske bidrag til ulike deler av utenriks- og sikkerhetspolitikken ses på som et nyttig supplement til EUs aktiviteter. EU innvarsler også at de er parat til ytterligere å forsterke dette samarbeidet med Norge.

Rådet ønsker videre å forsterke samarbeidet med Norge om ulike energispørsmål. På samme måte fremhever EU betydningen av samarbeidet mellom EU og Norge på miljø- og klimaområdet. Rådet understreker det økte behovet for internasjonalt samarbeid i nordområdene og anerkjenner Norges støtte til at Kommisjonen skal få status som fast observatør i Arktisk råd.

På ett område er EU mer kritisk til samarbeidet med Norge, og det er i spørsmålet om videre liberalisering av handel med landbruksvarer under EØS-avtalens artikkel 19. EU beklager likeså at det er liten fremdrift i forhandlingene om handel med bearbejdede landbruksvarer og oppfordrer Norge til å øke farten i forhandlingene.

Rådet viser også til den norske regjeringens beslutning i januar 2010 om å nedsette et utvalg for å gjennomgå erfaringene med EØS, og det varsles at man ønsker en tilsvarende gjennomgang av EUs erfaringer. Rådet uttaler at man i den forbindelse bør undersøke:

«... whether the EU interest is properly served by the existing framework of relations or alternatively by a more comprehensive approach, encompassing all fields of cooperation and ensuring a horizontal coherence.»

Rådet lanserer altså her tanken om man kanskje bør samle de avtalene Norge i dag har med EU innenfor et felles institusjonelt rammeverk, for på den måten å sikre en mer helhetlig og konsistent politikk. Dette er et utspill som norske myndigheter ennå ikke har respondert på, men som må tenkes grundig gjennom, og som er drøftet nedenfor i kapittel 27.

EUs gjennomgang av EØS-avtalen bør ifølge Rådet også vurdere nærmere hvordan man kan sikre at det ikke blir avvik eller «hull» i lovgivningen i EØS-området. Dette kan leses som en advarsel mot at EFTA-statene skulle begynne å ta i bruk «reservasjonsretten», som ingen av dem hittil har gjort.⁸ Videre ønsker Rådet å se nærmere på hvordan EØS i praksis fungerer med sikte på å oppdatere og forenkle noen av prosedyrene, blant annet ved bruk av elektronisk saksbehandling.

Rådet er også opptatt av at en gjennomgang skal vurdere utviklingen i sammensetningen på EFTA-siden. Formelt har ikke EU antydning noe om at det er noen formelle hinder i at EØS-avtalen videreføres selv med to land. Men mer uformelt blir det antydning at en slik endring vil innebære en betydelig praktisk og politisk endring. Dersom Island skulle bli medlem vil EU trolig anse det som naturlig at det blir en debatt om EØS-avtalens fremtid, om den skal avvikles, endres eller utvides.

Utvalget har som ledd i sine utredninger innhentet en utredning fra professor Christophe Hillion om EUs syn på EØS.⁹ I sin rapport legger Hillion vekt på at EØS-modellen og forholdet til Norge for EU fremstår som vellykket og nyttig. Norge er «the most integrated outsider» og samtidig en velkommen bidragsyter til EUs interne politikk gjennom EØS-midlene og sine bidrag til EUs programmer. Likeledes er Norge en bidragsyter til EUs eksterne politikk, og da særlig den felles utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken. Det at EØS gir mulighet til å utvide virkeområdet for det indre marked til utenfor EUs grenser, med

⁸ Se kapittel 6.4.6 om «reservasjonsretten» i EØS og om EUs syn på denne.

⁹ Hillion, C. (2011) *Integrating an Outsider – an EU perspective on relations with Norway*. Europautredningen, rapport nr. 16.

beskjedne institusjonelle omkostninger for EU, anses også som en positiv faktor.

I sin rapport fremhever Hillion særlig to faktorer som kan skape behov for justeringer i forholdet mellom EU og EØS-landene. Den første faktoren han viser til er at EUs traktatreformer kan ha negativ innvirkning på den rettslige homogeniteten i EØS. Endringene på EU-siden har for eksempel gjort det vanskeligere å vurdere hva som er EØS-relevant eller ikke. Dette henger ikke minst sammen med bortfallet av søylestrukturen og sammenslåingen av EU til en juridisk enhet. Fordi EU ønsker en stadig mer helhetlig politikk for det indre marked, øker dette spenningene mellom EU og EFTA-landene. Den andre faktoren Hillion fremhever, gjelder utviklingen av medlemsland på EFTA-siden av EØS. Her fremheves det at både Islands eventuelle EU-medlemskap, ønsket om en forandring av EUs forhold til Sveits, EUs forhold til de europeiske mikrostatene og utviklingen av EUs forhold til andre naboland er forhold som kan reise spørsmål om hvordan EØS-avtalen kan og bør utvikles videre.

13.2.2 Vurderinger i utvalgte EU-stater

Det finnes ikke noen systematiske studier av hvordan myndighetene i ulike EU-land oppfatter EØS-avtalen og Norges tilknytning. Utvalget har ikke hatt kapasitet til å foreta noen full kartlegging av dette, men har sett nærmere på vurderinger som har vært fremme i andre nordiske land og i Storbritannia.

Det er trolig ulike syn på Norge forhold til EU i medlemstatene og blant de få som har noen formening om dette. Generelt er nok kunnskapen beskjeden. I den grad man kjenner til Norge i utlandet synes inntrykket først og fremst å være positivt. Norge fremstår som en lojal og god samarbeidspartner for EU, og er likesinnet på en rekke områder. Undersøkelser utført av Eurobarometer indikerer også at Norge og Sveits er blant de landene utenfor EU som EUs borgere sterkest ønsker skal bli medlemmer av EU.

En undersøkelse av Norges omdømme som ble utført av Synovate for Utenriksdepartementet i 2009, tegnet et bilde av Norge som et vennlig og rikt lite land i periferien, men som blir sett på som mer avsidesliggende og provinsielt enn andre skandinaviske land, og kanskje også noe mer selvtilfreds og isolasjonistisk.¹⁰ I denne undersøkelsen ble det observert en viss forskjell i hvordan

Norge ble oppfattet i verden generelt og hvordan opinionsledere i EU-landene oppfattet Norge. Blant opinionslederne i EU-landene ble det antydning at Norges beslutning om å stå utenfor EU var forståelig ut i fra naturressurser og norsk økonomisk rikdom. Tilknytningsformen ble oppfattet som et uttrykk for en viss innadvendthet og manglende interesse eller behov for samarbeid med andre europeiske land. Rapporten konkluderte med at tilknytningsformen bidro til å skape et bilde av Norge som en egenrådig nasjon som nødig deler på sine goder.

Rapporten gir neppe noen dekkende analyse av hvordan Norge oppfattes i EU. Her er det betydelig variasjon. Fra offisielt hold fremholdes det oftest at Norge er en viktig medspiller og bidrar betydelig både politisk og økonomisk til europeisk samarbeid. Noen oppfatter nok Norge som et rikt land med betydelig ressurser som ikke ønsker å bidra, og det er også de som uttrykker en viss misunnelse i forhold til at Norge står utenfor EU.

I perioden etter 1990 har Norge utviklet tette bånd med en rekke av EUs medlemsland. Det bilaterale samarbeidet er en viktig del av norsk europapolitikk, og Norge har også et bredt nettverk av ambassader og stasjoner i ulike EU-land.

Ukjent for mange er nok at Tyskland er ett av de landene Norge har tette bånd til i europapolitikken. Gjennom mange år har det vært et nært og godt forhold mellom norske og tyske myndigheter. Tyskland ga Norge betydelig støtte under EU-forhandlingene i 1993–94 og ønsket sterkt et norsk medlemskap. Etter 1994 er de gode forbindelsene videreført, og for Norge er det ikke minst viktig å ha nære bånd til det som nå er det mest innflytelsesrike landet i EU. Samarbeidet fremheves som godt både fra norsk og tysk side, og Tyskland vil ofte være det landet norske diplomater henvender seg til først dersom det er særlige behov i forholdet til EU. Videre har Norge i europapolitikken naturlig nok også nære bånd til de tre nordiske EU-statene (Danmark, Finland og Sverige) og mottar ikke minst betydelig informasjon fra disse om forhold i EU som er av betydning for norske interesser. Gjennom EØS-midlene har Norge i de senere år dessuten bygget opp forbindelser til en rekke av de nye medlemsstatene.

I svensk offentlig og politisk debatt finner man omtaler og vurderinger av EØS – først og fremst selvsagt fra perioden 1990–94, men også fra nyere tid. Det dominerende svenske synet på EØS-avtalen går tilbake til forhandlingene tidlig på 1990-tallet og beslutningen om i stedet å gå for fullt EU-medlemskap. Fra svensk side ble det materielle

¹⁰ Synovate (2009) *Improving Norway's reputation*, rapport for Utenriksdepartementet og Innovasjon Norge.

innholdet i EØS-avtalen den gang i stor grad ansett som tilfredsstillende, men den institusjonelle ordningen ble ansett som lite vellykket og lite attraktivt. Manglene ved EØS-avtalen ble et viktig argument for svensk medlemskap i EU i forkant av folkeavstemningen i 1994.¹¹

Etter 1994 har det vært liten oppmerksomhet om EØS i Sverige. Avtalen er sjelden eller aldri fremme i svensk offentlig debatt, men har noen ganger blitt løftet frem av svenske politikere. Dette har blant annet skjedd i forbindelse med svensk engasjement for Norge og Island i europasaker, i lys av nordisk samarbeid eller i forholdet til andre tredjeland. For eksempel uttrykte daværende EU-minister Cecilia Malmström i mai 2007 i en tale til Foreningen Norden at hun så på EØS-avtalen som økonomisk fordelaktig for alle parter, men også at hun næret håp om fremtidig norsk og islandsk medlemskap i EU. I september 2009 uttrykte Malmström forståelse for at det ble stadig vanskeligere for Norge å øve innflytelse på EU.¹²

EØS-avtalen har også blitt diskutert av riksdagspolitikere. I en debattartikkel i oktober 2009 foreslo representanten Carl Hamilton fra Folkpartiet liberalerne å legge ned Nordisk råd, avslutte EØS-avtalen og flytte det nordiske samarbeidet til EU. «Norge och Island har med sina EES-avtal att foga sig genom ensidiga anpassningar till EU-beslut, och förlorar hela tiden suveränitet på grund av sitt utanförskap.»¹³ Hamilton mente at EØS heller ikke burde tilbys som alternativ til land som banker på døren til EU.

Vänsterpartiet og Sverigedemokraterna er de eneste politiske partiene i Riksdagen som er motstandere av svensk EU-medlemskap. For Vänsterpartiet er EØS-avtalen ikke noe alternativ for Sverige, blant annet fordi EØS omfatter EUs grunnleggende økonomiske system, som partiet er imot. Det eneste svenske partiet som anser EØS-avtalen som attraktiv er Sverigedemokraterna. De «vill verka för att Sverige ska omförhandla medlemskapet men behålla ett samarbete inom ramen för EES».¹⁴ Man finner noe av de tilsvarende synspunkter på høyresiden i dansk politikk. En repre-

sentant fra Dansk Folkeparti, som sitter i Europaparlamentet, uttalte nylig at Danmark bør gå ut av EU og at man kanskje heller bør ha en norsk modell for tilknytning til EU.¹⁵

I Finland har det vært liten oppmerksomhet rundt EØS-avtalen. Et viktig unntak kom da Statsrådets kansli i 2009 publiserte «Statsrådets redogörelse för EU-politiken» der finske myndigheter fremhevet som et utenrikspolitisk mål at alle nordiske land bør være EU-medlemmer innen 2020.¹⁶

I Storbritannia har EØS-avtalen i perioder også fått noe oppmerksomhet. Interessen er størst blant EU-skeptikere på høyresiden i Det konservative partiet, som ser på EØS-avtalen som et tiltrekkende alternativ til EU-medlemskap. EØS er likevel ikke systematisk utredet, og det er uklart om det vurderes som et realistisk alternativ. Høsten 2011 ble det i Storbritannia fremmet et forslag om at det bør avholdes en folkeavstemning om landet bør fortsette sitt EU-medlemskap eller søke en annen tilknytningsform, men Norge og EØS ble knapt omtalt i debatten. I en utenrikspolitisk redegjørelse høsten 2011 uttalte statsminister David Cameron at «Leaving the EU is not in our national interest,» og han la til at «Outside, we would end up like Norway, subject to every rule for the single market made in Brussels but unable to shape those rules.»¹⁷ I Skottland har EØS-avtalen også vært fremme i ordskiftet om skotsk uavhengighet, men alternativet har aldri vært nærmere utredet.

13.3 De andre EFTA/EØS-landenes erfaringer

13.3.1 Island

Island er det europeiske landet som har en tilknytningsform til EU som ligner mest på den Norge har. Island er ikke bare EFTA-partner i EØS, men er også med på Schengen-avtalen og har flere av de samme avtalene som Norge har med EU.¹⁸

Samtykket til EØS i 1992 var et veiskille for Island og et viktig steg i retning av økt europeisk integrasjon. Ved inngåelsen av EØS-avtalen mente

¹¹ Gustavsson, J. (1998) *The Politics of Foreign Policy Change. Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership*, Lund University Press.

¹² Malmström, C., *Sverige-Norden-EU-ett fremtidsperspektiv*, tale till Foreningen Norden, Göteborg, 10.05.09 og Malmström, C., *Norges EU-röst allt svagare*, innlegg blogg, 07.09.09.

¹³ Hamilton, C. B., *Lägg ner Nordiska rådet! Riv upp EES-avtalet!* *Newsmill*, 28.10.09.

¹⁴ Sverigedemokraterna (2011) *Vår politik A till Ö*. Internet: www.sverigedemokraterna.se

¹⁵ Skærbaek, M., Messerschmidt vil gøre op med DF's EU-politik. *Politiken.dk*, 18.10.11.

¹⁶ Statsrådets kansli (2009) *Statsrådets redogörelse för EU-politiken*, Statsrådets kanslis publikationsserie, nr. 17, s. 12.

¹⁷ Pop, V., Cameron: 'We sceptics' want a flexible Europe, *EU observer*, 15.11.11.

¹⁸ For mer om Island se blant annet Bergmann, E. (2011) *Iceland and the EEA, 1994-2011*, Europautredningen, rapport nr. 7.



Figur 13.3 Tette bånd

Gjennom EØS-avtalen er Island og Norge vevd tett sammen. Her er daværende handelsminister Grete Knudsen i samtaler med formannen for EØS-rådet, den islandske utenriksminister Jon Baldvin Hannibalsón (t.h.). Ambassadør Einar Bull fra den norske delegasjon er tilhører.

Foto: Erik Luntang / Scanpix

tilhengerne at den ville fungere som et pass for Island inn i fremtiden og bidra til modernisering og økonomisk velstand. Motstanderne fremholdt at den ville kunne undergrave nasjonal suverenitet og uavhengighet. Sammen med spørsmålet om fiskeripolitikk og euro har suverenitet vært dominerende i den islandske europadebatten.

I etterkant av finanskrisen som rammet Island i 2008 og den politiske og samfunnsmessige tillitsskrisen som fulgte, ble spørsmålet om EU-medlemskap aktualisert. Island søkte om dette i 2009, og forhandlingene startet sommeren 2011. Etter planen skal forhandlingene avsluttes i 2013. Spørsmålet om EU-medlemskap er omstridt. Opinionen er splittet, og det er også sterke uenigheter mellom de politiske partiene og innad i regjeringen. Det er derfor usikkerhet både om fremdriften i forhandlingene, hva som vil være det endelige utfallet, og hva som vil være resultatet av en eventuell folkeavstemning. Islandske debatt om EU-medlemskap vil også kunne føre til en fornyet debatt om EØS-avtalen, siden det må antas at mye

av europadebatten vil gjelde forhold som allerede er dekket av avtalen.

Islands erfaringer med EØSer beskrevet og vurdert i flere sammenhenger. Den mest omfattende utredningen er en rapport som regjeringen fikk utarbeidet i 2007.¹⁹ Rapporten beskriver hvordan EØS-avtalen har bidratt til at islandsk økonomi og samfunnsliv er blitt tettere integrert med EU. Erfaringene vurderes som overveiende positive, og rapporten redegjør blant annet for hvordan EØS har bidratt til omstruktureringer i islandsk økonomi.

I likhet med norske myndigheter har også islandske myndigheter forholdt seg lojale til EØS-avtalen og gjennomført EU/EØS-reglene effektivt. Island har aldri benyttet muligheten til å reservere seg mot nye rettsakter, og terskelen for å gjøre dette synes å ligge meget høyt. Island har fått en rekke unntak fra regelverket på grunn av

¹⁹ Se *Tengsl Íslands og Evrópusambandsins*, Report of European Committee appointed by the prime minister, 2007.

størrelse og særlige geografiske forhold. Videre har Island også fått mulighet til spesielle tilpasninger og unntak innenfor blant annet fornybar energi, elektrisitet, bestemmelser på fiskebåter og flyplassikkerhet.

Som i Norge preges forståelsen av EØS-avtalens rekkevidde og betydning for Island i noen grad av underliggende uenighet om ja eller nei til EU-medlemskap. I 2003 uttalte utenriksminister Halldór Ásgrímsson at Island gjennom sine avtaler måtte overta 80 prosent av EUs lovgivning. To år senere uttalte den nye utenriksminister Davíð Oddsson at andelen bare var 6,5 prosent. Mens Ásgrímsson er tilhenger av EU-medlemskap, er Oddsson motstander. Dette er et argumentasjonsmønster man også finner i norsk europadebatt.²⁰

Sammenlignet med Norge er det på Island av naturlige grunner færre personer i forvaltningen som til daglig arbeider med EU/EØS-saker, selv om prosentandelen nok kan være vel så høy. I sentralforvaltningen dreier det seg om omtrent 50 personer. Systemet består normalt av fire diplomater sammen med én representant fra hvert av de ti viktigste politikkområdene på Island. Hver av disse representantene har en EØS-koordinator i sitt hjemlige departement som videre er støttet av to-tre byråkrater som jobber med EØS-relevante saker. Det er omkring 35 islendinger som arbeider i ulike EFTA-organer. For Island er EFTA-sekretariatet en viktig ressurs som bidrar med nødvendige administrative kapasitet i det løpende EØS-arbeidet.

En av de største konfliktsakene i Islands forhold til EU/EØS har vært striden om Icesave, som startet i 2008 og fortsatt pågår. Icesave var en nettbank som var eid av Landsbanki og opererte i Storbritannia og Nederland. Hovedspørsmålet i saken er knyttet til dekning av tapene som innskytterne i Icesave hadde da banken gikk over ende og islandske myndigheter overtok Landsbanki. Britiske og nederlandske myndigheter har fastholdt at under EØS-reglene var islandske myndigheter forpliktet til å garantere for deler av innskuddet kundene hadde i Icesave. De har også fremholdt at de islandske myndighetene forskjellsbehandlet islandske og europeiske innskyttere, ved å dekke innskuddene på Island, men ikke i utlandet. Det har vært flere forsøk på å løse saken gjennom forhandlinger mellom Island, Storbritannia og Nederland, men så langt er løsningene blitt avvist av Island. Formelt sett er ikke en løsning på Icesave-sagaen knyttet til fremgangen i Islands medlemskapsforhandlinger. Samtidig kan

det hende at Nederland eller Storbritannia vil motsette seg islandsk EU-medlemskap dersom man ikke kommer frem til en tilfredsstillende løsning.

Icesave-saken har vært gransket av ESA siden 2009, og i juni 2011 avga ESA en endelig grunnlagt uttalelse der man kom til at islandske myndigheter har brutt EØS-avtalen. Island svarte på denne i oktober 2011, men uten at partene kom noe nærmere en løsning. Senhøsten 2011 besluttet ESA å trekke Island inn for EFTA-domstolen. Icesave-saken er politisk svært sensitiv på Island, og det gjenstår å se hvordan en rettsprosess i EFTA-domstolen vil påvirke EØS-avtalens og EØS-institusjonenes videre legitimitet og troverdighet i islandsk opinion.

EU er på sin side i hovedsak godt fornøyd med forholdet til Island. Rådet trakk i 2010 frem energi og klima som to sektorer der samarbeidet er særlig velfungerende. Rådet ønsker å styrke samarbeidet med Island innen nordområdepolitikken, fisk, fornybar energi og klimaendringer. Samtidig er EU misfornøyd med forvaltningen av makrell, der det i 2011 har vært en skarp strid mellom Island og EU (med Norge i hovedsak på EUs side). EU fremhever også at Island bør adressere de finansielle forpliktelsene som ESA har påpekt i Icesave-saken.

Island tok på slutten av 1990-tallet initiativ til å revidere EØS-avtalens hoveddel. Den islandske regjering ønsket å oppdatere hoveddelen for å få den à jour med EUs traktater, og ønsket i den forbindelse også å bedre EFTA/EØS-landenes tilgang til Kommisjonens ekspertkomiteer og til Rådet og Europaparlamentet, i lys av at disse institusjonene har blitt mer innflytelsesrike siden inngåelsen av EØS-avtalen. Endelig ønsket Island å få i stand avtaler som kunne senke tollsatsene på Islands fiskeeksport. Forlaget til revisjon fikk liten støtte fra Norge og ble aldri noe av.

Island synes generelt å ha positive erfaringer med samarbeidet med Norge innad i EFTA. I henhold til en rapport som Utvalget har fått innhentet om islandske erfaringer med EØS 1994–2010 er det imidlertid en viss frustrasjon over det man enkelte ganger kan oppleve som norsk alene-gang.²¹ Island savner at Norge hyppigere konsulterer de to mindre EFTA/EØS-partnerne og mener at det er en viss tendens fra norsk side til å omgå EFTA-sekretariatet. Et annet trekk er at Island av og til opplever Norge som for ettergivende i forhandlinger med EU. Et eksempel er forhandlingene om EØS-midlene for perioden 2004–2009. Norge har tidvis kommet EUs posisjo-

²⁰ For en vurdering av de korrekte tallene se kapittel 25.

²¹ Bergmann, E. (2011).



Figur 13.4 Islandsuget

Island forhandler om EU-medlemskap. Dersom Island blir medlem av EU vil dette også ha virkning for de andre EFTA-landene og EØS-avtalens virkemåte.

Tegning: Roar Hagen/VG

ner i møte uten foregående konsultasjon med islendingene.

Fra norsk hold har det også til tider vært uttrykt bekymring for at Island ikke har ressurser og kapasitet til overholdelse av forpliktelsene som følger av EØS-samarbeidet. Opprydningen etter finanskrisen har i de senere år lagt beslag på betydelige administrative ressurser, og det samme kan sies om arbeidet knyttet til landets medlemskaps-søknad til EU. Island har på sin side søkt å berolige sine EFTA/EØS-partnere og forsikret at landet skal overholde sine forpliktelser i henhold til EØS til tross for de pågående prosessene.

13.3.2 Liechtenstein

Liechtenstein er det andre av Norges partnerland i EFTA og EØS. Med 35.000 innbyggere og et areal på 160 kvadratkilometer er dette en av de minste statene i Europa. Da Sveits høsten 1992 gikk bort fra EØS-avtalen skapte dette usikkerhet

også i Liechtenstein, men etter en folkeavstemning trådte landet likevel inn i EØS våren 1995. Fyrstedømmet har lenge hatt en bilateral tollunion med Sveits. Liechtenstein ble medlem av Schengen-samarbeidet gjennom Sveits' inntreden i 2008, men ble først fullt med i 2011. Som stat har Liechtenstein blitt utsatt for kritikk for demokratiske mangler, fra blant annet Europarådets Venezia-kommisjon i 2002,²² og har tidligere vært på OECDs liste over lite samarbeidsvillig skatteparadis, men ble tatt av denne listen i 2009.

Utvalget har fått utarbeidet en omfattende rapport om Liechtensteins erfaringer med EØS-avtalen, som viser at de i all hovedsak er positive.²³ Fra offisielt hold blir EØS-avtalen sett på som en

²² Se Venice Commission, *Opinion on the Amendments to the Constitution of Liechtenstein Proposed by the Princely House of Liechtenstein*, Venezia, 13–14 December 2002.

²³ Frommelt, C. og Gstöhl, S. (2011) *Liechtenstein and the EEA: the Europeanization of a (very) small state*, Europautredningen, rapport nr. 18.

ideell løsning som fører med seg en optimal grad av politisk og økonomisk europeisk integrasjon.²⁴ Liechtensteins statsminister Klaus Tschüscher uttalte i 2010 at EØS-medlemskap har vært «en ekstremt positiv suksesshistorie».²⁵ Prins Nicolaus av Liechtenstein har uttalt at EØS-avtalen er som skreddersydd for Liechtenstein.

Mens myndighetene i Liechtenstein tradisjonelt har sett EØS-avtalen som en permanent løsning som ikke trenger å utvikles videre, har man i de senere år inntatt en mer fleksibel og pragmatisk holdning og er mer åpen for å utvide samarbeidet til nye områder. Sett fra Liechtenstein har EØS-avtalen bidratt til å gi internasjonal anerkjennelse og politisk autonomi. EØS har bidratt til å europeisere fyrstedømmets økonomi, samfunn, rettslige orden, parlamentariske skikk og den nasjonale administrasjonen. EØS har bidratt til å gi økt rettslig forutsigbarhet, innsyn og åpenhet, samtidig som fyrstedømmet har kunnet utnytte det handlingsrom som avtalen gir.

For Liechtenstein er EØS en attraktiv og vellykket avtale som man ønsker å videreføre. Det eksisterer ikke noe EØS-skeptisk politisk parti, og det er heller ikke noen bevegelse for EU-medlemskap. Medlemskap oppfattes som urealistisk og tungvint for et så lite land.

EØS-avtalen har medført betydelige forpliktelser, men også besparelser i forhold til regelverksutvikling. Liechtenstein har 85 statlige ansatte som arbeider med ulike sider av europeisk politikk, med EØS-koordineringsgruppen under Statsministeren som den sentrale enheten. Den består av syv personer. Svært få liechtensteinere arbeider i EFTAs institusjoner, og de har heller ingen nasjonale eksperter utsendt til Kommissjonen.

Liechtenstein har i hele perioden fulgt opp EU/EØS-regelverket lojalt. Det har ikke vært aktuelt å bruke reservasjonsretten, men man har generelt vært mer motvillige enn Norge til å tøy grensene for avtalen for å ta inn nye rettsakter der det har vært ønskelig. Liechtenstein har vært effektive med å gjennomføre nye rettsakter og har også relativt få tvistesaker sammenlignet med mange EU-land. Liechtenstein har fått en lang rekke unntak fra EØS-avtalen, i hovedsak enten på grunn av størrelsen eller på grunn av de særskilte forbindelsene til Sveits. Landet har for eksempel viktige unntak fra EØS-avtalens regler om fri bevegelse av personer. Dette gjør at det i

gjennomsnitt kun deles ut 56 nye oppholdstillatelser årlig i Liechtenstein. Samtidig har det etter hvert blitt enklere å oppnå statsborgerskap. Mellom 1970 og 2007 ble 6410 utlendinger gitt statsborgerskap i Liechtenstein.

EU/EØS-retten utgjør etter hvert en stor del av liechtensteinsk rett. En undersøkelse fant at 41 prosent av Liechtensteins nye lovgivning mellom 2001 og 2009 var EU/EØS-relatert. Til sammenligning var i samme tidsperioden kun 33 prosent av lovgivningen utelukkende knyttet til nasjonale anliggender. I 2010 ble det antatt at 27 prosent av Liechtensteins gjeldende lovgivning bygger på EU-rett. Dette blir sammenlignet med tall for Danmark (19.7 prosent), Nederland (12.6 prosent) og Østerrike (10.6 prosent) i 2003.²⁶

For Liechtenstein er EFTA-institusjonene særlig viktige for tilpasningens hastighet og kvalitet. EFTA-institusjonene gir et nyttig tilskudd av administrativ kapasitet og ressurser. Sett fra Liechtensteins hovedstad Vaduz er det imidlertid uheldig at Norge av og til behandler saker på egen hånd og tar disse opp med EU forut for behandlingen i EFTA/EØS-institusjonene.²⁷ Informasjon om at Norge ville bruke reservasjonsretten på det tredje postdirektiv våren 2011 ble for eksempel først gitt i møtet med EU, uten at EFTA-partnerne var formelt orientert om dette på forhånd.

I rapporten som Utvalget har fått utarbeidet om Liechtensteins erfaringer med EØS-avtalen beskrives samarbeidet med Norge og de andre EFTA-landene likevel som velfungerende. Det er åpenbart store interesseforskjeller mellom et energirik nordisk NATO-medlem med aktiv utenrikspolitikk, og en liten og nøytral alpestat som er et viktig finanssentrum og som oppfattes av mange som et skatteparadis. Det er også betydelige kulturforskjeller knyttet til blant annet åpenhet. Et tilbakevendende tema har derfor vært spørsmålet om åpenhet og offentlighet i EFTA-institusjonene, der Norge har ønsket mer liberale regler, mens dette ikke har blitt støttet av de andre EFTA-landene.

I norsk offentlighet og politisk ordskifte har det vært liten oppmerksomhet om Liechtensteins interesser og rolle i Norges forhold til EU. I forbindelse med utvidelsen av EU og EØS i 2004 ble imidlertid avhengighetsbåndene på EFTA-siden tydeliggjort. Liechtenstein forsøkte da å utsette beslutningen om utvidelsen av EØS. Utgangspunktet var en tvist om fyrstens gamle eiendommer i Tsjekkia. Konflikten var knyttet til at Tsjek-

²⁴ Frick, A. (2009) EFTA 50th/EEA 15th Anniversaries Seminar. 20.11.2009, s. 3.

²⁵ Frommelt, C. og Gstöhl, S. (2011) s. 11.

²⁶ Frommelt, C. og Gstöhl, S. (2011) s. 21–23.

²⁷ Frommelt, C. og Gstöhl, S. (2011) s. 50.



Figur 13.5 Liechtenstein

Liechtenstein er en av Norges nærmeste allierte i europapolitikken. Liechtenstein er en av Europas minste stater og ligger inneklemt mellom Sveits og Østerrike. Fyrstens slott ligger i hovedstaden Vaduz.

Foto: Reuters/Christian Hartmann/Files

koslovakia etter den annen verdenskrig konfiskerte all tysk eiendom i landet (Beneš-dekretene). Dette innebar at også eiendom tilhørende fyrstehuset i Liechtenstein ble konfiskert, til tross for at Liechtenstein ikke var tysk og i tillegg formelt sett var nøytrale under krigen.²⁸

I forkant av signeringen av EØS-utvidelsen krevde Liechtenstein at landets krav ble anerkjent av Tsjekia og Slovakia.²⁹ Liechtensteins utenriksminister varslet også at landet muligens ville gå ut av EØS om dette ikke skjedde. Saken skapte hodebry for norske myndigheter, som en stund vurderte om man kunne gjennomføre avtalen uten signatur fra Liechtenstein. Norge eller Island tok ikke stilling til saken i seg selv, men støttet til slutt Liechtenstein i å utsette signeringen. Det hele

endte med at EFTA-landene senere signerte avtalen om utvidelse uten å komme til noen varig enighet om saken. Som et resultat av denne forsinkelsen deltok heller ikke EFTA-landene i den høytidelige og historiske markeringen av Europas gjenforening. For EFTAs del ble EØS-utvidelsen i stedet signert under langt enklere former i Vaduz.

En annen sak i forholdet mellom EU og Liechtenstein kan ha prinsipiell betydning for hele EØS. I 2010 besluttet EF-domstolen i den såkalte Rimbaud-saken at et medlemsland kan forskjellsbehandle selskaper som er etablert i EU og i EØS, når dette landet ikke har underskrevet avtaler om å bekjempe skatteunndragelser. Rimbaud var et selskap registrert i Liechtenstein og mente at EØS-avtalen skulle sikre likebehandling. EU-domstolen mente imidlertid at prinsippet om likebehandling mellom EU og EØS-land måtte vike for hensynet til å forhindre skatteunndragelser.³⁰ Dommen gir dermed mindre omfattende rettigheter for EØS-området enn for EU. Dette er første

²⁸ For gjennomgang av historien se Maresceau, M. (2011) Very Small States and the European Union: the Case of Liechtenstein, i Arnull, A. mfl. (red), *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Hart Publishing, s.514-520.

²⁹ Rossavik, F., Nye forviklinger om EØS-avtalen. *Stavanger Aftenblad*, 15.10.03.

³⁰ Sak C-72/09 *Rimbaud*.

gang EU-domstolen har fraveket prinsippet om ensartet tolkning av EU- og EØS-retten til ulempe for EFTA-statene, og det skyldes åpenbart mistro til liechtensteinske skatteregler.

Selv om Liechtenstein har vært tilfreds med EØS har det vært særlig to spørsmål de har vært opptatt av i senere tid. Før det første at EØS-avtalens hoveddel ikke er oppdatert til tross for at det har vært betydelige endringer i EU i perioden. For det andre at eventuelle endringer i antall medlemsstater på EFTA-siden kan påvirke virkemåten. Liechtenstein har her indikert at man ikke vil være imot å utvide EFTA/EØS til andre mikrostater.

Sett fra EU er samarbeidet med Liechtenstein velfungerende. Rådet fremhevet i 2010 at Liechtenstein gjør en solid jobb med å gjennomføre EU-regelverk til tross for begrensede administrative ressurser.³¹ En av de største utfordringene sett fra EU og EU-landene har vært knyttet til banksektoren og spørsmålet om skatteparadis. Liechtenstein har sammen med blant annet Sveits opplevd betydelig press fra EU for å endre reglene for blant annet hemmelighet i bank- og finanssystemet. Etter omlegging av finanssektoren ble landet i november 2009 fjernet fra OECDs liste over skatteparadis.³² I Rådets konklusjoner uttrykker EU tilfredshet med reformarbeidet på dette området. Høsten 2011 varslet EU og G20 at de ville intensivere kampen mot skatteparadis ytterligere.

13.4 Sveits

Sveits er medlem av EFTA, men ikke av EØS. Sveits var aktivt med på å fremforhandle EØS-avtalen i 1990–91, men den ble avvist i en folkeavstemning i desember 1992. I Sveits er EØS sett på som en lite attraktiv tilknytningsform.

Sveits har i stedet organisert sitt forhold til EU gjennom en serie bilaterale avtaler. De viktigste delene av Sveits' tilknytning til EU er en pakke med sektoravtaler fra 1999 («Bilateral I») og en pakke fra 2004 («Bilateral II»). Til sammen utgjør dette over 120 avtaler. I bunnen ligger frihandelsavtalen fra 1972.³³ I 2008 ble Sveits medlem av Schengen.

De sveitsiske avtalene er mellomstatlige og styres hovedsakelig gjennom diplomatiske og ikke-rettslige prosesser. Den løpende håndtering av tilknytningen mellom Sveits og EU foregår først og fremst i de 27 såkalte «joint committees».³⁴ Dette er ad-hoc komiteer som settes sammen etter at problemene er oppstått; de arbeider uten tidsfrister, er ikke pålagt å avgjøre saker og trenger heller ikke å grunngi sine uttalelser.

De bilaterale avtalene dekker materielt sett i store trekk det samme regelverket som i EØS, men med noen forskjeller. De skiller seg fra Norges tilknytningsform først og fremst i sin institusjonelle utforming. Med noen få unntak inneholder ikke de sveitsiske avtalene noen mekanismer for løpende oppdatering og dynamisk overføring av nye rettsakter, og det er heller ikke noen ordning for uavhengig tilsyn og domstolskontroll.

De over 120 avtalene er i betydelig grad lenket sammen med giljotin-klausuler som innebærer at dersom én avtale sies opp, så ryker automatisk også en rekke av de andre.

Mens man fra sveitsisk side i hovedsak har vært tilfreds med de bilaterale avtalene, har EU vært kritisk til tilknytningsformen.³⁵ I etterkant av at det sveitsiske folk sa nei til EØS-avtalen i desember 1992 uttalte Kommisjonen at «it would be inappropriate for Switzerland to obtain all the advantages of an Agreement which it has rejected».³⁶ Ved spørsmål til en høytstående EU-representant om den sveitsiske modellen fikk Utvalget i 2011 som umiddelbart svar at «It's not a model, it's an accident!». Fra EUs side er man opptatt av at forholdet til Sveits ikke kan ses som noen mulig «modell» for andre tredjeland, men snarere som et lite tilfredsstillende resultat av en historisk utvikling.

EUs misnøye med rammene for forholdet til Sveits har særlig blitt tydeligere i de siste par årene. I Rådets vurderinger fra 2008 kom det flere kritiske bemerkninger, og betydningen av samtidig og ensartet gjennomføring av regelverket ble fremhevet.³⁷ Rådet pekte videre på EØS-avtalens dynamiske karakter og varslet at slike elementer også burde bygges inn i avtalene med Sveits.

³⁴ Tobler, C., Hardenbol, J. og Balázs, M. (2010) s. 35.

³⁵ Vahl, M. og Grolimund, N. (2006) *Integration Without Membership – Switzerland's Bilateral Sectoral Agreements with the European Union*, Centre for European Policy Studies, s. 38.

³⁶ Kommisjonen (1993) *Future relations with Switzerland*, Communication from the Commission, COM(93)486 final, s. 3.

³⁷ Se Rådet (2008) *Council conclusions on EU relations with EFTA countries*, 2914th Council meeting (General Affairs and External Relations), 08.12.08.

³¹ Se Rådet (2010) *Council Conclusions on EU relations with EFTA countries*, 3060th General Affairs Council Meeting, 14.12.10.

³² Maresceau (2011) s. 523–525.

³³ Mathisen, G. (2009). Den sveitsiske modellen: et EØS-alternativ? *Nytt Norsk Tidsskrift*, nr. 2, s. 178–184.

En rapport utarbeidet for Europaparlamentet våren 2010 pekte også på at det var blitt ressurskrevende for EU å vedlikeholde og videreutvikle det bilaterale forholdet med Sveits. Det ble uttrykt mistillit til håndhevelsen av regelverket, særlig siden det ikke finnes gode ordninger for tilsyn og domstolskontroll. Kommisjonen pekte også på at det er en viss fare for «kirsebærplukking» i forholdet, hvilket betyr at Sveits har mulighet til å velge ut hvilke deler av EU-samarbeidet man vil være med på og ikke.

I Rådskonklusjonene fra 2010 ble det understreket at Sveits er en viktig partner for EU og at Sveits med sin sentrale plassering og store økonomi er viktig for EU. EU ønsker også Sveits velkommen som fullverdig Schengen-medlem. Rådet var videre fornøyd med at partene har kommet til enighet om en avtale mellom EU og Sveits om fri bevegelighet for bulgarske og rumenske borgere. Videre er man fornøyd med gjennombruddet for byggingen av Gotthard-Basetunnelen, som vil bli en av de viktigste transportårene gjennom Alpene og dermed i Europa. Rådet trekker også frem at samarbeidet er velfungerende innenfor krisehåndtering og at de sveitsiske finansierungsordningene er et tegn på solidaritet og samhold.

Samtidig er Rådet kritisk til andre deler av samarbeidet. På grunn av manglende ensartethet mener EU og EU-statene at dagens avtaler skaper usikkerhet blant myndigheter, operatører og enkeltindivider. Rådet er bekymret for at Sveits til tider har gjennomført lovgivning som går på tvers av landets eksisterende avtaler med EU, spesielt avtalen om fri bevegelighet av personer. Rådet er også bekymret for de sveitsiske kantonenes ulike skatteregimer og beklager at dialoger om dette ikke har ført noen vei. Rådet peker videre på vanskeligheter knyttet til implementeringen av deler av frihandelsavtalen mellom EU og Sveits. Det har også oppstått komplikasjoner i avtalen om handel i landbruksprodukter mellom Sveits og EU.³⁸

Rådets omtale av Sveits er usedvanlig klar. Det legges et tydelig press på Sveits, og det legges heller ikke skjul på at det er misnøye og frustrasjon. Rådet skriver:

«In full respect of the Swiss sovereignty and choices, the Council has come to the conclusion that while the present system of bilateral agreements has worked well in the past, the key challenge for the coming years will be to go beyond that system, which has become complex and unwieldy to manage and has clearly reached its limits. As a

consequence, horizontal issues related to the dynamic adaptation of agreements to the evolving acquis, the homogeneous interpretation of the agreements, an independent surveillance and judicial enforcement mechanisms and a dispute settlement mechanism need to be reflected in EU Switzerland agreements.»³⁹

Det er flere grunner til at EU er blitt gradvis mer kritisk til de bilaterale avtalene med Sveits. En årsak er at avtalene er blitt mer og mer omfattende og materielt sett ligner mer og mer på de avtalene som EØS-landene har. En annen årsak er at EU ikke ønsker at andre land skal ha tilbud eller muligheten til å velge denne formen for bilaterale avtaler. En tredje faktor er at de bilaterale avtalene opprinnelig var tenkt fra EUs side som en midlertidig løsning, før Sveits ville søke medlemskap i EØS eller i EU.⁴⁰ I tillegg kan det legges til en viss frustrasjon og skepsis i EU mot den rollen sveitsiske banker og finansinstitusjoner spiller, og de muligheter for skatteunndragelse som dette i praksis medfører for borgere og foretak i EU-statene.

Den første kritiske uttalelsen til EU i 2008 satte ikke i gang noen større endringer i Sveits. Samtidig var det liten fremdrift i forhandlingene med EU om nye bilaterale avtaler. Sommeren 2010 presenterte *Avenir Suisse*, en sveitsisk tenketank, en rapport som konkluderte med at EØS var å foretrekke for Sveits fremfor de bilaterale avtalene. Senere på sommeren møtte også den sveitsiske presidenten Kommisjonens president og lederen i Rådet. Her ble det gjort klart at EU anså at den bilaterale modellen hadde nådd sin begrensning. Partene ble enige om å nedsette en arbeidsgruppe som skulle vurdere ulike tilknytningsformer i det videre samarbeidet mellom Sveits og EU.

Høsten 2010 publiserte sveitsiske myndigheter en rapport om landets europapolitikk.⁴¹ Her ble det uttalt at Sveits har utfordringer i sitt forhold til EU. På bakgrunn av dette ble ulike mulige tilknytningsformer vurdert, men det ble slått fast at den bilaterale modellen var å foretrekke. Samtidig sa sveitsiske myndigheter seg rede til å møte noen av EUs krav. I rapporten er også EØS-avta-

³⁹ Rådet (2010).

⁴⁰ Baudenbacher, C. (2011) *From diplomacy to judicialization? – Some thoughts on EU-Swiss relations*, kommer i et festskrift til Pernilla Lindh.

⁴¹ Integration Office, 2010. *Switzerland's European Policy – An overview of the Federal Council's Report on the Evaluation of Switzerland's European Policy*, Integration Office FDFA/FDEA, s. 7.

³⁸ Rådet (2010) s. 7.

len vurdert, men anses ikke som noe godt alternativ for Sveits. Det pekes på at avtalen forsøker å forene to selvmotsigende mål. På ene siden forsøker man å sikre selvstendighet, på den andre siden skal man samtidig sikre ensartet regelverk. Dette kan ifølge rapporten ikke gjøres uten betydelig asymmetri mellom avtalepartene. EFTA/EØS-statene forventes å implementere all relevant lovgivning fra EU, men har kun mulighet for medvirkning i EUs forberedelsesfase. Vurderingen i rapporten fra sveitsiske myndigheter var at medlemskap i EØS ville svekke sveitsisk autonomi, men samtidig gi økt forutsigbarhet og bedre kontroll.

I 2011 har en arbeidsgruppe bestående av representanter fra Sveits og EU sett på mulighetene for å finne en bedre egnet tilknytningsform, men har så langt hatt ikke kommet noen vei. Sveitsiske myndigheter er av den oppfatning av dagens bilaterale avtaler best tjener landets interesser, men indikerer samtidig at man er villig til å vurdere fremtidige institusjonelle reformer eller en eller annen form for *rammeavtale*. EU har sagt seg villig til dette, men har signalisert at en slik rammeavtale bør inneholde en mekanisme for mer dynamisk og enklere overtagelse av nye EU-rettsakter og mekanismer for tilsyn og kontroll med at Sveits etterlever sine forpliktelser.

Materielt sett inneholder de over 120 sveitsiske avtalene allerede langt på vei det samme som EØS-avtalen. Dersom man i tillegg blir enige om en rammeavtale rundt dette med prosedyrer for løpende overtakelse av nye EU-rettsakter og etterfølgende tilsyn og domstolskontroll vil man i realiteten være meget nær en kopi av EØS. Å bruke EØS-avtalen, som ble forkastet ved folkeavstemning i 1992, oppfattes imidlertid som politisk og symbolsk meget vanskelig gjennomførbart i Sveits. Hvordan en alternativ rammeavtale ville kunne se ut er derfor inntil videre uklart. En mulig løsning er at Sveits gis adgang til å føre tilsyn med seg selv, men dette er EU så langt kritisk til. En annen mulighet er at det etableres en form for bilateral settedomstol, men også dette er det lite sannsynlig at EU-siden vil akseptere.

En annen mulighet som har vært luftet er å bruke EFTA-institusjonene til å føre kontroll, men uten at Sveits blir medlem av EØS. Tanken er altså at EFTAs overvåkningsorgan (ESA) likevel skal gis kompetanse til å føre tilsyn med sveitsiske myndigheter, og at sveitsiske saker skal kunne bringes inn for EFTA-domstolen.⁴² Dette er en modell som vil reise en rekke politiske og juri-

diske problemer, og som vil kreve betydelig fleksibilitet fra de tre andre EFTA/EØS-landene, inkludert Norge. Videre løser den ikke utfordringen med løpende tilpasning til nye rettsakter fra EU.

Utviklingen i forholdet mellom Sveits og EU er med andre ord fortsatt uavklart høsten 2011. Det er samtidig klart at disse prosessene vil kunne ha direkte betydning for Norge og norsk europadebatt. Dersom det skulle bli aktuelt å inkludere Sveits i EØS vil dette påvirke avtalens virkemåte, og det samme gjelder dersom EFTA-institusjonene skal brukes til å føre kontroll med sveitsiske saker. Videre trekkes Sveits noen ganger også frem i norsk europadebatt som en alternativ tilknytningsform til EU. Dersom Sveits og EU skulle bli enige om en ny modell eller rammeavtale som er annerledes og mindre forpliktende enn EØS, vil dette antakelig slå rett inn i norsk europadebatt som et mulig alternativ til dagens løsning.

13.5 Mikrostatene

I senere tid har også spørsmålet om et eventuelt medlemskap i EFTA eller EØS for de såkalte mikrostatene kommet opp. Det er flere grunnet til dette. For det første ønsker EU et organisert og velregulert forhold til disse statene, og særlig er man interessert i å bekjempe skatteunndragelser. Samtidig er statene så små at medlemskap er uaktuelt. Videre har også flere av mikrostatene uttrykt interesse for tettere integrasjon, og flere har vurdert EØS, selv om de så langt ikke har fremmet noen koordinerte forslag og nok har ulike ambisjoner.

I forbindelse med at Rådet gjennomgikk EUs forhold med EFTA-statene i desember 2010 ble det også besluttet at EU skulle ha en gjennomgang av forholdet til mikrostatene. I juni 2011 kom derfor EUs presidentskap med en rapport til Rådet om EUs relasjoner med Andorra, Monaco og San Marino.⁴³ Det videre arbeidet håndteres av Rådets arbeidsgruppe for EFTA.

I rapporten nevnes ikke EØS-avtalen eksplisitt, men Rådet signaliserer at man ønsker en felles ordning for mikrostatene som samtidig ivaretar hensynet til statenes ulikheter. Noen endelig løsning er ikke klar, men rapporten varsler at man i fremtiden bør undersøke muligheten for å opprette et nytt institusjonelt rammeverk for EUs relasjoner til mikrostatene. Etter planen skal Euro-

⁴² Baudenbacher, C. (2011).

⁴³ EUs Presidentskap (2011) *EU Relations with the Principality of Andorra, the Republic of San Marino and the Principality of Monaco*, Report to the Council, 14.06.11.

pean External Action Service (EEAS) og Kommisjonen senest juni 2012 presentere sine vurderinger av fremtidige muligheter for mikrostatenes videre tilknytning til EU.

Hvorvidt dette vil omfatte forslag om deltakelse i EØS gjennom EFTA gjenstår å se. EU er innforstått med at det er EFTA som selv bestemmer hvilke land man skal ta opp som medlemmer. EU har likevel signalisert en viss interesse for å se på hvordan landene kan kobles opp til EØS-konstruksjonen på en eller annen måte, for eksempel gjennom en eller annen form for assosieringsavtale til EFTA eller EØS.

Mikrostatene⁴⁴ selv har også i ulik grad analysert mulighetene for EFTA-medlemskap og EØS. En større studie i *Andorra* konkluderte i 2007 med at EØS var det mest relevante alternativet for tilknytning til EU.⁴⁵ Andorras nylig avgåtte statsminister, Jaume Bartumeu, har også vist til at Andorra bør følge Liechtensteins modell, men med enkelte unntak.⁴⁶ Trolig vil også et flertall i Andorra støtte en avtale med EU lik EØS-avtalen.

San Marinos utenriksdepartement publiserte i februar 2011 en rapport om landets forhold til EU.⁴⁷ Her ble EØS vurdert som et alternativ. I henhold til rapporten er San Marino kun interessert i EØS-medlemskap dersom den tollunionen man i dag har med EU kan opprettholdes. Det var planlagt en folkeavstemning i mars 2011 om hvorvidt landet skulle søke EU-medlemskap, men denne ble avlyst av regjeringen.

Det foreligger ikke noen analyse av *Monacos* syn på EFTA og EØS.

I tillegg har også *Færøyene* vurdert medlemskap i EFTA og EØS. Myndighetene på Færøyene fikk i 2010 utarbeidet en omfattende rapport om landets forhold til EU.⁴⁸ Den ser blant annet på muligheter og utfordringer for Færøyene med tanke på ulike tilknytningsformer til EU. Et av

alternativene som ble vurdert var at Færøyene kan bli medlem av EFTA. Færøyene er det tredje landet som mest systematisk har sondert mulighetene for et eventuelt EFTA/EØS-medlemskap og herunder vurdert de administrative og praktiske sidene ved dette. Island og Norge har offisielt gjort det klart at man i prinsippet støtter et færøysk EFTA-medlemskap, men Liechtenstein og Sveits har betenkeligheter ved dette.⁴⁹ En annen utfordring er at Færøyene ikke er en egen stat og at Danmark allerede er medlem av EØS.

En rapport gitt ut av konstitusjons- og utenrikskomiteen og godkjent av Ministerrådet på *Isle of Man* slo i 2008 fast at også de bør forsøke å finne muligheter for å knytte tettere bånd til EFTA.⁵⁰ Det blir i rapporten vist til at Isle of Man har de samme grunnleggende utfordringer som Færøyene ved at man mangler full folkerettslig suverenitet.

Fra norsk hold er en utvidelse av EØS til å omfatte mikrostatene foreløpig kontant avvist. Utenriksminister Støre uttalte i en redegjørelse til Stortinget i mai 2011 at mikrostatene ikke hører hjemme i EØS og at det er «lite naturlig at de knyttes til det indre markedet gjennom EØS- og EFTA-pilaren».⁵¹ Et argument han fremhevet var statenes begrensede administrative kapasitet. Samtidig har flere av mikrostatene allerede ganske omfattende samarbeid med EU, og flere av dem har også større befolkning og trolig også større kapasitet enn Liechtenstein. I tillegg til kapasitetsbetyrninger er nok de norske synspunktene også tuftet på vurderinger av de økonomiske og politiske interessene, og ikke minst norsk selvforståelse. Fra norsk hold er det trolig en viss uro for at flere stater på EFTA-siden i EØS vil bidra til ytterligere å øke koordineringsutfordringene og endre dynamikken i EØS.

Mikrostatenes fremtidige forhold til EFTA, EØS og EU er foreløpig uklart og videre sonderinger er ventet i 2012. Igjen er dette som vist et forhold som vil kunne få direkte betydning for norsk europadebatt.

⁴⁴ Antall innbyggere: Andorra – 85.000, Isle of Man – 80.000, Færøyene – 49.000, San Marino – 32.000, Monaco 31.000. Til sammenligning har Liechtenstein 35.000 innbyggere.

⁴⁵ Emerson, M. (2007) *Andorra and the European Union*, Centre for European Policy Studies.

⁴⁶ Se Andreu, I. Interview with Jaume Bartumeu, Prime Minister of Andorra, *In Transit*, 14.02.11. Bartumeu uttaler at «we [Andorra] should follow the Liechtenstein model, but with some necessary changes, because one thing is for an agreement not to be tailor-made and another is for us not to be able to adjust the seams and length of the sleeves».

⁴⁷ Secretariat of State for Foreign and Political Affairs of the Republic of San Marino (2011) *Summary of the Final Report prepared by the Technical Group for the Assessment of new Policies for the Integration with the European Union*, s. 7–8.

⁴⁸ Ministry of Foreign Affairs in the Faroes (2010) *The Faroes and the EU – Possibilities and Challenges in a Future Relationship*, s. 23.

⁴⁹ Se Færøyene-rapporten fra 2010, s. 53–55.

⁵⁰ Council of Ministers, Isle of Man (2008) *Report on matters relating to the Royal Assent and any implications relating to the Island regarding the United Kingdom's membership of the European Union*, s. 8.

⁵¹ Gahr Støre, J. (2011) *Utenriksministerens halvårlig redegjørelse om viktige EU- og EØS-saker i Stortinget*, 19.05.11, St.tid. 2010–2011 s. 4021–4027.

13.6 Perspektiv fra sør

I henhold til mandatet skal Utvalget hente inn forskningsbidrag fra sør for å kaste lys over Norges avtaler med EU. Dette er gjort ved å innhente en studie fra Marokko.⁵² Videre har vi funnet interessante uttalelser og vurderinger av EØS-avtalen og Norges tilknytningsform fra Tyrkia og Israel.

13.6.1 Marokko

Marokko har siden landet fikk avslag på en søknad om medlemskap på slutten av 1980-tallet knyttet seg stadig tettere opp mot EU gjennom flere assosieringsavtaler, særlig i forbindelse med Barcelona-prosessen og Middelhavssamarbeidet.⁵³ Marokkos EU-tilknytning omfatter handel, økonomiske støtteordninger, politisk dialog og samarbeid innenfor økonomi, kultur og sosiale spørsmål. Marokko har alltid lagt vekt på å ha et tett samarbeid med EU, og avtalene er samlet sett omfattende.

Marokko ønsker fortsatt sterkere integrasjon i EUs indre marked. I oktober 2008 fikk landet, som første stat, innvilget såkalt «advanced status» innenfor rammen av EUs naboskapspolitikk (ENP). Konkret innebærer dette en utvidet og mer helhetlig frihandelsavtale med EU og en målsetning om en etappevis integrering av Marokko i det indre marked under forutsetning av Marokkos gradvise tilpasning til EUs regelverk. En annen sentral forutsetning er fortsatte demokratiske reformer. Marokko har hatt en pågående demokratiseringsprosess siden 1990-tallet og annonserte i mars 2011 en ny og omfattende konstitusjonell reform. EU-tilpasningen forstås i stor grad som et ledd i Marokkos generelle moderniseringsprosess. Trolig vil samarbeidet intensiveres i etterkant av omveltningene i regionen i 2011.

Avtalen om «advanced status» legger opp til at partene etablerer et felles økonomisk område inspirert av prinsippene som ligger til grunn for EØS. Avtalen legger også opp til at Marokko skal kunne tilknyttes EUs nettverk og samarbeid innenfor en rekke sektorer som bl.a. transport, energi, IKT, fiskeri, landbruk og miljø. Marokko får også anledning til å delta i enkelte EU-programmer og byråer, herunder GALILEO. Marokkos tilknytning til EU har med andre ord visse lik-

hetstrekk med Norges forhold til EU gjennom EØS og andre avtaler.

Ideen om en utvidelse av EØS til Marokko har vært uformelt luftet noen ganger, men det er ikke fremmet noe offisielt ønske om dette fra marokkansk side. EØS-avtalen drøftes også i flere rapporter og artikler om Marokkos forhold til EU.⁵⁴ At Marokko opptas i et eller annet utvidet EØS synes imidlertid lite trolig. Et viktig hinder er knyttet til spørsmålet fri bevegelighet for personer mellom EU og Marokko. Samtidig er marokkansk kontroll med migrasjon og strategiske beliggenhet en av årsakene til det forsterkede samarbeidet.

EU har opprettet flere finansieringsordninger rettet mot Middelhavsregionen. Gjennom dette har land som Marokko fått tilgang til prosjektstøtte fra EU. Marokko sliter med manglende kompetanse og kapasitet til å gjennomføre avtalene og til å modernisere sin administrasjon og økonomi. Sammen med EU er det derfor etablert en rekke ulike «twinning»-prosjekter hvor målet er å sikre kompetanseoverføring fra EU.

Det er flere likhetstrekk mellom Marokkos og Norges forhold til EU. I begge tilfeller er fisk og landbruk i utgangspunktet holdt utenfor. Formelt sett er det noe mer vekt på den politiske dialogen i Marokkos avtale, og avtaleverket omfatter også en bestemmelse om gjensidig støtte i saker vedrørende utenrikspolitikk.

13.6.2 Tyrkia

Tyrkia søkte om EF-medlemskap i 1987. Siden 1999 har Tyrkia hatt status som kandidatland til EU og har en tollunion med EU. Medlemskapsforhandlingene startet i 2005, men har gått svært tregt. I EU er det flere av medlemstatene som er kritiske til å slippe inn Tyrkia. Dette har også vært et omstridt og omdiskutert spørsmål i den offentlige opinionen i flere EU-land. I norsk europadebatt har det derimot ikke vært noe tema, og det later til å være få som er oppmerksomme på at et eventuelt tyrkisk EU-medlemskap også vil medføre medlemskap i EØS, og slik sett i realiteten er et sentralt spørsmål også for Norge.

Dersom Tyrkia ikke lykkes i (eller ønsker) å oppnå fullt medlemskap i EU oppstår spørsmålet om alternative tilknytningsformer. Da vil EØS-avtalen kunne komme opp. Så langt har det etter hva Utvalget er kjent med ikke vært noen større

⁵² Idrissi, B. I. (2011) *Analysis of Morocco-European Union partnership within the framework of the advanced status*. Europautredningen, rapport nr. 21.

⁵³ Marokko er medlem av Middelhavsunionen (EUROMED).

⁵⁴ Jaïdi, L. og Mardi, I. (2010) *Comment faire avancer le Statut Avancé UE-Maroc*, Institut Européen de la Méditerranée, 2010.

oppmerksomhet eller systematisk forskning på EØS i Tyrkia. Blant fremtredende politiske aktører i Tyrkia har Norge likevel ved et par anledninger blitt trukket frem som eksempel på en alternativ tilknytningsform til EU. I oktober 2009 uttalte president Abdullah Gül at Tyrkia kunne komme til å følge en norsk modell. Med dette mente han at landet kunne ende opp med å implementere EU-regelverk, men samtidig forbli utenfor EU som Norge. Det samme budskapet ble i slutten av 2010 gjentatt av Tyrkias europaminister Egemen Bağış.⁵⁵

Andre har vært mer kritiske til å bruke en norsk modell for Tyrkia. Bahadır Kalegasi, internasjonal koordinator for den tyrkiske sammenslutningen av industri- og handelsinteresser (TUSIAD), uttalte for eksempel i 2010 at den norske modellen er uakseptabel for Tyrkia. Han pekte på at den norske modellen innebærer at man må opptre som et EU-medlem uten reell medlemskap. Kalegasi understreket at det rent demokratisk er uakseptabelt for Tyrkia å godta noe mindre enn full deltakelse i EUs lovgivningsprosess om EUs regelverk skal være gjeldende for landet.⁵⁶

13.6.3 Israel

Israel er med i EUs naboskapspolitikk (ENP). I den forbindelse har det blitt utarbeidet en såkalt Action Plan for landet. I den forbindelse har det blitt utarbeidet en såkalt Action Plan for landet, som supplerer den eldre assosieringsavtalen som eksisterer mellom Israel og EU. Israel har skrevet under flere avtaler med EU innen for eksempel jordbruk og fisk. Israel er medlem av Middelhavsunionen (EUROMED).

Interessant nok finner man i Israel grundig forskning på Norges tilknytningsform til EU, med analyse av hva Israel kan lære av dette. I en bred studie fra 2006 karakteriseres både den norske og den sveitsiske modellen som å inneha trekk som er «semi-colonial», og det fremheves særskilt at EØS er udemokratisk.⁵⁷ Samtidig påpekes det at EØS kan fungere som et forberedelsessted for et eventuelt EU-medlemskap. Studien argumenterer for at EØS-modellen gir noe mer innflytelse over

beslutningsprosessene enn hva som er tilfellet i den sveitsiske modellen. Med henvisning til de politiske spenningene konkluderer forfatteren likevel med at bilaterale løsninger er det mest realistiske for Israel.

13.7 Modell for andre?

EØS-avtalen har gjennom snart 20 år så langt ikke fungert som noen modell for andre land. EFTA-siden av EØS har ikke blitt utvidet etter 1995, og ingen land har formelt søkt om medlemskap. EFTA-statene har heller vist noen større interesse for å utvide samarbeidet. I motsetning til i EU finnes det heller ikke noen kriterier for medlemskap i EFTA, slik som for eksempel bestemmelser om demokrati, rettsstat, mindretallsvern etc.

Ved noen anledninger har det likevel vært en viss debatt om å utvide EFTA-siden. Første gang dette dukket opp var på midten av 1990-tallet da flere sentral- og øst-europeiske land søkte tettere tilknytning til EU. På dette tidspunkt var det usikkerhet om når EU ville utvides og hvor mange stater som ville komme med i første omgang. I 1994 uttalte også den spanske Europaminister, Carlos Westendorp, at EØS-avtalen kunne fungere som en overgangsordning for sentral- og østeuropeiske land.⁵⁸ Flere land i Sentral- og Øst-Europa sonderte derfor mulighetene for medlemskap i EFTA og EØS. Det gjaldt særlig Slovenia, som på et tidspunkt opplevde at prosessen mot EU-medlemskap syntes blokkert av italienske territoriale krav fra krigens dager og derfor i stedet sendte signaler om mulig tilknytning til EØS.

Fra EFTA kom det den gang blandede responser. Fra islandsk side var det en viss velvilje. David Oddsson, den daværende islandske statsminister, uttalte at slovensk interesse i EFTA «gjør det mulig å revitalisere EFTA» og at «nå kan Slovenia ta Sveriges plass». I Norge var det derimot større skepsis. Den slovenske ambassadør, Anton Bebler, ble i desember 1994 spurt om det kunne være realistisk at Slovenia ble medlem av EFTA i løpet av 1995. Hans svar var at Norge satt med nøkkelen.⁵⁹ Norge ønsket ikke en slik utvidelse. Slovenia ble da heller ikke medlem av EFTA og er i dag medlem av EU.

⁵⁵ Euractiv, (2010). Turkey offers referendum gamble to Europe. *Euractiv*. 04.10.10.

⁵⁶ Euractiv 2010.

⁵⁷ Tovias, A. (2006) Exploring the 'Pros' and 'Cons' of Swiss and Norwegian Models of Relations with the European Union – What Can Israel Learn from the Experiences of These Two Countries? *Cooperation and Conflict*. Vol. 41, nr. 2.

⁵⁸ Ask, A. O. (1994) Usikker fremtid for EØS-avtalen. *Dagens Næringsliv*. 20.12.1994.

⁵⁹ Ask, A. O., Norge nølende til EFTA-utvidelse, *Dagens Næringsliv*. 07.12.1994 og Ask, A. O., En seier og et tap for Norge i EFTA, *Dagens Næringsliv*. 15.12.1994.



Figur 13.6 EFTA 50 år

I forbindelse med EFTAs 50 årsjubileum i 2010 ble dette frimerket utgitt i Liechtenstein. Det viser flaggene til de medlemmene Island, Liechtenstein, Norge og Sveits og til de tidligere EFTA-medlemmene: Danmark, Portugal, Finland, Storbritannia, Østerrike og Sverige.

I den grad EØS har vært fremme i den europeiske debatten har det oftest vært i et perspektiv der EØS har blitt sett på som en form for inspirasjon for mulige tilknytningsformer for andre tredjeland. For eksempel ble det utført en omfattende analyse av det britiske House of Lords i 2006 der ulike tilknytningsformer for tredjeland ble vurdert.⁶⁰ EØS var ett av flere alternativer. Rapporten og den påfølgende høringen illustrerte at det var høyst usikkert om et EØS/EFTA-medlemskap ville være tilfredsstillende for EUs naboland, og for land som for eksempel Israel og Georgia ble den ikke sett på som en egnet løsning.

I 2002 uttalte Romano Prodi, som da var president i Kommisjonen, at det var verdt å se hva man kunne lære av EØS-modellen og erfaringene for EUs forhold til andre naboer.⁶¹ Han la særlig vekt på at EØS-medlemskap ikke nødvendigvis vil føre til EU-medlemskap senere. I Kommisjonens meddelelse til Parlamentet og Rådet om naboskapspolitikken (ENP) i 2003 ble også EØS fremhevet.⁶² Her heter det at det langsiktige målet for EU med

tanke på dets østlige og sørlige naboer var «to move towards an arrangement whereby the Union's relations with the neighbouring countries ultimately resemble the close political and economic links currently enjoyed with the European Economic Area».⁶³ Ifølge Kommisjonen vil dette samtidig innebære at nabolandene må ta på seg betydelige forpliktelser gjennom stadig tilnærming til EUs regelverk.⁶⁴

Innspillet fra den Europeiske Økonomiske og Sosiale Komité (EØSK) til Kommisjonen pekte på noe som flere senere har trukket frem med tanke på EØS-modellen som forbilde for ENP. Dette innspillet slo fast at «the EEA option is illusory for the eastern neighbours: if they meet the requirements, they could just as well become member states».⁶⁵

I senere behandlinger av EUs naboskapspolitikk (ENP) har det ikke blitt referert særskilt til EØS. Samtidig har EU ved enkelte anledninger antydnet at EFTA/EØS- og mikrostatene bør tas med i selve prosessen rundt utformingen av ENP. Europaparlamentarikeren Elmar Brok har uttalt at han kan se for seg at Ukraina og Tyrkia oppnår «a kind of Norwegian status» i deres forhold til EU. Videre pekte han på at EØS ikke er en lukket dør ved å vise til Finland, Sverige og Østerrike. I tillegg søker Island om EU-medlemskap. Et EØS-medlemskap kan altså både ses på som en endestasjon og mellomstasjon.⁶⁶ Brok har også vært inne på det som er kalt en slags «EØS-pluss», forstått som en mellomting mellom ENP og fullt EU-medlemskap. Det var trolig samme type resonnement som lå til grunn da kommissæren for utvidelsessaker Stefan Füle i forbindelse med omveltningene i Nord-Afrika våren 2011 sa at «for å møte den historiske utfordringen bør EU tilby sine sydlige naboer sjansen til å delta i det indre markedet og bli med i EØS, som for øyeblikket omfatter Island, Liechtenstein og Norge.»⁶⁷

Det er flere forhold som har gjort at EFTA og EØS-avtalen så langt ikke har fungert som noen modell for andre tredjeland som ønsker tilknytning til EU, men enten ikke vil eller ikke får lov til å bli fullt medlem.⁶⁸

⁶⁰ Se House of Lords, (2006) *The Further Enlargement of the EU: Threat or Opportunity?* European Union Committee, 53rd Report of Session, Authority of the House of Lords, s. 65.

⁶¹ Prodi, R. (2002) *A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability*, tale, 06.12.02.

⁶² Kommisjonen (2003) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Wider Europe – Neighbourhood: a New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours COM(2003)104.

⁶³ Kommisjonen (2003).

⁶⁴ Kommisjonen (2003).

⁶⁵ Europeisk Økonomisk Sosial Komité (2003) *Opinion of the European Economic and Social Committee on a Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*. 11.12.03, s. 8.

⁶⁶ Gotev, G., Leading MEP: Turkey should seek Norway-type EU relationship, *Euractiv*. 29.09.10.

⁶⁷ Gotev, G., EU wants to open single market to Mediterranean countries, *Euractiv*, 13.04.11.

For det første forutsetter medlemskap i EØS medlemskap enten i EFTA eller i EU. Så langt har EFTA-statene ikke ønsket å utvide EFTA.

For det andre er det få tredjeland som har sett på EØS som noen attraktiv tilknytningsform. De fleste land som har ønsket tettere tilknytning til EU, har ønsket medlemskap. EØS-avtalen har ikke fungert som noen mellomstasjon på veien til EU-medlemskap, men blir i større grad ansett som en varig ordning som kan risikere å fungere som et sidespor.⁶⁹ Mange tredjeland legger også til grunn at det er store demokratiske svakheter ved ordningen.

For det tredje er EØS primært egnet for stater som ikke er opptatt av å få økonomiske overføringer gjennom EU. EØS-landene er netto bidragsyttere til EU og har skjermet seg mot deltakelse i landbrukspolitikken og strukturfondene. De fleste andre land som står utenfor EU og ønsker seg inn har tvert imot interesse av å få del i de økonomiske overføringene som skjer gjennom strukturfondene og den felles landbrukspolitikken.

For det fjerde forutsetter EØS-samarbeidet betydelig nasjonal administrativ kapasitet og evne til å påta seg forpliktelser og følge opp disse på samme måte som innad i EU. Forpliktelsene er omfattende, og det er særlig krevende å gjennomføre dem korrekt uten å være del av EU-systemet. De landene som i dag søker nye tilknytningsformer til EU mangler gjerne den typen politisk og administrativ infrastruktur som har gjort det mulig for EFTA-statene å gjennomføre sine forpliktelser etter EØS-avtalen.

Endelig kan det hevdes at EØS-avtalen passer best for små stater, som er vant til å måtte tilpasse seg andre, og som ikke har egne ambisjoner om i særlig grad å påvirke utviklingen i Europa. Dette gjør det for eksempel vanskelig å tenke seg at en voksende regional stormakt som Tyrkia skulle ønske å underlegge seg denne formen for tilknytning uten representasjon.

13.8 Avsluttende merknader

Utvalget vil avslutningsvis understreke viktigheten av å kjenne til hvordan EØS, Schengen og de andre norske avtalene om tilknytning til EU vurderes av andre parter, både av EU-institusjonene og av andre land innenfor og utenfor EU. For det første gir dette økt forståelse av den norske tilknytningsformen og hvordan den fungerer, og ikke minst av hvor spesiell den egentlig er. For det andre er den fremtidige utviklingen i Norges forhold til EU ikke bare avhengig av norske valg, men vil også kunne påvirkes av valg som gjøres i Brussel og i andre europeiske land. Det er i Norge liten bevissthet om dette, annet enn i de indre sirkler i Utenriksdepartementet. I all hovedsak fremstår norsk europadebatt som ganske innadvendt, nasjonalt sentrert og begrenset til norske interesser og perspektiver.

Utvalget viser til at den norske tilknytningsformen så langt har vært ansett som lite attraktiv eller lite relevant for de aller fleste andre europeiske stater. Ingen land har søkt om medlemskap i EFTA eller EØS siden 1995. De fleste av de opprinnelige EFTA-landene har enten forlatt EFTA-siden av EØS til fordel for EU, eller har valgt å stå utenfor (Sveits). Tilknytningsformen oppfattes av andre tredjeland som å ha vesentlige svakheter, særlig knyttet til deltakelse og medvirkning i beslutningsprosessene i EU.

Videre vil *Utvalget* påpeke at sett fra EU-institusjonene i Brussel fremstår EØS-avtalen generelt og Norges forhold til EU spesielt som et tema som krever lite oppmerksomhet og som fungerer greit, uten at det er nødvendig å bruke noe særlig tid og ressurser på det. Etter 1994 har EØS-avtalen aldri stått høyt på EUs dagsorden, og det er bare et par personer i EU-systemet som har forholdet til Norge som en del av sitt faste løpende arbeid. Generelt er EU fornøyd med tingenes tilstand. Sett fra EUs side har man vist betydelig velvilje overfor Norge ved å gi tilgang til det indre marked, Schengen og de aller fleste andre delene av EU-samarbeidet som Norge har anmodet om, inkludert en lang rekke EU-byråer og EU-programmer. For EU er Norge en «privilegert partner» og det tredjeland som er tettest tilknyttet uten å være medlem. Samtidig har Norge gjort seg fortjent til disse fordelene ved å etterleve forpliktelsene effektivt og lojalt og ved å bidra til sosial og økonomisk utvikling i Europa, EUs krisoperasjoner m.m.

Videre vil *Utvalget* påpeke at forholdet til Island og Liechtenstein har vært overraskende lite fremme i norsk offentlig ordskifte i lys av at

⁶⁸ Dette er nærmere analysert i Sverdrup, U. (2008) EØS som modell?, *Nytt Norsk Tidsskrift*, nr. 4. s. 348–357. Se også Stratenschulte, E. D. (2011) Die europäische Einbahnstrasse – in beide Richtungen gesperrt! Der Europäische Wirtschaftsraum als Möglichkeit der Integration Osteuropas? i Høibraathen, H. og Hille, J. (red) *Northern Europe and the Future of the EU*, Berlin Wissenschaftler-Verlag, s. 143–159.

⁶⁹ Kahraman, S. (2005) The European Neighbourhood policy: The European Union's New Engagement Towards Wider Europe, *Perceptions*, vinter 2005, s. 1–28.

dette gjennom snart to tiår har vært Norges to nærmeste samarbeidspartnere i europapolitikken, som alle EU/EØS-saker av betydning må samordnes med, og som er med på å drive hele den omfattende institusjonelle overbygningen i EFTA/EØS med en rekke organer og institusjoner. Gjennom EØS-avtalen er Norge knyttet til disse to landene i et skjebnefellesskap og må daglig samarbeide tett. Hvordan de håndterer sin europapolitikk er av direkte betydning for Norge. Generelt har de to landene mange av de samme erfaringene med EØS-avtalen som Norge, men det er også forskjeller i hvordan avtalen har fungert og oppfattes. Samarbeidet mellom de tre har i hovedsak fungert bra, men det er visse iboende spenninger, og det har i perioder vært uenighet i viktige saker. Videre er det ofte tidkrevende å bli enige på EFTA-siden. Kravet om enstemmighet mellom de tre EFTA-statene er i praksis en viktig skranke i norsk europapolitikk og en potensiell kilde til sårbarhet i forholdet mellom Norge og EU. Etter *Utvalgets* mening får prosessene internt i EFTA og mellom de ulike EFTA-landene generelt alt for liten oppmerksomhet i Norge.

Utvalget vil påpeke at etter en lang periode med stabilitet rundt EØS-avtalen, har det i de senere par år vært utvikling på flere fronter, som til sammen kan vise seg å skape ny dynamikk. Det er prosesser i gang i flere land som kan reise spørsmål om avtalenes virkeform og stabilitet. Det er fortsatt for tidlig å si om man nærmer seg et tidsvindu der grunnleggende forhold igjen vil bli satt på dagsorden, og det er ikke opplagt at dette vil skje. Men det kan gjøre det. Blant de eksterne forholdene som hver for seg eller til sammen kan sette rammene for Norges tilknytning til EU i spill de neste par årene er særlig:

- Prosessene rundt Islands søknad om EU-medlemskap
- Prosessene i forholdet mellom Sveits og EU og forhandlingene om en «rammeavtale»
- Ønsker fra Andorra, San Marino og andre mikrostater om tilknytning til EØS
- Ønsker fra andre tredjeland (i sør og øst) om tettere tilknytning til EU
- Ønsker fra EU om en mer enhetlig og strømlinjeformet tredjelandsmoell

Dertil kommer muligheten for at noen EU-land skulle ønske å gå ut av EU og i stedet velge EØS, men det synes foreløpig bare å være en tanke som lever blant noen få ytterliggående europaskeptiske partier på høyresiden. Videre er det mulig at

enkelte medlemsland vil kunne bli tvunget ut av EU som følge av den pågående økonomiske krisen, og vil søke havn i EØS, men heller ikke det fremstår i dag som noen nærliggende mulighet.

Utvalget vil påpeke at det fra norsk side er viktig å følge nøye med på alle disse utviklingstrekkene, og ikke minst på europadebattene på Island og i Sveits. Island er i gang med forhandlinger om EU-medlemskap som etter planen vil være sluttført i 2013. Foreløpig er flertallet av befolkningen på Island negative til medlemskap, men mye kan endre seg på to år og ingen ting kan tas for gitt. Dersom Island skulle gå inn i EU, er det åpenbart at dette vil påvirke EØS-avtalens funksjon, og at det særlig vil bli vanskelig å videreføre dagens institusjonelle system. Dertil kommer at selve prosessen om mulig islandsk medlemskap påvirker EØS-avtalens funksjon, både fordi den trekker kapasitet bort fra EØS-arbeidet og fordi debattene om ja eller nei til EU på Island nødvendigvis også vil handle om forhold som allerede er dekket av EØS og vil kunne påvirke holdningene til disse avtalene.

Videre er utviklingen i forholdet mellom EU og Sveits av potensielt stor betydning for Norge. Det gjelder særlig dersom Sveits igjen skulle søke seg tilbake til EØS, selv om det i dag ikke fremstår som sannsynlig. Men dersom Sveits og EU blir enige om en ramme rundt dagens ca. 120 avtaler som omfatter løpende gjennomføring av nye EU-rettsakter samt tilsyn og domstolskontroll, vil man i praksis være nær EØS, og da vil dette kunne dukke opp som et alternativ til EØS i norsk europadebatt. Sett fra Brussel gir det også liten mening å ha to nesten identiske, men likevel ulike rammeverk for forholdet til Norge og Sveits.

Fra utløpet av 1994 og frem til i dag har det vært en høy grad av stabilitet i Norges forhold til EU, og nordmenn flest har vendt seg til å tenke på EØS som en «norsk» avtale, som vi selv har ansvar for og herredømme over. *Utvalget* vil understreke at dette ikke kan tas for gitt i tiden som kommer. EØS-avtalen kan vise seg å vare i tjuen år til, men den kan når som helst også bli utfordret av eksterne forhold som Norge har liten innflytelse over. Etter at *Utvalgets* rapport er avlevert vil EU etter planen gjennomføre sin egen evaluering av EØS og de andre norske tilknytningsavtalene. Da er det viktig at norske myndigheter på forhånd har tenkt systematisk og kritisk gjennom alle mulige utfall av en slik prosess, og at norsk offentlighet er informert om utviklingen.

Del III
EU-avtalenes betydning på viktige områder



Figur 14.1

Kapittel 14

Økonomi og næringsliv

14.1 Hovedtrekk

EU og EUs medlemsstater er svært viktige for norsk økonomi. Gjennom EØS-avtalen er Norge integrert i EUs indre marked, som skaper et felles marked for grensekryssende handel med varer og tjenester, samt et felles europeisk arbeidsmarked, kapitalmarked og marked for etablering. Videre regulerer EØS-avtalen i stor grad også økonomisk aktivitet internt i Norge, og påvirker både direkte og indirekte forholdene for norsk næringsliv og arbeidsliv.

Formålet med dette kapitlet er å analysere hovedtrekk ved det økonomiske samkvemmet mellom Norge og EU i perioden 1992–2011, med vekt på utvikling og omfang av handel med varer og tjenester, arbeidsvandring og grensekryssende investeringer. Videre gjør vi et forsøk på å analysere virkninger av tilknytningen til EU gjennom EØS for utviklingen av norsk økonomi mer generelt.

Det er særlig betydningen av de «fire friheter» for bevegelse av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital som vil bli behandlet her. En annen side ved EØS-avtalen som har stor økonomisk betydning er reglene for å sikre like konkurransevilkår (herunder regler om statsstøtte, offentlige anskaffelser og konkurranserett). Dette er behandlet i kapittel 15 om næringspolitikk. Andre viktige sider ved EØS-avtalens betydning for norsk økonomi er nærmere behandlet i senere kapitler om arbeidsmarked og arbeidsliv (kapittel 16), distriktspolitikken (kapittel 18), og i behandlingen av tilknytningen til EU på viktige enkeltsektorer som energi, miljø, klima, samferdsel, mat, landbruk og fisk.

Kjernen i EF/EU-samarbeidet har helt fra starten på 1950-tallet vært utviklingen av et felles marked, med nedbygging av handelshindre mellom medlemsstatene, slik at det så langt som mulig skal fungere som et nasjonalt marked. De grunnleggende prinsippene for dette ble nedfelt i Romatraktaten i 1957, og har siden den gang lagt rammene for økonomisk samarbeid mellom et sta-

dig større antall europeiske land. På midten av 1980-tallet vedtok EF en omfattende oppgradering som ble kalt «det indre marked», og som trådte i kraft i 1992. Dette var et program for å effektivisere det økonomiske systemet i EF, slik at fordelene ved internasjonal spesialisering, produksjon i stor skala og sterkere konkurranse kunne utnyttes bedre. Målet var å legge grunnlag for stabil og høy vekst i verdiskaping og sysselsetting.

EFTA-statenes ønske om å delta i EUs indre marked – og frykt for å stå utenfor – var den direkte årsaken til at EØS-avtalen ble fremforhandlet og vedtatt i perioden 1989–92, og det er dette som er kjernen i avtalen. De tidligere frihandelsavtalene mellom EF og EFTA-statene var tradisjonelle handelsavtaler for varer, som regulerte forholdet mellom to parter. EØS-avtalen var noe helt annet, både i omfang og karakter. Den var en multilateral tilknytningsavtale, der EFTA-statene forpliktet seg til å overta hele EUs regelverk om det indre marked mot til gjengjeld å få delta i dette markedet på like vilkår med EUs egne medlemsstater. Gjennom EØS overtok EFTA-statene EUs økonomiske regelverk slik det hadde utviklet seg siden 1957 i den oppgraderte versjonen fra 1992, og med en forpliktelse til å være med på utviklingen videre.

I de atten årene som har gått siden EØS-avtalen trådte i kraft i januar 1994 har Norge derfor gjennom EØS-avtalen vært en formelt og reelt integrert del av EUs indre marked, med samme rettigheter og plikter for nasjonale myndigheter og økonomiske aktører som i EU, og samme vilkår og markedsadgang for norsk næringsliv, arbeidstakere og forbrukere. Til sammen dekker EU/EØS et marked som i 1994 besto av 18 stater og i dag av 30. Blant disse er nesten alle Norges tradisjonelt viktigste handelspartnere, og alt økonomisk samarbeid med dem er nå regulert og kanalisert gjennom EØS-avtalen. På denne måten har EØS-avtalen blitt Norges uten sammenligning viktigste handelsavtale. Samtidig sikrer den ikke bare like vilkår for grensekryssende investeringer og annen økonomisk aktivitet, men regulerer

også i stor grad nærings- og arbeidsliv internt i Norge.

Den perioden EØS-avtalen har vært i kraft (1994–2011) har vært preget av en svært positiv utvikling for norsk økonomi. Det har vært en sterk utvikling i verdiskaping og sysselsetting. Etter et kraftig konjunkturtilbakeslag tidlig på 1990-tallet har Norges brutto nasjonalprodukt siden 1994 samlet sett økt med nesten 50 prosent, og brutto nasjonalproduktet for Fastlands-Norge har økt med nærmere 60 prosent. Sysselsettingen har økt med nesten 500 000 personer (25 prosent), og arbeidsledigheten har gått ned fra 6 prosent i 1993 til 2,4 prosent i 2011. Nordmenns kjøpekraft har økt kraftig, også justert for norsk kostnadsnivå, og velferdsstaten er bygget videre ut. På mange måter har dette vært en gylden periode for norsk økonomi.

Hvor stor del av denne positive utviklingen som skyldes at Norge gjennom EØS er en integrert del av EUs indre marked er ikke mulig å fastslå eksakt. Det er også en rekke andre årsaker til den positive utviklingen, ikke minst olje- og gassvirksomheten og veksten i global handel. Men selv om det er metodisk vanskelig å isolere effektene av EØS-avtalen fra andre viktige forhold, er det mulig å beskrive og analysere graden av økonomisk samkvem mellom Norge og EU, utviklingstrekk over tid, og i hvilken retning norsk økonomi har blitt påvirket av den likeverdige, gjensidige markedsadgangen og økonomiske integrasjonen som EØS-avtalen legger til rette for.

Hvorvidt den positive økonomiske utviklingen vil vedvare er i dag et åpent spørsmål. Når dette skrives (høsten 2011) er EU, og i særdeleshet enkelte av Eurolandene, inne i en dyp krise. Som følge av finanskrisen i 2008 og de økonomiske ettersjokkene som fulgte, preges mange av EU-landene i 2011 av høy ledighet, stagnerende vekst og store statsfinansielle problemer i Sør-Europa som skaper uro i finansmarkedene. Mange scenarier synes mulig både hva angår den videre økonomiske og politiske utviklingen. Vår oljesektor skjermer for mye, men Norges tradisjonelle industri og servicenæringer som hotell, restaurant og reiseliv er svært avhengig av EUs industrielle utvikling og kjøpekraft, samt utviklingen i kronkursen og det europeiske bankvesenet. Der som EU står overfor en lang periode med nedgang og ustabilitet vil dette utvilsomt få alvorlige konsekvenser for norsk økonomi. Hvordan dette vil utvikle seg er i dag ikke mulig å forutsi. Utvalget må begrense seg til å beskrive utviklingen

frem til i dag, vel vitende om at dette kan endre seg i nær fremtid.

Norge har en liten og åpen økonomi, som i større grad enn de fleste andre er avhengig av økonomisk samkvem med andre stater. Etter hvert som EU stadig har blitt større, samtidig som båndene mellom EU og Norge stadig har blitt tettere, har forholdet til EU blitt viktigere for norsk økonomi. Størstedelen av norsk import kommer fra EU og størstedelen av norsk eksport går til EU. I 2010 gikk 81 prosent av norsk eksport til EU, og 64 prosent av importen kom derfra – til sammen ca. 75 prosent av utenrikshandelen (medregnet olje og gass). Aktører i EU-statene sto for omtrent to tredjedeler av samlede utenlandske investeringer i Norge, og omtrent to tredjedeler av norske bedrifters samlede investeringer utenlands har gått til EU. Investeringer fra EU og et stadig sterkere innslag av utenlandske eierskap har gjennom EØS-avtalen tilført næringslivet kapital, kunnskap og internasjonale nettverk. I tillegg er over halvparten av kapitalen i Statens Pensjonsfond Utland plassert i europeiske aksjer og verdipapirer.

I de senere år har det vært stor oppmerksomhet om veksten i handelen med Kina og enkelte andre land, som har vokst kraftig. Fortsatt er dette likevel beskjedent sammenlignet med handelen med EU. I 2010 gikk 1,8 prosent av Norges eksport til Kina, og 8,6 prosent av importen kom derfra – til sammen 4,3 prosent av utenrikshandelen. En annen ting som skiller Kina fra EU som norsk handelspartner, er at vi har et betydelig overskudd i handelsbalansen overfor EU, men et (voksende) underskudd på handelsbalansen overfor Kina.

Veksten i direkteinvesteringer og handel med EU har gjennom perioden 1994–2011 bidratt til spesialisering og omstilling innenfor norsk næringsliv. Dette har ført til ekspansjon innen kunnskapsintensive næringer, og nedbemanning og nedleggelse innen særlig arbeidsintensive næringer. Uten omstilling og spesialisering ville man ikke ha kunnet høste like store gevinster av EØS-avtalen. Samtidig er det viktig å ha i mente at omstillingene som har fulgt i kjølvannet av økt handel og integrasjon med EU har vært relativt sett mindre smertefulle enn de som følger av en mer globalisert verdenshandel. Dette skyldes rett og slett at mange av EØS-landene er relativt sett ganske like Norge. Kina og andre lavkostland er til sammenlikning med Norges viktigste handelspartnere blant EØS-landene svært mye mer forskjellig fra Norge. Kinas medlemskap i WTO har derfor utfordret norske bedrifter på et helt annet

vis enn hva tettere integrasjon med EU landene gjennom EØS-avtalen har gjort.

EØS-avtalen har også bidratt til å sikre tilgang til nødvendig arbeidskraft for norsk økonomi. Om lag 87 prosent av alle registrerte arbeidsinnvandrere i Norge i 2009 kom fra EU-land. Ved avtalens inngåelse var det antatt at det ikke ville bli noen stor økning i arbeidsinnvandringen fra resten av EU/EØS. Dette holdt stikk de første ti årene. Etter utvidelsen av EU (og dermed også EØS) i 2004 har bildet endret seg, og det har vært en sterk økning i arbeidsinnvandringen til Norge fra EU, særlig av arbeidstakere fra Øst- og Sentral-Europa.

Norsk økonomi har høstet betydelige gevinster av denne arbeidsinnvandringen. Det er grunn til å anta at innvandringen har bidratt til økt aktivitet og lønnsomhet i næringslivet, redusert lønns- og kostnadspress og større handlefrihet i den økonomiske politikken. Dette har bidratt til økt sysselsetting blant nordmenn og har trolig også bidratt til å videreutvikle produksjon i Norge som ellers ville risikert å bli flagget ut. Mange norske arbeidsplasser, spesielt i distriktene, er dermed blitt tryggere som et resultat av EØS-arbeidsinnvandringen. Samtidig kan veksten i arbeidsinnvandring bidra til å øke det presset man de senere år har sett at migrasjon gir på den norske velferdsstaten og arbeidslivstandarder. Dette er nærmere behandlet i kapitlene 16 og 17.

Etter etableringen av det indre marked i 1992 har det foregått et kontinuerlig arbeid for å supplere de generelle reglene om de fire friheter med omfattende harmonisering av nasjonale standarder. Likeverdig markedsadgang og vilkår for direkteinvesteringer handler i en moderne økonomi handler ikke bare om nedbygging av toll og andre nasjonale handelsrestriksjoner mellom statene, men også om å legge forholdene positivt til rette gjennom harmonisering, standardisering og felles regler, som er viktige for å stimulere konkurranse, investeringer og smidig handel på tvers av landegrensene. Gjennom EØS-avtalen er Norge koblet opp til EUs utvikling av et stort regelverk og en løpende harmoniserings- og standardiseringsprosess, som det ville ha vært dyrt, vanskelig og lite hensiktsmessig å utvikle nasjonalt. EU, EØS-avtalen og EØS-institusjonene har styrket mulighetene for overvåking og kontroll, og dermed bidratt til at regelverket også får en tydeligere status og kan sikre like betingelser, både når virksomheten opererer i Norge og når de opererer i EU eller andre EFTA-land.

EØS-avtalen har gjennom atten år fungert som en stabil og forutsigbar ramme for norsk økonomi

og næringsliv. Samtidig er det relativt liten kunnskap om avtalens virkemåte og omfang blant utenlandske økonomiske aktører og mange av Norges viktigste handelspartnere, og det synes også å være en viss usikkerhet om avtalens stabilitet og varighet. Manglende kunnskap og usikkerhet rundt EØS-avtalen bidrar trolig til å redusere gevinstene av Norges deltakelse i det indre marked.

Ser man på utviklingen i Norges handel med varer og tjenester i perioden 1994–2011 har den i hovedsak fulgt samme kurve som i andre EU/EØS-land. Hva gjelder arbeidsinnvandring etter 2004 har Norge i forhold til størrelse tatt imot langt flere enn de fleste andre EU/EØS-landene, og hatt større økonomiske fordeler ved dette. Ser man derimot på nivået for utenlandske investeringer, er det markant lavere for Norge enn i de fleste EU-statene. Dette kan reflektere at Norge til tross for EØS-avtalen ikke vurderes av potensielle investorer som fullt ut integrert i det europeiske indre markedet. Men det kan også skyldes at det høye kostnadsnivået, et lite hjemmemarked og sterk valuta har gjort Norge mindre attraktivt som investeringsland. Lavere utenlandske investeringer er uheldig ved at Norge dermed også går glipp av de kunnskaps- og nettverkseffekter som denne typen investeringer fører med seg.

En annen forskjell mellom den økonomiske utviklingen i Norge og EU i perioden 1994–2011 er at konsumprisene i de fleste EU-statene over tid har vist en klar tendens til å nærme seg hverandre (konvergere) etter som den økonomiske integrasjonen har utjevnet nasjonale prisforskjeller. Det samme har ikke gjort seg gjeldende i Norge, der prisnivået er markert høyere enn i EU og ikke har vist særlige tegn til konvergens. Dette kan oversettes i lavere velferd for norske forbrukere, og kan reflektere at Norge på enkelte områder er mindre integrert i det indre marked enn de fleste EU-land. Men det kan også skyldes at brutto nasjonalprodukt per capita er langt høyere i Norge enn i EU-statene, og at denne forskjellen har økt gjennom perioden 1994–2011, ikke minst på grunn av olje- og gasseksporten.

EØS-avtalen dekker ikke alle sider ved det økonomiske samarbeidet mellom EU-statene. En viktig forskjell er at Norge ikke er med på EUs felles handelspolitikk overfor tredjeland, og i stedet forhandler handelsavtaler med tredjeland sammen med de andre EFTA-landene.¹ En annen

¹ Se kapittel 23.6.2. Gjennom EFTA har Norge forhandlet frem en rekke frihandelsavtaler med tredjeland. Handelen med disse landene er imidlertid svært beskjeden.

viktig forskjell er at EØS-avtalen ikke dekker frihandel med fisk og landbruksprodukter. Det betyr at heller ikke næringsmiddelindustrien er noen fullt integrert del av det indre marked.

EØS-avtalen omfatter heller ikke EUs monetære union, som 17 av de 27 EU-statene deltar i og heller ikke i den felles valutaen. Norge står utenfor dette. Hvilke positive og negative effekter det ville hatt for Norge dersom man hadde vært del av Eurosonen og den felles pengepolitikken i ØMU er et både omfattende og hypotetisk spørsmål, med mange variable, og til dels ulike vurderinger. Dette faller utenfor Utvalgets mandat, som er å utrede de områdene der Norge har avtaler med EU, ikke de områdene der man står utenfor. Utviklingen i eurosamarbeidet vil derfor ikke bli behandlet i det følgende. Noe annet er de effektene som eurosamarbeidet har hatt på det indre marked, og særlig på handelen med varer og tjenester, som vil bli kort berørt. I den grad den pågående krisen i eurosamarbeidet har og får betydning for den fremtidige økonomiske utvikling i EU og det indre markeds oppbygning og virkemåte mer generelt, vil dette klart nok også ha konsekvenser for norsk økonomi.

I dette kapitlet skal Utvalget først og fremst redegjøre for de grunnleggende økonomiske forholdene mellom Norge og EU, og hvordan de har utviklet seg gjennom perioden 1994–2011. Dette vil i hovedsak være en empirisk og faktabasert gjennomgang, men med elementer av løpende analyse og vurderinger. I to spørsmål har Utvalgets medlemmer noe ulike vurderinger. Det første gjelder det økonomiske styrke- og avhengighetsforholdet mellom Norge og EU. Det andre gjelder hvor langt man kan angi virkningene av EØS for norsk økonomi.

Utvalget er enig om at Norge og EU er økonomisk tett sammenvevet, og at EU og EUs medlemsstater er svært viktige for norsk økonomi. Videre er det ingen uenighet om at størrelsesforholdet mellom partene i EØS-avtalen er svært ulikt. Etter de siste utvidelsene omfatter markedet i EU ca. 500 millioner mennesker, mens hele EFTA-pilaren til sammen bare har drøyt 5 millioner, hvorav 4,8 millioner i Norge, 300.000 i Island, og 35.000 i Liechtenstein.

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bockman Finstad, Dølvik, Rye, Sjursen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot, viser til at dette skaper et asymmetrisk styrke- og avhengighetsforhold mellom EU og Norge. Mens EØS-avtalen i dag gir Norge og norsk næringsliv tilgang til et marked på 500 millioner mennesker, får EU gjennom avtalen kun tilgang til et marked på 5 millioner. Forde-

lene ved avtalen er langt større for Norge enn for EU som handelsblokk. Denne skjevheten har økt gjennom perioden 1994–2011 etter hvert som EU har blitt utvidet. Norge er viktig for EU på enkelte områder, i første rekke hva angår energi og fisk. Over de senere årene har Norge gjennom Pensjonsfond Utlands investeringer i Europa også blitt en betydelig aktør i de europeiske kapitalmarkedene. Dette endrer likevel ikke det grunnleggende faktum at EØS-avtalen er langt viktigere for Norge enn for EU. Flertallet vil understreke at når det handelspolitiske styrkeforholdet er så ujevnt som mellom Norge og EU, er det den svakere part som særlig har interesse av et gjensidig forpliktende rettslig rammeverk slik som EØS-avtalen gir.

Utvalgets mindretall, medlemmene Hansen Bundt, Dag Seierstad og Stubholt mener at EU og EUs medlemsland er svært viktig for norsk økonomi. Slik ville det ha vært uansett hvilken tilknytningsform vi hadde hatt til EU. Forholdet mellom EU og Norge preges selvfølgelig av forskjellen i innbyggertall. Men de økonomiske interessene knyttet til gjensidig markedsadgang er stor begge veier. Norge er et særlig viktig marked for enkelte, sentrale medlemsland.

Utvalget er enig om at det reiser store metodiske utfordringer å måle den økonomiske effekten av Norges tilknytning til EU, som nærmere beskrevet nedenfor i kapittel 14.2.2.

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bockman Finstad, Dølvik, Rye, Sjursen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot, mener at det likevel er mulig å analysere, drøfte og vurdere virkningene av EØS på et faglig grunnlag. Selv om det ikke er mulig å komme frem til eksakte tall, er det mulig å veie gevinster og ulemper og dermed å gi faglig baserte anslag på virkningenes retning og omfang. Det vil bli gjort i det følgende, og for flertallet indikerer det klart at EØS-avtalen har hatt betydelige positive effekter for norsk økonomi i perioden 1994–2011.

Utvalgets mindretall, medlemmene Hansen Bundt, Seierstad og Stubholt mener at på de områdene hvor global handelsliberalisering og deregulering har trukket i samme retning som EØS-avtalen, er det en særlig stor utfordring å isolere virkningen av EØS-avtalen for norsk økonomi. Vi mangler derfor et relevant sammenlikningsgrunnlag for å kunne si noe forskningsbasert om EØS-avtalens distinkte effekter.

Utvalgets flertall og mindretall kommer nærmere tilbake til disse vurderingene i sine avsluttende merknader i kapittel 14.9.

14.2 Økonomisk utvikling etter EØS

14.2.1 Norges økonomiske utvikling 1994–2011

Perioden med EØS-avtalen fra 1994–2011 har vært preget av en positiv utvikling for norsk økonomi. Vi har opplevd bra økonomisk vekst – spesielt sett i forhold til andre land det er naturlig å sammenligne seg med – og lav ledighet, se figurer 14.2, 14.3 og 14.4. Veksten i Norge var spesielt høy i årene etter 1994. Både Norge og EU, med unntak av Sverige, har hatt relativ lav vekst etter 2000 grunnet dotcom krisen på begynnelsen av 2000-tallet og finanskrisen som for alvor utfoldet seg fra høsten 2008.

Norge har i den samme perioden økt avstanden til EU-landene hva angår bruttonasjonalprodukt per capita, se figur 14.1, og for øvrig også gått forbi både USA og Sveits som de siste 30 årene har ligget klart over EU. Arbeidsledigheten har hele tiden vært lav i Norge i forhold til andre land, men også denne forskjellen er mer markant i dag enn for atten år siden.

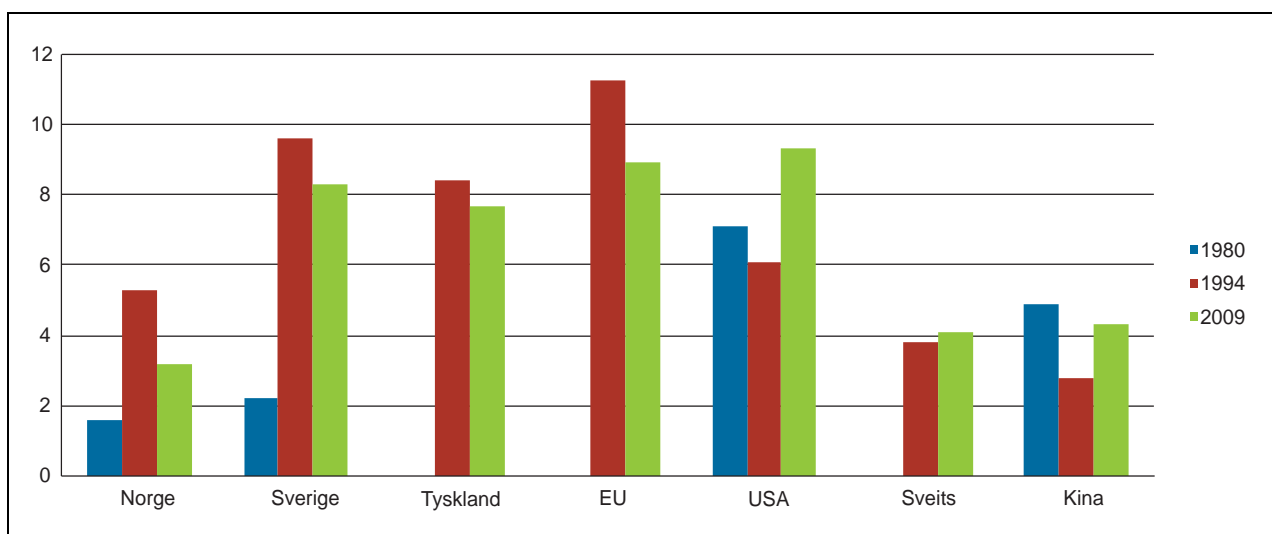
Hva angår utenrikshandel er det verdt å merke seg at Norge har gått fra å ha et mindre til å ha et relativt sett meget stort handelsoverskudd, som i 2010 utgjorde over 12 prosent av BNP, se figur 14.5. Til sammenlikning hadde Kina et handelsoverskudd på rundt 5 prosent samme år. Over den samme perioden har EU landene utviklet seg svært forskjellig. Tyskland og Sverige har økt sine handelsoverskudd, mens mange av Eurolandene har fått et stadig større underskudd på handelsbalansen.

14.2.2 Betydningen av EØS for norsk økonomi – metodiske utfordringer

EØS er først og fremst en avtale som berører økonomisk aktivitet. Avtalen skal fjerne handelshindringer, lette samhandelen og legge til rette for realiseringen av et felles indre marked uten forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet, og uten uforholdsmessige restriksjoner. Da Norge knyttet seg til EU gjennom EØS-avtalen overtok man EUs markedsregime, slik det hadde utviklet seg fra starten på 1950-tallet og frem til 1992. Det omfattet grunnleggende regler for fri bevegelighet av varer, tjenester, personer og kapital og om like konkurransevilkår, som til sammen ofte omtales som EUs «økonomiske konstitusjon».² Videre omfattet det hele mengden av regler og praksis, slik dette hadde utviklet seg gjennom mer enn tretti år, frem til og med oppgraderingen i 1992 ved etableringen av det indre marked.

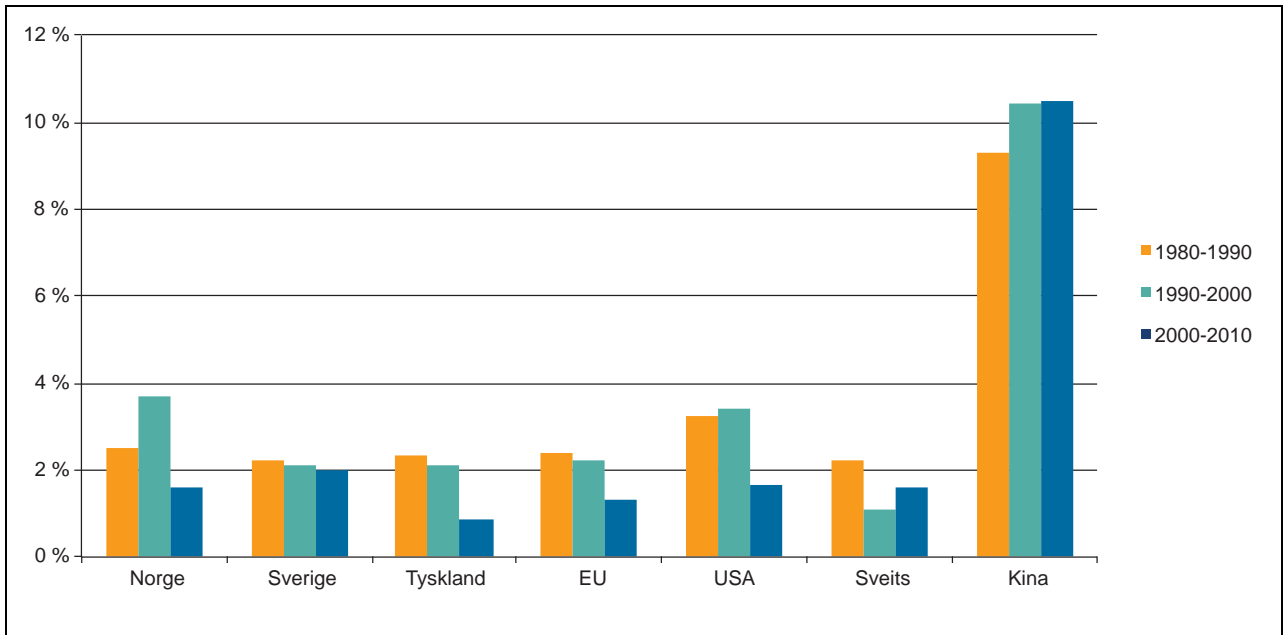
Ideen om et indre marked ble lansert i 1985, og etablert syv år senere. Gjennomføringen av det indre markedet ble ansett for et program for å effektivisere det økonomiske systemet i medlemslandene i EU, slik at fordelene knyttet til lavere transaksjonskostnader, redusert usikkerhet, internasjonal spesialisering, produksjon i stor skala og sterkere konkurranse – med positive effekter på innovasjon og utvikling – kunne utnyttes. Målet var å legge grunnlaget for stabil og høy vekst i verdiskaping og sysselsetting i Europa.

² Mer om dette begrepet nedenfor i kapittel 15 om næringspolitikk.



Figur 14.2 Arbeidsledighet i Norge og utvalgte land (prosent)

Kilde: Verdensbanken (World Development Indicators).



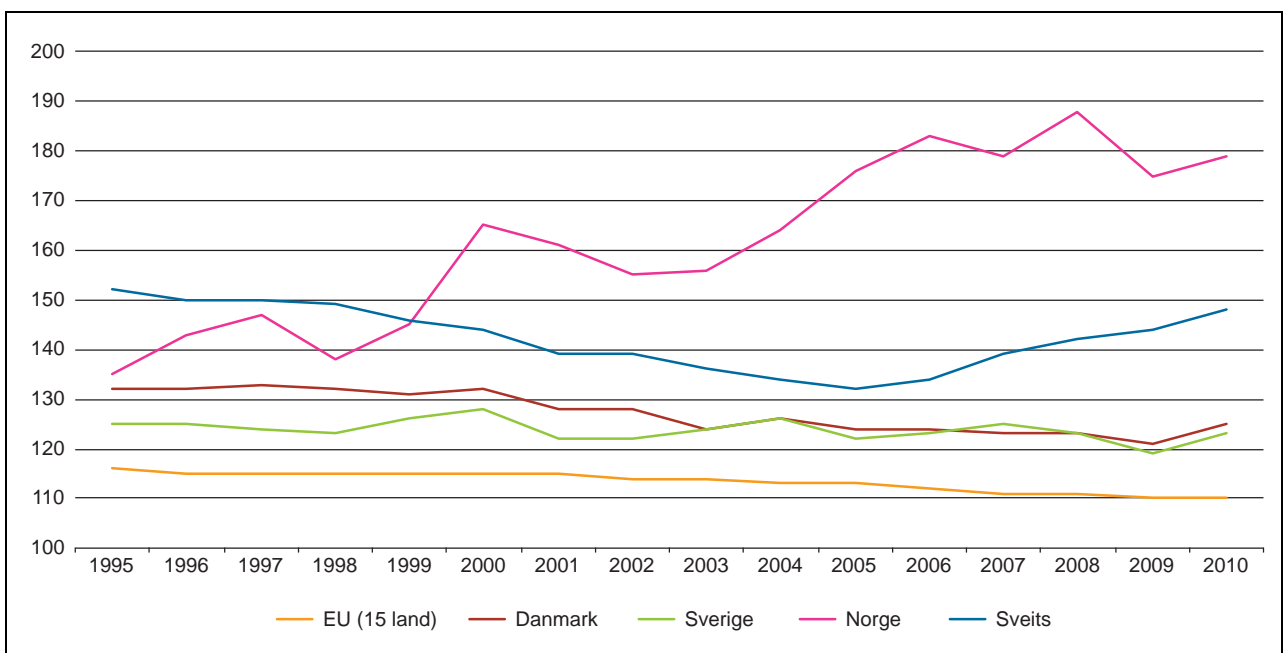
Figur 14.3 Årlig vekst i BNP (Gjennomsnitt for tiårsperioden målt i konstante 2000 USD) (prosent)

«EU» referer til de landene som til enhver tid utgjør EUs medlemsland

Kilde: Verdensbanken (World Development Indicators).

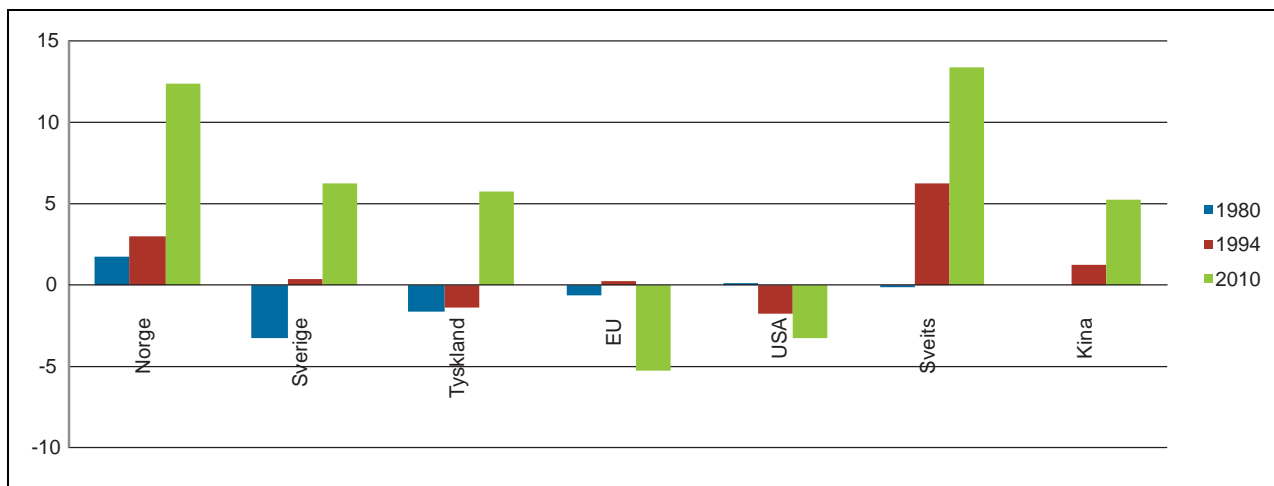
Siden EØS-avtalen trådte i kraft i januar 1994 har Norge vært en nesten fullt integrert deltaker i EUs indre marked. Avtalen har regulert om lag tre fjerdedeler av norsk utenrikshandel, omtrent to tredjedeler av de grensekryssende investeringene inn og ut av Norge, og etter 2004 en svært stor del av arbeidsinnvandringen. Videre regule-

rer EØS-avtalen langt på vei hvordan økonomisk aktivitet skal utøves internt i Norge, herunder en rekke sider ved forholdet mellom aktørene i næringslivet, mellom næringslivet og myndighetene, mellom arbeidstakere og arbeidsgivere, og mellom produsenter og forbrukere. Generelt har tilknytningen til EU gjennom EØS bidratt til en



Figur 14.4 Nivået på bruttonasjonalprodukt pr. innbygger målt mot nivået i EU27 som er satt til verdien 100 i hvert år. (1995–2010)

Kilde: Eurostat og Statistisk sentralbyrå



Figur 14.5 Handelsbalansen som andel av BNP for Norge og utvalgte land (prosent).

«EU» referer til de landene som til enhver tid utgjør EUs medlemsland.

Kilde: Verdensbanken, Eurostat og WTO

modernisering og liberalisering av norsk økonomi.

Som diskutert over har Norge opplevd en generelt sett meget positiv økonomisk utvikling etter 1994. Heller ikke i 1994 var Norge økonomisk dårlig stilt, selv om det siste tiåret før det hadde vært ganske ujevnt, med perioder med krise og tilbakeslag. Med unntak av noen svært små stater med gunstig skattelovgivning er Norge i dag Europas rikeste land målt i BNP per innbygger (selv når vi justerer for innbyggernes kjøpekraft). Samtidig er Norge av FN kåret til verdens beste land å bo i.

Hva er så forholdet mellom Norges positive økonomiske utvikling i perioden 1994–2011 og deltagelsen i EUs indre marked gjennom EØS-avtalen?

Dette er et vanskelig spørsmål, uten enkle svar. På den ene siden er det åpenbart at forholdet til EU og EU-statene er så dominerende for norsk økonomi at det har stor betydning at dette er regulert på en måte som gir full markedsadgang og stabile, forutsigbare rammevilkår. På den annen side er det like klart at den gunstige utviklingen i norsk økonomi også skyldes en rekke andre forhold – herunder ikke minst store inntekter fra olje og gass, som har dominert norsk økonomisk utvikling på mange plan. Andre viktige drivkrefter av betydning for den økonomiske utviklingen i Norge de to siste tiårene omfatter blant annet globalisering, BRIK-landenes fremvekst, Kinas inntrøden i WTO, deregulering, økte råvarepriser og rask teknologisk utvikling. Videre er det grunn til å tro at den norske (eller nordiske) modellen med koordinerte lønnsoppgjør og små lønnsforskjeller

har bidratt til å vedlikeholde norsk konkurransevne og økonomisk utvikling.³

Selv om Norge har levd med EØS-avtalen i atten år, er det få om noen samfunnsøkonomiske studier av avtalens effekter for norsk økonomi. Rett nok har EØS-avtalens prinsipielle virkninger på norsk økonomi blitt drøftet i en rekke publikasjoner. Men så langt foreligger det ingen systematiske forsøk på å beregne overordnede virkninger på utenrikshandel, investeringer, migrasjon og velferd der man utelukkende studerer virkningene av Norges tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen.⁴ I forkant av inngåelse av EØS-avtalen ble det gjort en rekke forsøk på å estimere effektene av EØS, men disse studiene har ikke blitt fulgt opp med evalueringer i etterkant.

Virkningene er heller ikke forsøkt tallfestet av norske myndigheter. Et typisk eksempel er stortingsmelding nr. 27 (2001–2002) om virkningene

³ Moene, K., mfl. (2009) Den skandinaviske modellen og økonomisk ulikhet, vedlegg til *Fordelingsutvalget*, NOU 2009:10.

⁴ I Fæhn, T. og Holmøy, E. (1999) *Welfare effects of trade liberalisation in distorted economies: a dynamic general equilibrium assessment for Norway*, Statistisk sentralbyrå, nr. 251, presenteres en modellberegning av Norges handelsliberaliserende tiltak gjennom 90-tallet. Her inngår EØS-avtalen, sammen med WTO-avtalen (Uruguay-runden) og enkelte andre handelsrelaterte avtaler. Det er et viktig poeng at denne studien er basert på en beregning av fremtidige effekter og ikke realiserte effekter. I Fæhn, T. og Grünfeld, L. (1997) *Recent Leaps Towards Free Trade: The Impact on Norwegian Industry and Trade Patterns*, *Journal of Policy Modeling*, vol. 21, nr. 6. s. 715–745, foretas det næringsspesifikke beregninger av virkningene av handelsliberalisering basert på samme modell (MSG) som i Fæhn og Holmøy (1999). Følgelig er heller ikke denne studien å anse som en vurdering av realiserte effekter.



Figur 14.6 Oljeplattformen

Inntekter fra olje- og gassvirksomheten har satt sitt preg på norsk økonomi i hele EØS-perioden. Her en plattform på Haltenbanken i Norskehavet.

Foto: Scanpix / Knut Falch

av EØS-avtalen de første ti årene. Her ble det gitt en grundig gjennomgang av hvordan norsk rett måtte endres som følge av nye rettsakter og andre krav gjennom EØS-avtalen. Det ble også vist blant annet hvordan EØS-avtalen har påvirket spørsmål knyttet til helse, miljø og sikkerhet. Økonomiske konsekvenser ble derimot kun behandlet fra et prinsipielt ståsted, der det ble presisert at friere flyt av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital innen EU/EØS-området hadde virket velferd fremmende, særlig fordi Norge er så avhengig av interaksjon med disse landene. Stortingsmeldingen inneholdt en rekke vurderinger knyttet til omfanget av regelendringer, men ingen forsøk på å vurdere de faktiske økonomiske virkningene.

Det er særlig tre metodiske utfordringer ved å skulle angi den økonomiske betydningen av EØS-avtalen for Norge. For det første er det vanskelig å skille ut virkningene av EØS-avtalen fra effektene av andre viktige endringsprosesser og norske

rammevilkår. For det andre er det ikke mulig å si hva slags tilknytningsform Norge hadde hatt til EU dersom det ikke var for EØS-avtalen. Man mangler derfor et sammenligningsgrunnlag for å kunne gjennomføre en presis analyse av EØS-avtalens effekter. For det tredje påvirker forholdet til EU Norges økonomi på en rekke måter, dels direkte og dels indirekte, og særlig de mer indirekte virkningene er vanskelig å kartlegge, eller tallfeste med noen grad av nøyaktighet.

Disse metodiske utfordringene er betydelige, og til sammen gjør de at det ikke er mulig å komme frem til samlede tall som med noen grad av nøyaktighet kan sies å fange de økonomiske effektene av EØS-avtalen. Det har i hvert fall ikke vært mulig innenfor rammene av Utvalgets kapasitet og kompetanse, og ville kreve et større samfunnsøkonomisk forskningsprosjekt. Likevel er ikke de metodiske utfordringene større enn at det går an å foreta en faglig basert vurdering og drøfting av hvilken retning og størrelsesorden det er tale om.

Til den første av de tre utfordringene er å si at selv om det er meget vanskelig å skille effekten av forholdet til EU fra andre forhold av stor betydning for norsk økonomi, gir likevel utviklingen i målbare størrelser for økonomisk samkvem mellom Norge og EU (handel, investeringer, arbeidsvandring m.m.) viktige indikasjoner. For det andre er det mulig å angi hvilken retning (positiv/negativ) og styrke effektene av forskjellige sider ved forholdet til EU har for norsk økonomi. For det tredje finnes det samfunnsøkonomiske studier og undersøkelser som er gjort i EU, som også kan gi grunnlag for vurderinger av tilsvarende effekter i Norge. Utvalget har så langt som mulig innenfor rammene av utredningen søkt å kartlegge slike studier. Til den andre utfordringen er å si at det per definisjon er umulig å si hva slags forhold Norge hadde hatt til EU dersom det ikke hadde vært for inngåelsen av EØS-avtalen i 1992. Det blir et kontrafaktisk spørsmål, og her kan man tenke seg en skala, fra på den ene siden den gamle frihandelsavtalen for varer fra 1973 til på den annen side fullt EU-medlemskap. Kan hende ville Norge hatt en lignende løsning som Sveits, med over 120 enkeltavtaler med EU, som materielt sett i sum langt på vei dekker det samme som EØS, men innenfor et noe mindre forpliktende og langt mer tungrodd og komplisert system. Det er ikke godt å vite. Men det er heller ikke hovedpoenget. Poenget må være å vurdere de økonomiske effektene av Norges tilpasning til EU slik den faktisk har foregått de siste atten årene. Den tilpasningen har i hovedsak skjedd gjennom EØS, og

den har vært så omfattende at Norge med noen unntak har vært en integrert deltaker på innsiden av det indre marked. Hva effektene ville vært av en annen type avtale enn EØS, beror på hvor lik den ville ha vært EØS i innhold. Jo likere avtale, desto likere effekt – jo mindre omfattende og forpliktende, desto mindre lik effekt.

Den tredje metodiske utfordringen er den vanskeligste. Som vi skal se, er det estimater i EU av hvilken effekt oppgraderingen av det indre marked i 1992 har hatt for medlemsstatenes økonomi, og med noen forbehold kan de tas som utgangspunkt for en analyse av effekter også for Norge. Videre er det beregninger av blant annet EU-samarbeidets betydning for grensekryssende handel og investeringer. Men Utvalget er ikke kjent med noen undersøkelser som søker å måle den samlede økonomiske effekten av europeisk integrasjon på norsk økonomi, og som ikke bare ser på grensekryssende aktivitet, men også på atferdseffektene av alle direkte og indirekte sider ved det felles regelverket. Dette gjelder ikke bare reglene om harmonisering i det indre marked, men betydningen av hele EU/EØS-reguleringen av en moderne markedsstat, inkludert både de grunnleggende prinsippene og detaljreguleringen av hver enkelt sektor av økonomien. EU/EØS-regler om forhold som statsstøtte, offentlige anskaffelser og konkurranse mellom markedsaktører kan ha stor økonomisk betydning, men ikke for noen av disse områdene finnes det sikre beregninger.

På denne bakgrunn vil Utvalget ikke forsøke å tallfeste de samlede effektene av EØS-avtalen. Derimot vil vi søke å kartlegge de mange forskjellige aspektene ved det økonomiske samarbeidet innenfor rammene av EØS, hvorav noen kan tallfestes og andre ikke. Videre vil det også bli sett på hvilke forventninger norske myndigheter hadde til økonomiske virkninger av EØS-avtalen da den ble inngått i 1992, og i hvilken grad disse har vist seg å slå til.

14.3 EUs indre marked

14.3.1 Utvikling av EUs indre marked

Med Romtraktaten av 1957 etablerte EF et «fellesmarked», med grunnleggende prinsipper for fri bevegelse og like konkurransevilkår, som har stått nesten uendret frem til i dag. Dette felles markedet ga grunnlag for økonomisk vekst og samarbeid i tiårene som fulgte. På 1970-tallet og i begynnelsen av 1980-tallet opplevde EF-landene imidlertid en periode med stagnerende økonomi og voksende ledighet og lite dynamikk i nærings-

livet. Tilstanden fikk betegnelsen eurosuklerose og førte til kritikk av måten å organisere den europeiske økonomien på, der statlige reguleringer av næringslivet, subsidiering av tradisjonell industri og store hindre for handel over landegrensene preget EF.

I 1985 tok Kommisjonen initiativ til å få gjennomført en kartlegging av hindre for handel og økonomisk vekst i regionen. Arbeidet munnet ut i Cockfields hvitebok med 300 forslag til forbedringer, og dette la grunnlaget for arbeidet med å etablere det indre marked. Den såkalte Cecchini-rapporten (1988) indikerte et potensial for betydelige økonomiske effekter dersom man virkeliggjorde de fire friheter gjennom et harmonisert regelverk med felles standarder, i stedet for bare å forby nasjonale restriksjoner. Dette ble gjort gjennom etableringen av det indre marked i 1992, som var et prosjekt for økt integrasjon og styrket samhandling mellom landene i unionen. Det indre marked har hele tiden vært ansett som både et politisk og økonomisk prosjekt og er på mange måter «motoren i EU».

Forventninger

Forventningene til de positive effektene av det indre marked var store. Ved etableringen av «The Single Market» i 1992 ble det særlig trukket frem at det indre marked ville bidra til økt verdiskaping gjennom tre kanaler: (i) Utnyttelse av landenes komparative fortrinn gjennom økt handel over landegrensene; (ii) Utnyttelse av skalafordeler som gir mer effektiv produksjon; og (iii) Økt konkurranse mellom produsenter og reduserte prisforskjeller.

Det var særlig disse tre effektene som lå til grunn for Cecchini-rapportens analyser av hvilke økonomiske effekter man på sikt kunne forvente å oppnå gjennom å eliminere tekniske, fysiske og skattemessige hindre for et mer integrert marked i Europa. Det var også disse effektene Paul Krugman i 1992 trakk frem i sin analyse av hvilke fordeler EFTA-statene kunne oppnå gjennom etableringen av et Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde, som på mange måter kan forstås som et slags teoretisk grunnlag for EØS-avtalen.⁵

Cecchini-rapporten beregnet at innføringen av det indre marked i EU12 ville gi en samlet nivåheving på mellom 2 og 6 prosent av BNP. En økning på 2 prosent tilsvarer den gjennomsnittlige veksten man opplever i et industrialisert land hvert år

⁵ Krugman, P. M. (1988) *EFTA and 1992, EFTA occasional papers*.

og er derfor lavere enn mange hadde forventet, gitt det omfattende integrasjonsarbeidet man sto foran.

Modellapparatet som man benyttet i Cecchini-rapporten og i Venables og Smith (1988)⁶ har senere blitt kritisert for å være for statisk. Baldwin (1989)⁷ trakk frem at beregningene ikke klarte å ta hensyn til de mer langsiktige og dynamiske effektene av økonomisk integrasjon som virker gjennom økt innovasjon og produktivitet. Baldwin viste til at slike effekter fort kunne bli flere ganger større enn de effektene Cecchini la vekt på.

Andre var mer pessimistiske, og mente at anslagene ikke i stor nok grad tok hensyn til omstillingskostnadene som ville følge av realiseringen av det indre markedet. For å høste gevinstene av internasjonal spesialisering og produksjon i stor skala ville etableringen av det indre markedet måtte føre til strukturomstillinger i det enkelte land. Omstruktureringen var antatt å ta om lag 5 år og ble forventet å slå negativt ut på sysselsettingen de første årene. Kritiske røster anså derfor de opprinnelige gevinstanslagene for å være for optimistiske.

Et dynamisk marked i stadig utvikling

Sluttstreken for det indre markedet ble ikke satt i 1992. Det indre marked er et dynamisk prosjekt som har vært gjenstand for løpende endring med sikte på å realisere de opprinnelige visjonene om å skape et felles europeisk marked som kan gi grunnlag for økt vekst og integrasjon. Endringene har dels skjedd ved at nytt regelverk har erstattet etablerte regler, dels ved at det indre markedet er utvidet til å omfatte nye varer, produkter og grupper. Og ikke minst har opptak av nye EU-medlemmer bidratt til å utvide markedets geografiske virkeområde, befolkningsgrunnlag og spennvidden i deltakerlandenes økonomiske utviklingsnivå. Frihandelsavtaler og EUs partnerskapsavtaler med tredjeland har bidratt til å utvide deler av markedet ytterligere. EØS-avtalens dynamiske karakter henger nettopp sammen med denne stadige endringen i det indre markedets utstrekning og regelverk

Handlingsplan (Action Plan) for det indre marked ble iverksatt i 1997 med sikte på å fjerne gjenstående hindre og å følge opp landenes praksis

tettere, særlig med fokus på statsstøtte, offentlige innkjøp og konkurransepolitikken. Planen inkluderte også fjerning av sektorvise hindre (særlig innenfor finans og andre tjenestesektorer). Det ble også etablert et «internal market scorebord» for å kunne overvåke fremdriften. I 1999 lanserte EU en ny strategi for det indre marked (1999–2002) hvor man løftet frem fire strategiske mål: Bedre levekårene for innbyggerne i EU, styrke produkt- og kapitalmarkedene, forbedre næringsvilkårene, samt å tilpasse det indre marked til en verdensøkonomi i rask endring og utvikling. Planen la også opp til utarbeidelse av en rekke direktiver rettet mot finans, telekom, media, post, spilltjenester, apotek tjenester mv for å styrke integrasjonen av tjenestesektorene i EU/EØS.

Dette ble i perioden etter 2000 supplert med en intensivering av EUs arbeid med å harmonisere medlemslandenes reguleringsregimer. Evalueringer viste at handelen med varer i det indre markedet hadde utviklet seg mer eller mindre som forventet, men at integrasjonen av tjenestesektorene, som sto for 70 prosent av aktivitetene i EU, hang betydelig etter. EU innførte derfor en rekke sektorrettete direktiver som hadde til formål å samordne regelverket for et bredt spekter av tjenestenæringer. Samtidig la EU økt vekt på å stimulere til mer fleksible og omstillingsdyktige arbeidsmarkeder uten at dette skulle gå ut over arbeidstakernes rettigheter (flexicurity). EU hadde i 1999 innført utstasjoneringsdirektivet som presiserte rettigheter og vilkår for arbeidstakere som er ansatt i firma som leverer tjenester i et annet medlemsland, og trappet opp utviklingen av direktiver for gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner mellom medlemsland.

Med vedtaket av tjenstedirektivet fra 2006 (i kraft i 2009) forsøkte EU å legge til rette for økt grensekryssende handel og etablering i de tjenestesektorene som enda ikke var blitt håndtert av sektordirektivene. Det første direktivforslaget gikk langt i retning av å legge opprinnelseslandets regler til grunn for tjenesteytelser i alle medlemslandene. Det endelige direktivet var noe mindre ambisiøst, men viste at EU på ingen måte har sluttet å videreutvikle det indre marked.

Tegn til reduserte veksteffekter av det indre markedet fremkalte betydelig bekymring i EU-landene,⁸ og la fra år 2000 grunnlag for økt vekt på innovasjon, kunnskap og FoU som kilde til økonomisk vekst. Etableringen av Lisboa-strategien bygget på en erkjennelse av at det indre markedet ikke hadde utviklet seg i henhold til forventningene hva angikk konkurransevne og økonomisk vekst. Lisboa-strategien handlet om strukturrefor-

⁶ Venables, A og Smith, M. A. M. (1988) *Completing the internal market in the European Community, CEPR discussion paper no. 223.*

⁷ Baldwin, R. (1989) *On the growth effects of 1992, NBER working paper no 3119.*

mer og hadde som mål at EU innen 2010 skulle bli den mest konkurransedyktige og kunnskapsbaserte økonomien i verden, med evne til å skape bærekraftig vekst, flere og bedre jobber og økt likhet.

Lisboastrategien klarte ikke å leve opp til målsetningene. Ved inngangen til finanskrisen i 2008 var ingen av delmålene innfridd, og siden har veksten i EU vært lavere og mer ujevn enn i resten av verden. I erkjennelse av dette, lanserte Kommisjonen i 2010 meldingen «Towards a Single Market Act» og strategien «Europa 2020», som i det store og det hele handler om å prøve å få til det Lisboastrategien ikke maktet.

14.3.2 Forventninger i Norge til EØS

Fra 1973 til 1994 var Norges økonomiske forhold til EF og EF-statene i hovedsak regulert gjennom frihandelsavtalen av 1973. Det var en avtale som først og fremst dekket handel med industrivarer.

Frihandelsavtalen mellom Norge og EF er en kortfattet avtale med 36 artikler samt vedlegg om hvilke produkter som var omfattet, tollsertifikater mv. Avtalen ble justert ved tilleggsprotokoller i 1980, 1986, 1989 og 2003 i forbindelse med at nye land ble tatt opp som medlemsstater i EF. Ved avtaler om tilleggsprotokoller i 1995, 2002 og 2010 er det gitt regler om eksportrestriksjoner og om handel med fisk.

Avtalen inneholder noen hovedprinsipper for handel med varer, det vil si regler om nedbygging av toll og kvoter, samt regler som forbyr import- og eksportrestriksjoner. Reglene minner om varereglene i EØS-avtalen. Frihandelsavtalen knytter imidlertid ikke Norge til EUs sekundærregelverk

om varer i form av direktiver og forordninger som presiserer de overordnede reglene. Frihandelsavtalen er derfor ikke en dynamisk rammeavtale som EØS-avtalen, og deler dermed ikke EØS-avtalens mål og funksjon med hensyn til bruk av samme regelverk, standardisering mv. Frihandelsavtalen inneholder heller ingen regler om fri bevegelse for personer (arbeidstakere, studenter mv.), eller regler om fri bevegelse av tjenester, fri etableringsrett eller regler om kapital. Dermed knytter selvsagt ikke avtalen Norge til EUs omfattende sekundærregelverk på disse områdene.

Frihandelsavtalen inneholder i artikkel 23 enkelte konkurranserettslige regler som minner om hovedelementene i EØS-avtalens forbud mot konkurranseskadelig samarbeid, misbruk av dominerende stilling og forbudet mot statsstøtte. Dette er regler av helt overordnet karakter som ikke er knyttet til noe tilsynssystem eller utfyllende bindende regelverk.

Den institusjonelle rammen som frihandelsavtalen legger opp til, er en tradisjonell mellomstatlig blandet komité (*Joint Committee*) med tvisteløsningsoppgaver. Komiteen kunne blant annet behandle saker om handelsrestriksjoner, konkurranserettslige spørsmål og saker om dumping – avtalen har en egen bestemmelse om dumping. Komiteen hadde videre et ansvar for å administrere og gjennomføre avtalen, men avtalen oppretter ikke noe frittstående og selvstendig tilsynsorgan som ESA eller en domstol som EFTA-domstolen. Avtalen mangler derfor de institusjonelle elementene som gjør EØS-avtalen forpliktende og effektiv med hensyn til gjennomføring og praktisering av regelverket.

Fra midten av 1980-tallet ble det etter hvert et mer utvidet samarbeid mellom EFTA og EU gjennom den såkalte Luxembourg-prosessen, som gikk ut på å sikre ensidig norsk tilpasning til EF-standarder ved utarbeidelse av nasjonal lovgivning. Denne prosessen var treg og forhandlingene gikk tungt.

EØS-avtalen var noe helt annet – et paradigmeskift i EFTA-statenes forhold til EF. Gjennom EØS-avtalen knyttet Norge og de andre EFTA-statene seg i 1992 til nesten hele EUs markedsregulering, både de opprinnelige prinsippene fra 1957, den omfattende utviklingen av regler og praksis gjennom mer enn tretti år, og den store oppgraderingen som EU på denne tiden gjennomførte gjennom prosjekt 1992 og etableringen av det indre marked.

EUs utvikling av det indre marked var den direkte årsaken til at EØS-prosessen kom i gang, og i den omfattende proposisjonen om avtalen fra

⁸ På oppdrag fra Kommisjonen utarbeidet forskeren Andre Sapir en rapport om EUs økonomiske utvikling på oppdrag fra Kommisjonen. Sapir-rapporten (2004) kritiserte prosjektet «The single market» for å fokusere for mye på markedsintegrasjon og liberalisering, og for lite på innovasjon, entreprenørskap og dynamikk i økonomien. Sapir hevdet at etableringen av det indre marked først og fremst har kommet de store selskapene til gode, mens de mindre bedriftene har tapt terreng som følge av sterkt fokus på skalaøkonomi. Dermed har man fått redusert fokus på produktinnovasjon og lavere vekstevne på sikt. Denne kritikken er tett koblet til det Baldwin betegnet som dynamiske veksteffekter av økonomisk integrasjon. Sapir argumenterte imidlertid for at disse dynamiske effektene ikke kommer av integrasjon alene. Denne typen veksteffekter krever at man gjør det lettere for også mindre bedrifter (som utgjør 95 prosent av foretakene og står for 50 prosent av verdiskapningen i EU-landene) å operere i flere land. EUs Lisboastrategi av 2000 og oppfølgingsstrategien for vekst og sysselsetting i EU av 2008 er tydelige signaler om at man tok inn over seg denne kritikken. Se Sapir, A. (2004) *An Agenda for a growing Europe: the Sapir Report*, Oxford University Press.

mai 1992 – St.prp. nr. 100 (1991–92)⁹ – ga regjeringen en utførlig gjennomgang og analyse av hvilke forventninger man hadde til avtalens betydning for norsk økonomi. På denne tiden ble det også gjennomført flere sentrale samfunnsøkonomiske analyser av det samme.

EØS-avtalens formål var å bidra til en ytterligere nedbygging av handelsbarrierer mellom EFTA og EU og mellom EFTA-landene gjennom at de sistnevnte ble fullverdige deltakere i det indre marked. Det ble ansett som sannsynlig at dersom Norge skulle bli stående utenfor det indre markedet ville handelen og direkteinvesteringene mellom Norge og EU-landene ha blitt redusert til fordel for økt samhandel mellom EU-landene og de øvrige EØS/EFTA-landene. På samme måte som for EU-landene var Norges medlemskap i EØS forventet å gi økt realinntektsnivå. Norman (1988)¹⁰ anslo at EFTA-landene samlet ville kunne oppnå en gevinst tilsvarende en nivåheving i realinntektsnivået på om lag 2–4 prosent ved å delta i det indre markedet.

Både Krugman (1988) og Haaland og Norman¹¹ beregnet at EFTA-landene samlet ville høste relativt større gevinster enn EU-landene. Basert på en større simuleringsmodell fant Haaland og Norman videre at etableringen av EØS ville ha en positiv effekt på produksjonen i kunnskapsintensive bransjer i EFTA-landene, og negative effekter på kapitalintensive bransjer og, i særdeleshet, arbeidsintensive bransjer i EFTA-landene. De anslåtte inntektseffektene av det indre markedet knyttet seg til økt konkurranse så vel som bedre utnyttelse av komparative fortrinn.

Mens EØS-avtalen var antatt å gi gevinster, var forventningen at dersom Norge valgte å stå utenfor det indre markedet, ville dette i tillegg til at Norge gikk glipp av potensielle gevinster også innebære et velferdstap i forhold til situasjon før etableringen av det indre marked. Alternativet «status quo» fantes med andre ord ikke. Dersom Norge og de gjenværende EFTA-landene ikke ble med i det indre markedet, ville det føre til en nedgang i produksjonen i EFTA-landene som følge av økt samhandel mellom EU-landene. Videre antok Haaland og Norman at å stå utenfor ville resultere

i lavere produktivitetsutvikling og med dét lavere lønnsutvikling.

Makroøkonomiske effekter

Myndighetenes forventninger til makroøkonomiske effekter av EØS-avtalen ble redegjort for St.prp. nr. 100 (1991–1992). Det ble understreket at norsk tilslutning til EØS-avtalen ville gi norske forbrukere og næringsliv gevinster gjennom lavere priser på forbruksvarer og innsatsvarer, lavere kostnader og økt produktivitet. Gevinstene skyldtes (i) reduserte kostnader knyttet til handel, (ii) økt konkurranse, (iii) adgang til et større marked som ville gi bedre mulighet til utnyttelse av stordriftsfordeler, og (iv) reduserte kapitalkostnader grunnet et integrert kapitalmarked i Europa.

I tillegg ble det anført at EØS-avtalen ville ha positive effekter for næringslivet idet

- usikkerhet og risiko knyttet til investeringer i konkurranseutsatt sektor ville bli redusert gjennom en permanent og stabil markedsadgang til det europeiske markedet,
- mer forutsigbare, stabile og likeartede rammevilkår,
- enhetlig regelverk på hjemme- og EØS-markedet.

Både St.prp. nr. 100 og et sett av ulike studier¹² påpekte at etableringen av EØS ville bety at flere næringer ville bli stilt overfor direkte utenlandsk konkurranse. EØS handlet for produsentene både om markedsadgang og økt konkurranse så vel ute som hjemme. Hvilke av effektene som ville dominere, og om den enkelte bedrift ville vinne eller tape på deltakelse i det indre markedet gjennom EØS ville derfor avhenge av både nærings- og bedriftscharakteristika. Det samme gjaldt fordelingen av gevinster og tap mellom de ulike landene og regionene i det indre marked. Studiene var imidlertid entydige i sin konklusjon når det gjaldt de samlede velferdseffektene av EØS i deltakerlandene. De ville være positiv grunnet gevinstene på forbrukersiden, men hvordan disse gevinstene

⁹ St.prp. nr. 100 (1991–92) *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS)*.

¹⁰ Norman, V., Horn, H. og Siebert, H. (1988) EFTA and the internal market, *Economic Policy*, vol. 4, nr. 9.

¹¹ Haaland, J. og Norman, V. (1992) Global Production Effects of European Integration, i Winters, A. (red) *Trade flows and trade policy after '1992'*, Cambridge University Press.

¹² Se for eksempel Norman, V. og Orvedal, L. (1990) *Stordriftsfordeler, konkurranse og markedsintegrasjon: Virkningene av EFs indre marked for enkelte norske bransjer*, rapport Senter for anvendt forskning; Golombek, R. (1991) *Lønnsomheten i norsk industri*, SNF-rapport; Melchior, A. (1990) *Virkninger av kvotene på lavprisimport av klær: En studie av kostnadene ved diskriminerende handelspolitikk, med egne beregninger av priselastisiteter for norsk import av klær i perioden 1978–87*, Universitetet i Bergen; Ferner, A. og Hyman, R. (red) (1992) *Industrial relations in the new Europe*, Blackwell.

ville fordeles mellom de ulike landene avhengig av hvordan de ville klare seg i den tøffere konkurransen.

EØS-avtalen la som nevnt til rette for mer effektiv ressursallokering gjennom omstilling innenfor og mellom næringer, som i sin tur ble antatt å føre til lavere priser, kostnader og økt produktivitet. Bransjer med komparative fortrinn ville vokse, mens andre ville bli bygget ned. De mest effektive bedriftene ville øke sine markedsandeler, mens de mindre effektive ville bli presset ut. I St.prp. 100 ble det likevel understreket at deler av næringslivet hadde et såpass svakt utgangspunkt at Norge kunne regne med at EØS-avtalen ville gi en rask nedgang i sysselsetting og produksjon. Samtidig ville det kunne ta lenger tid å bygge opp ny produksjonskapasitet og således utnytte markedsadgangen som fulgte med avtalen. Omstillingskostnadene kunne derfor bli betydelige, mens det kunne ta tid før man så merkbare positive utslag på samlet verdiskaping og sysselsetting. Som vi skal se holdt den siste forventningen ikke stikk, bl.a. fordi Norge fra 1994 gikk inn i en kraftig høykonjunktur drevet av sterk vekst i offshoreinvesteringene og ekspansiv politikk.

Effekter for kapitalmarkedet og investeringer

Man så også for seg betydelige virkninger av EØS-avtalen for kapitalmarkedet og investeringer. Internasjonalisering og deregulering av kapitalmarkedene i 1980-årene innebar at mulighetene til å begrense kapitalbevegelsene på tvers av landegrensene allerede i praksis var borte. De forventede virkningene av EØS knyttet seg i første rekke til at likeverdig deltakelse i det indre markedet ville kunne hindre reduserte investeringer i Norge og økt utflagging av kapital og arbeidsplasser. Dersom Norge valgte å stå utenfor EØS, fryktet man at dette ville kunne føre til høyere kapitalavkastningskrav og lavere investeringsnivå i Norge på grunn av mindre forutsigbar/stabil markedsadgang. Videre fryktet man at norske foretak i større grad enn med EØS ville velge å investere i land innenfor det indre markedet snarere enn hjemme. På områder hvor Norge hadde et avansert industrielt miljø eller andre komparative fortrinn, så man imidlertid for seg at EØS ville gjøre Norge til et relativt mer attraktivt investeringsmål fra norske så vel som utenlandske kapitalmiljøer og selskap.

EØS-avtalen innebar at de særnorske eierbegrensningene for utlendinger i norsk næringsliv måtte avvikles. Ifølge Eckbo ville oppheving av eierbegrensningene blant annet føre til: (i) ster-

kere konkurranse, økt likviditet og dermed lavere kapitalkostnader; (ii) økt innenlandsk oppkjøpsaktivitet og bedre muligheter for norske investorer til å gjøre oppkjøp, og (iii) bedre tilgang på risikokapital i Norge.¹³

Så langt har vi sett på hvilke forventninger som fantes til EØS-avtalens betydning for norsk økonomi før den trådte i kraft i 1994. I kapittel 14.8 nedenfor skal vi komme tilbake til hvilke vurderinger som har vært gjort av effektene i etterkant.

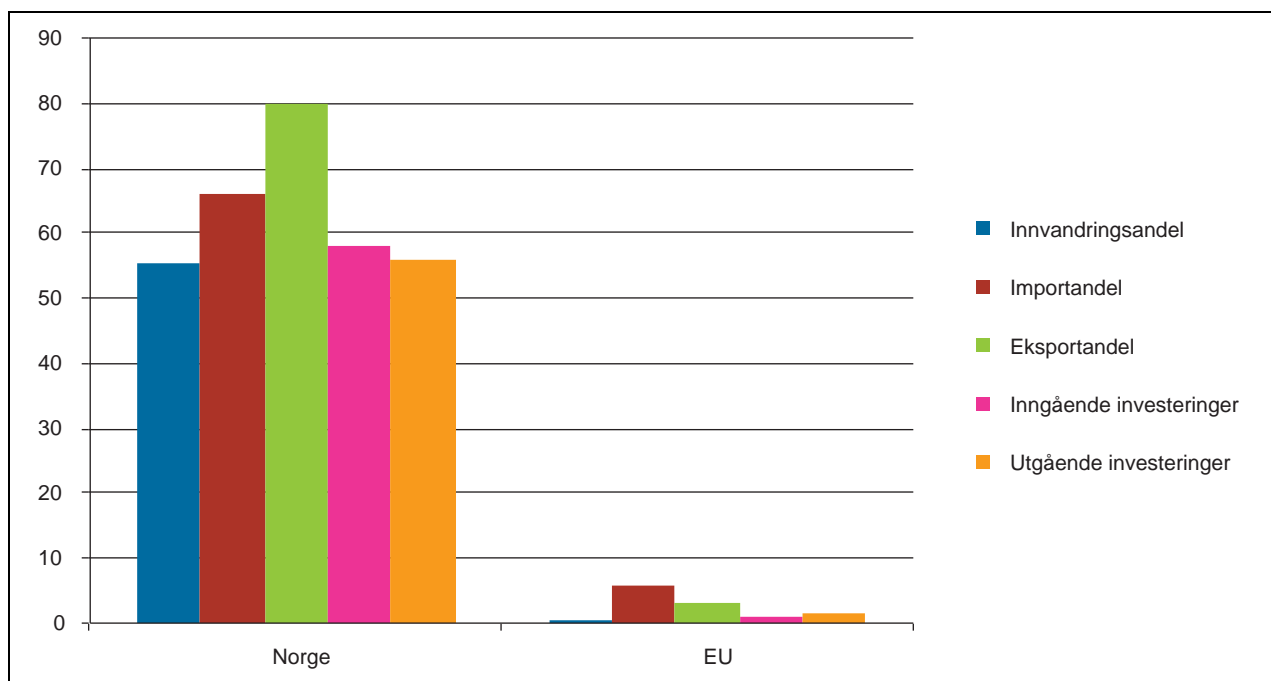
14.4 Økonomisk integrasjon og avhengighet

Norsk økonomi er dypt integrert i europeisk økonomi. Ser vi bort fra olje og gass, går 2/3 av norsk eksport av varer og tjenester til EU og EU-landene. Gassen selges stort sett til EU-landene, mens oljen også går på det globale markedet. Importen fra EU utgjør også 2/3 av alt Norge kjøper fra utlandet. Slik har det vært lenge. Kapitalstrømmene mellom Norge og utlandet domineres også sterkt av EU-land. Det meste av norske investeringer plasseres i EU, både gjennom nyetablering av virksomhet, oppkjøp av eksisterende bedrifter og gjennom mer kortsiktige investeringer i verdipapirer.

En betydelig andel av næringslivet i Norge er også utenlandsk eid, og det meste av dette eierskapet har hjemmeadresse i EU. I 2003 sto EU-eide bedrifter for 14 prosent av verdiskapingen i norsk næringsliv. I 2009 hadde tallet økt til 24 prosent. Nærmere 20 prosent av de sysselsatte i næringslivet jobber i bedrifter som er eiet av aktører fra EU-land. Også her har man sett en kraftig økning de seneste årene.

Næringslivet i Norge blir stadig sterkere flettet sammen med næringslivet i EU-landene. EØS-avtalen har også sikret norsk næringsliv tilgang til en stor arbeidsstyrke med tilhørighet utenfor landets grenser. Dette har blitt særlig tydelig etter EUs østutvidelse. Frem til da var det ingen norsk regjering som fikk politisk aksept for å liberalisere vilkårene for arbeidsinnvandring utover sesongarbeid i jordbruket og kvoten på 5000 eksperter og faglærte. Fra 2004 har arbeidsinnvandringen fra land som Polen, Latvia, Litauen, men også Sverige og andre «gamle» EU-land, tatt seg kraftig opp, dels som en følge av at arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene er blitt enklere, og dels som en

¹³ Eckbo, J. K. (1991) *Salgsselskaper: En veg til markedet for små og mellomstore bedrifter*, notatserie, Distriktenes utbyggingsfond.



Figur 14.7 Norge og EU (2009) (prosent)

Kilde: Statistisk sentralbyrå og OECD.

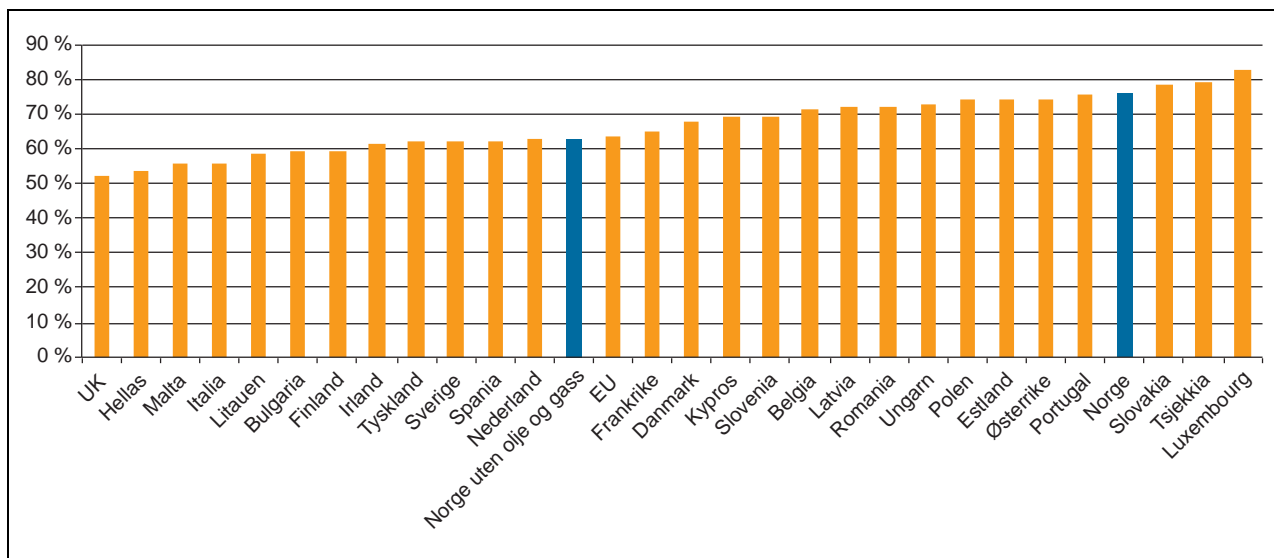
følge av at norsk økonomi har utviklet seg sterkt de siste årene med tilhørende høy avlønning for arbeid med lavere kompetansekrav.

Norsk økonomi er dypt integrert i og dermed avhengig av markedene i EU/EØS-landene, både hva gjelder markedene for utveksling av arbeidskraft, varer, tjenester og kapital. Figur 14.7 viser betydningen av EU-landene for Norge og omvendt. Norges avhengighet gjenspeiles i andelen av Norges internasjonale økonomiske aktivitet som er knyttet til EU-land. Figuren viser den store andelen av norsk utenrikshandel med varer og tjenester, norske investeringer i utlandet, utenlandske investeringer i Norge, samt innvandring til Norge som knytter seg til de 27 EU-landene.

Totalt eksporterte Norge for i overkant av 1000 milliarder kroner i 2010. I faste kroner utgjør dette nesten 40 prosent mer enn i 1994. Opp mot 80 prosent av den samlede norske eksport går til EU. Også om man holder olje- og gaseksporten utenfor, er EU det desidert viktigste destinasjonsområde for norsk eksport, mens USA og Kina inntar henholdsvis andre og tredje plass. Selv om veksten i handelen med asiatiske land innebærer at EUs andel av norsk vare- og tjenesteeksport har gått litt ned siden 1994, er EU-markedet fortsatt helt dominerende. Ikke mer enn henholdsvis rundt åtte og fire prosent av tradisjonell vareeksport (utenom olje og gass) går til USA og Kina.

Sammenlignet med andre EU/EØS-land er Norge sterkt integrert i EU gjennom vår handel. I figur 14.8 ser vi at Norge er et av de landene som har høyest andel av sin handel (eksport pluss import) knyttet opp til andre.

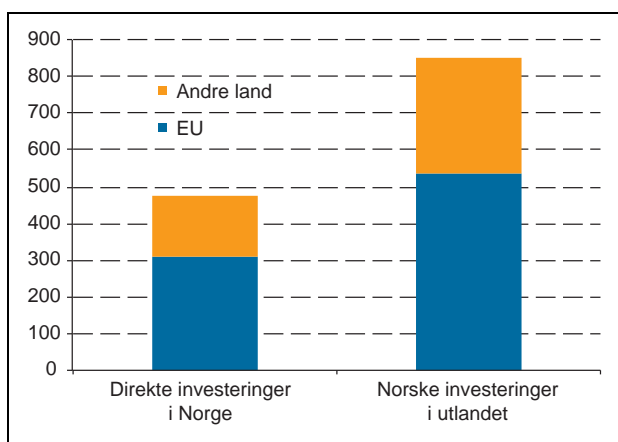
Betydningen av Norge for EUs samlede økonomi er derimot langt mer beskjeden. EUs eksport og import til og fra Norge utgjør bare 5,3 prosent av EUs total import og 3,1 prosent av den totale eksporten – til sammen 4,2 prosent av EUs utenrikshandel. Andelen er som vist i Figur 14.7 enda lavere når vi ser på innvandring og direkte investeringer. EUs viktigste importland er Kina, og deretter følger USA og Russland – og deretter et godt stykke bak, Sveits og Norge, som begge står for rundt fem prosent av EUs import. EUs eksport går i første rekke til USA, nesten tjue prosent går dit. Kina er nest viktigste eksportdestinasjon, men mottar under halvparten så mye som USA. Norge er EUs syvende viktigste eksportland. det er sagt, er det verdt å merke seg at Norge enn så lenge er en viktigere eksportdestinasjon for EU enn både Brasil og India. Asymmetrien i handelen mellom Norge og EU som blokk står ikke i motsats til at handelen med Norge for en del EU-land i Norden og Nord-Europa fortsatt er viktig og at Norge står for en ikke uvesentlig del av EU-landenes import av energi, olje/gass og fisk. Figur 14.7 illustrerer det skjeve avhengighets- og styrkeforholdet mellom EU og Norge



Figur 14.8 EØS-landenes handel (eksport pluss import) med andre EØS-land som andel av deres totale utenrikshandel (2010) (prosent)

Kilde: Eurostat og Statistisk sentralbyrå.

som avtalepartnere i EØS-sammenheng. Det er bare på noen få områder at Norge spiller en sentral rolle som leverandør til EUs markeder. I tillegg til den store importen av olje og gass fra Norge importerer EU-landene også metaller og store mengder fisk, samt fornybar elektrisk kraft som vil være viktig for EUs satsing på vind- og solenergi. Varer med høyere bearbeidingsverdi utgjør knappe 30 prosent av norsk eksport til EU når olje og gass er holdt utenom. Bildet er annerledes når man studerer importen fra EU. Her utgjør varer med høy bearbeidingsverdi nesten 50 prosent av totalimporten, der importen av maskiner og transportmidler dominerer sterkt.



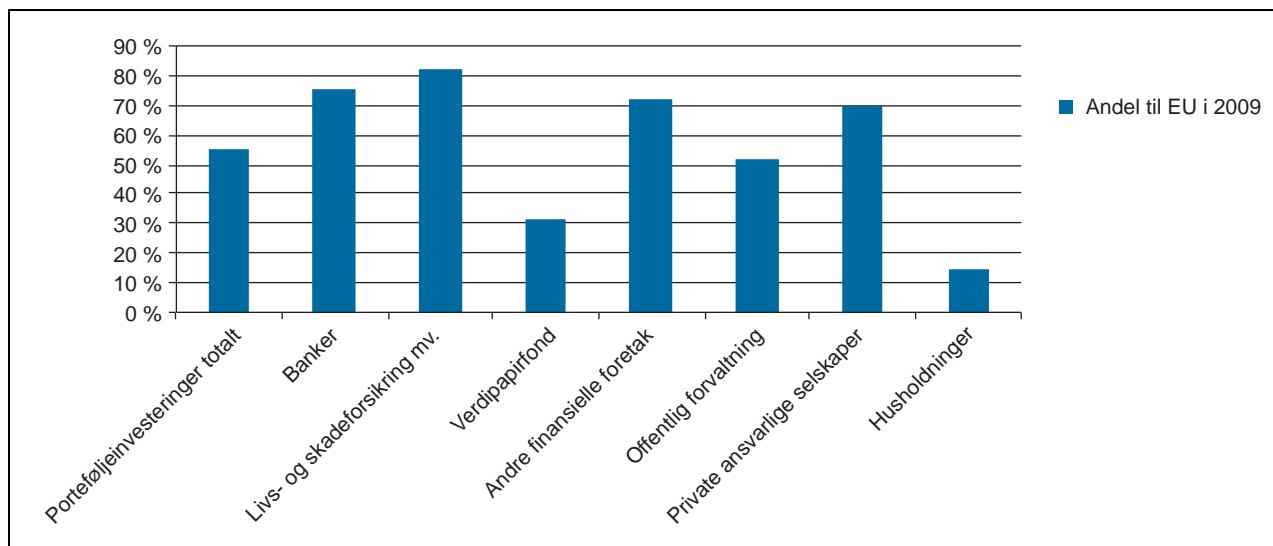
Figur 14.9 Utenlandske direkte investeringer inn og ut av Norge (2009) (milliarder NOK)

Kilde: Statistisk Sentralbyrå.

I 2009 utgjorde de samlede utenlandske egenkapitalinvesteringene i Norge knappe 500 milliarder kroner, og to tredjedeler av dette sto EU-landene for. Samtidig er Norge et kapitalrikt land og norske aktører investerer betydelig mer ute enn utlendinger investerer her hjemme. Av den kapitalen som norske bedrifter har investert ute (utenlandske direkte investeringer), har to tredjedeler gått til EU, se Figur 14.9. Dette indikerer at betydelige deler av verdiskapingen i norske bedrifter skjer i EU-land. Når mange store norske industrikonsern har langt større vekst i investeringer og sysselsetting i sine virksomheter utenlands og i EU enn innenlands, gjenspeiler det at konsernernes arbeidsplasser i Norge i økende grad er avhengig av integrasjon i europeiske og globale produksjons- og underleverandørkjeder.¹⁴

Både gjennom Statens Pensjonsfond Utland og gjennom private investeringer i verdipapirer har norske aktører foretatt omfattende porteføljeinvesteringer i utlandet. Med porteføljeinvesteringer mener man investeringer som utgjør en liten andel av selskapet man investerer i. EU-land tiltrekker seg over halvparten av disse porteføljeinvesteringene. Statens Pensjonsfond Utland har investert 50 prosent av aksjeporteføljen i Europa (i all hovedsak handler dette om EU), og 60 prosent av renteporteføljen. Den geografiske fordelingen av fondets portefølje er politisk bestemt.

¹⁴ Heum, P. mfl. (2010) *Large firm dynamics on the Nordic-Baltic scene. Implications for innovation and growth*, SNF-rapport 1.



Figur 14.10 Andel av norske porteføljainvesteringer i utlandet som er rettet mot EU-land (2009). Tallene er spesifisert for ulike investorer (prosent)

Kilde: Statistisk Sentralbyrå.

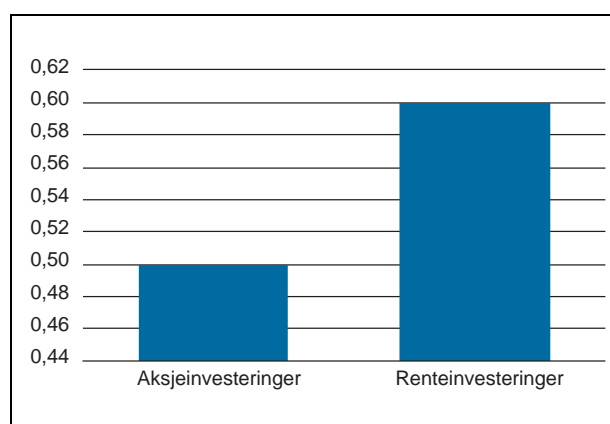
Investeringsprofilen til Pensjonsfondet Utland speiler i stor grad strukturen i Norges utenriks-handel. Fondets investeringsstrategi har aldri vært eksplisitt knyttet til norsk europapolitikk og EØS-avtalen, men siden strategien implisitt ser ut til å påvirkes av mønsteret i norsk utenrikshandel, får fondet en ikke ubetydelig innvirkning på Norges interesser i utviklingen i Europa.

Fondets investeringsprofil bidrar således både til å øke Norges betydning for den europeiske økonomien og Norges sårbarhet for finansielle svingninger i EU-landene. Fondet hadde i september 2011 en samlet verdi på omkring 3070 milliarder kroner.¹⁵ Investeringene i europeiske aksjer hadde da en verdi på omkring 850 milliarder kroner, mens fondets renteinvesteringer i Europa var på omkring 800 milliarder kroner. Til sammen utgjorde fondets samlede investeringer i Europa høsten 2011 omkring 1650 milliarder. Fondet er nylig også gitt anledning til å investere i eiendommer. Alle eiendomsinvesteringene skal skje i Europa. Fondet har foreløpig investert i London og Paris.

Med 50 prosent av aksjeforføljen plassert i Europa, satt fondet høsten 2011 med en eierandel på over 2 prosent av det europeiske aksjemarkedet. Europeiske statsobligasjoner utgjør en stor andel av renteporteføljen. Pensjonsfondet hadde også mindre eierandeler i det europeiske krisefondet (EFSF) og i statsgjeld i flere av de EU-land-

dene som er rammet av gjeldskrisen, deriblant en eierandel på 0,5 prosent av den italienske statsgjelden, 0,6 av den spanske, 0,3 prosent av den portugisiske og 0,2 prosent av den greske statsobligasjonsgjeld. Indirekte innebærer det at fondets fremtidige avkastning og evne til å delfinansiere pensjoner og velferdsytelser vil være direkte påvirket av utfallet av den europeiske gjeldskrisen og av evnen til å gjenreise veksten i europeisk økonomi.

Utviklingen de seneste år trekker i retning av at det gradvis kanaliseres en større andel av porteføljen til nyere og yngre markeder, ikke minst i Asia. Dette skjer i første rekke i takt med at disse markedene åpner for investeringer fra utenland-



Figur 14.11 Pensjonsfond Utland (investeringsandel i Europa i 2010) (prosent)

Kilde: Norges Bank.

¹⁵ Om fondet se: Norges Banks rapport for 3. kvartal 2011 og årsrapport for 2010.

ske investorer, men også i takt med at vi øker vår import og eksport til/fra disse regionene.

Fondets investeringsstrategi fastsettes av Finansdepartementet. Fra Norges Bank er det flere ganger foreslått at Finansdepartementet bør vurdere om regionvektene bør avvikles.¹⁶ En avvikling av regionvektene kan føre til at andelen av fondet som er plassert i Europa går ned, både for aksjer og rentepapirer, mens investeringene i Amerika og Asia vil i så fall øke.¹⁷ Endringer i strategien medfører også endringer i risiko. Ifølge Norges Bank er det uklar sammenheng mellom målet om å sikre fondets langsiktige internasjonale kjøpekraft og dagens regime med strategiske regionvekter. I det nye mandatet for forvaltningen som trådte i kraft i januar 2011 er den regionale vektingen foreløpig videreført.

Fra norsk side har det ikke vært ønskelig å politisere fondet. Det understrekes at fondet investerer på forretningsmessige betingelser og målet er å bygge høyest mulig avkastning. Selv om ikke Norge ser på investeringene som en del av sin politikk, vil andre uansett sette fondets investeringsstrategier inn i en større politisk og økonomisk sammenheng. Sett fra EU er fondets investeringer i Europa viktige og EU vil anse det som uheldig dersom endring av regionvektene i Norge ville kunne medføre færre investeringer i europeiske rentepapirer og i europeiske aksjer, spesielt i en situasjon med økonomisk uro.

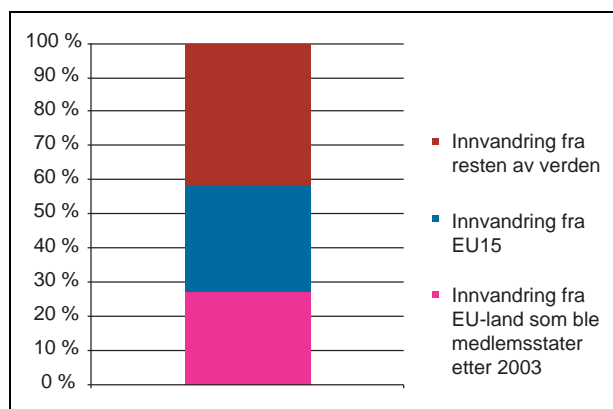
Utenriksminister Støre har i senere tid trukket fondet inn i europapolitikken. I debatten om de halvårslige redegjørelsene om EU og EØS-saker i november 2011 understreket han betydningen av finansieringsordningene, norske tilskudd til IMF, norske investeringer gjennom Statens pensjonsfond utland og norsk energipolitikk i forholdet mellom EU og Norge.¹⁸ For første gang deltok også finansministeren i denne debatten. Han trakk i sitt innlegg frem fondet og investeringenes fordeling på markeder og land.¹⁹ Finansministeren varslet at det er aktuelt å justere andelen investert i Europa. Hvis Europa-andelen skal ned, må det tas en beslutning om hvilke regioner som skal vektes opp. Det legges opp til en gjennom-

¹⁶ Se Norges Banks brev til Finansdepartementet 18.august 2011 og Norges Banks brev til Finansdepartementet 6. juli 2010.

¹⁷ Gjedrem, S. (2010) *Perspektiver for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland*, foredrag i Polyteknisk forening, 2. november 2010.

¹⁸ Se Støre, J. G. (2011) *Debatt om utenriksministerens redegjørelse om viktige EU- og EØS-saker*, Stortinget 22.11.2011 og Brox, O., -EØS styrkt av krisa, *Klassekampen* 17.11.11.

¹⁹ Johnsen, S. (2011) *Debatt om utenriksministerens redegjørelse om viktige EU- og EØS-saker*, Stortinget 22.11.2011.



Figur 14.12 Innvandring til Norge fordelt på opprinnelsesland/regioner i 2009 (prosent)

Kilde: Statistisk Sentralbyrå.

gang av fondets geografiske fordeling og forvaltningen av obligasjonsporteføljen i en melding til Stortinget våren 2012. Finansministeren varslet også at det kan være aktuelt å begynne en tilpassing før den tid.

Innvandring fra EU-land har de senere år blitt en vesentlig forutsetning for vekstevnen i norsk økonomi. I 2009 ble det i Norge registrert 65 000 nye innvandrere. Mer enn hver tredje av disse kom fra de eldre EU-landene (inkludert Norden) og en nesten like stor andel kom fra de nye EU-landene, særlig Polen og Baltikum. Siden denne statistikken kun omfatter bosatte innvandrere, er den faktiske innvandringen høyere, siden en betydelig andel av arbeidstakerne fra de nye EU-landene ikke er bosatte. Vi kommer tilbake til temaet arbeidsmigrasjon senere i kapitlet og går da nærmere inn på denne problemstillingen.

Innvandrere fra EU-land skiller seg klart fra andre grupper innvandrere ved at de i langt høyere grad er yrkesaktive. Personer fra EU-landene sto for knappe 60 prosent av innvandringen til Norge i 2009, men så mye som 87 prosent av alle registrerte arbeidsinnvandrere (basert på tall for innvilgede arbeidstillatelser fra UDI). Mens strømmene av arbeidsmigranter til Norge i dag er dominert av immigranter fra EU/EØS, mottar Norge også en betydelig innvandring knyttet til familiegjenforening og asylsøkere som i hovedsak kommer fra Afrika og Asia. Selv om også en god del av disse kommer i arbeid etter hvert, er deres yrkesdeltaking langt lavere enn blant migrantene fra EU/EØS.

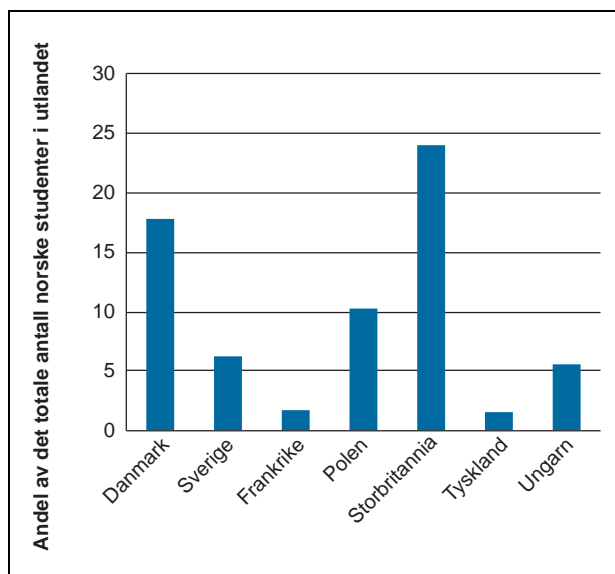
Mens strømmen av arbeidssøkende fra EU øker i Norge, har norske studenter i økende grad de senere år valgt å ta hele eller deler av sin utdanning i utlandet. I 2009 var det registrert over

12.000 norske studenter med studieopphold utenfor landegrensene. Over 70 prosent av disse oppholdt seg i EU-land, og de mest populære landene er Danmark og Storbritannia.

EU-landene – inkludert våre nordiske naboland – er også den viktigste destinasjonen for nordmenns ferie- og fritidsreiser. I 2007 ble det registrert nærmere 3,4 millioner ferieturer utenfor Norges grenser. Nærmere 85 prosent av disse reisene gikk til EU-land, og de aller fleste gikk til land utenfor Norden. Viktigere for norsk økonomi er imidlertid at mer enn to tredjedeler av utlendingen som benyttet seg av norske campingplasser, pensjonater og hoteller i 2010 kom fra EU-land.

Gjennomgangen over viser at norsk økonomi er tett sammenvevd med EU. Langs de fleste former for internasjonal interaksjon som det er mulig å forestille seg, rangerer EU og EU-landene som Norges viktigste partnere. Dette innebærer at Norge langs flere dimensjoner er sterkere integrert i EU og mange av EU-landene enn enkeltvise EU-land er med resten av EU. Dette gjelder for eksempel på eksportsiden. Luxembourg og Slovakia er eneste EU-landene som har høyere andel av sin eksport til resten av EU enn det Norge har.

Også i nordisk sammenheng skiller Norges eksportandel til EU seg ut. Mens Danmark, Sverige og Finland alle har redusert sin eksportandel til EU siden 90-tallet, har Norge delvis som følge av den voksende eksporten av fisk og energi gjort det motsatte, og sender i dag en betydelig større



Figur 14.13 Norske studenter i utlandet i 2009 etter studieland (prosent av totalt antall studenter i utlandet)

Kilde: Statistisk Sentralbyrå.

andel av vår eksport til EU enn det disse landene gjør. Utviklingen i vare- og tjenesteeksporten viser imidlertid et tilsvarende mønster som i de andre nordiske landene, med et visst fall i EU-andelen som følge av eksportveksten til Asia spesielt.

14.5 Utviklingen i utenrikshandelen mellom Norge og EU

EØS-avtalen fastlegger rammeverket for økonomisk samhandel med Norges viktigste handelspartnere. Helt siden begynnelsen av 1980-tallet har ca. 80 prosent av norsk handel vært knyttet til EU-landene. Ser vi bort fra eksporten av olje og gass har andelen av total eksport ligget over 60 prosent. Andelen tok seg opp en del på slutten av 1980-tallet og har deretter gradvis falt fra i overkant av 70 prosent til nå nærmere 60 prosent. Denne gradvise reduksjonen i EUs betydning for norsk eksport er ikke minst preget av veksten i de nyindustrialiserte landene i Sørøst-Asia, samt den høye, men noe senere veksten i Kina.

På importsiden har EUs andel ligget relativt konstant på rundt 65 prosent av total import helt siden 1980-tallet. Det er kanskje noe overraskende at ikke andelen har falt mer markant etter årtusenskiftet ettersom Norge har økt importen fra Kina betydelig de siste årene. Verdien på vareimporten fra EU til Norge har økt med 250 prosent siden 1992, mens verdien på importen fra Kina har vokst med hele 1600 prosent. Men fordi importen fra Kina i utgangspunktet var så liten slår denne høye veksten bare i begrenset grad ut i totaltallene. Norges import fra Kina utgjorde i 2010 ca. 8 prosent av totalimporten, mens kun knappe 2 prosent av norsk eksport har Kina som destinasjon.

Vareeksporten til EU har i økende grad blitt preget av eksport av olje og gass. I 1989 sto denne eksporten for litt over halvparten av den registrerte vareeksporten til EU. I 2009 hadde andelen økt til 75 prosent. Det er derfor ikke uventet at andre varegrupper har stått for en relativt sett synkende andel av eksporten til EU over tid, selv om også denne eksporten har økt.

Utviklingen for enkeltvise varegrupper viser at bearbejdede industrivarers andel av total vareeksport til EU har falt fra rundt 34 prosent i 2001 til under 30 prosent i 2010. Samtidig er det viktig å merke seg at Norge har hatt en betydelig *absolutt* vekst i eksporten til EU innen nesten alle varegrupper – både innen de med høyere og lavere bearbejdingsgrad.

I relativ forstand har forventningene fra begynnelsen av 1990-tallet derfor holdt stikk, mens i absolutt forstand må utviklingen sies å være mer positiv enn forventet. Råvarebaserte bransjer og bransjer med lav bearbeidingsgrad har i størst grad høstet gevinstene av den bedrede markedsadgangen som EØS-avtalen åpner for.

Blant varegruppene med sterkest eksportvekst til EU siden 2001 finner vi tekniske instrumenter, varer av metaller, vegetabiliske og animalske oljer, fisk, og kjemiske produkter. De som eksporterer møbler, ferdighus og enkelte typer instrumenter har derimot opplevd en betydelig nedgang i eksporten. Videre har eksporten til EU av trevarer, papir og en del tekstiler falt markant.

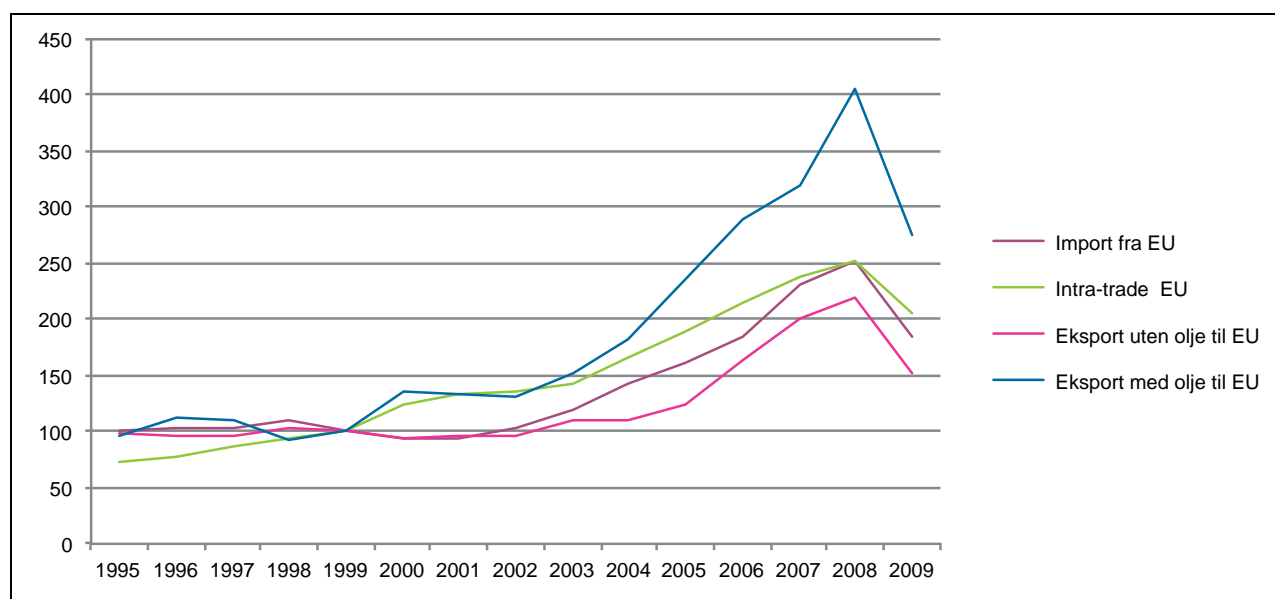
Kanskje noe overraskende har veksten i import fra EU vært relativt høyest blant varer med lav bearbeidingsgrad. Dette sier noe om økt konkurranse på hjemmebane også for disse produktene, men illustrerer etter alt å dømme også at EØS-avtalen har lagt til rette for utvikling av internasjonale produksjonsnettverk hvor produksjon i Norge i økende grad er basert på import av innsatsvarer fra EU-land. I mange norske virksomheter med datterbedrifter i EU-land er fremstilling av arbeids- og kostnadskrevenne mellomprodukter 'outsourcet' til virksomhetene i EU, slik skipsverftene har flyttet skrogproduksjonen til Polen og Romania mens aktiviteten i Norge i økende grad er konsentrert om design, engineering og ferdigstilling av produktene.

Utviklingen i Norges handel med EU sammenlignet med andre land

I figur 14.14 ser man at utviklingen i import fra EU til Norge i stor grad har fulgt den samme veksten som importhandelen mellom EU-landene. I perioden 1999 til 2006 var importveksten noe høyere internt i EU enn i Norge, men etter 2006 har Norge igjen hatt en høyere vekst. Dette skyldes sannsynligvis forskjeller i innenlandsk etterspørsel, og i mindre grad økt integrasjon.

På eksportsiden er derimot mønsteret annerledes. Her ser man at veksten i eksport utenom olje og gass fra Norge til EU har vært betraktelig lavere enn veksten i handel internt i EU. Dette har trolig sammenheng med viktige endringer i norsk industristruktur i perioden. Men legger vi til olje- og gasseksport, ser vi at veksten i Norges handel med EU betydelig overgår veksten i EUs internhandel.

Den relativt svakere eksportutviklingen for tradisjonell industri kan blant annet forklares ved at den sterke investeringsveksten i offshoreindustrien og olje og gass-sektoren i perioden har ført til en vridning i investerings- og produksjonsmønstret i Norge som har gått på bekostning av tradisjonell vareproduserende eksportindustri. For det andre kan Norge vise til høyere eksportvekst i andre markeder som Kina og Sørøst-Asia, noe som i stor grad er relatert til Norges rolle som eksportør av råvarer som fisk, metaller og kjemiske halvfabrikata. I tillegg har mye av veksten i



Figur 14.14 Utviklingen i handel mellom Norge og EU og internt mellom EU-land. 1999=100 (1995–2009).

Kilde: Eurostat og United Nations Comtrade.

norsk vareeksport i tilknytning til maritim og offshorenæringene funnet sted i disse markedene.

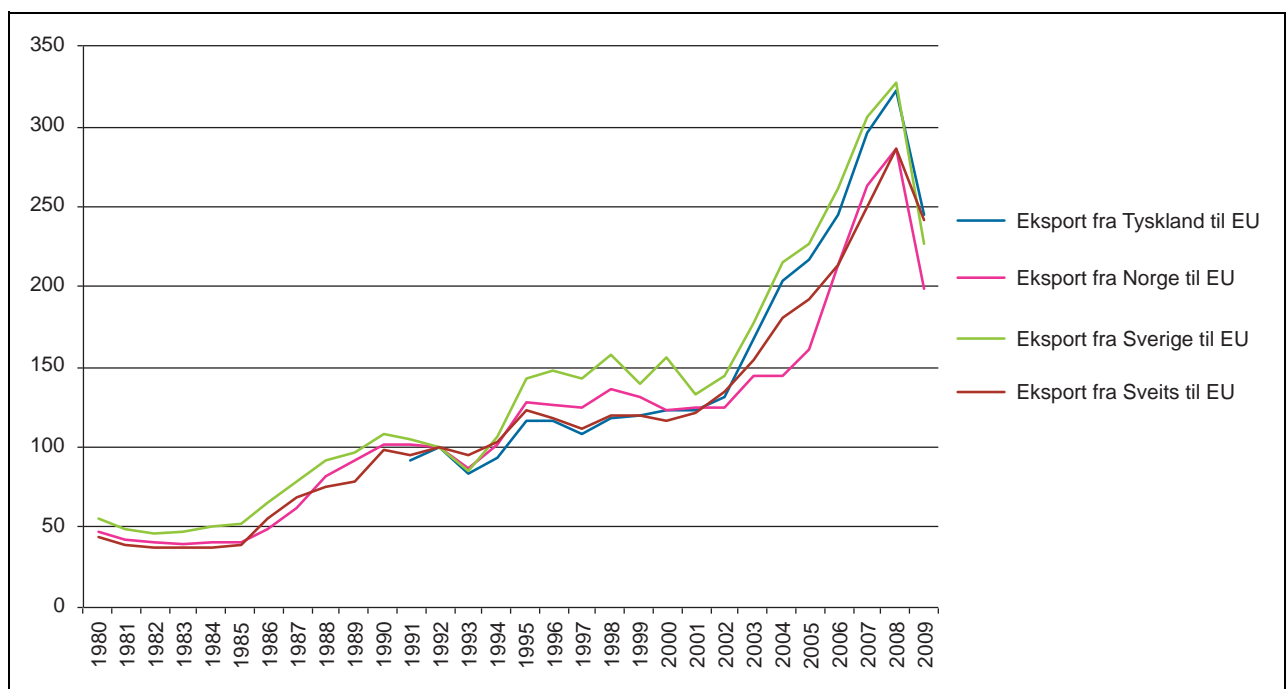
For å kunne si noe mer substansielt om hva som kjennetegner utviklingen i handelen mellom Norge og EU over tid, er det hensiktsmessig å sammenligne med utviklingen for andre relevante land.

I denne sammenheng har vi sett nærmere på utviklingen i Sverige, Tyskland, Sveits og hele EU totalt (EU27). Sverige er interessant for sammenligning fordi det er vårt naboland og fordi Sverige gikk inn i EU året etter at EØS-avtalen kom på plass og har noenlunde samme geografiske avstand til de sentrale markedene i EU. Tyskland er EUs lokomotiv og er derfor en representant for den overordnede utviklingen i EU. Sveits er i likhet med Norge et land som står utenfor EU, Sveits står også utenfor EØS-avtalen, men har en serie bilaterale avtaler. Samtidig ligger landet sentralt plassert på kontinentet, har en stor finanssektor, og er i likhet med Norge svært avhengig av handel med omverdenen. Til sist er det vesentlig å se på EU-landenes handel internt i unionen. En sammenligning mellom Norge og EUs internhandel vil si noe om i hvilken grad Norge har dratt nytte av de samme effektene av det indre marked som EU-landene.

Figur 14.15 viser utviklingen i eksporten fra utvalgte land til EU fra starten på 1980-tallet og frem til 2009. For Norge er olje- og gaseksporten holdt utenfor. Forskjellene mellom landene er

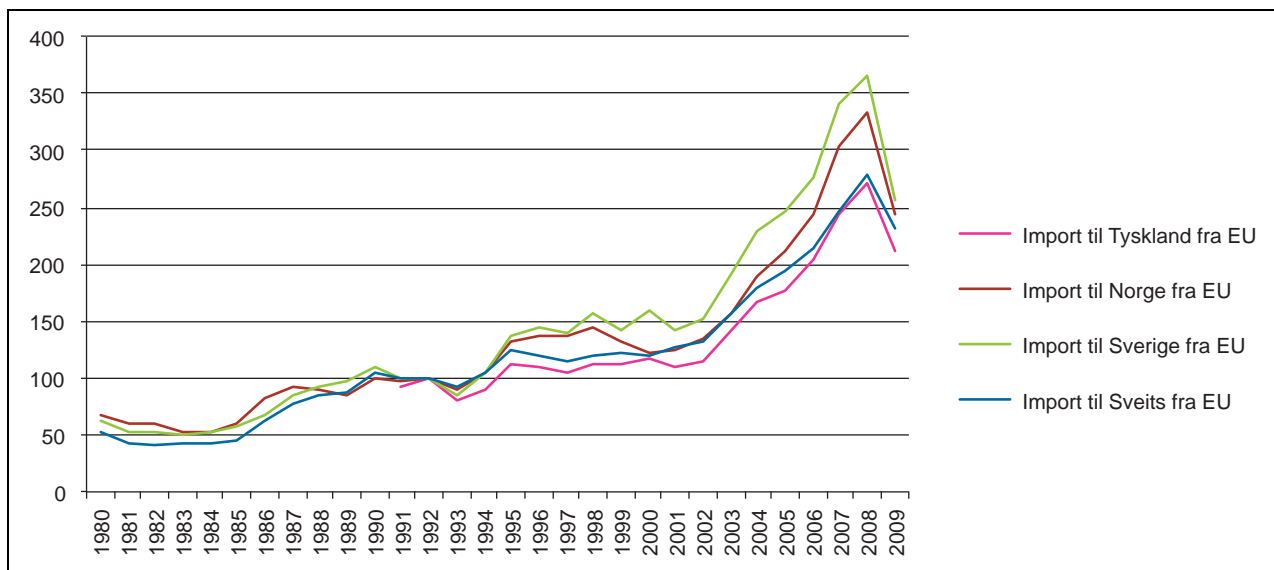
små. Etter årtusenskiftet er det likevel tegn til at Sverige og Tyskland har hatt en noe høyere eksportvekst til andre EU-land enn det Sveits og Norge har hatt. Med henvisning til den utviklingen vi gjorde rede for i figur 14.14, er det for Norges del rimelig å anta at dette delvis er et resultat av at veksten i offshoresektoren og i produksjon og eksport av olje og gass har bidratt til vridning av ressurser på bekostning av andre eksportorienterte næringer. En annen mulig medvirkende forklaringsfaktor kan være at EØS-avtalen i praksis ikke gir de samme integrasjonsgevinstene knyttet til direkteinvesteringer og nettverk som et fullt EU-medlemskap. Sammen med høye lønnskostnader og en periodevis dyr norsk valuta kan dette ha virket dempende på norsk produksjon og eksport av tjenester og tradisjonelle industrivarer.

På importsiden har veksten vært like høy i Norge som i de andre landene, se figur 14.16. Her er det Norge og Sverige som har hatt den største økningen i importen fra EU-land. Forskjellene har særlig vist seg de siste 10 årene og det er grunn til å anta at dette mønsteret delvis skyldes noe høyere økonomisk vekst i Norge og Sverige. Samtidig er utviklingen en tydelig indikator på at Norge ikke har blitt mindre avhengig av EU relativt til land som er fullverdige EU-medlemmer. Norge avviker derimot noe fra de andre landene når det gjelder import av varer fra Kina, hvor den norske veksten har vært markant høyere. Dette synes først og fremst å være et resultat av høyere import



Figur 14.15 Utviklingen i vareeksport til utvalgte land fra EU. 1992=100, (1980–2009).

Kilde: United Nations Comtrade.



Figur 14.16 Utviklingen i vareimport til utvalgte land fra EU. 1992=100 (1980–2009).

Kilde: United Nations Comtrade.

av enkelte typer råvarer, samt voksende import av maskiner og utstyr gjennom de seneste årene.

Figurene over viser klart at Norges samhandling med EU har tiltatt etter inngåelsen av EØS-avtalen, spesielt etter tusenårsskiftet. Utviklingen i Norges utenrikshandel med EU har fulgt et mønster som er relativt likt det vi finner for EU-landenes handel med seg imellom.

Handelen i tjenester mellom Norge og EU

Tjenester utgjør omlag 20 prosent av handelen mellom landene i verden. Mellom industrialiserte land er gjerne andelen noe høyere, og som en følge av teknologisk utvikling og handelsliberalisering øker nå tjenestehandelen raskere enn handelen med varer. Tjenesteeksporten til EU utgjør mer enn 60 prosent av Norges samlet tjenesteeksport, mens tjenesteimporten også domineres av EU, med en andel på over 70 prosent.

Tall fra Norges Nasjonalregnskap viser at tjenesteimportens andel av den totale importen har økt fra i underkant av 20 prosent i 1970 til knappe 35 prosent i 2010. Tjenestenes andel av totaleksporten (utenom olje og gass) har derimot ligget relativt konstant mellom 40 og 50 prosent gjennom hele perioden. Men tjenesteeksportens sammensetning har over den samme perioden endret karakter og er ikke lenger dominert av sjøtransport. Finansielle og forretningsmessige tjenester har mer enn tredoblet sin andel av eksporten. Det samme gjelder reiseliv, rørtransport og tjenester knytte til offshorenæringen, mens importen av

byggjenester kun utgjør en liten andel av norsk tjenesteimport. Det er videre interessant å merke seg at tjenesteeksporten først for alvor endret karakter etter 1994.

I absolutte tall kan økningene se beskjedne ut, men de prosentvise økningene over det siste tiåret er markante. Fra 2002 til 2009 økte norsk eksport av bygg- og anleggstjenester til EU med 48 prosent og forretningsmessig tjenesteyting med 45 prosent, mens eksporten av IKT-tjenester ble nesten seksdoblet og finansielle tjenester doblet. Sammenlignet med andre nordiske land er imidlertid Norge fortsatt en liten eksportør av mer kunnskapsintensive tjenester som IKT-, FoU-, konsulent- og juridiske tjenester.²⁰

Gjennom EØS-avtalen har Norge implementert et betydelig felles regelverk som berører tjenestesektorene i økonomien. Transportnæringene, finansnæringen, bygg og anlegg og helsetjenester er underlagt en rekke direktiver og forordninger som bidrar til å harmonisere standarder og vilkår for aktivitet innen tjenestenæringene. Disse er iverksatt for å bidra til mer etablering og handel med tjenester over landegrensene i EØS-området og dermed mer effektiv konkurranse. Nylig har Norge også gjennomført EUs tjenstedirektiv som berører en stor del av økonomien, men som vist i kapittel 15 førte dette ikke til noen vesentlige endringer i norsk regelverk.

²⁰ Se for eksempel Statistisk sentralbyrå (2005) *The ICT Sector in the Nordic countries*.

Ifølge Grimsby og Grünfeld (2010)²¹ er 30 prosent av totalsysselsettingen i økonomien å finne i sektorer som er omfattet av tjenstedirektivet. Samme rapport argumenterer for at direktivet over tid trolig vil øke Norges eksport av tjenester, men det er mer usikkert hvilke virkninger det vil ha for import av tjenester fra EU, fordi Norge i all hovedsak allerede hadde liberalisert denne importen.

Økningen i tjensteimport, den endrete sammensettingen av tjensteeksporten og kunnskap om hvilke næringer som er blitt mest berørt av harmonisert EØS-regelverk, tilsier at EØS-avtalen har spilt en vesentlig rolle når det gjelder utviklingen av den private tjenstesektoren og konkurransen i denne. Innen de aller fleste bransjene har direkteinvesteringene, eksporten og importen økt. Det er videre å vente at de siste års harmonisering av regelverk har lagt grunnlag for ytterligere økning i tjenstehandelen.

14.6 Utviklingen i investeringer mellom Norge og EU

Gjennom EØS-avtalen er norske investorer og sparere sikret adgang til EU-landenes kapitalmarkeder, på samme vilkår som medlemslandene og vice versa. Når man snakker om investeringer

mellom land, skiller man gjerne mellom direkte investeringer og porteføljeinvesteringer. De direkte investeringene handler om store investeringer i enkeltbedrifter. Med denne typen investeringer får investor en viktig strategisk eierrolle fordi hun eier en betydelig andel av bedriften (normalt mer enn 10 prosent). Porteføljeinvesteringene omfatter investeringer som utgjør en liten andel av bedriftens verdi. Her domineres bildet av investeringer på børs, gjerne gjennom sparing i ulike pensjons- og verdipapirfond.²²

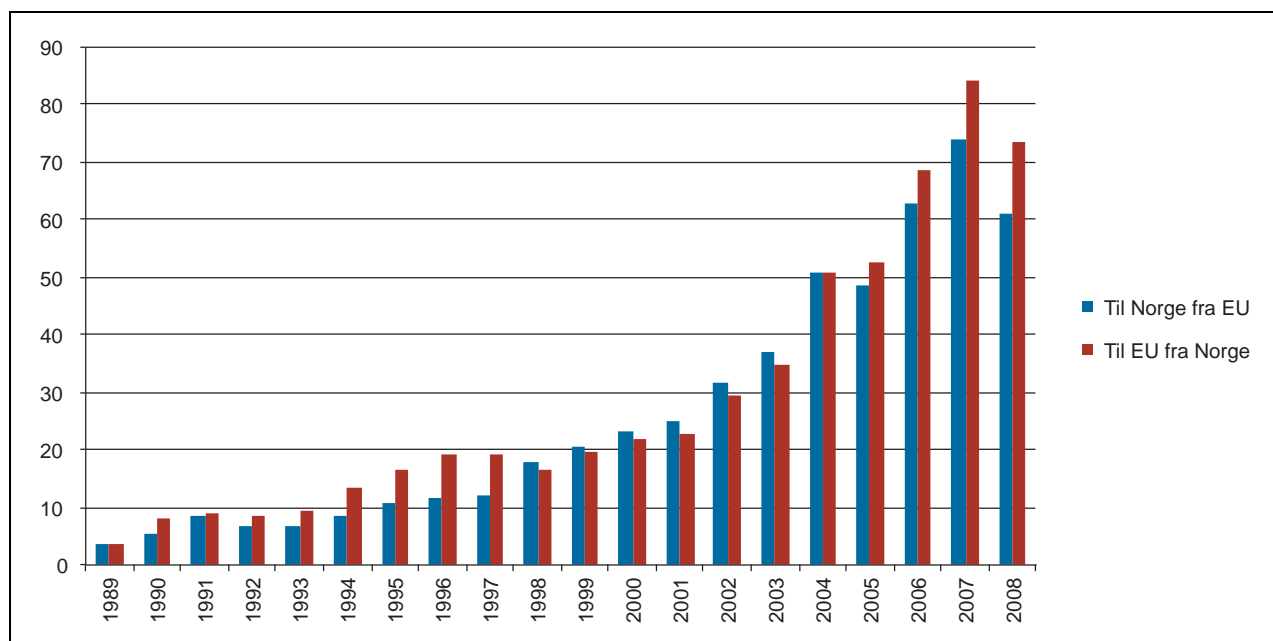
Norge har gjennom det siste tiåret blitt en betydelig kapitaleksportør, ikke bare i form av statlige investeringer gjennom Statens Pensjonsfond Utland, men også gjennom foretakssektoren der både statlige og private selskaper har hatt høy vekst i sine direkte investeringer utenfor Norge. Det er i denne sammenheng verd å merke seg at om lag 70 prosent av alle norske direkteinvesteringer i utlandet er knyttet til ti store norskeide multinasjonale foretak, der staten er inne som stor eier i majoriteten av disse igjen.

Aktører fra EU-land står som tidligere nevnt i dag for ca. 2/3 av alle direkteinvesteringer i Norge. Frem til utbruddet av finanskrisen i 2008 økte investeringene fra Norge til EU og vice versa taktfast, se Figur 14.17.

Ser man på EU som kilde til direkteinvesteringer i Norge, så økte EUs relative betydning på

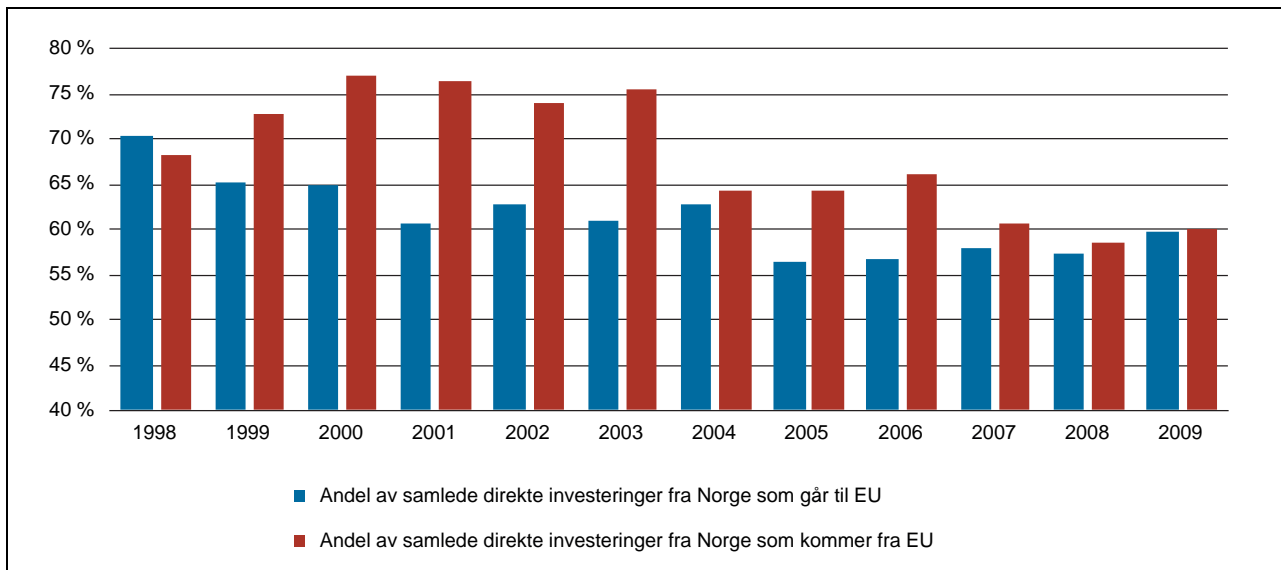
²¹ Grimsby, G. og Grünfeld, L. (2010) *Norsk økonomi og EUs tjenstedirektiv*, Menon-rapport nr. 3/2010.

²² Statens Pensjonsfond Utland foretar utelukkende porteføljeinvesteringer og har ikke til hensikt å drive strategisk styring av foretakene de investerer i.



Figur 14.17 Samlede direkte investeringer mellom Norge og EU (1989–2008) (milliarder USD)

Kilde: Eurostat.



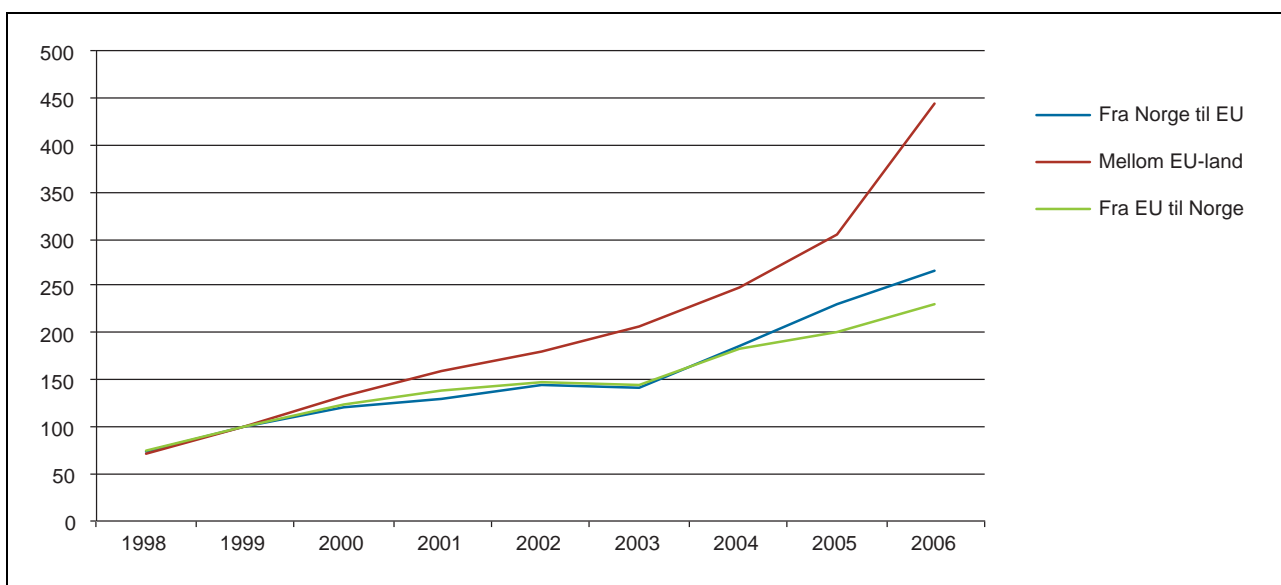
Figur 14.18 Investeringer mellom Norge og EU (prosentvis andel) (1998–2009).

Kilde: Statistisk Sentralbyrå.

1990-tallet og etter tusenårsskiftet, se Figur 14.18, men har deretter (siden finanskrisen) vært svakt fallende gjennom de seneste årene. Av figur 14.18 ser man også at den relative betydning av EU som vertsland til norske investeringene etter hvert har blitt mindre. Ikke desto mindre ender fortsatt godt over 50 prosent av norske utenlandske direkteinvesteringer hvert år opp i EU, samtidig som EU står for godt over 50 prosent av de inngående utenlandske investeringene til Norge hvert år.

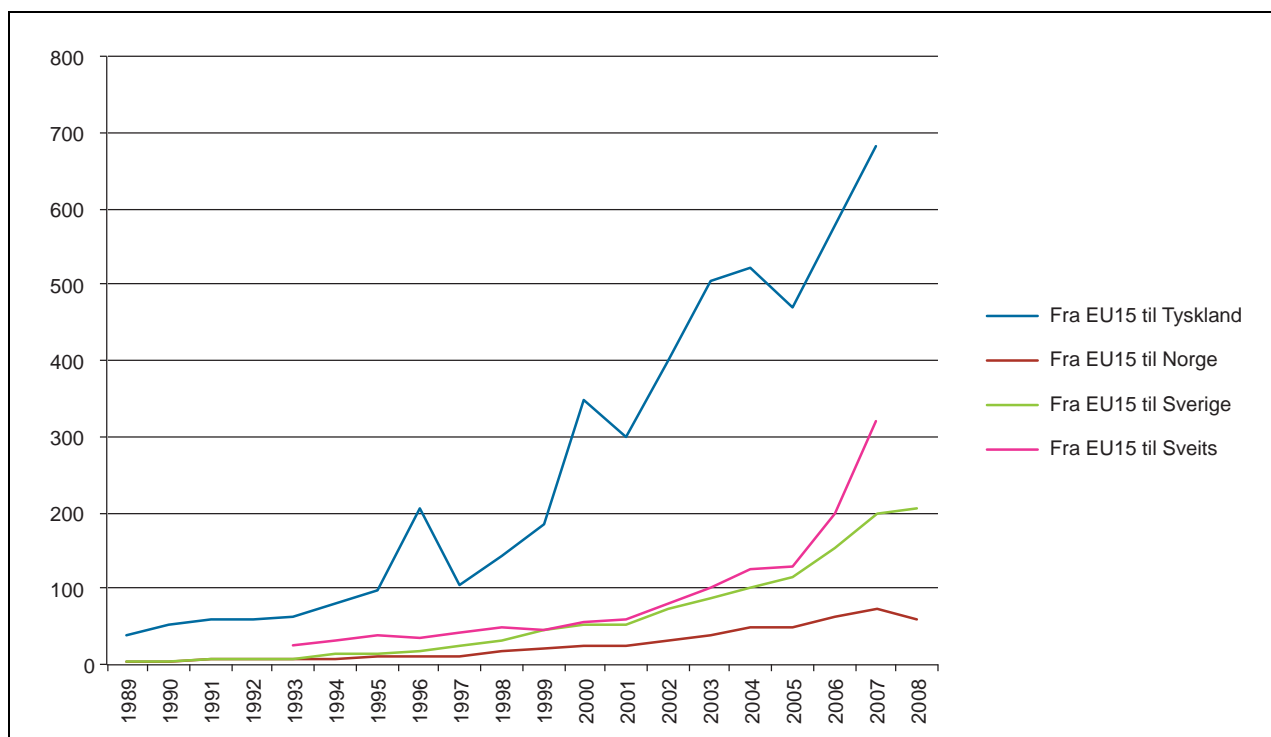
Sammenlignet med utviklingen internt i EU har investeringsveksten mellom Norge og EU vært moderat. Over perioden 1999 til 2006 ble (de samlede) investeringene over landegrensene i EU mer enn firedoblet, mens investeringene fra EU til Norge og Norge til EU kun ble noe mer enn doblet. Det er grunn til å stille spørsmålsteget ved hvorfor utviklingen innen direkteinvesteringer i EØS ikke har vært likere den i EU.

EØS-medlemskap er ikke det samme som fullt EU-medlemskap, som tidligere nevnt i tilknytning



Figur 14.19 Investeringer mellom Norge og EU versus investeringer mellom EU-land. 1999=100 (1998–2006).

Kilde: Eurostat.



Figur 14.20 Direkte investeringer til utvalgte land fra EU15 (milliarder USD)(1989–2008).

Kilde: OECD, Foreign Direct Investment Statistics.

til diskusjonen av tradisjonell vare- og tjenesteeksport. Ved siden av at Norge utgjør en liten, perifer del av det indre markedet med høyt kostnadsnivå, sterk valuta og en særegen næringsstruktur, kan manglende kunnskap og større usikkerhet rundt avtalens stabilitet være medvirkende forklaringsfaktorer for hvorfor Norge har vært et mindre attraktivt alternativ for investeringer fra EU.

Utenlandske investeringer og verdiskaping

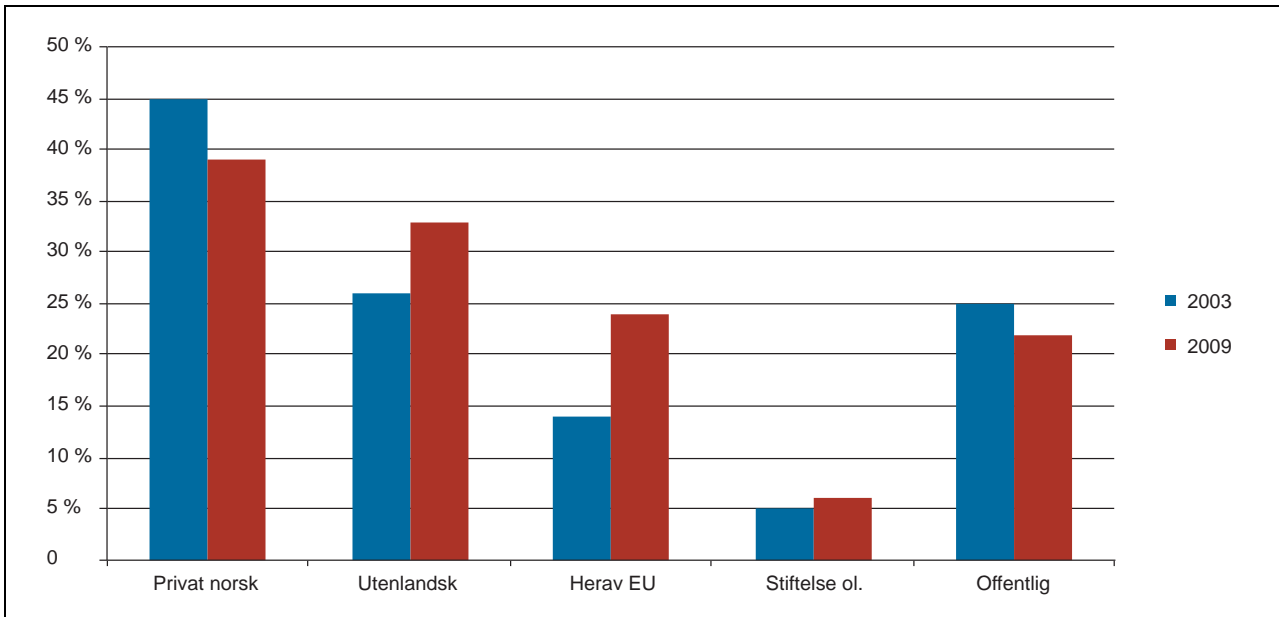
Utenlandske investorer, og i første rekke fra EU, har siden årtusenskiftet økt sine eierandeler i nærmest samtlige næringer i Norge. De største investeringene har imidlertid funnet sted innen olje- og gassnæringen, industrien og forretningsmessig og finansiell tjenesteyting. Dette er også de samme sektorene hvor også norske foretak har vært mest aktive til å investere ute. Det viser at viktige effekter av det indre markedet er knyttet til grenseoverskridende integrasjon innen næringer og ikke bare til handel

Gjennom sine direkte investeringer i Norge utøver aktører fra EU-land omfattende strategisk innflytelse i norsk næringsliv. Dette skjer i omtrent like stort monn gjennom nyetableringer, ekspansjon og oppkjøp. Gjennom sin eierkapital bidrar disse aktørene til å skape verdier i det nor-

ske samfunn. I figur 14.21 ser vi at det har funnet sted en kraftig økning i den andel av verdiskapingen i Norge som kan knyttes til de utenlandsk eide bedriftene. Ikke minst gjelder dette verdiskaping i bedrifter med EU-eierskap. Disse sto for 14 prosent av verdiskapingen i norsk næringsliv i 2003, men hele 24 prosent av verdiskapingen i 2009.

Investorer og selskaper fra EU står ikke bare for en økende andel av verdiskapingen i norsk næringsliv. Balsvik og Haler (2010)²³ finner i en studie av utenlandske overtakelser i Norge at de utenlandske eierne også har bidratt til å løfte produktiviteten og sysselsettingen i mange bedrifter som tidligere slet økonomisk. Både positive vertslandeffekter av utenlandske direkteinvesteringer – og positive hjemlandeffekter av internasjonalisering av næringslivet gjennom direkteinvesteringer utenlands – er velkjente fenomen i den økonomiske litteraturen, og understreker betydningen for Norge av et avtaleverk som legger til rette og gir trygghet for direkte investeringer over landegrensene i Europa.

²³ Balsvik, R. og Haler, S. (2010) Picking «lemons» or «cherries»? Domestic and foreign acquisitions in Norwegian manufacturing. *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 12, nr. 2, s. 361–387.



Figur 14.21 Andel av verdiskaping i norsk næringsliv for ulike typer eiere (2003 og 2009) (prosent)

Kilde: Menon Business Economics.



Figur 14.22 Finansministermøte

Gjennom Statens pensjonsfond utland er Norge blitt en stor investor i europeiske aksjer og rentepapirer. Her er Frankrikes finansminister Christine Lagarde (midten) med Doris Leuthard (Sveits) og finansminister Kristin Halvorsen på et møte i Brussel i 2008 om finanskrisen.

Foto: Dominique Faget/AFP

14.7 Utviklingen i arbeidsmigrasjon mellom Norge og EU

EØS-avtalen sikrer fri flyt av arbeidskraft mellom EØS-landene. I St.prp. nr. 100 (1991–1992) ble det med henvisning til at mobiliteten mellom de daværende EF-landene var beskjeden (1,5–2 prosent) og at mindre enn 1 prosent av befolkningen i Norge kom fra andre nordiske land konkludert at det ikke var grunn til «å vente vesentlig økning i arbeidsmigrasjonen innen EØS-området». Det ble også pekt på at mulighetene for fri adgang til arbeid og studier i EU kunne føre til økt utvandring av norsk arbeidskraft, men det ble antatt at omfanget trolig ville være beskjedent og vesentlig dreie seg om midlertidige uteopphold. Det ble imidlertid påpekt at de fremste utfordringene vedrørende arbeidsmigrasjon i Europa vil være knyttet til forholdet til Øst-Europa og det tidligere Sovjetunionen.»

Forventningene fra begynnelsen av 90-tallet viste seg å holde stikk. Figur 14.20 over utviklingen i folketallet i Norge etter fødeland viser at innvandringen fra EU15 utenom Norden ikke endret seg nevneferdig etter ikrafttreddelsen av EØS-avtalen i 1994. Størsteparten av innvandringen kom fortsatt fra andre kontinenter og særlig fra Asia og Afrika.

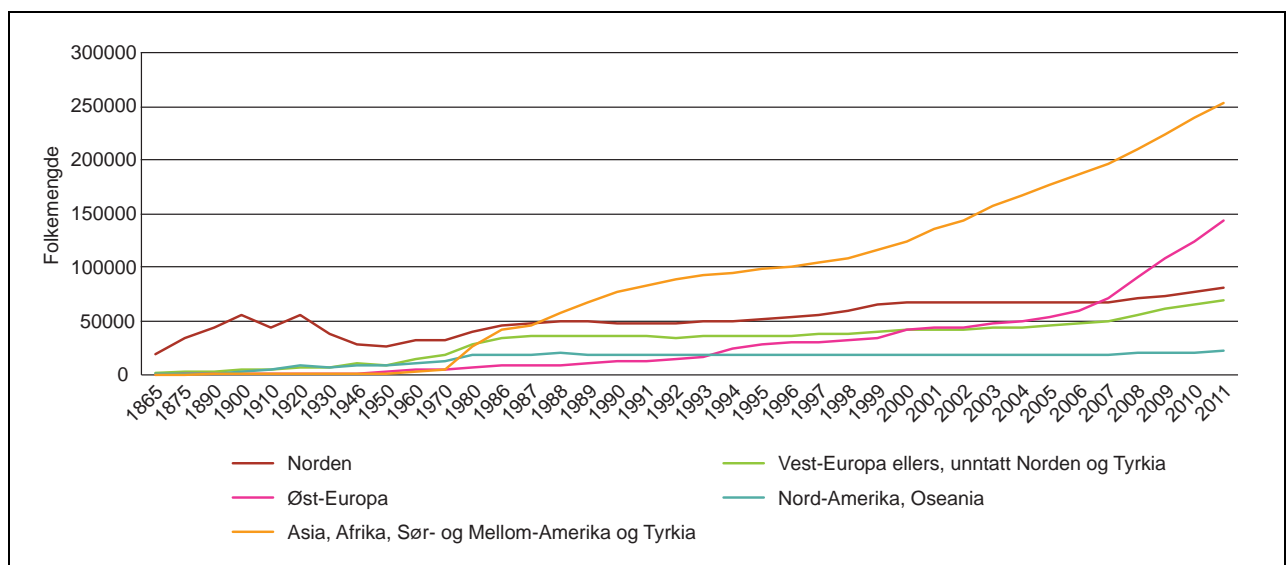
Fra rundt 1990 og frem til 2004 lå andelen innvandrere fra EØS-landene relativt konstant rundt 35 prosent av totalinnvandringen, hvorav en høy andel kom fra våre nordiske naboland. Det skjedde et visst skift i innvandringen fra Norden, som sannsynligvis må ses i sammenheng med kri-

sen i Sverige i begynnelsen av 1990-årene og vedvarende høy svensk ledighet frem mot år 2000.

Fra og med 2004 økte innvandringen fra EU/EØS-land kraftig, i første rekke fra de nye EU-landene i Øst-Europa. Norge har i de senere år hatt den høyeste nettoinnvandringen i norsk historie og størstedelen av disse er arbeidsinnvandrere fra EU og fremfor alt fra nye EU-land. Innvandrere fra Polen, og da ser vi bort fra de med kortere arbeidsopphold, er den desidert største gruppen og stod for nesten 40 prosent av nettoinnvandringen i 2010. Samtidig har innvandringen fra land utenfor Europa vist fortsatt sterk vekst.

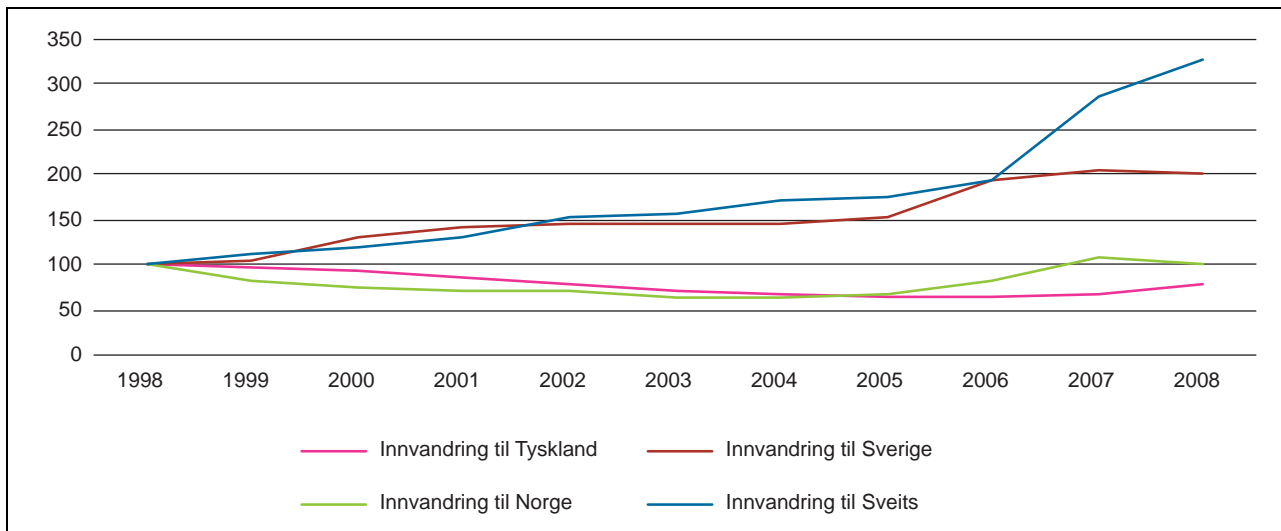
Sett i et sammenlignende europeisk perspektiv har sammensettingen av innvandringen fra EU/EØS-området variert sterkt mellom land. Mens både Sveits og Sverige har opplevd en markant økning i innvandringen fra de gamle EU-landene så vel før som etter år 2000, har Norge og Tyskland opplevd en klart lavere innvandring fra gamle EU-land. I kontrast til Sverige, har innvandringen fra de nye EU-landene til Norge vært svært høy – og langt høyere enn i de øvrige landene i figur 14.24 og 14.25.

Utvandringen fra Norge har vært relativt beskjeden i hele perioden og har i vesentlig grad gått til EU-land. Den årlige utvandringen var gjennom 1960- og 70-tallet rundt 10000 i året. Den tok seg kraftig opp på 1980-tallet før den så falt igjen, mens den har ligget på rundt 15000 siden år 2000. Blant norske statsborgere er det omkring 8000 som flytter ut og omtrent like mange som flytter hjem igjen hvert år. En vesentlig del av de som har utvandret fra Norge etter 2004 er arbeidsta-



Figur 14.23 Folkemengde i Norge etter fødeland

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 14.24 Indeksvekst i innvandring fra EU15-land. 1998=100 (1998–2008).

Kilde: Eurostat.

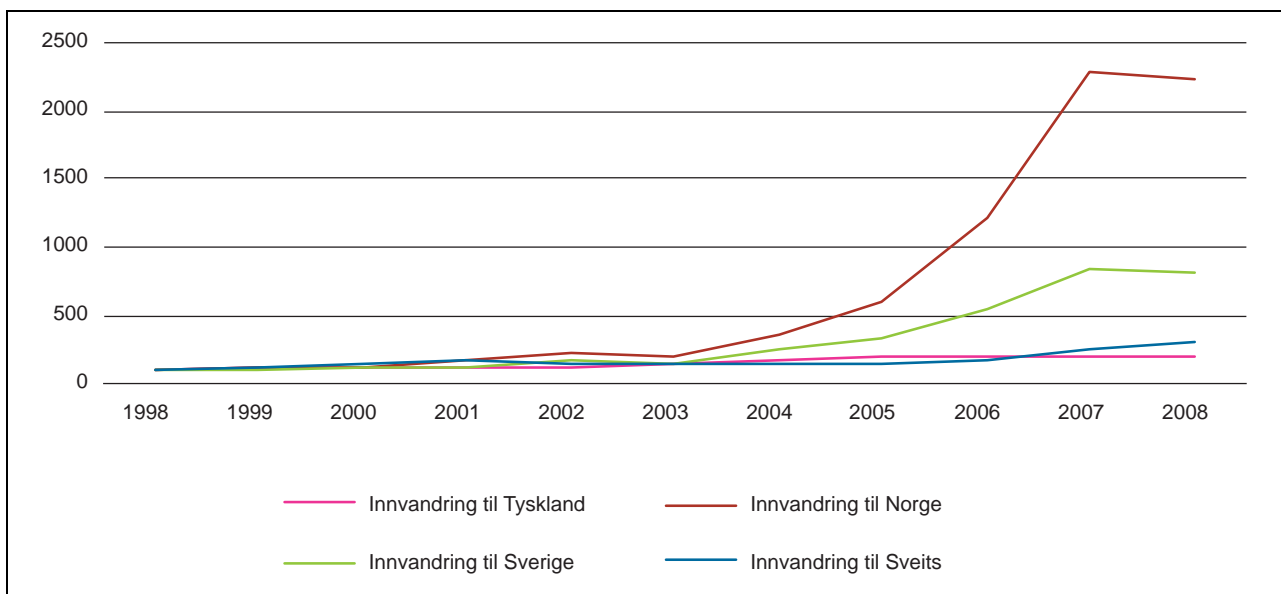
kere fra EU-land som har arbeidet i Norge i en periode. I kontrast til asyl- og familieinnvandringen, innebærer den fri bevegelsen i EU/EØS at arbeidstakere ikke bare fritt kan komme til Norge, men også reise videre eller hjem uten risiko for at returmogligheten blir stengt.

Kartet i figur 14.26 viser brutto årslønn i EØS-området. Ved siden av veksten i etterspørsel etter arbeidskraft, forklarer kartet i stor grad både den lave utvandringen fra Norge og den sterke økningen i innvandringen til Norge, Storbritannia og Tyskland fra de nye EU-landene. Strømmene går i stor grad fra land med gjennomsnittlig lav lønn til

land med høyest gjennomsnittslønn og behov for arbeidskraft.

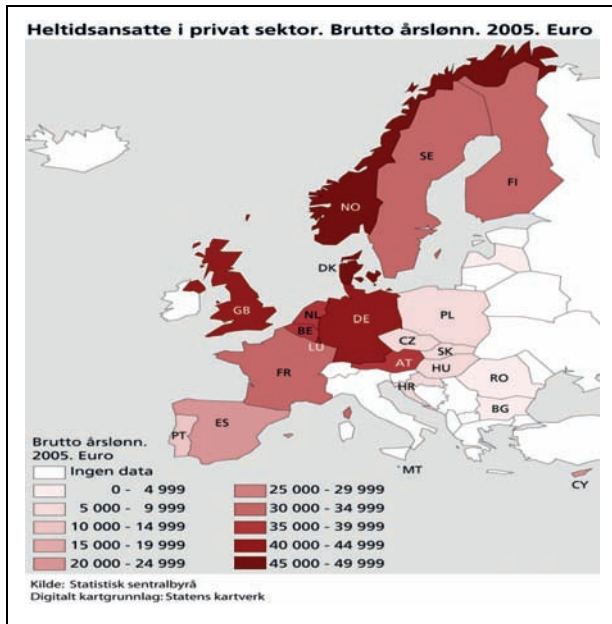
Innvandring og næringsstruktur

Av de registrert sysselsatte i Norge i 2008 hadde nesten 3 prosent bakgrunn fra nye EU-land i Øst-Europa, mens 2,5 prosent hadde bakgrunn fra Norden ellers, og 1,5 prosent kom fra andre EU/EØS-land. Flertallet av de sysselsatte fra EU/EØS er bosatt (det vil si innmeldt i folkeregisteret), men over 40 prosent av de sysselsatte fra Øst-Europa var ikke registrert bosatte i Norge i likhet



Figur 14.25 Innvandringsindeks: Innvandring fra nye EU-land som ble medlemmer etter 2004. 1998=100 (1998–2008).

Kilde: Eurostat.



Figur 14.26 Brutto årslønn i EØS

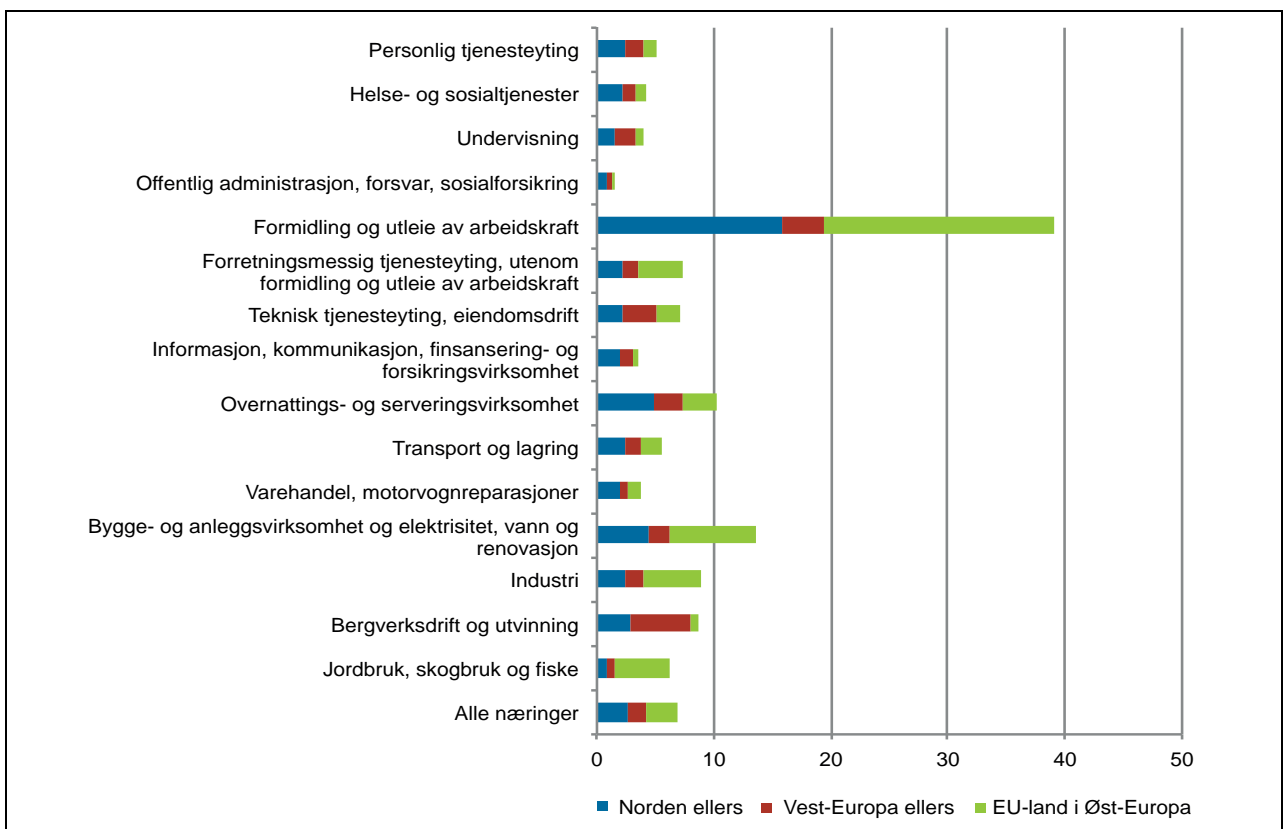
Kilde: Statistisk sentralbyrå og digitalt kartgrunnlag: Statens kartverk

med nærmere 50 prosent av de fra Norden. Nesten 80 prosent av innvandrerne fra andre EU-land var derimot bosatt i Norge. Ved siden av de arbeidsinnvandrerne fra nye EU-land som er registrert sysselsatte er det grunn til å anta at det er et ikke ubetydelig antall arbeidstakere som ikke er registrert.

EØS-innvandringen har hatt svært ulike konsekvenser for de forskjellige delene av norsk økonomi. Innenfor offentlig sektor kom færre enn 5 prosent av de ansatte i 2008 fra andre EØS-land, se figur 14.27. Til sammenlikning kom nesten 15 prosent av de ansatte innen bygg- og anlegg fra andre EØS-land, og da hovedsakelig fra EU-land i øst. Formidling og utleie av tjenester sysselsatte så mange som nesten 40 prosent EØS-innvandrere. Innen industrien og primærnæringene har også innvandringen fra Øst-Europa spilt en betydelig rolle.

I henhold til Fafos bedriftssurvey 2006 og 2009²⁴, hadde til sammen 15 prosent av bedriftene

²⁴ Andersen, R. K., mfl. (2009) *Norske bedrifters bruk av østeuropeisk arbeidskraft*, Fafo-rapport.



Figur 14.27 Sysselsatte etter bakgrunn og etter næring i (figuren inkluderer både bosatte og ikke registrerte bofaste innvandrere) (prosent)

Kilde: Statistisk sentralbyrå

i bygg- og anlegg, industri og hotell- og restaurantnæringen sysselsatt arbeidskraft fra nye EU-land i 2006. I 2009 hadde andelen økt til 35 prosent av bedriftene. Dette gir en indikasjon på hvor stor andel av næringslivet som benytter arbeidskraft fra nye EU-land og at veksten har vært kraftig, spesielt i industrien hvor andelen økte fra 15 prosent til 39 prosent.

14.8 Effekter av det indre marked

14.8.1 Virkninger i EU av det indre marked

I EU er det gjort ulike analyser og studier av effektene av det indre markedet for enkeltvis EU-land og for EU sett under ett. Bare noen få har imidlertid et mer overordnet perspektiv. Nedenfor trekker vi frem noen av de mest sentrale effektstudiene med et slikt perspektiv, samt noen nyere bidrag som belyser virkningene av det indre marked på en ny måte.

Høyere verdiskaping

Basert på et sett av ulike økonomiske studier ga Kommisjonen i 2003 ut en statusrapport for det indre marked 10 år etter (Single market: Ten years without frontiers). Rapporten gir en gjennomgang av hva det indre markedet har bragt av gevinster de første 10 årene. Effektene som identifiseres i rapporten bekrefter i stor grad Cecchini-rapportens (1988) prediksjoner, men ligger i nedre kant av hva man forventet. Ifølge rapporten var det samlede BNP i EU 1,8 prosent høyere i 2002 enn dersom det indre marked ikke var kommet på plass.²⁵ Videre presenterer rapporten estimater for effekter på sysselsettingen i EU, som indikerer at det indre marked har skapt 2,5 millioner ekstra arbeidsplasser.

Økt sysselsetting

Vekst- og sysselsettingseffektene var drevet frem av høyere investeringsnivå og økt handel internt mellom EU-landene så vel som økt handel med tredjeland. Eksporten til slike tredjeland økte fra ca. 7 prosent av BNP i 1992 til 11 prosent i 2002. Rapporten peker også på at det europeiske markedet hadde blitt mer attraktivt for utenlandske investorer, noe som hadde gitt utslag i mer enn en dobling av inngående direkteinvesteringer til EU.

²⁵ Kommisjonen (2003) *The Internal Market – Ten Years without Frontiers*. Commission Staff Working Paper. SEC(2002) 1417.



Figur 14.28 Euromynter uten og med Norge

På de første euromyntene var Norge ikke på kartet (til venstre). På de nyere myntene er Norge en del av kartet.

Også forbrukerne var gjennomgående fornøyd med innføringen av det indre marked. 8 av 10 ga uttrykk for at det indre marked hadde gitt et bredere utvalg av varer og tjenester og at kvaliteten på produktene hadde blitt høyere.

Spesialisering og arbeidsdeling

Midelfart-Knarvik mfl. (2000)²⁶ studerte på oppdrag fra Kommisjonen europeisk næringslokalisering i årene 1970–2000. De fant at europeiske lands næringsstrukturer var blitt mer forskjellige – og mer spesialiserte – og at det ikke var noen tegn til at denne prosessen vil stoppe. De understreket at den økende spesialiseringen i Europa skjedde tilstrekkelig sakte til ikke å være forbundet med høye omstillingskostnader og at det nettopp derfor heller ikke var noen grunn til å frykte denne prosessen. Tvert imot er den helt nødvendig for at gevinstene ved det indre markedet skal kunne realiseres, idet spesialiseringen reflekterer den internasjonale arbeidsdelingen som det indre markedet nettopp legger til rette for.

Oppbremsing?

I 2007 ble det gjennomført en ny statusgjennomgang som gikk grundigere gjennom de økonomiske effektene av det indre markedet. Rapporten med navnet «Steps towards a deeper economic integration: the Internal Market in the 21st century» viser til at gevinstene av økonomisk integrasjon synes å ha bremsset opp i årene etter 2000. Med andre ord har de viktigste mekanismene vist tendenser til en avmatning over tid.

²⁶ Midelfart-Knarvik, K. H. mfl. (2000) The location of European Industry, *European Economy*, no 142, European Commission.

Prisutjevning

2007-rapporten peker samtidig på sentrale trender som har bidratt til økt verdiskaping i medlemslandene siden etableringen av det indre marked. Et av de viktigste poengene knytter seg til en sterk konvergens i prisnivåer som gir vesentlige gevinster for forbrukerne. Delvis er dette et resultat av lavere barrierer for handel med varer og tjenester som igjen har bidratt til økt konkurranse. Men delvis er også priskonvergens styrt av en utjevning av inntektsnivået mellom EU-landene.

Grensekryssende investeringsaktivitet

I likhet med rapporten fra 2002 påviser man et sterkt og varig skift i investeringsaktiviteten mellom EU-land, der særlig antall oppkjøp og sammenslåinger har økt kraftig siden innføringen av det indre markedet. Den rolle det indre marked har spilt for økt investeringsaktivitet over landegrensene blir også stadfestet av Flam og Nordström (2007)²⁷, som estimerer at det indre marked har løftet den direkte investeringsaktiviteten over landegrensene med om lag 80 prosent.

Regelharmonisering

En hovedintensjon bak det indre marked og derav EØS-avtalen er å harmonisere medlemslandenes reguleringer og lovverk (positiv integrasjon) for derigjennom å gjøre det enklere å handle med varer og tjenester på tvers av grensene i EØS-området. Ved å samordne eller harmonisere regelverket blir det lettere å operere som økonomisk aktør utenfor hjemlandet. Sagt med andre ord: Ved at andre EU-lands regelverk blir likere påskyndes integrasjonen mellom landenes økonomier.

I et sentralt arbeid av Head og Mayer (2010)²⁸ kartlegges det i hvilken grad integrasjon i EU gjennom det indre markedet har påvirket handelsstrømmene over landegrensene i større grad enn handelsstrømmer innen hvert enkelt medlemsland, sammenlignet med utviklingen i handelen mellom USA og Canada. Studien viser at effektene

av handelsliberalisering har vært langt mer moderate i EU enn i Nord-Amerika. Mayer peker på at årsakene til disse forskjellene nettopp kan knyttes til større forskjeller i lover og reguleringer internt i EU. I tillegg peker han på at forskjellene i forretningsnettverk er markant større mellom EU-land enn mellom USA og Canada.

De fortsatt eksisterende ulikhetene i regulering og lovgivning har vært drivkraften bak Komisjonens arbeid med å styrke ensartet gjennomføring av regelverket, og samtidig utvikle et mer harmonisert regelverk for vare og tjenesteleveranser på tvers av landegrensene. I to studier av henholdsvis Copenhagen Economics (2006)²⁹ og Cox og Lejour (2008)³⁰ beregnes potensielle økonomiske effekter for EU-landene av fullstendig harmonisering av reguleringer og lovgivning på tjenesteområdet. Studiene indikerer at effektene kan måle seg med de gevinstene man i utgangspunktet forventet å oppnå i forbindelse med etableringen av det indre markedet i 1992. Men usikkerheten i disse beregningene er betydelige. Tilsvarende er det påvist et omfattende potensial for samfunnsøkonomiske gevinster gjennom harmonisering av standarder og sertifiseringsordninger innen EU.³¹

Regelharmonisering er særskilt viktig for små land i periferien av Europa. Slike land kan forventes å bli straffet spesielt sterkt av særegen lov- og reguleringspraksis, idet aktører fra andre land i tillegg til et lite markedspotensial da vil oppleve høye transaksjonskostnader. Dette gir mindre konkurranse i hjemmemarkedet og således gjerne lavere produktivitetsvekst og velferd.³²

²⁷ Flam, H. og Nordström, H. (2007) *The Euro and Single Market impact on trade and FDI*, discussion paper, Svenska Nätverket för Europaforskning i Ekonomi.

²⁸ Head, K. og Mayer, T. (2010) *Illusory Border Effects: Distance Mismeasurement Inflates Estimates of Home Bias in Trade*, i Brakman, S. og van Bergeijk, P. (red) *The Gravity Model in International Trade: Advances and Applications*, Cambridge University Press.

²⁹ Copenhagen Economics (2005) *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market in Services*, Final report for the European Commission.

³⁰ de Bruijn, R., Kox, L. M. og Lejour, A. (2008) *Economic Effects of an Integrated European Market for Services*, *Journal of Policy Modelling*, nr. 30, s. 301-319.

³¹ Se for eksempel Blind, K. (2006) *The role of standards for trade in services. First insights*, Conference paper, Fraunhofer-Publica og Grimsby, G. og Grünfeld, L. (2008) *A study of the market for certification in Northern European service sectors*, Nordic Innovation Centre report.

³² Gjennom analyse av OECDs internasjonale reguleringsdatabase, finner Grünfeld, L og Grimsby, G. (2008) *Norsk økonomi og EUs tjenstedirektiv*, Menon-rapport nr. 3/2008, at det har funnet sted en betydelig harmonisering av regelverket i EØS-området langs alle disse tre dimensjonene, målt over perioden 1998 til 2008. Men man finner også at ulikhetene på tidlig 90-tall var større på kontinentet enn de var mellom Norge og de andre EØS-landene. Sagt på en annen måte: Allerede før EØS-avtalens inngåelse lå norsk lov- og reguleringspraksis i stor grad i sentrum av den praksis som andre EØS-land praktiserte.

14.8.2 Virkninger i Norge

Innledning

EØS avtalen har påvirket rammevilkår, konkurranseforhold og markedsadgang for norsk næringsliv. Både gjennom handel, investeringer, migrasjon og regelharmonisering blir næringslivet i større eller mindre grad påvirket av medlemskapet i EØS. Vi har i de foregående delkapitlene sett på utviklingen og betydningen av samhandlingen med EU for norsk økonomi, sammenlignet med utviklingen i en del andre land i EU og EFTA. De forteller en historie om økende integrasjon og om økonomiske avhengighetsforhold i løpende utvikling og endring.

Gjennom å legge til rette for økt utnyttelse av komparative fortrinn og stordriftsfordeler gir det indre markedet grunnlag for økt verdiskaping og vekst. Men hvorledes gevinstene av indre markedet fordeler seg på land og grupper, og hvor sterke de er i forhold til andre økonomiske krefter – varierer.

Henvisninger til at en del EU-land har opplevd stagnerende vekst og økt ledighet i det indre markedet gir derfor like lite innsikt i gevinstene og kostnadene ved markedsintegrasjonen som at andre EU/EØS-land har opplevd økende vekst og synkende ledighet. Mens en del EU-land – spesielt Tyskland, Italia og Frankrike – gikk inn i en periode med økonomiske problemer og lav vekst etter den tyske gjenforeningen og etableringen av det indre markedet, var andre EU-land som Nederland, Spania, Irland og England på vei inn i en langvarig oppgangsperiode.

Det samme gjaldt de nordiske landene som uavhengig av om de var innenfor eller utenfor EU i årene 1994–2007 har opplevd god økonomisk utvikling. Dette kan ikke bare forklares ved deltakelsen i det indre markedet, men har etter alt å dømme sammenheng med at de nordiske landene hadde nasjonale forutsetninger som gjorde dem bedre i stand til å utnytte de nye økonomiske mulighetene og takle den skjærpede konkurransen i det indre markedet.

Dette understreker at ulike lands, regioners og virksomheters evne til å dra nytte av integrasjon i et større marked er betinget av nasjonale vilkår knyttet til kompetanse, næringsstruktur, kostnadsnivå, økonomisk politikk og andre institusjonelle forhold. De små, åpne nordiske økonomiene var åpenbart bedre rustet enn mange andre EU-land til å dra nytte av gevinstene av det indre markedet og den økende globaliseringen etter at de hadde gjennomgått store økonomiske og politiske omstillinger i de turbulente 1980-årene og under

krisene ved inngangen til 1990-tallet. I dette avsnittet skal vi se nærmere på hvordan tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen har påvirket norsk økonomi sammenlignet med utviklingen i EU og en del EU-land.

Likheter og forskjeller EU-EØS

I og med at Norge gjennom EØS i hovedsak deltar på likefot i EUs indre marked, kan det være rimeleg å anta at de økonomiske effektene i Norge langt på vei er de samme som de er i det enkelte EU-land. Slik er det likevel ikke nødvendigvis. Effektene i EU-statene kan ikke «oversettes» direkte til Norge, dels fordi alle landene i EU/EØS som nevnt er forskjellige, og dels fordi EØS-avtalen på flere punkter ikke er identisk med EU.

Samtidig er ikke Norge fullverdig deltaker av det indre markedet, og dette har høyst sannsynlig økonomiske konsekvenser som gjør at man ikke kan forvente de samme effekter. Dette skyldes for det første at visse sektorer som fisk og landbruk står (delvis) utenfor EØS-avtalen – noe som også får ringvirkninger (på godt og vondt) for ulike bransjer som for eksempel næringsmiddelindustrien og reiseliv. Videre er Norge ikke deltaker i EUs tollunion.

Derneft er Norge heller ikke medlem av EUs monetære union (ØMU). Fra EU er det dokumentert at effektene av det indre markedet påvirkes av om statene er med i eurosamarbeidet eller ikke, særlig hva gjelder handel og investeringer.³³ De EU-statene som deltar i euroen har hatt til dels betydelig større vekst i handel og investeringer enn de som ikke gjør det. Tilsvarende har de dermed også hatt større vekst i dette enn Norge.

Videre er EØS ikke like kjent i tredjeland som EU. Dette kan også ha en innvirkning på effektene av det indre markedet. Ser vi for eksempel på

³³ Felles valuta virker handelsfremmende, som igjen har effekt på verdiskaping, sysselsetting, forbrukerpriser og produktvalg. Det foreligger flere studier av virkningene av eurosamarbeidet for handelen mellom EU-statene. En av de mest siterte er Micco mfl. (2003) som anslø at innføringen av euro har gitt en 4–16 prosent økning i handel mellom de landene som er med, men at effekten varierer sterkt for de enkelte landene. I en studie av de landene som står utenfor, argumenterte Barr mfl. (2003) at innføring av euro for Danmark, Sverige og Storbritannia ville ha gitt en markant økning i import og eksport for alle de tre landene. Det er imidlertid grunn til å understreke at disse analysene kun ser på handelseffekter av Eurosamarbeidet ikke på økonomiske effekter generelt. Micco, A., Stein, E. og Ordoñez, G. (2003) The currency union effect on trade: early evidence from EMU, *Economic Policy*, vol. 18, nr. 37, s. 315–356. Barr, D., Breedon, F. og Miles, D. (2003) Life on the Outside: Conditions and Prospects Outside Euroland, *Economic Policy*, vol. 18, nr. 37, s. 573–613.

direkte utenlandsinvesteringer, er det ingen tvil om at enkelte land i EU har tiltrukket seg utenlandske direkteinvesteringer fra foretak i tredjeland som velger lokalisering ut ifra ønske om tilgang til det indre markedet. På grunn av mindre kunnskap om EØS, er det sannsynlig at Norge i mindre grad har tiltrukket seg, og vil tiltrekke seg, denne typen investeringer.

Endelig er det rimelig å legge til grunn at EØS-avtalen blir ansett for å være en noe mindre sikker og forutsigbar tilknytningsform enn et fullt EU-medlemskap. I kombinasjon med et høyt kostnadsnivå, en sterk valuta og et begrenset hjemmemarked vil det kunne påvirke Norges attraktivitet som destinasjon for utenlandske direkteinvesteringer og motivere norske foretak til å etablere større deler av sin virksomhet utenfor Norge, slik man for eksempel har sett i fiskeindustrien.

Med disse reservasjonene kan de beregnede overordnede gevinstene av det indre markedet i EU tjene som en grov indikator på hvilken retning EØS-avtalen har påvirket norsk økonomi og dermed avtalens relative betydning. Dersom effekten av EØS-avtalen på norsk verdiskaping på tiårsdagen for avtalen var den samme som gjennomsnittet i EU, beløp dette seg i 2002 til i overkant av 27 milliarder (1,8 prosent av 1500 milliarder kroner) og i 2010 til 45 milliarder kroner (1,8 prosent av 2500 milliarder kroner).³⁴ Det faktum at enkelte næringer ikke er del av det indre markedet taler for at effektene for Norge kan være mindre, men samtidig har vi pekt på at Norges samhandling med EU-land på enkelte områder er atskillig større enn EU-land imellom. Ved siden av at andre små, åpne nordeuropeiske land har vært blant «vinnerne» i det indre markedet, kan slike faktorer tale for at effekten for Norge av EØS er større enn de 1,8 prosentene.

Virkninger av EØS på eksport og verdiskaping

Norsk eksport utgjør i dag om lag 40 prosent av norsk verdiskaping. Det er et høyt tall. Det gir en – om enn røff – indikasjon på hvor avhengig norsk velferd er av handel med andre land. I 1994 gikk rundt tre fjerdedeler av norsk vareeksport til EF og EFTA landene sett under ett. Som andel av eksporten er dette noe høyere enn det som går til EU i dag. En naturlig slutning vil derfor kunne være at det ikke ser ut til at EØS har hatt noen

betydning i det hele tatt. Men da glemmer man at norsk eksport over denne perioden har steget med rundt 40 prosent (målt i faste priser). Så om EUs andel av norsk vareeksport har falt noe, så kjøper virksomheter, husholdninger og privatpersoner i EU varer og tjenester fra Norge for om lag 200 mrd mer i dag enn de gjorde ved EØS-avtalens inngåelse.

Spørsmålet er om Norge hadde oppnådd en slik økning i eksport (og med det i norsk verdiskaping) uten EØS-avtalen. Analyser av den typen³⁵ som er nødvendig for å besvare dette spørsmålet har vært ivrig debattert og videreutviklet over de siste tiårene. De færreste av dem ser imidlertid på betydningen av EØS. Et unntak er en studie av Baier mfl.³⁶ som har studert effekten av en rekke regionale avtaler, herunder både EU og EØS. De finner at EU-medlemskap gav en økning i landenes handel over en periode på 10–15 år på 127–146 prosent. Til sammenlikning gav EØS-avtalen en eksportøkning på ikke mer enn 35 prosent over den samme perioden. Ettersom EFTA-landene i EØS er få og har en særegen næringsstruktur (fisk, olje og finans), er det all grunn til ikke å ta disse resultatene for bokstavelig. Men de sier likevel noe om størrelsesordenen og om ulik virkning av ulike avtaler.

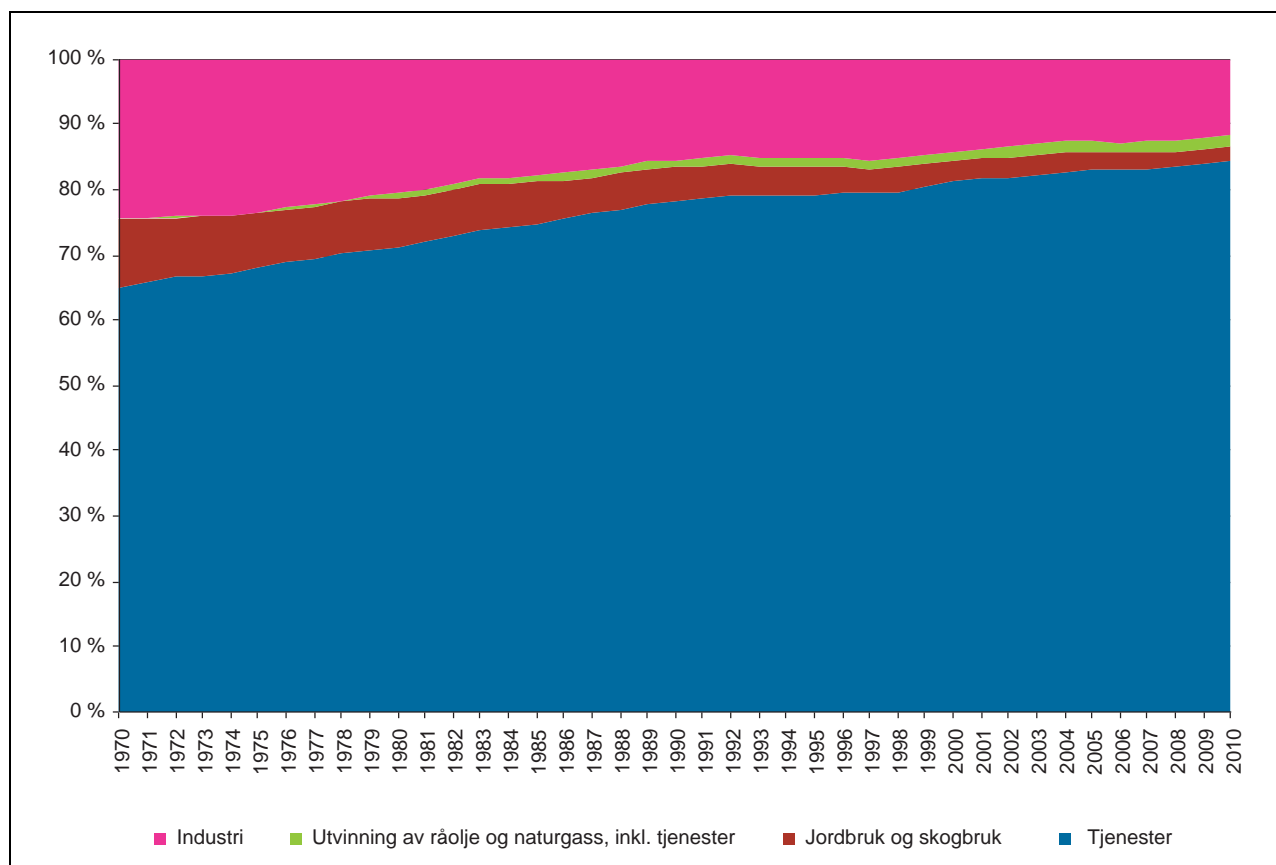
Svært forenklet kan analysen til Baier mfl. leses som at Norges vekst i eksporten til EU siden 1994 kunne vært 3–4 ganger høyere, dersom handelseffekten hadde vært like sterk som mellom EU-landene. Nå inkluderer dette olje og gass, og det er lett å argumentere for at Norge ikke hadde kunne eksportere mer av dette enn det vi faktisk har gjort. Men dersom olje og gass holdes utenom tilsier estimatene til Baier mfl. at Norges eksportvekst i EØS har vært under halvparten av den man har sett mellom EU-landene.

Ville en ren frihandelsavtale gitt den samme uttellingen som EØS? Det kan ikke estimatene som er referert til over fortelle oss. Sammenlikningene med Sveits kan indikere at utviklingen i handel med varer kunne ha vært mye den samme som vi har observert. Men erfaringene fra eksporten av fisk som er en sektor utenfor EØS-avtalen, samt fra handel med tredjeland – men vel å merke WTO-medlemmer – indikerer at Norge kunne forventet mer uforutsigbare vilkår for handelen knyttet for eksempel til anti-dumping anklager. Slike

³⁴ Her tar vi utgangspunkt i studien vi referert til over: Kommisjonen (2003) *The Internal Market – Ten Years without Frontiers*, som vurderer effekten av det indre markedet etablert i 1992, og som Norge knyttet seg til i 1994 gjennom EØS-avtalen.

³⁵ Analysene det vises til her går ofte under betegnelsen gravity-analyser.

³⁶ Baier, S. L. mfl. (2008) Do economic integration agreements actually work? Issues in understanding the causes and consequences of the growth of regionalism, *World Economy*, vol. 31, nr. 4, s. 461–497.



Figur 14.29 Andel av sysselsatte i næringslivet over tid fordelt på hovednæringer (1970–2010) (prosent)
Kilde: Statistisk Sentralbyrå.

forstyrrelser gir en ustabilitet som vi vet slår negativt inn på investeringer og dermed på sysselsetting og verdiskaping.

Strukturskift og stabil vekst 1994–2011

EØS avtalens positive virkninger på handel, investeringer og migrasjon slår ut i produktivitet, verdiskaping, økonomisk vekst og etterspørsel etter arbeidskraft. Norsk sysselsettingen har økt med en halv million siden 1994. Norge har i perioden hatt en høy utnyttning av befolkningen i arbeidsdyktig alder. Sløsing med arbeidskraftressurser i form av ledighet har vært mer enn halvert i perioden. Siden 2005 har arbeidsinnvandringen stått for om lag halvparten av sysselsetningsveksten.

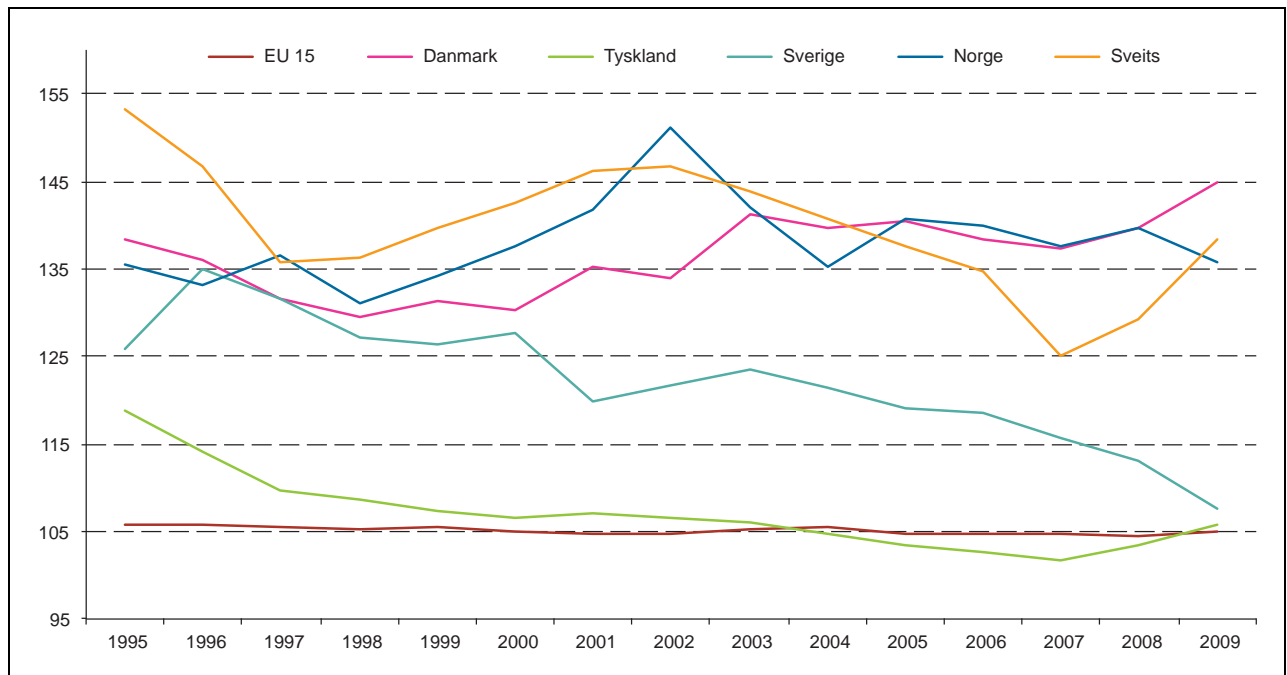
Ved siden av veksten i offshore- og oppdrettssektoren, er det en ting fremfor noe som kjenner utviklingen i norsk økonomi fra 1994 og frem til i dag, og det er skiftet fra industri til tjenester. Men som figur 14.29 illustrerer, begynte denne strukturendringen for alvor allerede på 70-tallet. Innen EØS-avtalen var et faktum hadde industrien krympet fra 23 prosent til 14 prosent av

sysselsettingen, mens den i dag sysselsetter rundt 10 prosent.

Hånd i hånd med dette har det skjedd en utvikling i produktiviteten i norsk økonomi. Veksten i verdiskapingen per arbeidstime lå i perioden 1990 til 2008 i snitt på 2,4 prosent per år. Dette er ikke høyt dersom man ser på dette i et lengre perspektiv, men det er betydelig opp fra veksten på 1,3 prosent i perioden 1980–88. I motsetning til tidligere perioder har veksten vært ganske stabil i perioden etter inngåelsen av EØS-avtalen.³⁷ Beregninger fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene indikerer videre at produktivitet utviklingen i Fastlands-Norge lå på linje med våre handelspartnere på 90-tallet, men etter 2000 har den, i snitt, ligget over våre handelspartners produktivitet utvikling (målt ved arbeidsproduktivitet).

Hva angår industrien ser vi et lignende bilde, her lå produktivitet utviklingen på 90-tallet klart under våre handelspartnere, mens den etter årtusenskiftet i snitt har ligget over.

³⁷ Hagelund, K. (2009) Produktivitet utviklingen i Norge 1948–2008, *Penger og kreditt*, nr. 2, 2009.



Figur 14.30 Harmoniserte konsumpriser. EU-27=100 (1995–2009)

Kilde: Eurostat.

Utviklingen i norsk økonomi etter 1994 har vært påvirket av flere faktorer enn EØS-avtalen. Norge har hatt kraftig vekst i offshoreinvesteringer og inntekter fra olje- og gassvirksomheten, samt sterk vekst i eksporten av råvarer drevet frem av sterk vekst i asiatiske markeder. Dette har videre smittet over i økt etterspørsel og verdiskaping i andre næringer, samt høyere lønnsvekst. Samtidig har skiftet fra industri til tjenesteproduksjon og mer kompetanseintensiv virksomhet fortsatt.

Men den positive produktivitetsutviklingen kan ikke bare tilskrives disse forholdene. Den har trolig også sammenheng med økt konkurranse, direkteinvesteringer og omstillingstakt som følge av tilpasningen til det indre marked. Samtidig har stabile rammevilkår og markedsadgang for norsk næringsliv og økt innenlandsk etterspørsel lagt til rette for vekst i investeringer og sysselsetting.

Den positive dynamikken kan med andre ord ikke ses uavhengig av at EØS-avtalen har bidratt til å sikre forutsigbare og likeverdige vilkår for næringsutvikling i Norge, og nettopp har bidratt til stabilitet, og vært viktig for en jevn utvikling i investeringer og således gitt et fundament for en jevn produktivitetsutvikling.

Konsumpriser

Rapporten om effekter av det indre markedet for EU-landene fra 2007 pekte på en sterk konvergens

i prisnivåer mellom EU-landene. Dette kan oversettes til gevinster for forbrukerne – særlig i høykostland. Priskonvergensens må som nevnt ses som et resultat av lavere barrierer for grensekryssende etableringer og handel med varer og tjenester som igjen har bidratt til økt konkurranse. Men delvis er også priskonvergensens påvirket av en viss utjevning av inntektsnivået mellom EU-landene, både de landene som var med før utvidelsen østover og de nye landene som ble med på 2000-tallet. På enkelte områder står man fortsatt igjen med betydelige prisforskjeller mellom land med sammenliknbart inntektsnivå. Ikke minst gjelder dette ikke-varige konsumvarer og produkter med et sterkt innslag av tjenester, hvor forskjeller i arbeidskostnader slår sterkt ut.

I figur 14.30 ser vi at bidraget til priskonvergensens innen EØS-området har variert mellom land. Norge og Danmark kan i svært liten grad vise til konvergerende konsumpriser, mens Tyskland og Sverige har hatt en utvikling i konsumpriser som har bidratt til priskonvergensens innen EU. Dette forteller oss at EØS-avtalen ikke har gitt norske forbrukere den samme prisutviklingen som i resten av EU, noe som kan oversettes i lavere velferd enn om så hadde vært tilfelle. Dette betyr likevel ikke at EØS-avtalen ikke har vært med på å trekke i retning av økt priskonvergensens, men at andre faktorer som innenlandsk inntekts- og etterspørselsvekst har trukket sterkt i retning av høyere konsumpriser.

Migrasjon og strukturendring

I motsetning til forventningene da EØS-avtalen ble inngått, har migrasjon fra EØS-området kommet til å spille en vesentlig rolle for norsk næringsutvikling. Om det er en effekt av EØS-avtalen man med sikkerhet kan slå fast er det at den har bidratt til betydelig arbeidsinnvandring.

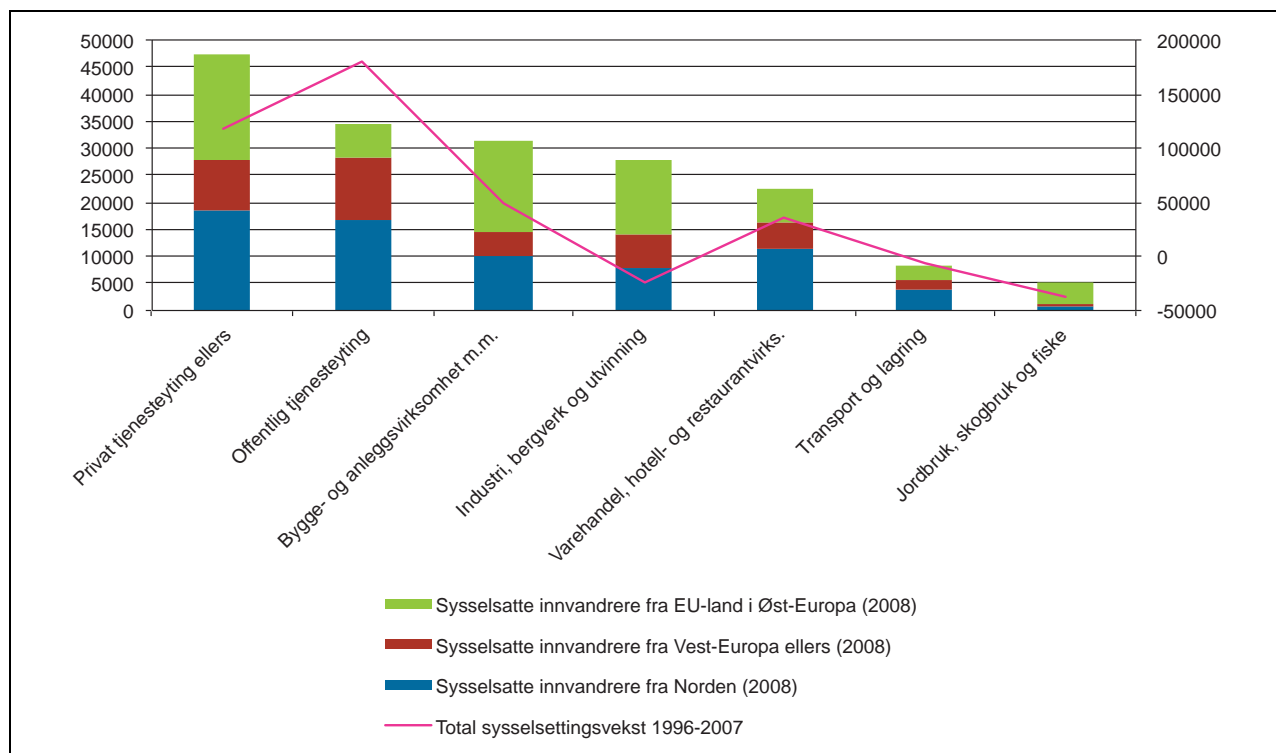
Figur 14.31 viser sammenhengen mellom sysselsettingsvekst i ulike sektorer i norsk økonomi og arbeidsinnvandring fra tre grupper EØS-land – Norden, Øst-Europa og resten av EU. Stolpene i diagrammet viser summen av antall bosatte og ikke-registrerte innvandrere i henhold til landbakgrunn fordelt på de næringene hvor de i 2008 var tilsatt. Vi ser at privat tjenesteyting har vært den største mottakeren av arbeidsinnvandrere og i 2008 sysselsatte bortimot 50000 innvandrere fra EØS-land. At denne sektoren står som den største mottakeren av innvandrere skyldes at den inkluderer utleie av arbeidskraft, som brukes som kanal for ansettelse av arbeidsinnvandrere fra EU, særlig fra Øst-Europa og Norden (svensker). Vi ser videre at offentlig tjenesteyting, bygg- og anleggsbransjen, industri og hotell og restaurant – i denne rekkefølgen – også har dratt nytte av betydelig arbeidsinnvandring fra EU. Mens andelen fra nye EU-land er høyest i privat tjenesteyting/bemanningsbyrå, bygg og industri,

utgjør innvandrere fra Norden og gamle EU-land den største andelen i de øvrige sektorene.

Kurven i figuren angir sektorvis sysselsettingsvekst i Norge i perioden 1996 til 2007, og leses av på den høyre akse. Vi ser at en del sektorer hadde stor vekst, men også at industri, transport og lagring samt primærnæringene reduserte sin sysselsetting.

Det klare budskapet som figur 14.31 formidler, er at arbeidsinnvandringen fra EØS-området i stor grad samsvarer med hvilke sektorer som har ekspandert i norsk økonomi. De sektorene som har vokst mest er typisk de som har tilsatt flest innvandrere fra EØS-området. Det er videre interessant å merke seg at næringer som har ekspandert på ryggen av EØS-migrasjon også utmerker seg som næringer som siden 2004 har hatt en lønnsutvikling under gjennomsnittet.

Det figuren ikke får frem godt nok er betydningen arbeidsinnvandringen fra EU/EØS, og spesielt de nye EU-landene i Øst-Europa, har hatt for utviklingen i norsk industri. Vi ser at norsk industri har mottatt en vesentlig del av innvandrerne, men at sektoren allikevel hadde negativ sysselsettingsvekst i perioden 1996–2007. Men fra 2003 til 2008 ekspanderte industrien. Samtidig har verdiskapingen i industrien økt kraftig over det siste tiåret. Det er således god grunn til å anta at EØS-innvandrerne har bidratt til mindre nedbygging og utflagging av norsk industri enn det vi ellers hadde sett.



Figur 14.31 Sysselsettingsvekst og migrasjon (total sysselsettingsvekst er målt på høyre akse) (personer)

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

14.9 Avsluttende merknader

Utvalget vil avslutningsvis vise til at EØS-avtalen de siste atten år (1994–2011) har vært det rettslige rammeverket for den dominerende delen av Norges økonomiske samkvem med utlandet og for store deler av den økonomiske verdiskapingen innenlands.

Norge er kjennetegnet ved å være en liten åpen økonomi, som i større grad enn de fleste er avhengig av handel med andre land. I Europa tilhører Norge den gruppen av land med høyest økonomisk integrasjon med andre EU/EØS-land. Om lag tre fjerdedeler av utenrikshandelen, over femti prosent av inngående og utgående investeringer, og over tre fjerdedeler av arbeidsinnvandringen foregår i dag med andre land i EU/EØS-området.

Dette omfattende økonomiske samkvemmet med EU og de 27 EU-statene er avgjørende for Norge, og det har siden 1994 nesten i sin helhet vært regulert av EØS-avtalen, med bare noen mindre unntak (handel med fisk, landbruksvarer og tredjelandsvarer).

Samtidig har EØS-avtalen gjennom atten år også regulert en rekke sider ved verdiskapingen innenlands. Generelt har tilpasningen til EU gjennom EØS-avtalen bidratt til en modernisering og liberalisering av norsk økonomi. Reglene om de fire friheter har ikke bare ført til at et vidt sett av restriksjoner på handel, direkte investeringer og næringsetablering er avvirket, men også til at hindringer for effektiv næringsutøvelse på nasjonalt nivå er redusert. Dette kan oversettes til høyere verdiskaping for bedriftene og lavere priser for forbrukerne. Reglene om statsstøtte, konkurranse og offentlige anskaffelser har medvirket til et mer effektivt marked, med økt velferd for fellesskapet som resultat. Store deler av rammeverket for norsk næringsliv, arbeidsliv og finansmarked er i dag regulert og påvirket av EØS-avtalen.

På denne bakgrunn vil *Utvalget* understreke at norsk økonomi er svært tett vevd sammen med økonomien i EU-landene. De nå 27 EU-statene omfatter de aller fleste av Norges tradisjonelle handelspartnere og i tillegg mange viktige nye partnere. Langs de fleste akser er Norges økonomiske samkvem med landene i EU/EØS-området blitt sterkere i årene 1994–2011. Selv i en periode med sterk globalisering er EU-statene fortsatt det viktigste området for direkteinvesteringer til og fra Norge, som er en drivreim i internasjonaliseringen av norsk næringsliv og produksjonskjedene i mange av Norges største internasjonale virksomheter. EU-statene er fortsatt det desidert

største markedet for norsk næringslivs vare- og tjenesteeksport. I EU finner man også de viktigste importlandene for norske forbrukere, næringsliv og offentlige virksomhet. Når man i tillegg tar med at Statens Pensjonsfond Utland har investert om lag halvparten av sine verdier i EU-området, er det klart at norsk økonomi og velferd er sterkt avhengig av utviklingen i EU og EU-statene.

Utvalget vil videre påpeke at EØS-avtalen fra 1994 har bidratt til en markant utvidelse og fordykning av Norges økonomiske samkvem med EU-landene, både i omfang og karakter. Den tidligere frihandelsavtalen av 1973 gjaldt i hovedsak industrivarer. EØS-avtalen er langt mer omfattende, og inkluderer også handel med tjenester, fri etablering, arbeidsvandring, felles finansmarked, felles konkurranseregler og felles regler på en lang rekke områder og sektorer. Videre omfatter EØS-avtalen hele EUs sekundærlovgivning, som gjennom felles standarder forenkler økonomisk samarbeid. Under EØS overtok man også EUs system for tilsyn og domstolskontroll med at avtaleforpliktelsene etterleves, som gir private borgere og bedrifter i inn- og utland en helt annen forutsigbarhet og rettssikkerhet enn vanlige handelsavtaler.

Samlet sett innebar EØS-avtalen at Norge i 1994 gikk fra å være et tredjeland i forhold til EU til å bli en integrert og likeverdig deltaker i EUs indre marked, med samme markedsadgang, rettigheter og plikter for norske bedrifter og borgere som for aktører fra EU-land. Dette innebar langt mer robuste og forutsigbare rammevilkår for norske aktører – og for utenlandske aktører i Norge – enn man hadde før 1994, eller ville ha hatt med en løsere og mindre forpliktende tilknytningsform.

Utvalget vil påpeke at virkningene av tilknytningen til EU gjennom EØS i perioden 1994–2011 er enklest å vurdere hva gjelder grensekryssende økonomisk aktivitet – for handel med varer og tjenester, arbeidsvandring, etableringer og investeringer. Her har avtalen bidratt til at handelen med varer og tjenester til og fra EU/EØS-området gjennom perioden har vokst kraftig i verdi. Den har også holdt seg relativt stabil i prosent av total utenrikshandel, selv i en periode med sterk globalisering og økt handel med land i andre verdensdeler. Videre har antallet etableringer og omfanget av investeringer mellom Norge og EU/EØS-statene økt betydelig og medvirket til å styrke verdiskapingen i norske virksomheter både ute og hjemme. Den klareste direkte effekten er den voksende arbeidsinnvandringen fra EU og spesielt fra landene i Øst- og Sentral-Europa etter 2004.

Utvalgets flertall medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot har merket seg at norsk økonomi (generelt) har utviklet seg svært positivt i de atten årene EØS-avtalen har vært i kraft. Det er åpenbart at denne gunstige økonomiske utviklingen ikke alene skyldes tilknytningen til EU gjennom EØS-avtalen. Utviklingen i norsk økonomi er også påvirket av en rekke andre viktige forhold. Like åpenbart er det for flertallet at samhandelen og integrasjonen med EU-landene er en av de sentrale forutsetningene for positiv økonomisk utvikling i Norge, og at EØS-avtalen ved å legge til rette for utvidelse og fordyping av denne integrasjonen de siste atten årene har bidratt til den gunstige økonomiske utviklingen.

Utvalgets flertall medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Rye, Sjursen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot finner at norsk økonomi og velferd ikke kunne høstet gevinstene av en slik økning i arbeidskrafttilfanget dersom ikke Norge gjennom EØS hadde vært del av EUs felles arbeids- og tjenestemarked.

Utvalgets flertall medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot viser til at tallene for utviklingen i handelen med varer og tjenester, etableringer, investeringer og arbeidsinnvandring i perioden 1993–2011 i seg selv gir en klar indikasjon på viktige økonomiske virkninger av samkvetten med EU og EU-statene under EØS-avtalen. Dette er virkninger som følger av at Norge gjennom EØS på de fleste områder er en likeverdig deltaker i EUs indre marked, som blant annet innebærer at alle direkte og indirekte restriksjoner på økonomisk samarbeid over grensene er bygget ned. Dersom Norge hadde hatt en mindre omfattende og mindre forpliktende bilateral avtale med EU ville risikoen for flere hindringer og større usikkerhet/uforutsigbarhet sannsynligvis bremsset den økonomiske integrasjonen – spesielt hva gjelder direkteinvesteringer, tjenester og arbeidsmobilitet – og ført til redusert vekst i aktivitet og velferd.

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot har samtidig merket seg at det er indikasjoner på at Norge gjennom EØS ikke fullt ut har oppnådd de samme gevinstene av det indre marked som mange EU-land, særlig hva gjelder utenlandske investeringer og priskonvergens. Dette har nok først og fremst sammenheng med særtrekk ved norsk økonomi og næringsstruktur, men det kan også ha en viss

sammenheng med at EØS-avtalen er mindre kjent og anses som mindre forutsigbar blant utenlandske aktører. Også for handelen med varer og tjenester kan det være en ulempe for norsk næringsliv at EØS-avtalen er lite kjent, og at implementeringen av nytt regelverk ofte er forsinket sammenlignet med i EU. I den grad slike ulemper fortsatt består etter atten år med EØS-avtalen, er det grunn til å anta at de ville blitt langt større dersom Norge skulle forhandle frem en løsere og mindre forpliktende bilateral avtale med EU uten klare håndhevings- og tvisteløsningsmekanismer.

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot vil videre vise til at det i EU er gjort flere omfattende analyser av hvilken virkning innføringen av det indre marked i 1992 har hatt for økonomien i medlemsstatene. I en oppsummerende analyse fra 2003 kom man frem til at gevinsten for EU-statene av oppgraderingen og videreutviklingen av det indre marked i gjennomsnitt lå på 1,8 prosent av BNP. Med slike tall følger mange forbehold, men de gir likevel indikasjoner på størrelsesordenen, og ville for Norges del tilsi at brutto nasjonalproduktet var rundt 45 milliarder høyere i 2010 enn det ville vært dersom vi ikke var en del av det indre marked. For Norges del er det forhold som kan tilsi både høyere og lavere gevinst enn for snittet av EU-stater. På den ene siden er det enkelte sektorer i Norge som ikke er del av det indre marked, og det kan tilsi lavere effekt. På den annen side er Norge en liten åpen økonomi med utstrakt internasjonal handel hvorav en relativt stor andel av er med andre EU/EØS-land. Det kan tilsi en større effekt.

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot vil videre vise til at de økonomiske virkningene av EØS for innenlandsk verdiskaping er langt vanskeligere å kartlegge og analysere enn den grensekryssende aktiviteten. Store deler av norsk næringsliv og arbeidsliv er gjennom EØS regulert av EU-regler, og det må antas at dette har hatt til dels store økonomiske effekter i mange sektorer. Siden midten av 1980-tallet og fremover har Norge gjennomført store strukturelle reformer i økonomien, med avregulering, avvikling av monopoler, endringer i statsstøtte og offentlige anskaffelser, styrket konkurranselovgivning, og mye mer. Flere av disse reformprosessene var godt i gang allerede før 1992, mens andre ble startet eller påskyndet av EØS-avtalen.³⁸ I hovedsak har norske politiske prosesser og europeiseringen

gjennom EØS trukket i samme retning i næringspolitikken i perioden 1992–2011, og har til sammen lagt grunnlag for en modernisering og effektivisering av norsk økonomi, som har hatt vesentlige positive effekter for verdiskaping og velferd. Å isolere og måle den økonomiske effekten av EØS-avtalen er ikke mulig, men for *flertallet* fremstår det som klart at gevinstene for Norge har vært betydelige.

Utvalget mener at de samlede økonomiske effektene av Norges tilknytning til EU i perioden 1994–2011 er resultat av samspillet mellom økt økonomisk grensekryssende aktivitet (handel, tjenesteyting, etableringer, investeringer, arbeidsvandring, studieutveksling, forskningssamarbeid, nettverksbygging m.m.) og innenriksøkonomiske effekter av at EU/EØS-retten har bidratt til å åpne markeder og skape mer likeverdige og forutsigbare vilkår for konkurranse og etablering innenlands. Statsstøttereglene, konkurransereglene, reglene om offentlige anskaffelser, miljøkrav, selskapslovgivning, arbeidsrett, energiregulering, samferdselsregler, plan- og bygningsregler, standarder for landbruk, fiskerinæringene og et stort antall andre sektorer, har bidratt til å sikre norske aktører mer likeverdige konkurransevilkår både i markedene i de 29 EU- og EØS-landene og i Norge.

Noen samlet sum for virkningene av alt dette er ikke mulig å angi, men *Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bockman Finstad, Dølvik, Rye, Sjursen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* mener at det er godt faglig grunnlag for å anta at de økonomiske fordelene er langt større enn ulempene, og at EØS-avtalen gjennom perioden 1994–2011 har bidratt på en vesentlig måte til den positive utviklingen i norsk økonomi. En ting er gevinster ved EØS-avtalen, et annet spørsmål er kostnader ved eventuelt å avskaffe den nå. *Utvalget* har ikke kunnet analysere disse, men det er grunn til å tro at et slikt valg ville være forbundet med stor usikkerhet og betydelige kostnader.

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bockman Finstad, Dølvik, Rye, Sjursen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot viser videre til at de økonomiske styrke- og avhengighetsforholdene mellom Norge og EU i utgangspunktet er svært skjeve. Det følger som en konsekvens av at EU er

et marked med 27 medlemsstater og 500 millioner innbyggere, mens Norge har 5 millioner. Direkteinvesteringer fra EU utgjør over 60 prosent av alle utenlandsinvesteringer i Norge – og EU-eide virksomheter står for 20 prosent av verdiskapingen i norsk næringsliv – mens norske direkteinvesteringer står for mindre enn drøye 1 prosent av utenlandsinvesteringene i EU. For Norge regulerer EØS-avtalen om lag 2/3 av prosent av samlet utenrikshandel, mens tallet for EU er om lag 4 prosent. Dette tilsier for det første at norsk økonomi som helhet har langt større fordeler av EØS-avtalen enn EU, og for det andre at Norge er langt mer avhengig av den enn EU. Dette rokkes ikke av at Norge og EU på enkeltområder (primært gass) er bundet sammen i mer jevnbyrdige interesse- og avhengighetsforhold.

Utvalgets flertall medlemmene Sejersted, Arbo, Bockman Finstad, Dølvik, Rye, Sjursen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot vil påpeke at i hvilken grad denne asymmetrien i interesser og avhengighet også fører til en skjevhet i handelspolitiske maktforhold avhenger av i hvilken grad partene har inngått rettslige avtaler og håndhevingsmekanismer som binder opp den sterkere part. Her som ellers i internasjonale forhold er det særlig små land som har mye å vinne på gjensidig og rettslig forpliktende internasjonalt samarbeid. EØS er nettopp en slik avtale, som i sin tid ble forhandlet frem i en situasjon hvor EFTA-siden var relativt sterkere, og som binder EU til å behandle Norge som en integrert del av det indre marked. På denne måten hindrer EØS-avtalen EU i å utnytte sin handelspolitiske styrkeposisjon til ugunst for Norge, og gir dermed norske økonomiske aktører langt sikrere og mer forutsigbare rammevilkår enn hva den gamle frihandelsavtalen av 1973 eller en annen løsere, bilateral form for avtalekonstruksjon med EU ville ha gitt.

Utvalgets mindretall, medlemmene Hansen Bundt, Seierstad og Stubholt mener at forholdet mellom Norge og EU selvfølgelig preges av forskjell i innbyggertall. De ønsker likevel å fremheve at de økonomiske interessene knyttet til gjensidig markedsadgang er stor begge veier og at Norge er et særlig viktig marked for enkelte medlemsland.

Handelen mellom Norge og EU bygger på at det fins kunder i ulike EU-land som kjøper norske varer og tjenester i stedet for å kjøpe fra andre leverandører, og det fins kunder i Norge som kjøper varer og tjenester fra leverandører i forskjellige EU-land. Slike kjøp og salg etablerer ikke noe skjevt avhengighetsforhold mellom Norge og EU som helhet.

³⁸ Se nærmere om samspillet mellom nasjonale politiske prosesser og EØS-avtalen for utviklingen av norsk næringspolitikk nedenfor i kapittel 15. Som det vil fremgå i kapittel 15 er det også svært lite samfunnsøkonomisk forskning om effektene av viktige enkeltelementer i EU/EØS-retten, slik som reglene om statsstøtte, offentlige anskaffelser og konkurranserett.

På ett område kan det være grunn til å beskrive handelen mellom Norge og EU som et tettere avhengighetsforhold. Det gjelder handelen med olje og spesielt gass. Men så lenge EU etter spør all den oljen og gassen vi har muligheter for å selge, er avhengighetsforholdet gjensidig, og ikke spesielt skjevt. Norsk gass er dertil av vital betydning for energisikkerheten i sentrale medlemsland som Storbritannia og Tyskland. Sterke bilaterale relasjoner kan ha vel så stor betydning som asymmetrien i forholdet mellom Norge og Unionen som helhet. Norsk olje har dessuten et globalt marked.

Disse medlemmene mener at norsk økonomi samlet sett har utviklet seg godt i perioden, men det fins ikke noe entydig forskningsbasert grunnlag for skille konsekvenser av EØS avtalen fra andre økonomiske faktorer og utviklingstrekk. Hvis tilknytningen til det indre marked hadde vært avgjørende ville man forventet at utviklingen i mange andre land i EØS området ville vært tilsvarende sterk.

Norsk økonomi har flere positive særtrekk med stor betydning utover vår deltakelse i det indre markedet: Store naturressurser (energi og fisk), konkurransefortrinn bygd på enkelte høyteknologiske, globale næringer (f.eks. leverandøri industrien og shipping) og fortrinn knyttet til organiseringen av norsk arbeidsliv. Dessuten påpekes at mange strukturelle reformer (herunder sterk deregulering) var igangsatt fra begynnelsen av 1980-tallet og ble videreført av EØS-forpliktelsene.

EU har relativt sett blitt mindre viktig for norske eksportører de senere år. Fremvoksende økonomier i Asia har fått større betydning for Norge som handelspartnere, også med inngåelse av flere bilaterale handelsavtaler. Det er sannsynlig at Norge ville hatt betydelig arbeidsinnvandring i perioden uansett tilknytningsform til EU. Norge ville neppe hatt problemer med å dekke sitt behov for arbeidsinnvandring.

Utvalgets mindretall Seierstad og Stubbholt mener at arbeidsinnvandring med gode virkninger for norsk økonomi og arbeidsliv kunne vi fått uten EØS-avtalen. Med en fornuftig innrettet innvandringspolitikk kunne vi i tillegg unngått noen av de uheldige virkningene av arbeidsinnvandringen, f.eks. den stadig tydeligere todelingen av lønns- og arbeidsvilkår i arbeidslivet. Derfor er det ikke lett å påvise at utviklingen i produksjon og sysselsetting ville vært mindre gunstig om Norge hadde innrettet sitt økonomiske samkvem med EU på andre egnede måter enn gjennom EØS-avtalen.

Utvalgets mindretall, medlemmet Seierstad, mener det var liten grunn til å frykte at innføringen av EUs indre marked det skulle føre til dårligere adgang til EU-markedet eller til dårligere vilkår på dette markedet. Norges handel med EU økte betydelig også i tiårene før 1994. Etter 1994 avtok EU gradvis en mindre andel av vår eksport av andre varer enn olje og gass. Denne relative vridningen vekk fra EU viser at Norge har en ganske robust handelspolitisk situasjon. Bakgrunnen er naturligvis at varehandelen med EU var liberalisert før EØS-avtalen ble inngått. Handelsavtalen fra 1973 ga eksportindustrien i all hovedsak samme markedsadgang til EU-markedet som EØS-avtalen. Det var derfor ingen grunn til at EØS-avtalen skulle dreie utenrikshandelen vår ytterligere i retning av EU.

På de områdene hvor global handelsliberalisering og deregulering har trukket i samme retning som EØS-avtalen er det en særlig stor utfordring å isolere virkningen av EØS-avtalen for norsk økonomi. Utvalget kan ikke vite hvilken tilknytning til EU vi hadde hatt dersom vi ikke var medlem av EØS. Vi mangler derfor et relevant sammenlikningsgrunnlag for å kunne si noe forskningsbasert om EØS-avtalens effekter.

Dette medlemmet mener utenlandske investeringer kan ha tvetydige virkninger på norsk økonomi. De kan gi nyttige kunnskaps- og nettverks-effekter, men de kan også ha som mål å høste norske kunnskaper for å utnytte dem i andre deler av verden. Det er også mange eksempler på at utenlandsk kapital kjøper seg inn i norsk næringsliv, ikke for å utvikle bedrifter, men for å legge dem ned med sikte på å styrke virksomheten i andre land. EØS-avtalen øker denne faren på to måter: fordi kapital kan føres fritt fra land til land og fordi det er forbud mot alle regler som skiller mellom norske og utenlandske eiere. Med fri kapitalflyt over grensene kunne vi trenge strengere kontroll med utenlandske eiere enn før – ikke svakere. Det er ikke fordi utenlandske kapitalister er «verre» enn norske, men fordi konsern med basis i utlandet ofte vil følge andre strategier overfor sin virksomhet i Norge enn konsern med basis i Norge.

Dette medlemmet mener de strukturelle reformene fra begynnelsen av 1980-tallet – videreført av EØS-forpliktelser etter 1994 – har økt konkurransen i det norske arbeidslivet, og det har foregått en parallell utvikling med økende sykefravær, økende utstøting fra arbeidslivet og økende uføretrygding. Avregulerte markeder har bidratt til å øke inntektsforskjellene i Norge slik de har gjort i svært mange land.

Dette medlemmet finner at når norsk økonomi har utviklet seg såpass tilfredsstillende etter 1994, så kan det knapt skyldes EØS-tilknytningen til det indre markedet, siden det ikke har gått like godt i de fleste EU-land som har deltatt i det indre markedet. EUs sysselsettingsprosjekter fra Lisboa-prosessen i 2000 til europakten i 2011 bygger på at økt konkurransevne skal være løsningen for samtlige EU-land. Men næringslivet i EU-land handler mye mer med hverandre og med konkurrenter innenlands enn med land utenfor EU. Det er denne konkurransen innad i EU som siden 1980-tallet har forsterket utstøtingen fra arbeidslivet av dem som klarer arbeidspresset dårligst, og som har bidratt til at de fleste vestlige EU-land har hatt lange perioder med arbeidsløshet over 8–10 prosent i løpet av de siste 30 år. EUs svake utvikling har gjort at norsk økonomi har fått beskjedne vekstimpulser derfra. Det har bidratt til å vri vår handel mot andre markeder. Vi har fått økende drahjelp fra land i Øst-Asia, men uten å ha noen EØS-lignende tilknytning til dem. Den økte importen fra Kina har antakelig bidratt til å holde inflasjonen nede i Norge, til å hindre økende rente og økende kronekurs.

Dette medlemmet mener det tvert er om grunn til å tro at åpne handelsrelasjoner utad, men i mindre forpliktende former enn EØS, ville gitt Norge en tilsvarende gunstig utvikling, og samtidig gjort det mulig for oss å unngå den sterke og ensidige oljeindustrielle orienteringen vi har fått i norsk næringsliv. EUs fire friheter og like og felles konkurransevilkår har ikke gitt næringslivet stabilitet og forutsigbarhet, men markedsturbulens og stagnasjon, skapt nettopp av et markedsliberalt regime. Den «frie flyten» bør møte økt «friksjon», egnede reguleringer, for å stabilisere markeder og skape økt rom for nasjonal økonomisk politikk og næringspolitikk til fremme av etterspørsel og utvikling. Samtidig er det behov for internasjonalt samarbeid om slike mål, som et supplement og som støtte for nasjonale bestrebelser. De gjenværende begrensningene på den frie flyten som fortsatt fins i EØS-tilknytningen bør ses på som et gode. Men i et langsiktig perspektiv er både Norge så vel som andre land tjent med en sterkere re-regulering av internasjonale markeder.

Kapittel 15

Næringspolitikk

15.1 Hovedtrekk

Med næringspolitikk i vid forstand forstås gjerne all offentlig politikk som har til formål å fremme økonomisk aktivitet i samfunnet, og herunder styrke næringslivets verdiskaping, produktivitet, lønnsomhet og konkurranseevne. Det underliggende premiss er at et sterkt næringsliv tjener hele samfunnet både fordi dette skaper sysselsetting, bosetting og vekst, og fordi den bidrar til statens inntekter i form av skatter og avgifter.

Det kan være delte meninger om hva som er hensiktsmessig og effektiv næringspolitikk, og dette har endret seg over tid. Sentrale næringspolitiske virkemidler omfatter blant annet offentlige tiltak for å fremme innovasjon og nyskaping, stimulere til investeringer, tilrettelegge for etablering av virksomhet, sikre tilgang på kompetent arbeidskraft, sørge for kompetanseutvikling, fremme forskning, og i det hele tatt legge infrastruktur til rette for næringslivet. Tiltakene kan være i form av regulering eller bevilgninger. De samlede virkemidlene som myndighetene råder over i næringspolitikken omtales i norsk debatt ofte som «verktøykasse».

Hvordan tilknytningen til EU gjennom EØS påvirker innholdet i norske myndigheters næringspolitiske verktøykasse har vært et sentralt spørsmål i norsk europadebatt.

Mange har hevdet at EØS-avtalen langt på vei «tømmer» den tradisjonelle verktøykasse. Tiltak som tidligere var mulig er nå forbudt – herunder direkte og indirekte statsstøtte til utvalgte næringer eller bedrifter, favorisering av innenlandske selskaper, tildeling av kontrakter og konsesjoner ut fra politiske hensyn, etablering av eneretter og monopoler, krysssubsidiering av offentlige foretak, skjerming av enkelte sektorer mot konkurranse fra utlandet m.m. EU/EØS-retten setter skranker for norske myndigheters næringspolitiske handlingsrom, og forbyr i betydelig grad tiltak som var ganske vanlige dersom man går noen tiår tilbake i tid. Tilknytningen til EU gjennom EØS kan også direkte eller indirekte ha påskyndet åpning og

liberalisering av sektorer som tidligere i større grad var offentlig styrt, samt i noen grad konkurranseutsetting av tjenester som tidligere bare ble utført av offentlige etater.

Samtidig har norske myndigheter fortsatt et betydelig næringspolitisk handlingsrom. For det første var den politiske beslutningen om å tilknytte seg EUs indre marked gjennom EØS-avtalen i seg selv et grunnleggende næringspolitisk valg. Det indre marked kan ses som en næringspolitisk modell som er skapt for å fremme produktivitet, verdiskaping og velferd i Europa, basert på de «fire friheter», like konkurransevilkår, og gradvis nedbygging av alle hindringer for handel og etablering på tvers av landegrensene. Da Norge sluttet seg til EØS-avtalen i 1992 som en respons på etableringen av det indre marked var hovedgrunnen å sikre norsk næringsliv fortsatt tilgang til dette felles markedet, og det omfattet ikke bare tollfri markedsadgang, men også utvidet tilgang til råvarer, arbeidskraft og kapital, enklere etablering, felles standarder, beskyttelse mot proteksjonisme innenfor EØS-området, tilgang til et effektivt rettslig klageapparat m.m.

For det andre føres det innenfor EU/EØS fortsatt mye aktiv næringspolitikk i snevrere forstand, i betydningen tiltak for å stimulere næringsrettet forskning og utvikling (FoU), innovasjon, nyskaping, investering, etablering, kompetanseutvikling, konkurranseevne overfor resten av verden m.m. Herunder er det etablert omfattende nettverk og programmer i EU, som Norge deltar i. Videre er EU/EØS-retten åpen for tilsvarende tiltak på nasjonalt nivå, og stenger ikke for at nasjonale myndigheter støtter og tilrettelegger for denne typen næringspolitikk, slik det i Norge skjer gjennom institusjoner som Innovasjon Norge, SIVA, Norges forskningsråd, fylkeskommunene og kommunale næringsfond m.m.

For det tredje er det innenfor rammene av EU/EØS også utover dette et større næringspolitisk handlingsrom enn det mange er klar over – dersom det er politisk ønske om å bruke det. Reglene om de fire friheter tillater nasjonale myn-

digheter å oppstille en rekke krav til næringsvirksomhet så lenge de er begrunnet i legitime allmenne hensyn og utformes på måte som ikke diskriminerer aktører fra andre EU/EØS-stater. Og adgangen til å gi statsstøtte til næringspolitiske formål er fortsatt ganske vid, så lenge det skjer etter de kriterier EU/EØS-retten oppstiller. Når norske regjeringer de siste tjue årene har avstått fra næringspolitiske tiltak som var vanlige på 1970-tallet, er det derfor ikke nødvendigvis fordi EØS-avtalen forbyr det, men minst like ofte ut fra nasjonale politiske vurderinger.

Som en generell hovedregel kan nasjonale næringspolitiske formål forfølges innenfor rammene av EU/EØS, men virkemidlene må ofte tilpasses og struktureres ut fra kjennskap til spillereglene i EØS-avtalen og praksis i EU. For nasjonale myndigheter krever det betydelig kompetanse å gjøre dette effektivt, der det er politisk ønske og vilje til det.

Reglene om statlig eierskap er de samme i EU og i EØS. Sammenlignet med andre vestlige land har Norge et omfattende statlig eierskap i næringslivet. Selv om EU/EØS-retten legger føringer på hvordan staten kan opptre som eier, er mulighetene for styring gjennom eierskap både formelt og reelt langt større enn muligheten for styring av privat næringsliv. Det statlige eierskapet i norsk næringsliv er da også i hovedsak beholdt gjennom perioden 1994–2011. Statlig eierskap er i seg selv et næringspolitisk virkemiddel. Hvordan det så skal forvaltes, på en aktiv eller passiv måte, er opp til den til enhver tid sittende regjering, som en nasjonal vurdering, som i liten grad er berørt av EU/EØS-reglene.

Formålet med dette kapitlet er å kartlegge hvilke føringer tilknytningen til EU gjennom EØS legger på norsk næringspolitikk i vid forstand, hvilke rammer det setter, og hvordan dette har fungert i praksis i perioden 1994–2011. Hovedvekten vil bli lagt på en beskrivelse og analyse av reglene om de fire friheter, statsstøtte, offentlige anskaffelser og konkurranse. På disse områdene har Norge gjennom EØS-avtalen overtatt EU-retten fullt ut, og her skal det ikke være noen forskjell mellom hvordan dette praktiseres i Norge og i EU-statene.¹

I kapittel 15.2 skisserer vi hva slags næringspolitikk som ligger i EU-samarbeidet, og hvilke muligheter og begrensninger det innebærer. EU er som system basert på markedsliberale prinsip-

per, med like konkurransevilkår og lik markedsadgang. Dette er nedfelt i traktatene, og omtales noen ganger som en felles «europisk økonomisk konstitusjon». Innenfor denne rammen har samarbeidet gradvis utviklet seg. Etter etableringen av «det indre marked» i 1992 har det vært kontinuerlige prosesser for en videre nedbygging av nasjonale hindringer for fri bevegelse av varer, tjenester, arbeidstakere og kapital – med det dobbelte formål å fremme integrasjon og økonomisk vekst. Videre har EU siden tidlig på 1990-tallet utviklet en aktiv næringspolitikk, som tar sikte på å legge forholdene til rette for europeisk næringsliv.

I kapittel 15.3 beskrives hvordan tilknytningen til EU generelt har påvirket norsk næringspolitikk i perioden siden tidlig på 1990-tallet og frem til i dag. EØS-avtalen kom på et tidspunkt da man i Norge allerede hadde vært gjennom en omfattende næringspolitisk kursendring i markedsliberal retning. Dette forenklet tilpasningen til EUs indre marked, og bidro til at et bredt politisk flertall kunne akseptere de begrensninger som lå i EØS-avtalen. I proposisjonen om EØS fra 1992 er det beskrevet hvordan avtalen ville påvirke bruken av offentlige virkemidler i næringspolitikken, og dette var i hovedtrekk kjent for Stortinget, selv om føringene har vist seg å være mer omfattende enn mange opprinnelig innså. I de 18 årene avtalen har vært i kraft har nasjonal næringspolitikk og EU/EØS i hovedsak utviklet seg i samme retning, og det har generelt vært et lavt konfliktnivå, selv om det også har vært stridssaker og spenninger underveis. Det generelle næringspolitiske kursskiftet som EU/EØS har bidratt til har vært videreført av skiftende regjeringer.

Reglene om de såkalte «fire friheter» gir private borgere og bedrifter rettigheter til å handle, tilby tjenester, søke arbeid og investere fritt på tvers av langegrensene i hele EU/EØS-området. Det betyr samtidig at nasjonale myndigheters mulighet til å legge restriksjoner på slik grensekryssende aktivitet begrenses. Reglene skaper nye muligheter for næringslivet for grensekryssende aktivitet og sikrer tilgang til markedet. Samtidig begrenser de mulighetene for nasjonale myndigheter til å innføre restriksjoner som kan være ønsket av andre årsaker, og særlig tiltak som kan innebære forskjellsbehandling av innenlandske og utenlandske aktører. I kapittel 15.4 er det redegjort for hvordan de fire friheter har påvirket norsk næringspolitikk. Her gjennomgås de viktigste tradisjonelle nasjonale restriksjonene – konsesjonsordninger, krav til erverv eller utøvelse av næringsvirksomhet, eierskapsbegrensninger og

¹ De sektorene som er delvis unntatt er landbruk og fisk, og det får også betydning for næringsmiddelindustrien, som dermed er delvis skjermet.

statlige eneretter. En del av disse er videreført i perioden 1994–2011, mens andre er avvirket helt eller delvis – noen som følge av EØS-avtalen og noen som følge av norske politiske prosesser. En generell observasjon er at myndighetene fortsatt har et betydelig handlingsrom til å opprettholde eller innføre næringspolitiske restriksjoner så lenge de er legitimt begrunnet og forholdsmessige for å ivareta formålet.

EU/EØS-reglene om statsstøtte, offentlige anskaffelser og konkurranse har som felles formål å skape like konkurransevilkår for alle aktører engasjert i økonomisk aktivitet i markedet. Statsstøttereglene skal hindre at nasjonale myndigheter begunstiger enkelte bedrifter eller næringer på bekostning av andre. Anskaffelsesreglene skal sikre at alle som ønsker kan delta på like vilkår i konkurransen på det store markedet for offentlige innkjøp av varer og tjenester. Konkurransereguleringene retter seg mot aktørene selv, og forbyr dem å opptre til skade for markedet, ved å samarbeide om priser og andre vilkår, eller på annen måte misbruke markedsrett. Dette omfatter også en kontroll med fusjoner (foretakssammenslutninger), for å motvirke at enkeltaktører blir så dominerende at det begrenser konkurransen.

Til sammen utgjør reglene om statsstøtte, anskaffelser og konkurranse en sentral del av EØS-avtalen, både politisk, administrativt og juridisk. Når norske politikere kommer i direkte befatning med EØS-avtalen gjelder det ofte statsstøtte eller anskaffelser. Det samme gjelder embetsverket i sentral- og lokalforvaltningen. De fleste norske jurister som arbeider med EU/EØS-rett jobber i all hovedsak på disse feltene. Statsstøtte og offentlige anskaffelser var ikke tidligere bindende regulert, og her innebar EØS-avtalen en rettsliggjøring og begrensningsregulering av det politiske handlingsrommet. Samtidig var det en binding som et bredt politisk flertall ønsket. Reglene har generelt hatt politisk støtte, og i den grad det har oppstått uenighet og strid, har det som oftest vært begrenset til enkeltsaker.

Selv om de tre regelsettene henger sammen, er de ganske ulikt utformet, og forvaltes på forskjellige måter. Det er også forskjeller i hvordan de setter rammer for nasjonale myndigheter, og i hvilken grad de oppleves som politisk inngripende. Reglene om statsstøtte og offentlige anskaffelser retter seg mot nasjonale myndigheter, og setter skranker som noen ganger kan skape spenninger og strid. Konkurransereguleringene retter seg mot aktørene på markedet, og selv om dette er viktig nok, oppleves det sjelden som poli-

tisk sensitivt eller problematisk, og er sjelden fremme i samfunnsdebatten.

I kapittel 15.5 er der nærmere beskrevet hvordan reglene om statsstøtte i EU/EØS-retten har fungert i Norge i perioden 1994–2011. Reglene er utformet som et generelt forbud mot alle former for direkte eller indirekte støtte, med mindre det likevel kan godtas. Dette har ledet til den utbredte oppfatning at all statsstøtte er forbudt etter EØS-avtalen. Slik er det ikke. Det gis fortsatt betydelig statsstøtte i Norge (som i EU-statene). Av de 63 støtteordninger som Norge meldte inn til ESA ved starten i 1994 ble samtlige videreført, i opprinnelig eller justert form. Senere er nye støtteordninger etablert. Selv om det er vanskelig å måle nøyaktig, synes støttenivået i Norge å ligge omtrent på et europeisk gjennomsnitt målt i andel av BNP, mens det målt per capita er noe høyere. Den første tiden etter at EØS-avtalen kom gikk nivået noe ned, men har steget igjen i de senere år. EØS-avtalen stenger ikke for dette, og gir i realiteten nasjonale myndigheter et ganske vidt handlingsrom til å støtte næringslivet. Men EU/EØS-retten setter skranker mot støtte som kan fungere konkurransevridende eller proteksjonistisk, og legger føringer på hvordan støtteordningene nærmere må utformes for å kunne godkjennes.

Gjennom årene har det vært en rekke saker der norske støtteordninger har vært gransket av ESA, og noen av dem har også endt i EFTA-domstolen. I en del saker er det konstatert ulovlig støtte. Men hovedbildet er at de støtteordninger som norske myndigheter har ansett særlig viktige som oftest har kunnet la seg videre- eller gjennomføre, om enn noen ganger i justert form. Det gjelder for eksempel den differensierte arbeidsgiveravgiften, fritaket for elavgift for kraftkrevende industri og støtten til utvikling av CO₂-rensing på Mongstad og Kårstø.

Reglene om offentlige anskaffelser er nærmere beskrevet i kapittel 15.6. Her setter EU/EØS-retten krav om at alle anskaffelser over en viss terskelverdi skal lyses ut til åpen konkurranse, og tildeles etter nærmere bestemte saksbehandlingsregler. Markedet for offentlige anskaffelser i Norge var i 2009 på 386 milliarder, og selv om det bare er en del av dette som må lyses ut, er det tale om store beløp og mange saker hvert år, både for sentrale og lokale myndigheter. Hensikten med reglene er både å åpne tilgang til markedet for alle aktører, bedre offentlig ressursbruk og innkjøpsrutiner, og å motvirke kameraderi og korrupsjon. De grunnleggende prinsippene om åpen utlysning og saksbehandling har etter hvert fått bred aksept, selv om det hvert år avdekkes en rekke

saker der dette ikke følges opp i praksis. Samtidig er regelverket svært detaljert, og oppfattes som krevende og vanskelig både av politikere og av mange offentlige etater som skal forvalte regelverket. Videre er EU/EØS-reglene supplert av norsk lovgiver med tilsvarende regler under terskelverdiene og for tjenester som ikke er dekket av avtalen. Den kritikken som rettes mot EØS-avtalens anskaffelsesregler rammer ved nærmere ettersyn ofte først og fremst de supplerende norske reglene, som et enstemmig Storting har vedtatt.

Selv om det gjerne antas at reglene om offentlige anskaffelser har en betydelig økonomisk effekt, er det lite forskning om de nærmere virkningene. Det gjelder både virkninger på markedet, besparelser for det offentlige, og kostnader ved regelverket. Videre er dette et regelverk som gjennom tjuå år har utviklet seg i én retning – mot stadig strengere og mer omfattende krav til offentlige innkjøpere. I den senere tid har det blitt mer debatt om norsk lovgiver kan og bør utforme anskaffelsesreglene noe mer skreddersydd innenfor de rammer som EØS-avtalen setter.

Konkurranseretten har vokst frem til å bli et viktig rettsområde i perioden 1992–2011 langs to spor, som begge er beskrevet i kapittel 15.7. For det første har Norge gjennom EØS-avtalen overtatt EU-konkurransereglene, som forvaltes direkte av ESA overfor norsk næringsliv. For det andre er det gitt egne nasjonale konkurranseregler, som forvaltes av Konkurransetilsynet. Dette er rent norske regler, men de er i betydelig grad påvirket av EU/EØS-retten. Samtidig som EØS-prosessen foregikk, vedtok Stortinget i 1992 en ny norsk konkurranselov, som erstattet den gamle prisloven av 1953, og etablerte konkurranserett som et viktig område. Dette var en rent norsk lov, men samtidig var den i betydelig grad inspirert av EU-retten. Siden den gang har EU/EØS-retten fortsatt å påvirke utformingen og praktiseringen av nasjonal norsk konkurranserett, og i 2004 ble det vedtatt en ny konkurranselov som er bygget opp mer som EU/EØS-konkurransereglene.

EU/EØS-konkurransereglene gjelder bare i store saker med et grensekryssende element. I utgangspunktet er det ESA som forvalter reglene overfor Norge, men dersom sakene har virkning også for markedet i EU, skal det lite til før de faller inn under Kommisjonens ansvarsområde. I praksis har dette fungert slik at nesten alle sakene som gjelder norske selskaper har havnet hos Kommisjonen, som gjennom årene har gransket en rekke norske saker, og truffet fellende vedtak i 10 av dem. Til sammenligning traff ESA sitt første

konkurransvedtak i 2010, mot Posten Norge. Videre har Kommisjonen klarert 47 fusjoner som involverer norske selskaper, herunder de fleste større og viktige fusjoner i norsk næringsliv i perioden 1994–2011. I praksis er større norske selskaper først og fremst underlagt Kommisjonens konkurranseforvaltning, selv om ESA også kan spille en rolle i enkelte saker.

Samlet sett har EU/EØS-reglene om de fire friheter, statsstøtte, offentlige anskaffelser og konkurranse på denne måten stor betydning for norsk næringspolitikk og næringsliv. Samtidig viser en nærmere gjennomgang at det er til dels betydelig handlingsrom for nasjonal politikk innenfor de rammene EØS-avtalen setter. Videre har det vært stor grad av samsvar mellom den nasjonale næringspolitiske utviklingen i Norge og utviklingen i EU/EØS i perioden 1992–2011, selv om det også har vært og fortsatt er visse spenninger. Dette er nærmere tatt opp i de avsluttende merknadene i kapittel 15.8.

Betydningen av tilknytningen til EØS for norsk næringspolitikk og næringslivets rammevilkår er et stort og sammensatt tema, som står sentralt i Utvalgets mandat. Innenfor rammene av en generell utredning av Norges forhold til EU er det likevel bare mulig å omtale hovedtrekkene. Videre er det særlig konsekvensene for norsk næringspolitikk som er mulig å kartlegge innenfor en utredning av denne typen. Så langt det har vært mulig, har vi søkt å illustrere utviklingen gjennom de konkrete sakene som har kommet opp, samt antyde noen generelle effekter for norsk næringsliv. Men en full utredning av de *faktiske* virkningene av EØS-avtalen for norsk næringsliv – næringsutviklingen generelt og på enkeltsektorer – ville sprengt rammene for denne utredningen.

I tillegg til gjennomgangen i dette kapitlet, er det også mye om betydningen av EU/EØS for norsk næringspolitikk og næringsliv i de påfølgende kapitlene, herunder særlig kapittel 16 om arbeidsmarked og arbeidsliv, kapittel 18 om distrikts- og regionalpolitikken, kapittel 19 om energi, miljø og klima, samt i gjennomgangen av blant annet samferdsel, finans, og forskning og utvikling i kapittel 20.

Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad, har et avvikende hovedperspektiv på betydningen av EØS-avtalen for norsk næringspolitikk fra det som kommer frem i dette kapitlet. Etter *dette medlems* oppfatning er det fare for at den norske samfunnsmodellen, og norsk næringsliv, kan komme under press også i Norge som følge av det markedsliberale frislippet som EØS-avtalen påfø-

rer oss. *Dette medlem* viser til sine kommentarer under de avsluttende merknadene i kapittel 15.8.

15.2 EU og næringspolitikken

Ved siden av politisk integrasjon, har økonomisk utvikling vært et grunnleggende mål for EF/EU siden starten i 1957, og er det fortsatt. Det tradisjonelle EF-samarbeidet om et felles marked utgjør fortsatt kjernen i EU, og det kan på mange måter ses som en næringspolitisk modell, som har til hensikt å styrke næringslivet i medlemsstatene, og øke verdiskapingen. Tanken er å sikre dette gjennom et felles marked, uten grenser for økonomisk aktivitet mellom medlemstatene, og med lik tilgang og like vilkår for alle aktører.

De grunnleggende reglene om dette ble nedfelt i Romtraktaten i 1957 og har i hovedsak stått uendret siden. Det gjelder for det første reglene om «de fire friheter» – som blant annet setter forbud mot nasjonale restriksjoner for handel med varer og tjenester, og etablerer et felles arbeidsmarked og kapitalmarked. Videre gjelder det reglene som skal sikre like konkurransevilkår – gjennom forbud mot markedsvidende statsstøtte, krav om at offentlige kontrakter må lyses ut på anbud, og forbud mot at bedrifter undergraver markedet gjennom kartellvirksomhet, misbruk av dominerende markedsrett m.m.

Ettersom disse prinsippene er nedfelt i traktatene, ikke er vesentlig endret siden 1957, og etter hvert gjennom politisk og rettslig oppfølging har fått stadig økende betydning, omtales de ofte som «the European Economic Constitution» – en felles økonomisk konstitusjon for alle stater som deltar i EU-samarbeidet. Begrepet er diskutabelt, men illustrerer at dette er grunnleggende regler, en dypstruktur, som konstituerer et spesielt økonomisk regime i medlemsstatene. Dette er i sin kjerne markedsliberalt, samtidig som det er ganske fleksibelt, og åpner for ganske omfattende markedsregulering, avhengig av politisk utvikling.² Ved å binde seg til disse reglene, forplikter EU-statene seg til å føre en spesiell form for næringspolitikk, og avstå fra tiltak som forskjellsbehandler aktører fra andre medlemsstater.

Den europeiske økonomiske grunnstrukturen er også en «konstitusjon» i den forstand at den er rettslig nedfelt, og gir borgere og bedrifter rettigheter som de om nødvendig kan påberope for domstolene mot nasjonale myndigheter. De har de også gjort, og opp gjennom årene har nasjonale domstoler og EU-domstolen bidratt i betydelig grad til å forme systemet. På grunn av EU-rettens forrang, plikter domstolene å sette nasjonale lover og vedtak til side dersom de er i strid med EU-rettens krav. For næringslivet sikrer dette en helt annen grad av stabilitet og forutberegnelighet enn dersom det ikke hadde vært slik domstolskontroll.

Den europeiske økonomiske konstitusjonen er «føderal», i den forstand at den bygger på en maktfordeling mellom EU-nivå og nasjonalt nivå. De grunnleggende økonomiske reglene er overnasjonale, men samtidig gir de nasjonale myndigheter et relativt vidt rettslig handlingsrom («margin of appreciation») til fortsatt å ha nasjonale særordninger, støttetiltak og restriksjoner, så lenge disse er legitimt begrunnet og forholdsmessige.

Denne økonomiske reguleringen i EU utgjør en næringspolitisk grunnstruktur, som skal legges til grunn både på EU-nivå og nasjonalt nivå. Det er på mange måter en *næringsvennlig* modell, som er opptatt av å legge forholdene til rette for næringslivet, og sikre tilgang til et felles marked, tilgang på råvarer, arbeidskraft og kapital, rett til etablering, rett til like konkurransevilkår, beskyttelse mot proteksjonisme, adgang til et rettslig klageapparat m.m. Det modellen som hovedregel *ikke* godtar, er nasjonale tiltak som direkte eller indirekte forskjellsbehandler nasjonalt eller lokalt næringsliv på bekostning av andre, eller som oppstiller ubegrunnede eller uforholdsmessig strenge restriksjoner på grensekryssende økonomisk aktivitet. Modellen fremmer næringsvirksomhet i EU-området generelt, men gjør det vanskeligere å særbehandle nasjonalt næringsliv.

Gjennomføringen av de økonomiske og næringspolitiske prinsippene i EU har utviklet seg over tid. Etter en periode med stagnasjon og økonomiske problemer på 1970- og begynnelsen av 1980-tallet, vedtok medlemsstatene i 1986 den såkalte Enhetsakten, som hadde som mål å opprette et «indre marked» innen utløpet av 1992. Det «indre markedet» var en effektivisering av «fellesmarkedet», som blant annet innebar en betydelig økning i harmonisering av nasjonal næringslovgivning – for å etablere felles standarder og krav til varer, tjenester, etablering, finansmarked m.m. Ved siden av å styrke økonomisk integrasjon mellom medlemsstatene, var et viktig formål å bedre

² EUs «økonomiske konstitusjon» er etter hvert supplert med en «sosial dimensjon», en miljødimensjon, en menneskerettighetsdimensjon m.m. Hvorvidt det er balanse eller ikke mellom disse delene av EU er en løpende politisk diskusjon, som faller utenfor Utvalgets mandat. Utvalget kommer tilbake til disse sidene ved EU/EØS i kapitlene om arbeidsliv, velferd, miljø m.m.

konkurransesevnen, produktiviteten og verdiskapningen i europeisk næringsliv.

Gjennom EØS ble Norge og de andre EFTA-statene en integrert del av EUs indre marked, med samme tilgang og på samme vilkår som medlemsstatene. Dermed overtok de også den «europeiske økonomiske konstitusjonen» og forpliktet seg til å følge denne. Siden den gang har dette vært en grunnleggende ramme for norsk næringspolitikk, som vi skal se nedenfor.

Parallelt med etableringen av det indre marked utviklet også EU en ny næringspolitikk. I 1990 presenterte Kommisjonen en rapport som signaliserte slutten på en «vertikal» tilnærming, der midler ble kanalisert til utvalgte sektorer, og overgang til en «horisontal» politikk basert på næringsnøytrale tiltak innenfor områder som infrastruktur og FoU.³ Høsten 1994 ble dette fulgt opp med en rapport om politikk for et konkurransedyktig næringsliv, som blant annet inneholdt planer for å fremme samarbeid mellom europeiske bedrifter, sikre effektiv konkurranse og modernisere myndighetenes rolle.⁴ Med Maastricht-avtalen ble det i 1992 tatt inn næringspolitiske målsetninger i EU-traktatene, som i dag er nedfelt i TEUF artikkel 173.⁵

Arbeidet med å realisere og videreutvikle det indre marked har vært en kontinuerlig prosess i EU helt siden det var etablert i 1992, og det pågår fortsatt, og er i de senere år intensivert.

I 1997 iverksatte EU en «action plan» for det indre marked med sikte på å fjerne gjenværende hindre og å følge opp landenes praksis tettere, særlig med fokus på statsstøtte og offentlige innkjøp. Planen inkluderte også fjerning av sektorvise hindre (særlig innenfor tjenestesektorer som finans, telekommunikasjon og media). Det ble også etablert et «internal market scorebord» for å kunne overvåke arbeidet med det indre marked. Videre ble det fokusert på videreutvikling av konkurransepolitikken i EU og reglene for statsstøtte.

I 1999 vedtok EU en ny strategi for det indre marked, med fire mål: Bedre levekårene for innbyggerne i EU, styrke produkt- og kapitalmarkedene, forbedre næringsvilkårene, samt å tilpasse

det indre marked i lys av en verden i rask økonomisk utvikling. Planen inneholdt også en rekke direktivforslag rettet mot tjenestenæringene.

Fra 2000 ble EU mer opptatt av betydningen av innovasjon, kunnskap og FoU som kilde til økonomisk vekst. Etablering av Lisboa-strategien og senere EUs strategi for vekst og sysselsetting, samt EUs 2020 strategi vitner alle om denne dreiningen, som blant annet realiseres ved økt satsning på forskning og utvikling gjennom EUs rammeprogrammer.

I perioden etter 2000 har EU intensivert arbeidet med å harmonisere medlemsstatenes nasjonale regulering av varer og tjenester. Evalueringer av det indre markedet viste at handelen i varer hadde utviklet seg mer eller mindre som forventet, men at tjenestesektorene, som sto for 70 prosent av aktivitetene i EU, ikke var like integrert. EU innførte derfor en rekke sektorrettete direktiver med det formål å samordne regelverket for en rekke tjenestenæringer. I 2006 ble dette fulgt opp med det generelle tjenstedirektivet, som kodifiserer EU-domstolens rettspraksis for fri flyt av tjenester, og i tillegg etablerer prosedyrer for saksbehandling og tilsyn som skal operasjonalisere arbeidet med å redusere nasjonale restriksjoner mot fri tjenesteflyt.

Europa 2020 er navnet på EUs plan for vekst og sysselsetting det neste tiåret, og omfatter syv delstrategier (såkalte flaggskipinitiativ). På bakgrunn av disse skal medlemslandene sette nasjonale mål og reformprogram. De nasjonale reformprogrammene skal bidra til at man oppnår fem hovedmålsetninger: sysselsetting, forskning og utvikling, klimaforandringer og energi, utdanning og fattigdomsbekjempelse.

Norske myndigheter har vært aktivt opptatt av å bidra til Europa 2020, og på hjemmesiden til EUs nye utenriksjeneste er det i beskrivelsen av forholdet til Norge fremhevet at «Norway remains very supportive of the EU 2020 strategy, designed to create growth and jobs, which to a large extent Norway will also implement as part of the internal market». Norge ga innspill da strategien var i startfasen i 2009, og dette ble senere fulgt opp med høringsinnspill fra næringsministeren til EU i januar 2010 og brev fra statsministeren i mars 2010.⁶

Det indre marked er sentralt for Europa 2020-strategien, og i oktober 2010 lanserte Kommisjonen «Towards a Single Market Act» som var en handlingsplan bestående av 50 tiltaksområder. Igjen har norske myndigheter vært aktive, både med innspill overfor EU og ved å sende Kommisjonens forslag på høring i Norge. Innen utløpet

³ Se Kommisjonen (1990) *Industrial policy in an open and competitive environment*.

⁴ Se Kommisjonen (1994) *An Industrial Competitiveness Policy for the European Union*.

⁵ I TEUF artikkel 173 heter det at EU og medlemsstatene innenfor et åpent og konkurransebasert markedssystem skal arbeide for at industrien kan være konkurransedyktig, og herunder bl.a. «fremme et gunstig klima for initiativ og utvikling av foretak», samt fremme «innovasjon, forskning og teknologisk utvikling».

av høringsfristen i januar 2011 hadde NHD motatt 18 uttalelser, og i mars 2011 ble dette spilt inn til Kommisjonen. Hovedbudskapet fra Norge er tilslutning til EUs forslag, med særlig vekt på betydningen av effektiv gjennomføring av reglene om det indre marked, samt regelforenkling og målrettede tiltak mot småbedrifter.⁷ Den europeiske høringsprosessen munnet ut i et vedtak fra Kommisjonen 12. april 2011 om en handlingsplan for det indre marked som inneholder 12 tiltak. Disse er ikke formelt bindende for Norge, men det er fra norsk side signalisert at man vil følge dem opp.

Ved siden av selve det indre marked, og lovgivningen rundt det, foregår det også på EU-nivå et omfattende arbeid med næringspolitikk i mer snever forstand – i betydningen handlingsplaner, programmer etc for å stimulere europeisk næringsliv. Som ledd i Europa 2020-programmet vedtok blant annet Kommisjonen i 2010 en ny ambisiøs europeisk industripolitikk.⁸ EU har videre blant annet et omfattende rammeprogram for konkurranse og innovasjon (CIP), med en ramme på rundt 30 milliarder kroner for perioden 2007–2013, som Norge har deltatt i siden 2008 (se nedenfor).

15.3 Generelt om EU/EØS og norsk næringspolitikk 1992–2011

15.3.1 Norsk næringspolitikk ved inngangen til 1990-tallet

Da Norge i 1992 knyttet seg til EUs indre marked gjennom EØS-avtalen, var det på et tidspunkt da norsk næringspolitikk var inne i slutfasen av en langvarig omstillingsprosess. Gjennom politiske og økonomiske nasjonale prosesser, og påvirkning fra internasjonale trender, var Norge allerede i ferd med å utvikle et næringspolitisk regime som

lå svært nær EUs. Dette forenklet tilpasningen til EU, og bidro til at de nye reglene om de «fire friheter», økt konkurranse, rammer for statsstøtte, krav om utlysning av offentlige innkjøp m.m. ble ønsket velkommen av et bredt politisk flertall.

Gjennom mye av etterkrigstiden hadde norske myndigheter ført en aktiv industripolitikk med store innslag av statlig eierskap og større grad av offentlige styring, regulering og inngrep enn i de fleste markedsøkonomier. Da den økonomiske krisen på begynnelsen av 1970-tallet slo inn, svarte myndighetene med omfattende motkonjunkturpolitikk, som blant annet innebar selektive støttepakker rettet mot utsatte sektorer og enkeltbedrifter. Allerede på slutten av 1970-tallet begynte mange å se at dette fungerte dårlig, og hindret nødvendig omstilling. I 1979 nedsatte regjeringen et utvalg under ledelse av Finn Lied for å vurdere norsk industriutvikling, og det anbefalte en omlegging til mer generelle og næringsnøytrale tiltak:

«Utvalget er av den oppfatning at både den økonomiske politikk og industripolitikken i større grad må konsentrere seg om å finne fram til tiltak som kan legge forholdene til rette for vekst i de enkelte bedrifter, enn å lete fram til tiltak som tar sikte på å løse bransjeproblemer.»⁹

Lied-utvalget ble fulgt opp i St.meld. nr. 54 (1980–1981) «Industripolitiske retningslinjer for de nærmeste år fremover», som innebar en omlegging av norsk næringspolitikk, og la de prinsipielle retningslinjene for utviklingen utover på 1980-tallet. Nøytralitet mellom bransjer eller næringer, og bruk av generelle virkemidler var førende prinsipper. Det statlige eierskapet til en del bedrifter ble avsluttet, selv om statens eierandeler i norsk næringsliv fortsatt var store. Statsstøtte til enkeltbedrifter ble trappet ned, og erstattet av mer horisontale støtteordninger. Myndighetenes direkte inngripen i næringslivet ble redusert, og innsatsen ble mer konsentrert om tilretteleggende oppgaver. Særlig ble forskning og utdanning fremhevet, og det samme gjaldt bistand ved eksport og etablering i utlandet, veiledningstjenester og støtte til nyetablering. I 1988 ble Industridepartementet omorganisert og omdøpt til Næringsdepartementet. I St.meld. nr. 53 (1988–1989) «Om næringspolitikken» ble det nye synet på næringspolitikken oppsummert:

⁶ Se brev fra næringsminister Trond Giske av 20. januar 2010 til Kommisjonen, og fra statsminister Jens Stoltenberg til presidenten for Det europeiske råd Herman Van Rompuy av 18. mars 2010. Giske understreket blant annet at Norge er en interessant samarbeidspartner for EU i utarbeidelsen av Europa 2020-strategien ettersom landet har erfaring og ytterlige ambisjoner innen flere av politikkområdene i EUs vekst- og sysselsettingsstrategi. Stoltenberg fremhevet blant annet at Norge var redegjort, gjennom landets brede samarbeid med EU, til å bidra til oppnåelse av Europa 2020-strategien.

⁷ Se brev fra næringsminister Trond Giske til kommissær Michael Barnier av 9. mars 2011.

⁸ Se *An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era. Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage*, COM (2010) 614. Denne ble bl.a. fulgt opp i oktober 2011 med en meddelelse om *Industrial Policy: Reinforcing competitiveness*, se COM(2011) 642 final.

⁹ Se NOU 1979: 35 *Strukturproblemer og vekstmuligheter i norsk industri*.

«Næringspolitikken er summen av det som gjøres på en rekke ulike politikkområder. [...] Følgende politikkområder er spesielt viktige for [...] å skape vekst og å styrke næringslivet: næringslivets kapitaltilgang, kunnskapspolitikk, forskning og utvikling (FoU), veier og telekommunikasjoner, miljø, energi og naturressurser, petroleumsvirksomheten.»

Dette var formuleringer som var i tråd med den næringspolitiske tankegangen og utviklingen i EF på samme tid.

I samme periode startet også en mer bevisst norsk næringspolitisk tilpasning til EUs standarder for varer og tjenester, dels i samarbeid med EF og EFTA gjennom den såkalte Luxembourgprosessen fra 1984, og dels ensidig, som tydeliggjort i brev fra statsministeren til alle departementene i juni 1988 med instruks om å vurdere all fremtidig lovgivning «med henblikk på en eventuell harmonisering med EFs regelverk».¹⁰

Andre prosesser trakk i samme retning. I 1990 nedsatte regjeringen et utvalg for å utrede en ny norsk konkurranselov, til erstatning for den gamle prisloven av 1953, som hadde vært nedprioritert i lang tid. I utvalgets rapport fra oktober 1991 heter det at man har «hentet vesentlig inspirasjon fra ulike sider av EFs regelverk», men for øvrig var det et rent nasjonalt lovforslag, som resulterte i den nye konkurranseloven av 1993.¹¹

Inngangen til 1990-årene markerer på mange måter et skille i norsk næringspolitikk. En særlig viktig kilde til reform var utvalget som ble nedsatt i 1987 under ledelse av Tormod Hermansen og i 1989 leverte rapporten «En bedre organisert stat» (NOU 1989:5). Her tok man til orde for å rydde opp i rigide og detaljstyrende rettslige organisasjonsformer. Flere virksomheter, spesielt innenfor samfunnsmessig tjenesteyting og infrastruktur, hadde inntil da vært organisert innenfor staten som forvaltningsorganer eller forvaltningsbedrifter. Utvalget mente at en selskapsform burde velges når staten engasjerte seg i næringsvirksomhet på forretningsmessig grunnlag. Dette fikk også bred støtte i virksomhetene selv. Behovet for reformer ble på denne måten satt på dagsordenen både fra myndighetene og de offentlige virksomhetene selv, og dette skjedde forut for og uavhengig av EØS.

Hermansen-rapporten fra 1989 bidro til å legge grunnlaget for en rekke reformer med sikte

på liberalisering og deregulering av blant annet energi, tele, og postsektorene. En av de første store reformene var i det norske elektrisitetsmarkedet som ble liberalisert ved den nye energiloven fra 1990. Hovedgrunnen til el-markedsreformene var at det eksisterende markedet fungerte dårlig og medførte store kostnader. Studier hadde påvist ineffektiv produksjon, overføring og distribusjon, samt et ineffektivt marked for salg med store prisforskjeller. Reformen la opp til å utvikle et spotmarked for kraftomsetning, åpne for tredjepartsadgang til nettet og splitte opp det statlige eide selskapet Statkraft i to separate selskap – en produksjonsenhet (Statkraft) og et nettselskap (Statnett). Det ble også etablert en kontrollmekanisme gjennom NVE. Norge var et av de første landene som deregulerte sitt elektrisitetsmarked. Initiativtakere var Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet. I den grad internasjonale forhold var viktig, var det først og fremst i form av forbildehenting fra land som Storbritannia og New Zealand. I en analyse av dereguleringen av det norske el-markedet finnes det ikke noen referanser til EU/EØS.¹²

Reformene i el-markedet kan sies å være illustrerende for en trend som senere fulgte. For eksempel ble Televerket omdannet fra direktorat til statsforetak og Telenor ble etablert i 1995 under ledelse av Hermansen. Postverket ble omdannet til Posten BA i 1996. Heller ikke disse prosessene kan ses som tilpasning til EU/EØS. I 1995 ble Statens kornforretning omgjort, men grunnen til det var WTO-regler, ikke EØS.¹³ I 1996 ble NSB omorganisert, slik at eierskap og drift ble lagt til en nyopprettet offentlig etat (Jernbaneverket), mens den operative togdriften ble organisert i nye NSB som et statlig særlovselskap, som i 2002 ble omgjort til aksjeselskap. På samme måte ble Luftfartsdirektoratet i 2000 skilt opp i Luftfartstilsynet og Luftfartsverket, som fra 2003 ble omgjort til Avinor AS.

Som en direkte konsekvens av Hermansen-utvalgets rapport ble det også nedsatt et utvalg som skulle forberede endringer i Statselskapsloven (NOU 1991: 8). Heller ikke her var EU og EØS-rettslige saker avgjørende. Utvalget behandlet kort forholdet til EFs regelverk på selskapsret-

¹⁰ Se brev av 16. juni 1988, som gjengitt i kapittel 8. Se kapittel 4 om Luxembourgprosessen fra 1984.

¹¹ Se NOU 1991: 27 *Konkurranse for effektiv ressursbruk*.

¹² Se Bye, T. og Hope, E. (2007) Deregulering av elektrisitetsmarkedet. Norske erfaringer, *Økonomisk forum*, vol. 61, nr. 1, s. 17–25.

¹³ Statens kornforretning hadde tidligere monopol på import av korn. Ved reformen i 1995 ble de offentlige oppgavene lagt til Statens Landbruksforvaltning og de forretningsmessige til et statsaksjeselskap (Statkorn Holding), som senere ble omdannet og børsnotert (Cermaq ASA).



Figur 15.1 EU-kontrollen

Innføringen av EU-kontroll (periodisk kjøretøykontroll) på 1990-tallet innebar en kraftig modernisering av den norske bilparken. Biloppduggerne hadde en gullalder.
Foto: Karina Jensen / Aftenposten

tens område, og konkluderte med at ingen av disse regelverkene stiller særlige krav til organiseringen av statlig næringsvirksomhet eller foretak som fullt ut er eid av staten.

I internasjonal handelspolitikk (herunder i forhandlinger i WTO) omtales ofte handelshindringer som noe som først og fremst kan være nødvendige i et lands tidlige utviklingsfase, mens industrialiserte land lettere kan tåle og dra nytte av fri konkurranse. I den grad det er riktig, bidrar det til å forklare både utviklingen internt i Norge, og hvorfor tilpasningene til EU/EØS har gått så greit som de har.

Tilknytningen til EUs næringspolitikk gjennom EØS i 1992

Da Norge var med på å fremforhandle EØS tidlig på 1990-tallet var hovedbegrunnelsen hensynet til næringsliv og økonomi. Avtalen kom som et direkte svar på EUs planer om å etablere det indre markedet. For det første var et bredt politisk flertall bekymret for virkningene av å stå utenfor

dette markedet. For det andre ønsket myndighetene også aktivt å gi norsk næringsliv det samme rammeverket som konkurrentene i EU-landene hadde.

Da EØS-avtalen ble godkjent av Stortinget høsten 1992, var man klar over at den ville få dyptgripende virkninger for norsk økonomi og næringsliv. I St.prp. nr. 100 (1991–92) er det omfattende redegjørelser for hvilke virkninger det blir antatt at EØS-avtalen vil få for norsk økonomi generelt, og for næringspolitikken og næringslivet mer spesielt.¹⁴

Generelt la proposisjonen til grunn at EØS-avtalen ville få klare positive virkninger for norsk økonomi, og at det ville være tilsvarende ulemper ved å stå utenfor det indre markedet som de fleste handelspartnerne uansett ville gå inn i. Samtidig var proposisjonen klar på at EØS-avtalen også ville innebære endringer i hvilke virkemidler som kunne tas i bruk i næringspolitikken, samt utfor-

¹⁴ Se St.prp. nr. 100 (1991–92) kapittel 10 (s. 357–410) om «Økonomiske virkninger av EØS-avtalen for Norge».

dringer for deler av norsk næringsliv. Under deloverskriften «EØS-avtalen og virkemiddelbruken i den økonomiske politikken» het det blant annet:

«EØS-avtalen vil innebære enkelte forpliktelser som vil ha virkninger for virkemiddelbruken i den økonomiske politikken. Det er særlig områdene statsstøtte, konkurransevilkår og reglene for offentlige innkjøp som vil bli berørt.

Forpliktelsene består i at virkemiddelbruken må utformes slik at næringsliv og arbeidstakere fra andre EØS-land stilles overfor de samme økonomiske rammebetingelsene i Norge som norsk næringsliv og norske arbeidstakere. Forpliktelsene begrenser ikke myndighetenes muligheter til å ta de nødvendige samfunnsmessige hensyn i utformingen av den økonomiske politikken. Motstykket til disse forpliktelsene er de økonomiske rettigheter og mer stabile og forutsigbare rammebetingelser norsk næringsliv og norske arbeidstakere oppnår i Vest-Europa.» (s. 404)

Under «Virkninger for norsk næringsliv» het det videre:

«Etableringen av EØS vil berøre de aller fleste norske næringer, direkte eller indirekte. Norsk tilslutning til EØS vil innebære at flere næringer enn tidligere vil bli stilt overfor direkte utenlandsk konkurranse – og bedre mulighet til å konkurrere i utlandet. Andre næringer vil bli berørt indirekte, selv om regelverket for disse ikke endres. De kan bli stilt overfor endringer i de markedene hvor de kjøper sine innsatsfaktorer eller i de markedene hvor de avsetter sine produkter, både i Norge og utlandet.» (s. 407)

Proposisjonen utdypet dette, og gikk deretter over til å analysere mulige virkninger av EØS-avtalen for forskjellige deler av norsk industri. Tjuen år etter fremstår redegjørelsen og vurderingene i store trekk fortsatt som solide, selv om proposisjonen ikke overskuet den samlede gjennomslagskraften av EØS-avtalen over tid. I hovedtrekk var Stortinget og regjeringen informert om hva slags økonomisk og næringspolitisk regime man bandt seg opp til gjennom EØS-avtalen, og hvilke generelle virkninger det ville få. I hvilken grad denne informasjonen ble fanget opp og forstått er et annet spørsmål, og her var det nok variasjoner mellom aktørene.

Ikke lenge etter at EØS-avtalen var trådt i kraft, nedsatte regjeringen i mai 1995 et offentlig utvalg under ledelse av Arent M. Henriksen for å utrede norsk næringspolitikk. I august 1996 pre-

senterte utvalget en omfattende rapport, som videreførte omstillingen fra tradisjonell industripolitikk til en bredere næringspolitikk, der myndighetenes rolle ikke var å gripe inn direkte, men å legge til rette for økt konkurransekraft, kompetanse og innovasjon, samt sørge for mer miljøvennlig produksjon og distribusjon. Betydningen av EØS-avtalen for utviklingen av norsk næringspolitikk ble fremhevet flere steder, og gikk gjennom rapporten som en rød tråd, men ble likevel viet relativt liten plass. Snarere gir Henriksen-rapporten inntrykk av at tilpasningen til EU anses som en integrert del av en generell norsk modernisering, som uansett ville ha funnet sted. Utvalget var samtidig meget klar på at «internasjonaliseringen av norsk næringsliv må føres videre», og fremhevet «viktigheten av at EØS-avtalen gis høy prioritet, og videreføres uten svekkelse», som «helt avgjørende for norsk næringsliv».¹⁵

15.3.2 Særlig om statlig eierskap som næringspolitisk virkemiddel

Næringspolitikk handler først og fremst om hvordan myndighetene kan legge til rette for privat næringsvirksomhet. Men det offentlige kan også alternativt eie næringslivet selv, og styre gjennom eierskap. I Norge er det av flere grunner en lang tradisjon for dette, som blant annet skyldes at det er staten som er den store kapitaleieren. Sammenlignet med mange andre land har Norge svak tradisjon for langsiktige private industrielle eiere (ingen wallenberger).

Det har vart frem til i dag, og gjør at Norge sammenlignet med andre vestlige land fortsatt er karakterisert av hva professor i økonomisk historie Einar Lie nylig betegnet som «ekstremt stort» statlig eierskap i næringslivet.¹⁶ I en analyse fra 2002 ble det anslått at omfanget av det offentlige eierskapet utgjorde omlag halvparten av all næringsvirksomhet i landet (på og utenfor børs).¹⁷ Ser man kun på offentlig eierskap på børsen vil det avhenge av hvor mange statlige virksomheter som børsnoteres. Men det er likevel illustrerende at offentlig sektors eierskapsandel på Oslo Børs gikk opp fra 15 prosent i 1985 til 44 prosent i 2002, og siden har ligget ganske stabilt på mellom 30 og 40 prosent.¹⁸ Sannsynligvis har

¹⁵ Se NOU 1996:23 *Konkurranse, kompetanse og miljø. Næringspolitiske hovedstrategier*, s. 28.

¹⁶ Se Einar Lie i intervju i Klassekampen 24. september 2011.

¹⁷ Se. Jellum, K. H. (2002) *Utviklingen i offentlig eierskap i Norge og andre land*, Horisont. Se også siste eierskapsmelding, Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi*.

Norge det største offentlige eierskapet i næringslivet i Vest-Europa.

Tilpasningen til EU gjennom EØS de siste årene synes ikke å ha redusert omfanget av det statlige eierskapet i Norge. EU/EØS-retten stiller ingen krav om at det offentlige må selge ut virksomhet,¹⁹ og synes heller ikke mer indirekte å ha hatt noen slik påvirkning. Sammenlignet med mange andre vest-europeiske land har privatiseringen av offentlige virksomheter i Norge i moderne tid vært beskjeden, og de gangene det har skjedd, har det vært som resultat av nasjonale politiske prosesser.

Snarere kan man spørre seg om ikke EØS-avtalen har styrket det offentlige eierskapet i Norge i perioden 1992–2011. På en viktig sektor er dette åpenbart. Utfallet av striden mellom Norge og ESA i «hjemfallssaken» gjorde at myndighetene ikke lenger kunne videreføre et system som tillot både offentlige og private eiere, men forskjellsbehandlet dem. Storting og regjering måtte derfor velge mellom liberalisering eller avvikling av private konsesjoner til landets vannkraftressurser, og valgte det siste. Gjennom endringer i industrikonsesjonsloven av 1917 ble prinsippet om offentlig eierskap til vannkraften i 2008 vesentlig styrket.²⁰

Hjemfallssaken er spesiell. Men tanken om at offentlig eierskap kan være en måte å beholde en viss grad av nasjonal kontroll når tilpasning til EU gjør at andre deler av «verktøykassa» forsvinner, har eksistert lenge. Allerede i sitt partiprogram for 1970–73 slo Arbeiderpartiet fast at et norsk EF-medlemskap med tilpasning til Romatraktaten måtte møtes med en styrking av de statlige eierinteressene for å sikre «råderett over og kontroll med vårt lands ressurser og produksjonsutstyr».²¹ Tilsvarende tanker har i noen grad vært til stede i deler av norsk politikk og forvaltning

gjennom de siste tjue årene, og kan både ha bidratt til at privatiseringen ikke har blitt større, og til at staten har tatt nye eierposisjoner i norsk næringsliv. For eksempel førte diskusjonen med ESA om eierbegrensninger i norsk finansnæring i 2001–2002 til at Finansdepartementet gjorde nye vurderinger av behovet for å beholde et finansmiljø i Norge, som var viktig for beslutningen om at staten ikke skulle selge seg ned under 34 prosent i DnB NOR.²²

Statlig eierskap er i seg selv en form for næringspolitikk, som blant annet kan tjene til å sikre langsiktighet og forutsigbarhet, eller til å beholde kjernevirksomhet og hovedkontor i Norge. Utover dette kan eierskapet utøves mer eller mindre aktivt eller passivt. Noen offentlige virksomheter er åpent ment å være statlige styringsinstrumenter, slik som Norsk Tipping AS i pengespillpolitikken og Vinmonopolet AS i alkoholpolitikken. For andre selskaper som staten eier helt eller delvis varierer det i hvilken grad eierskapet søkes brukt til aktiv styring, men i mange av dem har staten av flere grunner valgt en bevisst passiv rolle. Dette er et politisk omdiskutert tema, som er opp til den til enhver tid sittende regjering å ta stilling til.

EØS-avtalen setter visse rammer for statlig eierskapspolitikk, særlig dersom de statlige selskapene driver økonomisk aktivitet på et konkurranseutsatt marked. I så fall stenger EU/EØS-reglene for at de gis særfordeler eller privilegert tilgang til offentlige kontrakter. Herunder stiller statsstøttereglene krav om at det offentlige må forholde seg til sine selskaper på samme måte som en privat markedsinvestor. Dersom det offentlige tilfører kapital som en privat ikke ville gjort, eller lar være å ta ut utbytte som en privat ville gjort, kan det bli regnet som ulovlig statsstøtte.²³

Samtidig er det klart at staten har mye større styringsmuligheter både reelt og formelt overfor selskaper som den selv eier helt eller delvis, sammenlignet med det rent private næringslivet – dersom den ønsker å bruke det. Staten kan i prinsippet styre på samme måte som en privat investor

¹⁸ I september 2011 eide stat og kommuner 37,5 prosent av verdiene på børsen, mens 35 prosent var eid av utlendinger, 18 prosent av private selskaper, 5 prosent av fond og 3,5 prosent av privatpersoner.

¹⁹ Tvert imot er det presisert i EØS-avtalens hoveddel artikkel 125 at «Denne avtale skal på ingen måte berøre avtalepartenes regler om eiendomsretten», se tilsvarende i TEUF artikkel 345.

²⁰ Se nedenfor i kapittel 19.2. Det offentlige eier allerede 88 prosent av vannkraften (fordelt med ca. halvparten på Statkraft og halvparten kommunalt eid), mens ca. 6 prosent er eide av selskaper som ervervet fossene før 1909 og derfor ikke trenger konsesjon, og kun de siste 6 prosentene er underlagt privat konsesjon. Dersom forskjellsbehandlingen mellom offentlige og private eiere hadde blitt opphevet, ville det skapt et marked for salg av kommunale kraftverk til private aktører, som myndighetene antok ville ført til en langt større privat eierandel.

²¹ Sitert etter Francis Sejersted, *Opposisjon og posisjon, Høyres Historie 1945–81* s. 371. Se samme forfatter i *The Age of Social Democracy* (2011) om at «It is undoubtedly ironic that socialization or state ownership and public saving have gained renewed interest in the liberalized, deregulated, and globalized economy. The reality is that in such a world it is only the power of ownership that counts».

²² Se nedenfor kapittel 15.4.6, og nærmere i Mydske, T. (2011) *EØS-avtalens betydning for det norske finansmarkedet 1994–2011*, Europautredningen, rapport nr. 17, s. 21.

²³ Se nærmere nedenfor i kapittel 15.5.6.

ville ha gjort – og herunder i betydelig grad forfølge politiske mål. På den måten kan statlig eierskap for eksempel brukes til å sikre at virksomhet fortsatt forblir i Norge, og ikke selges ut eller legges ned. Også hva gjelder statsstøttereglene er handlingsrommet for den «private markedsinvestortesten» ganske vide, og terskelen høy for at ESA vil gripe inn.

Sagt på en annen måte kan staten gjennom eierskap i betydelig grad forfølge næringspolitiske mål som den under EØS-avtalen ikke kan forfølge som regulator og forvaltningsmyndighet. I hvilken grad dette har vært et bevisst underliggende element hos norske politikere og embetsmenn i perioden 1992–2011 varierer nok. Men det kan utvilsomt ha bidratt til at det ikke har vært noe omfattende politisk press for å redusere det statlige eierskapet i norsk næringsliv i den perioden EØS-avtalen har vært i kraft.

15.3.3 Norsk deltagelse i næringspolitiske programmer i EU

Gjennom hele perioden 1992–2011 har Norge deltatt aktivt i en rekke programmer og tiltaksplaner som EU har iverksatt, og som er rettet helt eller delvis mot utvikling av næringslivet.²⁴ De viktigste av disse i dag er:

- EUs 7. rammeprogram for forskning
- EUs program for konkurransedyktighet og innovasjon (CIP) 2007–13
- EUs program for fag- og yrkesopplæring (Leonardo da Vinci) 2007–13
- Marco Polo II 2007–13
- Eurostars
- Media 2007–13
- Erasmus Mundus II (2009–13)
- Interreg

EUs generelle 7. rammeprogram for forskning (2007–2013) er et bredt generelt program, der Norge deltar fullt ut, med et brutto bidrag på over en milliard kroner i året. Et hovedformål med programmet er å styrke europeisk konkurransevne, og mye av det er rettet mot næringslivet, herunder innovasjon og små og mellomstore bedrifter (SMBer). I samarbeidsprogrammet Coopera-

tion er det forskningsprosjekter innenfor energi, miljø/marint og romforskning, som Norge også deltar i. Det neste rammeprogrammet vil starte i 2014, med navnet Horizon 2020. Fra norsk side er det gitt omfattende høringsinnspill til dette, både fra myndighetene og andre aktører, med forslag om blant annet maritim og arktisk forskning.

Norge deltar videre i CIP (Competitiveness and Innovation Framework Programme) som er EUs program for konkurransevne og innovasjon for perioden 2007–2013. Målet er å styrke europeisk næringslivs innovasjons- og konkurransevne, fremme innovative IKT-baserte tjenester og utnyttelse av digitalt innhold, og stimulere til økt bruk av fornybar energi og generell energieffektivisering. Norge deltar her med brutto ca. 90 millioner kroner i året (625 for hele prosjektet), samt utgifter til nasjonal oppfølging og nasjonale eksperter, beregnet til 12 millioner kroner per år. CIP består av tre delprogrammer for næringspolitikk, energi og IKT, hvert av disse med flere underprogrammer og tiltak. Fra norsk side har NHD det overordnede ansvaret, og videre er OED, FAD, Difi, Innovasjon Norge og Enova med på prosessene.

Norges deltagelse i CIP ble midtveisevaluert i oktober 2011.²⁵ Evalueringen var positiv på mange punkter, men påpekte at det var begrenset interesse blant norske aktører for CIP. Om man sammenligner Norge med de andre nordiske landene så er norsk deltakelsesrate den laveste. Rapporten nevner flere grunner til dette, herunder manglende informasjon, og det anbefales flere tiltak for å rette opp dette.

Norge deltar også i Marco Polo II-programmet som strekker seg fra 2007 til 2013, og gir tilskudd til tiltak som reduserer volumet av veitransport i EU, Kroatia og Norge. Programmet er spesielt rettet mot transportleverandører og brukere. Videre deltar Norge i Eurostars-programmet for små og mellomstore bedrifter. Programmet er bygget på samarbeid mellom Kommisjonen og nasjonale innovasjons- og forskningsråd gjennom EUREKA, som er et alleuropeisk nettverk. Et annet program som Norge deltar i er Leonardo da Vinci (2007 til 2013), som ligger under Programmet for Livslang Læring (LLP), og er myntet på bedrifter, utdanningsinstitusjoner og offentlig forvaltning. For næringslivet legger Leonardo da Vinci-programmet til rette for at bedrifter kan få støtte til å utplassere sine medarbeidere i andre europeiske

²⁴ Blant næringsrettete EU-programmer som Norge har deltatt i tidligere kan nevnes SPRINT (1989–94), IMPACT (1992–95), INFO2000 (1996–99), COMETT II (1990–94), Joint European Venture (1998–01), MAP (2001–05), Marco Polo I (2003–06), eContent (2001–04 og 2005–08), EUs 2. og 3. flerårige program for SMBer (1993–96 og 1997–01), EUs 3. til 6. rammeprogrammer for forskning, samt programmer for turisme og media.

²⁵ Se *Evaluering av norsk deltagelse i EUs rammeprogram for konkurranse og innovasjon*, Menon og Econ Pöyry, oktober 2011.

land. I Norge er det Senter for internasjonalisering av høgre utdanning (SIU) som forvalter programmet, og bidraget er på ca. 30 millioner kroner i året. Innenfor LLP-programmet deltar Norge også i Erasmus Mundus II (2009 til 2013). Videre deltar Norge i MEDIA 2007–2013, som blant annet skal fremme digital teknologi og virkemidler for å øke små og mellomstore bedrifters tilgang til finansiering. Her er det norske bidraget på drøyt 20 millioner kroner i året. Endelig deltar Norge aktivt i Interreg, som er et omfattende program for regionalt samarbeid, som i betydelig grad er rettet mot lokalt og regionalt næringsliv.²⁶

15.4 De fire friheter som ramme for norsk næringspolitikk 1994–2011

15.4.1 Betydningen av de fire friheter for norsk næringspolitikk og næringsliv

De fire friheter er først og fremst nettopp det – *friheter*, som gir private borgere og bedrifter grunnleggende økonomiske rettigheter, og beskytter dem mot forskjellsbehandling og uforholdsmessige restriksjoner. Reglene kan i seg selv anses som et næringspolitisk verktøy, som fremmer næringsutvikling, konkurranseevne, verdiskaping m.m. Reglene gjør det enklere å etablere virksomheter, lettere å få tilgang til et større marked, skaper likere vilkår på markedet, beskytter mot proteksjonisme i andre land, sikrer tilgang på arbeidskraft og kapital, stimulerer investeringer, etc.

Dette har også vært den viktigste effekten av reglene om de fire friheter for norsk næringspolitikk og næringsliv i perioden 1992–2011. EØS-avtalen har gitt norsk næringsliv tilgang til EUs indre marked på like vilkår, og det omfatter både markedet for handel med varer og tjenester, det felles arbeidsmarkedet og et felles marked for etableringer og investeringer. Betydningen av dette for norsk næringsliv – og for norsk økonomi mer generelt – er beskrevet og analysert ovenfor i kapittel 14.

15.4.2 Generelt om de fire friheter som skranke for norske næringspolitiske restriksjoner

Ved siden av å legge forholdene til rette for næringsvirksomhet, innebærer EU/EØS-reglen om de fire friheter også skranke for hva slags

nasjonale næringspolitiske regler og tiltak norske myndigheter kan vedta. Dette følger både av hovedreglene som er inntatt i EØS-avtalens hoveddel, og av EUs omfattende sekundærlovgivningen på området, som også i sin helhet er inntatt i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett, om enn noen ganger med en viss forsinkelse sammenlignet med EU.

Hovedreglene om de fire friheter er utformet som generelle *forbud* mot alle nasjonale tiltak som kan innebære hindringer på den frie bevegeligheten av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital. Begrepet «tiltak» tolkes vidt, og favner ikke bare nasjonale lover og forskrifter, men også enkeltvedtak, forvaltningspraksis og enkeltstående handlinger, både fra sentrale og lokale offentlige myndigheter i vid forstand.

Rekkevidden av forbudet er imidlertid bare første del av vurderingen. EU/EØS-retten åpner nemlig også for relativt omfattende *unntak*, som



Figur 15.2 Spilleautomatsaken

Våren 2003 fremla kulturminister Valgerd Svarstad Haugland forslag for Stortinget om å forby private spilleautomater for å bekjempe spilleavhengighet. Det ble starten på langvarige rettssaker. Våren 2007 slo EFTA-domstolen og Høyesterett endelig fast at forbudet var forenlig med EØS-avtalen.

Foto: Scanpix

²⁶ Se nærmere kap. 18 om Norges deltagelse i Interreg, som er et samarbeid med EU utenfor EØS.

innebærer at nasjonale restriksjoner likevel kan godtas, på nærmere bestemte vilkår. Unntaksadgangen er snever dersom det gjelder nasjonale tiltak som direkte diskriminerer på grunnlag av nasjonalitet, men videre dersom dette ikke er tilfelle. De generelle kriteriene for unntak er for det første at tiltaket må være begrunnet i legitime hensyn, og for det andre at det må være forholdsmessig (proporsjonalt). Det siste innebærer at det må være egnet til å oppnå de legitime formålene, og nødvendig, i den forstand at de samme formålene ikke kan oppnås like effektivt ved tiltak som i mindre grad hindrer samhandelen.

Disse unntaksreglene er praktisk viktige, og gir nasjonale myndigheter et betydelig handlingsrom til å utforme nasjonal næringspolitikk innenfor rammene av EU/EØS-rettens krav. De fleste saker som politisk og rettslig settes på spissen dreier seg ofte om rekkevidden av unntaket – som et spørsmål om norske nasjonale restriksjoner er tilstrekkelig begrunnet i legitime allmenne hensyn og egnet og nødvendig for å oppnå dette. Dette er kriterier som er underlagt domstolskontroll, og som ved uenighet i siste hånd vil avgjøres i EFTA-domstolen eller av norske domstoler, avhengig av hvordan rettsaken kommer opp.

Det er mange former for nasjonal næringslovgivning som direkte eller indirekte kan tenkes å utgjøre restriksjoner etter EU/EØS-reglene om de fire friheter, og mange eksempler på at dette har kommet opp i praksis i Norge i perioden 1994–2011. Noen uttømmende oversikt er ikke mulig innenfor rammene av denne utredningen. I det følgende skal vi imidlertid gjennomgå noen særlig viktige kategorier som har vært oppe i praksis:

- Konesjonsordninger
- Krav til erverv eller nedleggelse av næringsvirksomhet
- Krav til utøvelse av næringsvirksomhet
- Eierskapsbegrensninger
- Statlige eneretter

15.4.3 Konesjonsordninger

Et klassisk næringspolitisk verktøy er *konesjonsordninger*, som innebærer krav om offentlig tillatelse for å utøve en eller annen form for næringsvirksomhet. Konesjoner brukes gjerne der det ut fra virksomhetens karakter eller politiske hensyn er nødvendig å begrense antallet aktører. Videre kan konesjonsordninger være en



Figur 15.3 Oppdrettskonesjoner

Reglene for tildeling av oppdrettskonesjoner har flere ganger vært prøvet etter EØS-avtalen.
Foto: Per Eide/Norges sjømatråd

effektiv måte å påse at aktørene oppfyller kriteriene for å drive virksomheten, og kontrollere hvordan den utøves. Det kan også stilles særskilte betingelser for å få konsesjon. Konsesjonsordninger skilles gjerne fra rene registreringsordninger ved at myndighetene i større grad har et skjønn til å begrense eller avslå søknader, men skillet er ikke skarpt.

Konsesjonsordninger finnes på en rekke områder av norsk næringsliv, fra olje og gass til bank og forsikring, telekommunikasjon (tv, radio, mobilnett), energi, kollektivtransport, taxi, salg av alkohol, m.m. Den gamle industrikonsesjonsloven av 1917 gjelder konsesjoner til å eie og produsere vannkraft, mens konsesjonsloven av 2003 gjelder i hovedsak for kjøp av landbrukseiendommer, samt i noen grad hytter. Ordet «konsesjon» brukes også om tillatelser til utslipp av skadelige stoffer, tillatelse til å lagre personopplysninger m.m., som kan være en nødvendig forutsetning for visse typer næringsvirksomhet.

Etter EU/EØS-retten vil en nasjonal konsesjonsordning etter en nærmere vurdering kunne anses som en restriksjon på retten til fri etablering og kapitalflyt. Samtidig vil slike ordninger som hovedregel være forenlige med EU/EØS-retten så lenge de praktiseres på en måte som ikke direkte eller indirekte innebærer forskjellsbehandling av aktører fra andre EU/EØS-stater. Videre er det et generelt EU/EØS-rettslig krav om at kriteriene og prosedyrene for tildeling av konsesjoner må være rimelig klare, slik at de er mulige for aktørene å forholde seg til, og ikke bare beror på nasjonalt forvaltningsskjønn. EU/EØS kan også stille visse krav til utlysning og konkurranse om konsesjoner, selv om det er omstridt hvor langt det gjelder.

Før EØS-avtalen var det etter industrikonsesjonsloven av 1917 et generelt krav om konsesjon for utenlandske aktører som ønsket å erverve fast eiendom i Norge. Dette ble opphevet, og erstattet av den såkalte ervervsloven av 1994, som er omtalt nedenfor. Med unntak av dette, er Utvalget ikke kjent med noen norske konsesjonsordninger rettet mot ikke-norske borgere som er avviklet i perioden 1992–2011 som en direkte følge av EU/EØS-rettens krav.

Derimot har det vært en del saker der norske konsesjonsordninger har vært vurdert, og der EØS-avtalen har reist spørsmål av betydning for den nærmere utformingen av kriteriene eller prosedyrene for konsesjonstildeling.

Den samfunnsøkonomisk viktigste konsesjonsordningen i Norge er den som styrer tillatelser til leting og utvinning av *olje og gass*, etter petroleumsloven. Den har aldri som sådan vært

utfordret etter EØS. Men da EU i 1993–94 forbedret det som senere ble konsesjonsdirektivet (94/22/EF) for petroleumsvirksomhet, var det viktig for norske myndigheter at dette ble utformet på en måte som var forenlig med norske interesser. Det oppnådde man. Direktivet setter visse minstekrav til fremgangsmåten ved tildeling av utvinningstillatelser, men norsk praksis er godt innenfor disse. Det innebærer at Statoil må behandles som et kommersielt selskap på linje med andre, men det regulerer ikke statens direkte deltagelse (gjennom SDØE og Petoro), som kan skje på andre vilkår enn for private. I petroleumsloven av 1996 § 1-3 heter det at «Ingen andre enn staten kan drive petroleumsvirksomhet uten de tillatelser, godkjenninger og samtykker som kreves i medhold av denne lov», og det er fullt forenlig med EØS-retten. Når det lyses ut tillatelser (konsesjoner) må aktører fra andre EU/EØS-land kunne konkurrere på lik linje med norske selskaper, og etter § 3-5 skal utlysning av utvinningstillatelser kunngjøres to steder – i Norsk lysningsblad og i EU-Tidende.

En annen svært viktig konsesjonsordning er den som helt siden 1909 har regulert kravene til å eie *vannkraft* (vannfall og kraftstasjoner), etter industrikonsesjonsloven av 1917. Dette systemet skiller mellom offentlige og private eiere. Offentlige får evigvarende konsesjoner, mens konsesjonene til private kun kan være tidsbegrenset (60 år) og med krav om «hjemfall», som betyr at vannkraften tilfaller staten ved konsesjonens utløp. Denne forskjellen har stor praktisk betydning, og har gjennom årene bidratt til at nærmere 90 prosent av landets vannkraftressurser er offentlig eid, halvparten av staten og halvparten av kommuner.

Ved inngåelsen av EØS-avtalen i 1991–92 ble det fra norsk side lagt til grunn at konsesjonsordningen for vannkraft kunne videreføres, men uten at man søkte noen unntak eller garantier for dette. I 2001 startet ESA granskning. Etter en lang prosess, der norske myndigheter utredet alternative ordninger uten å komme frem til noen ny modell, endte saken i 2006 for EFTA-domstolen. I dommen fra juni 2007 ble det ikke stilt spørsmål ved konsesjonsordningen som sådan. Derimot kom EFTA-domstolen til at forskjellsbehandlingen mellom offentlige og private konsesjonshavere i seg selv skapte innelåsningseffekter i markedet som var en restriksjon på fri etablering og kapitalflyt. Videre slo den fast at en slik restriksjon i prinsippet kan godtas ut fra hensynet til å sikre offentlig eierskap. Men da må prinsippet om offentlig eierskap gjelde på en konsistent måte. Staten kan ikke ha et blandingsystem der man tillater både pri-

vate og offentlige eiere, men favoriserer de siste. Etter EFTA-domstolens syn brøt industrikonsesjonslovens system mot dette kravet. Norge tapte derfor saken. Samtidig åpnet dommen for to mulige løsninger – enten å liberalisere markedet for vannkraft ved å likestille offentlige og private, eller motsatt å styrke det offentlige eierskapet og gjøre det helhetlig og konsistent. Regjeringen valgte det siste, gjennom den såkalte «konsolideringsmodellen», som fjernet muligheten for å gi nye private konsesjoner eller forlenge gamle.²⁷ Slik ble utfallet av EØS-striden – nokså uventet for de fleste – at prinsippet om offentlig eierskap til vannkraften ble styrket.

Også ellers er produksjon og distribusjon av *elektrisitet* avhengig av tillatelser og lisenser etter energiloven. Den nasjonale reguleringen av elektrisitetsmarkedet er i EU/EØS i liten grad utfordret ved bruk av reglene om de fire friheter. I stedet har man i EU åpnet elektrisitetsmarkedet gradvis gjennom å vedta særskilte sektorreguleringer i tre omganger i 1996, 2003 og 2009. Virkemidlene er blant annet tredjepartsadgang til nettverk og nærmere krav til organisering av kraftforsyningssektoren. Eldirektiv II fra 2003 skjerpet kravene til tredjepartsadgang og publisering av tariffier etter klare og objektive kriterier, krav om funksjonelt skille mellom nett og produksjon og salg, samt krav til tilsyns- og reguleringsmyndighetens selvstendighet. Den tredje regelverkspakken fra 2009, som ennå ikke er tatt inn i norsk rett, tar dette enda noen skritt videre, blant annet med hensyn til tilsynsmyndighetens (NVE) uavhengighet.

EUs elektrisitetsregler er EØS-relevante og er eller vil bli gjennomført i norsk rett. Så langt har det nordiske elektrisitetsmarkedet, inkludert det norske, vært ansett for å være mer liberalisert enn i EU/EØS ellers. Man har fra norske myndigheters side derfor ikke funnet det nødvendig å foreta større endringer.²⁸ ESA foretar for tiden (høsten 2011) en omfattende gjennomgang (*conformity assessment*) av hvordan Eldirektiv II er gjennom-

ført i norsk rett. Her har ESA blant annet stilt spørsmål om direktivets krav til åpne og objektive tildelingskrav er oppfylt i norsk rett, og om NVEs rolle som nasjonal regulator. Prosessen er fortsatt i en tidlig fase, men illustrerer uansett hvilke føringer EU/EØS-retten kan tenkes å legge på utformingen av det norske elektrisitetsregelverket.

Fiskeoppdrett er en annen viktig næring som fra starten har vært avhengig av konsesjon. Konsesjonsordningen som sådan er ansett forenlig med EU/EØS-retten, og dette har ikke vært problematisert i praksis. Derimot var det i perioden 1999–2002 strid om et av vilkårene i den tidligere oppdrettskonsesjonsloven av 1985, som gikk ut på at det ved tildeling kunne legges vekt på hensynet til lokalt eierskap. Kriteriet ble angrepet av et stort norskeid oppdrettsselskap basert i London, gjennom søksmål og klage til ESA. Resultatet av prosessene ble at ESA godtok at det i noen grad kunne legges vekt på hensynet til lokalt eierskap, med visse justeringer i forskrifter og forvaltningspraksis. I den nye akvakulturloven av 2005 er kriteriet om lokalt eierskap tatt ut, og erstattet av en bredere vurdering av bidrag «til verdiskaping på kysten». Endringen skyldes ikke EØS-avtalen, men skift i den nasjonale næringspolitikken på området, som følge av utviklingen i næringen selv.

Et annet illustrerende eksempel er *film- og videogramloven av 1987*, som inntil nylig satte krav om at omsetting av film og video i næring krevde kommunal konsesjon (løyve). Dette ga allerede høsten 1994 opphav til en viktig EØS-rettslig prinsippsak, da butikkjeden Nille fikk avslag på søknad om konsesjon til salg og utleie av video i fire kommuner på Østlandet (Ullensaker, Eidsvoll, Nes og Sørum). Nille angrep hele konsesjonsordningen på EØS-rettslig grunnlag, og hevdet at den var en ulovlig restriksjon på fri flyt av varer (videoer). Borgarting lagmannsrett forela spørsmål om dette for EFTA-domstolen, som i mai 1997 slo fast at en slik konsesjonsordning ikke innebærer noen «restriksjon» med mindre den er utformet eller praktiseres på en måte som innebar nasjonalitetsbestemt forskjellsbehandling. Det var ikke tilfelle. Konsesjonsordningen besto deretter frem til den våren 2010 ble enstemmig opphevet av Stortinget fordi den hadde mistet sin kulturpolitiske begrunnelse.

Sektorene for *elektronisk kommunikasjon og kringkasting* var frem til 1980-tallet preget av utstrakt offentlig enerett og begrenset konkur-

²⁷ På grunn av behovet for å etterleve dommen fra EFTA-domstolen raskt, samt unngå uro og spekulasjon i markedet, ble konsolideringsmodellen i første omgang innført av regjeringen ved såkalt «provisorisk anordning» etter Grunnloven § 17 den 10. august 2007. Deretter ble dette fulgt opp med ordinær lovbehandling, som førte til endring av industrikonsesjonsloven høsten 2008. Etter loven er det nå bare offentlige eiere (statlige eller kommunale) som kan få konsesjon til vannkraft. Private kan imidlertid eie inntil 1/3 av offentlige selskaper uten at dette påvirker konsesjonen. I perioden 2000–2007 førte den rettslige uklarheten til en stillstand på eiersiden i norsk vannkraftnæring. Etter 2007 har det igjen blitt bevegelse, innenfor markedet for kommunale og interkommunale kraftselskaper.

²⁸ Se Austvik, O. G. og Claes, D. H. (2011) *EØS-avtalen og norsk energipolitikk*, Europautredningen, rapport nr. 8, s. 31–34.

ranse over landegrensene. Markedet har blitt gradvis åpnet, og liberaliseringen i Norge har skjedd i samsvar med utviklingen i EU. Blant annet gjennomfører den norske ekomloven fra 2003 et omfattende EU/EØS-regelverk, som vesentlig begrenser nasjonale myndigheters mulighet til å sette konsesjonskrav for selskaper som tilbyr elektroniske kommunikasjonstjenester. På denne bakgrunn opphevet Stortinget i 2003 et tidligere krav til konsesjon for aktører med sterk markedsstilling.²⁹ Pliktene til å utføre de samfunnsplagte oppgavene som inngikk i Telenors konsesjon etter teleloven, gis nå i stedet ved avtale eller forvaltningspålegg. For å sikre konkurranse på markedet har Post- og teletilsynet (PT) også fått myndighet til å pålegge tilbydere med sterk markedsstilling plikt til blant annet å inngå ikke-diskriminerende avtaler om tilgang til nett. Dette er blant annet brukt til å pålegge Telenor å gi andre aktører tilgang til sine nettverk.

15.4.4 Krav til erverv eller nedleggelse av virksomheter

Etter industrikonsesjonsloven av 1917 og konsesjonsloven av 1974 var det tidligere regler som påla utlendinger plikt til å søke om konsesjon ved kjøp av fast eiendom i Norge, og som fungerte som et konsesjonskrav for utlendingers kjøp av næringsvirksomhet. Regelen var etter EØS-avtalen direkte diskriminerende ut fra nasjonalitet. Det var klart at den måtte oppheves, og det skjedde i forbindelse med gjennomføringen av EØS-avtalen i 1992. Samtidig ønsket et flertall på Stortinget å beholde kontroll, og vedtok derfor i desember 1994 i stedet en ny generell lov om erverv av næringsvirksomhet, som gjaldt likt for nordmenn og utlendinger, og som påla meldeplikt ved kjøp av næringsvirksomhet over en viss størrelse, med mulighet til å nekte tillatelse.³⁰

Ervervsloven av 1994 var utformet etter en EØS-rettslig vurdering, og ble antatt av norske myndigheter å være forenlig med avtalen. Samtidig var den næringspolitisk omstridt. Den medførte et omfattende kontrollsystem, samtidig som alle innmeldte erverv ble godtatt – og det var diskusjon om den egentlig fylte noen funksjon.³¹ I 2000 startet ESA gransking av om loven var i strid

med EØS-avtalen. ESAs foreløpige vurdering var at selv om loven var begrunnet i legitime hensyn, så var den neppe egnet og nødvendig. Dette kom imidlertid ikke på spissen. Etter valget i 2001 var det uansett flertall på Stortinget for å oppheve loven. Våren 2002 fremmet regjeringen forslag der den understreket at det ikke var EØS-avtalen som var avgjørende, men at loven hadde «utspelt rolla si som eit næringspolitisk verkemiddel».³² Loven ble deretter opphevet.

I 2005 la Norske Skog-konsernet ned papirfabrikken Union i Skien med 359 ansatte, mot store protester fra politikere og lokalbefolkning. Dette førte til næringspolitisk debatt, og i den forbindelse var det flere som krevde at regjeringen burde fremme en lov om forbud mot nedleggelse av lønnsomme bedrifter. Debatten raste samtidig som det var valgkamp, og i sin programerklæring fra Soria Moria høsten 2005 forpliktet den nye regjeringen seg til å arbeide for «en ny og forsterket ervervslov innenfor EØS-avtalens rammer».

Under utredningene av alternative muligheter, ble det tidlig klart at en norsk lov som ville forby eller vesentlig hindre nedleggelse av virksomhet ville være problematisk etter EØS-avtalen, samt også svært vanskelig å utforme og praktisere. I stedet fremmet regjeringen høsten 2007 forslag til det som ble Lov om meldeplikt ved nedlegging av næringsverksemd (omstillingslova) av 2008 nr. 38.³³ Etter loven skal eier av bedrifter med over 30 ansatte melde fra til fylkeskommunen når det er planer om nedleggelse, innen tretti dager før endelig beslutning treffes. Videre skal det legges til rette for en prosess mellom bedrift, ansatte og myndighetene, samt NAV og Innovasjon Norge, med sikte på å vurdere tiltak for videre drift eller redusere negative konsekvenser av nedleggelsen. Loven setter kun krav til prosessene, og innebærer ingen materielle hindringer mot nedleggelse. I forarbeidene er det grundig redegjort for forholdet til EØS-retten, og den er ansett forenlig med avtalen.

Noen «ny og forsterket ervervslov» kan omstillingslova av 2008 knapt kalles. Og det er heller ikke mulig innenfor rammene av EØS dersom man med det mener en lov som skal innebære mulighet til å innføre nye vesentlige offent-

²⁹ Se Ot.prp. nr. 58 (2002–2003) kapittel 6 og 8.

³⁰ Se lov om erverv av næringsvirksomhet av 23. desember 1994 nr. 79, som ble opphevet i 2002.

³¹ Mellom januar 1995 og desember 2001 førte loven til at 2147 erverv ble meldt inn, hvorav 13 ble tatt opp til nærmere prøving, og vilkår satt i 8 av disse. Ikke i noen tilfelle ble erverv nektet.

³² Se Ot.prp. nr. 62 (2001–2002) og Innst. O. nr. 72 (2001–2002).

³³ Se Ot.prp. nr. 27 (2007–2008) og Innst. O. nr. 37 (2007–2008). Loven ble vedtatt med stemmene fra de tre regjeringspartiene (Ap, SV og Sp), men mot stemmene til den borgerlige opposisjonen (FrP, H, V og KrF). Uenigheten gjaldt ikke forholdet til EU/EØS, men spørsmålet om loven ville ha noen næringspolitisk effekt.

lige restriksjoner på kjøp, drift, salg eller nedleggelse av virksomhet av hensyn til å beskytte nasjonale arbeidsplasser. Det er ikke forenlig med EØS-avtalen. Derimot har nasjonale myndigheter et bredt handlingsrom til å vedta ervervslovgivning som stimulerer og legger til rette for økt næringsvirksomhet.

15.4.5 Krav til utøvelse av næringsvirksomhet

I en moderne økonomi stilles det en lang rekke krav til utøvelse av forskjellige former for næringsvirksomhet, som med en samlebetegnelse gjerne kalles næringsreguleringsrett. Det kan gjelde krav til produksjon og omsetning av varer, men fremfor alt krav til forskjellige former for tjenesteyting, innen alle slags bransjer. EU/EØS-retten inneholder selv en lang rekke krav til næringsvirksomhet, på områder der man har blitt enige om felles regler for dette, enten i form av minstekrav eller absolutte krav (minimumsharmonisering eller totalharmonisering). Utover dette er det fortsatt adgang for nasjonale myndigheter til å stille krav, så lenge dette utformes på en måte som ikke direkte eller indirekte innebærer forskjellsbehandling aktører fra andre EU/EØS-stater, eller på andre måter oppstiller restriksjoner på markedsadgangen som ikke er legitimt begrunnet og forholdsmessige.

Samtidig som EU/EØS-statene fortsatt har en relativt vid adgang til å regulere nasjonalt næringsliv, er de ulike nasjonale reguleringer som dette medfører en utfordring for aktørene i det felles markedet. Det løpende arbeidet med å realisere «det indre marked», som har pågått gjennom hele perioden 1994–2011, innebærer derfor en kontinuerlig og dynamisk prosess for å gjennomgå og etterprøve nasjonale standarder og kriterier med sikte på å bygge ned gamle og nye hindringer for handel med varer og tjenester.

Dette arbeidet har kommet lengst hva gjelder nasjonale *varestandarder*, men fortsatt gjenstår mye sett fra et EU/EØS-perspektiv. Etter EØS-høringsloven av 2004 skal alle nye nasjonale tekniske krav til varer meldes inn til ESA, og kan ikke vedtas før tidligst tre måneder etter at ESA har mottatt meldingen. Dette gir ESA mulighet til å stanse nye nasjonale krav til varer som vil være i strid med de generelle reglene.

I juni 2008 vedtok EU et nytt generelt regelverk for å bedre vareflyten, som blant annet har felles regler for markedstilsyn og for prosedyrer som myndighetene skal følge dersom de krever at nasjonale regler skal gjelde for varer som allerede er lovlig omsatt i et annet EU/EØS-land.³⁴ Denne

såkalte «varepakken» trådte i kraft i EU i 2010, men prosessen med å ta det inn i EØS har av flere grunner tatt lenger tid, og den er ennå ikke gjort til del av avtalen, enda den klart nok er EØS-relevant. I sitt skriftlige innspill til Utvalget har NHO pekt på at norsk næringsliv er avhengig av like konkurransevilkår i hele EU/EØS-området, og at det derfor er uheldig at et sentralt regelverk som «varepakken» ennå ikke er inntatt i EØS-avtalen, langt mindre gjennomført i Norge.³⁵

Nasjonale standarder og krav til *tjenesteyting* har tradisjonelt vært vanskeligere og mer sensitivt å regulere enn varer, og her har prosessene i EU kommet kortere. Dette var bakgrunnen for at EU på begynnelsen av 2000-tallet satte i gang et omfattende arbeid med det som endte opp som det såkalte tjenstedirektivet av 2006. Igjen tok prosessene i EØS noe lengre tid, blant annet som følge av at direktivet var politisk omstridt i Norge, og først ble godkjent av Stortinget våren 2009.³⁶

Tjenstedirektivet ble deretter inntatt i EØS-avtalen i april 2009, og gjennomført i Norge ved lov av 2009 nr. 103 om tjenestevirksomhet (tjenesteloven), som trådte i kraft i desember samme år. Loven gjelder i prinsippet alle former for tjenesteyting, med unntak av en del sektorer som er unntatt.³⁷ Den skiller mellom (i) tjenesteyters rett til å etablere seg i Norge, og (ii) adgangen til å tilby og motta tjenester på tvers av landegrensene. Direktivet er i all hovedsak en kodifisering av krav som etter EU-domstolens rettspraksis allerede fulgte av hovedreglene, men innebærer også nye prosedyrer for saksbehandling, tilsyn og kontroll.

³⁴ «Varepakken» består av Forordning (EF) nr. 764/2008 om prosedyrer for anvendelsen av nasjonale tekniske regler for varer som lovlig er satt på markedet i en annen medlemsstat, Forordning (EF) nr. 765/2008 om akkreditering, markedstilsyn, kontroll med varer fra tredjeland og CE-merking, og Beslutning nr. 768/2008/EF om utarbeidelse av regelverk som harmoniserer vilkårene for å sette varer på markedet i EØS. Rettsaktene ble sendt på høring av NHD våren 2010, og det kom inn tjue norske høringsuttalelser. EFTA-sekretariatet har trukket frem arbeidet med varepakken som eksempel på at man har vært aktivt inne i «decision shaping» prosessene i EU, se EFTA Bulletin, Decision shaping in the European Economic Area, March 2009.

³⁵ Se skriftlig innspill til Europautredningen fra NHO av 12. juli 2010.

³⁶ Se St.prp. nr. 34 (2008–2009), Innst. S. nr. 196 (2008–2009), og debatten i april 2009, som endte med at direktivet ble godkjent med 84 mot 14 stemmer. To av de tre regjeringspartiene (Sp og SV) gikk imot.

³⁷ Ganske mange typer tjenester er unntatt, herunder bl.a. helsejenester, en rekke sosialtjenester, trygd, finansielle tjenester, audiovisuelle tjenester, utleie av arbeidskraft, transport, post, pengespill m.m. De er da enten regulert gjennom andre rettsakter, eller kun gjennom de generelle hovedreglene.

For etablering av tjenestevirksomhet i Norge godtar direktivet i prinsippet at det kan gjelde nasjonale «tillatelsesordninger» (krav om godkjenning), men legger føringer for hvordan disse nærmere må utformes, og lister opp en rekke krav som nasjonale myndigheter ikke kan gjøre gjeldende. For grensekryssende tilbud av tjenester som lovlig kan tilbys i en annen EU/EØS-stat er mulighetene for nasjonale restriksjoner snevrere, men også her er det en viss adgang å stille nasjonale krav, så lenge de er legitimt begrunnet og forholdsmessige.

I forbindelse med gjennomføringen av tjenstedirektivet var det plikt for myndighetene til å melde inn til ESA alle nasjonale tillatelsesordninger og krav til tjenesteytere. Dette ble kartlagt i Norge i 2008–9, og resultatet var en liste på 78 slike ordninger, som spenner fra konsesjonskrav, krav om tillatelse eller godkjenning for å tilby visse former for tjenester, bevillinger og autorisasjoner.³⁸ Listen gir en interessant gjennomgang av offentlige krav til tjenesteyting i et moderne regulert samfunn, og spenner over et vidt register, fra klassiske krav til autorisasjon av regnskapsførere, godkjenning av trafikkskoler, krav om skjenkebevilling etc., til mer ukjente og spesialiserte krav. Som eksempler kan nevnes:

- Lisens for ervervsmessig luftfotografering
- Tillatelse til å utnytte en forsvarsviktig oppfinnelse
- Godkjenning av lokaler for tatoverings- og hulltaksvirksomhet
- Bevilling til å reparere skytevåpen og tilvirking av ammunisjon (børsemakerbevilling)
- Tillatelse til innsamling, mottak og tilintetgjøring av eksplosiv vare
- Godkjenning som skadedyrbekjemper
- Tillatelse for andre enn veterinærer for å drive med inseminering av husdyr
- Tillatelse til drift av hestepensjonat
- Godkjenning for arbeid med forsøksdyr
- Tillatelse for drift av opplagsplass eller anlegg for behandling av avfall
- Løyve for å drive handelsvirksomhet med brukte og kasserte ting
- Konsesjon for drift av markedsplass for omsetning av elektrisk energi

I forbindelse med kartleggingen av de norske kravene til tjenesteyting, opplyste NHD i april 2009 at

det ikke var identifisert noen behov for endringer i eksisterende ordninger eller krav som følge av tjenstedirektivet.³⁹

Hvorvidt dette vil bli godtatt i Brussel er et annet spørsmål, og gjenstår å se. I den pågående prosessen med gjennomgang av medlemsstatenes tjenestesektorer evalueres EFTA-landene ikke internt i EFTA, men direkte av EU-institusjonene, på linje med medlemsstatene. Først ble de 30 EU/EØS-statene i 2009 inndelt i seks grupper, som gjennomgikk hverandres ordninger og diskuterte disse. Norge var her i gruppe med Danmark, Polen, Tyskland og Island. Deretter hadde man i 2010 til sammen syv møter der samtlige 30 stater deltok. Kommisjonen utarbeidet etter dette en omfattende rapport om prosessen, som kommenterer samtlige nasjonale restriksjoner, og som i januar 2011 ble oversendt Europaparlamentet og Rådet til videre oppfølging.⁴⁰ Her trekkes flere av de norske ordningene frem. Rapporten er imidlertid ikke en endelig vurdering, men et arbeidsdokument, som danner grunnlag for videre evalueringer. Dersom det vil være tale om å innlede prosess mot noen av de norske tjenesterestriksjonene vil dette måtte gjøres av ESA på vanlig måte.

Den pågående evalueringen i EU gjelder eksisterende restriksjoner på fri bevegelighet av tjenester. Dersom Norge skal innføre *nye* nasjonale krav til tjenesteyting må det fra og med desember 2009 meldes inn til ESA, med en begrunnelse for hvorfor det er ansett å være nødvendige ut fra allmenne hensyn. Dette setter krav til skjerpet bevissthet og begrunnelse for nye krav til tjenesteneæringene, og etablerer et system for løpende tilsyn som er ment å gjøre EU/EØS-reglene mer effektive. Oppgaven med å føre nasjonal oversikt over alle eksisterende og nye krav til tjenesteyting, og ivareta den løpende kontakten med ESA, er lagt til Nærings- og handelsdepartementet (NHD), som på den måten har fått en sentral koordinerende rolle innad i norsk forvaltning.

15.4.6 Eierskapsbegrensninger

Et tradisjonelt næringspolitisk virkemiddel er å oppstille *eierskapsbegrensninger*, for hvor stor del av en næring eller bedriften en enkelt aktør kan eie eller kontrollere. Hensikten er gjerne å unngå konsentrasjon av eiermakt, eller av andre grunner fremme særskilte ønsker om spredt eierskap.

³⁸ Listen er tatt inn som vedlegg til Ot.prp. nr. 70 (2008–2009) Om lov om tjenestevirksomhet s. 221–224. Den er basert på innrapportering fra departementene. I alt 14 departementer meldte at de hadde ansvar for krav til tjenestevirksomhet som faller innenfor tjenstedirektivet.

³⁹ Se Ot.prp. nr. 70 (2008–2009) s. 87.

⁴⁰ Se Kommisjonen (2011) *On the process of mutual evaluation of the Services Directive*, Staff Working Paper, COM(2011)20.

Slike begrensninger har blant annet vært brukt innenfor bank og forsikring, fiskerisektoren, media m.m.

Regulering av eierskap i mediene er vanlig i mange land, og er i Norge nedfelt i medieeierskapsloven av 1997 nr. 53, som setter skranker mot kontroll med mer enn 1/3 av samlet dagspresse, radio eller fjernsyn. Utvalget kjenner ikke til noen eksempler på at denne ordningen har vært kritisert på grunnlag av EØS-avtalen.

Eierskapsbegrensningene i *finansnæringen* har derimot vært et omstridt EØS-rettslig tema.⁴¹ I 1988 ble det innført en generell hovedregel om at ingen kunne eie mer enn 10 prosent av norske finansinstitusjoner (bank, forsikring m.m.). Formålet var blant annet å fremme effektiv konkurranse, begrense kryssseierskap, og spre økonomisk makt i samfunnet. Under EØS-forhandlingene ble det tatt opp om dette var forenlig med EU/EØS-retten, og Norge fikk det man oppfattet som forsikringer fra Kommissjonen om at det var greit. I St.prp. nr. 100 (1991–92) ble det lagt til grunn at eierbegrensningene kunne videreføres. I desember 2000 sendte imidlertid ESA et formelt åpningsbrev til norske myndigheter, der man blant annet anførte at begrensningene var i strid med reglene om fri bevegelighet av kapital, slik disse måtte tolkes i lys av EU-domstolens nyere rettspraksis. Dette ble fulgt opp med en «rådgivende uttalelse» i oktober 2001. Finansdepartementet nedsatte da et hurtigarbeidende utvalg, som i januar 2002 fremla rapport.⁴² Utvalget konkluderte med at eierbegrensningsreglene var i samsvar med EØS-avtalen, men samtidig ble det foreslått å erstatte 10 prosent-regelen med et skjønnsbasert eierkontrollregime basert på EU/EØS-rettens egne egnethetsvurderinger. Dette ble også resultatet av stortingsbehandlingen våren 2002, og ESA frafalt deretter sine innsigelser.

Det nye skjønnsbaserte regimet for eierkontroll som ble innført i 2002 gir i realiteten Finansdepartementet og Finanstilsynet økt innflytelse sammenlignet med tidligere, som blant annet illustrert da den islandske banken Kaupthing høsten 2007 ble nektet å kjøpe seg opp til 25 prosent av aksjekapitalen i Storebrand.

Videre førte diskusjonen om eierbegrensningene i 2001–2002 til en debatt om behovet for å sikre et visst nasjonalt eierskap til norsk finansnæ-

ring, og hvordan slikt eierskap best kunne ivaretas. Kortversjonen av vurderingene ble at man ønsket å beholde et visst nasjonalt eierskap for blant annet å sikre et nasjonalt kompetansesenter for finans- og kapitalforvaltning. Videre ble det erkjent at «verktøykassa» for å sikre slikt eierskap måtte gjennomgå. En måte å sikre nasjonalt eierskap på var gjennom statlig eierskap, og dette ledet til beslutningen om å beholde 34 prosent av aksjene i DnB NOR på statlige hender.

Reformen i 2002 endret ikke de særskilte eierbegrensningene for børser og andre finansielle infrastrukturforetak, som gikk ut på at ingen kunne eie mer enn 10 prosent av aksjene i en norsk børs (i praksis Oslo Børs ASA og kraftbørsen Nord Pool ASA), eller mer enn 10 prosent av verdipapirregistre eller 20 prosent av oppgjørsentraler. Siden 2003 har dette vært løpende drøftet med ESA, og våren 2009 ble det vedtatt lovendringer som liberaliserte rettstilstanden, og åpnet for at eiere som selv driver børsliknende virksomhet etter en skjønnsbasert vurdering kan få konsesjon til erverv. For andre typer eiere gjelder fortsatt en begrensning på 20 prosent etter børsloven. Endringene førte til at kraftbørsen Nord Pool nokså umiddelbart ble kjøpt opp av svenske NASDAQ OMX. Hva gjelder de gjenværende begrensningene på eierskap til Oslo Børs, mener ESA fortsatt at de er uforenlige med EØS-avtalen, og tok i juli 2011 ut sak mot Norge for EFTA-domstolen for å få fastslått dette. Dom i saken kan ventes i løpet av 2012.

Innenfor *fiskerisektoren* er det en tradisjon både for krav til ervervstillatelse og for eierskapsbegrensninger til fartøy. I forbindelse med EØS-forhandlingene ble det tatt inn et eget unntak i protokoll 9 som innebærer at utlendinger ikke kan eie mer enn inntil 40 prosent av selskap som direkte eller indirekte eier fiskefartøy. Hva gjelder eierskap i oppdrettsnæringen, er det ikke noe tilsvarende unntak, og her er det uenighet mellom ESA og Norge om hvor langt EØS-avtalen rekker. I oppdrettsnæringen har det lenge vært regler om eierskapsbegrensninger, og etter gjeldende rett kan ingen eie mer enn 25 prosent av næringen (definert som samlet konsesjonsbiomasse). Høsten 2010 ble denne begrensningen klaget inn til ESA av selskapet Marine Harvest, som kontrolleres av Jon Fredriksen, og som eier ca. 22 prosent av norsk oppdrettsnæring, og ønsker å ekspandere videre. Saken er fortsatt i en tidlig fase, og ESA har ennå ikke gitt tilkjenne noe syn på spørsmålet (november 2011).

⁴¹ For en nærmere beskrivelse, se Mydske, T. (2011) *EØS-avtalens betydning for det norske finansmarkedet 1994–2011*, Europautredningen, rapport nr. 17, særlig s. 19–22.

⁴² Se NOU 2002:3 *Eierbegrensning og eierkontroll i finansinstitusjoner*.

15.4.7 Statlige eneretter

En særlig inngripende form for næringsrestriksjon er der staten gir en *enerett* til en bestemt aktør, og dermed oppretter en nasjonal monopolordning. Slike eneretter kan komme i mange former. I noen land kjenner man eneretter som gis til private rettssubjekter, men det har det vært lite av i Norge i moderne tid.⁴³ Derimot har det vært mange områder der Stortinget har bestemt at visse typer tjenester av særlig samfunnsmessig betydning bare skal kunne tilbys av staten, og da gjennom en enkelt offentlig etat eller et heleid statlig selskap.⁴⁴ Det har omfattet områder som telekommunikasjon, jernbane, post, legemidler, alkohol, pengespill m.m.

EU/EØS-retten forbyr ikke nødvendigvis slike statlige eneretter, men stiller krav til at de må være legitimt begrunnet og forholdsmessige, og at de ikke må fungere på en måte som skaper forskjellsbehandling i markedet.⁴⁵

Av de tradisjonelle statlige eneretter som fortsatt gjaldt i Norge for tjue år siden, er noen avviklet som følge rent norske politiske prosesser, noen få som følge av EU/EØS-tilpasningen, og noen få er videreført etter en nærmere vurdering.

En monopolordning som ble avviklet i 1992 var den eneretten som *Norsk Medisinaldepot* (NMD) hadde på import, eksport og engrossalg av legemidler i Norge. NMD var etablert i 1953 som et helsepolitisk instrument. Utover på 1980-tallet startet en politisk debatt om eneretten fortsatt var nødvendig, men det var først i forbindelse med gjennomføringen av EØS i 1992–93 at den ble opphevet, som en direkte følge av avtalen. Avvik-

lingen av eneretten ble vedtatt av Stortinget med bredt flertall (81:17), mot stemmene fra Sp og SV, som var bekymret for tap av statlig kontroll med legemiddel- og helsepolitikken.⁴⁶ Det er påpekt at selv om EØS-avtalen fungerte som utløsende faktor, var den helsepolitiske begrunnelsen for en offentlig monopolordning allerede betydelig svekket ved inngangen til 1990-tallet.⁴⁷

Etter at eneretten var opphevet, fortsatte NMD som et statlig eid selskap, men uten noen helsepolitisk rolle. Begrunnelsen for det offentlige eierskapet var derfor borte, samtidig som statens dobbeltrolle som regulerende myndighet og eier av største aktør på markedet ble ansett problematisk. I 1999 ble derfor selskapet delprivatisert, og i 2001 solgt til et stort tysk legemiddelselskap. Navnet Norsk Medisinaldepot er fortsatt i bruk, og selskapet er fortsatt Norges største leverandør, men ca. 50 prosent av markedet, for uten å drive detaljhandel gjennom apotekkjedene Vitusapotek og Ditt Apotek.

De norske enerettsordningene som har skapt størst EØS-rettslig strid i perioden 1994–2011 gjelder alkohol og pengespill (gambling). Dette er tradisjonelle eneretter som er begrunnet i et politisk ønske om å kontrollere og begrense områder som anses potensielt samfunnsskadelige. På begge feltene har det vært omfattende EØS-rettslige tvister, som følge av at private aktører og ESA har angrepet monopolordningene.

På *alkoholområdet* hadde det daværende Vinmonopolet på begynnelsen av 1990-tallet enerett til import, eksport og salg av all alkohol over 4,75 prosent. Da EØS-avtalen ble inngått, ble det fra norsk side ensidig lagt til grunn at denne ordningen kunne videreføres. EU-siden hadde imidlertid ikke gitt noen tilsagn om dette, og det tok ikke lang tid før de første sakene kom opp. Allerede i 1995 avsa EFTA-domstolen dom i en finsk sak, der den kom til at den tilsvarende finske statlige enerettsordningen på import og eksport av alkohol ikke var forenlig med EØS-avtalen.⁴⁸ Etter dette var det klart at det norske import- og eksportmonopolet heller ikke kunne videreføres, og etter at ESA hadde tatt opp saken, bøyde norske myndig-

⁴³ En privat enerett som fortsatt består er den som Norsk Rikstoto har på å tilby hesteveddeløp. Norsk Rikstoto er en privat stiftelse, som er opprettet av hestenæringen selv (Det Norske Travselsskap og Norsk Jockeyklubb). Eneretten er hjemlet i totalisatorloven av 1927. Den fremgår ikke direkte av lovens ordlyd, men følger av måten konsesjonsordningen praktiseres på.

⁴⁴ Her må det sondres mot områder allmenne offentlige tjenester som helt eller delvis skal tilbys av det offentlige, men gjennom mange etater, typisk på kommunalt nivå, slik at det ikke er tale om noen statlig enerett. Det omfatter for eksempel helse- og sosialtjenester, barnehager, skole og utdanning, vann, kloakk, renovasjon, etc. Også her har det de siste tiårene i betydelig grad vært åpnet opp helt eller delvis for private aktører. EØS-avtalen legger ingen føringer på om slike tjenester skal forbeholdes for offentlige etater eller privatiseres, men hvis myndighetene først bestemmer seg for det siste, vil EØS-avtalen kunne komme inn med krav til likebehandling.

⁴⁵ Se EØS-avtalens hoveddel artikkel 16, som presiserer at «statlige handelsmonopoler» kan videreføres så lenge de ikke forskjellsbehandler «når det gjelder vilkårene for forsyning og avsetning». Ordlyden er kopiert fra den tilsvarende bestemmelsen i EU-retten.

⁴⁶ St.prp. nr. 112 (1991–92). Omdannelse av Norsk Medisinaldepot og Medinnova. Innst. S. nr. 19 (1992–93). Innstilling fra sosialkomiteen om omdannelse av Norsk Medisinaldepot og Medinnova. St. tidende 1992–93 s. 1220–1223. 13.11.1993.

⁴⁷ Se Moen, K. (1998) *EØS, norsk legemiddelpolitikk og Norsk Medisinaldepot*, Universitetet i Oslo.

⁴⁸ Se EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-1/94 (Restamark). Saken er fra den korte perioden i 1994 da Finland deltok i EØS-avtalen som medlem av EFTA.



Figur 15.4 Vinmonopolet

Vinmonopolet ble på grunnlag av EØS-avtalen utfordret i flere rettssaker på midten av 1990-tallet. Import- og eksportmonopolet måtte oppheves - mens salgsmonopolet besto.

Foto: Brage

heter seg for dette, og avvirket ordningen med virkning fra januar 1996. Det daværende Vinmonopolet ble splittet i to, og den virksomheten som gjaldt produksjon, import og eksport skilt ut som et eget selskap med navn Arcus AS. Arcus var opprinnelig et statlig heleid selskap, men ble i 2001–2003 i to etapper solgt til det norske selskapet Sucra AS, som i 2005 solgte det videre til et svensk investeringsselskap.⁴⁹ Arcus AS er i dag heleid svensk, og er den største leverandøren av vin og brennevin i Norge, samt den største brennevinsprodusenten.

Eneretten på salg av alkohol til vanlige forbrukere var ikke berørt av den første dommen fra EFTA-domstolen i 1995, og ble videreført gjennom Vinmonopolet AS, som et heleid statlig selskap. ESA tok heller ikke opp dette. Det gjorde

imidlertid private aktører. I tiden som fulgte var det flere norske saker for EFTA-domstolen om ulike sider av Vinmonopolordningen.⁵⁰ Den avgjørende dommen falt imidlertid i EU-domstolen i oktober 1997 i den såkalte Franzén-saken, som gjaldt det tilsvarende svenske Systembolaget.⁵¹ Her kom EU-domstolen til at dette var begrunnet i legitime hensyn og forenlig med EU-rettens krav. Etter det har det ikke vært rettslige angrep på Vinmonopolets enerett til salg av alkohol.

⁴⁹ Sucra AS var etablert av bl.a. TINE, Norsk Kjøttamvirke, Norske Potetindustrier, samt private norske interesser. Selskapet fikk kjøpe Arcus til gunstig pris, og tanken var nok å beholde dette på norske hender. Det varte imidlertid bare to år før Arcus AS ble solgt videre til svenske Ratos AB med stor fortjeneste.

⁵⁰ Se Wilhelmsen-saken (E-6/96) om øl over 4,75 prosent, Gundersen-saken (E-1/97) om salg av vin, og Rusbrus-saken mellom ESA og Norge (E-9/00), der EFTA-domstolen kom til at det ikke var adgang til å forskjellsbehandle produkter i samme alkoholklasse (mellom 2,5 prosent og 4,75 prosent) – med den følge at enten måtte pilsen inn på polet eller rusbrusen ut i butikkene. Stortinget valgte det siste. Videre har det bl.a. også vært saker om det norske alkoholreklameforbudet, som endte med at det ble ansett forenlig med EU/EØS-retten, se EFTA-domstolens uttalelse i Pedicel-saken (E-4/04) og Høyesteretts dom av 24. juni 2009.

⁵¹ Se sak C-189/95 (Franzén).

Adgangen til å organisere *pengespill* er i Norge strengt regulert, slik at tillatelse til å tilby enkelte former for lotteri, bingo, skrapelodd m.m. etter lotteriloven av 1995 bare kan gis til ideelle organisasjoner. Andre former for spill har lenge vært underlagt eneretter. Etter totalisatorloven av 1927 er det bare den private stiftelsen Norsk Rikstoto som kan tilby hesteveddeløp, og etter pengespilloven av 1992 (som erstattet tidligere lover fra 1946 og 1985) har statsforetaket Norsk Tipping lenge hatt enerett på lotto og andre sportsspill (særlig fotball). I 2003 utvidet Stortinget denne eneretten til også å omfatte spilleautomater.

De norske enerettene på pengespill ble i 1992 ansett for å være forenlige med EØS-avtalen, og ble ikke for alvor angrepet det første tiåret avtalen var i kraft. I perioden fra 2003–2008 ble de angrepet gjennom to omfattende søksmål. Det ene gjaldt Stortingets lovvedtak sommeren 2003 om å forby private spilleautomater, og i stedet innføre en sterkt begrenset statlig enerett for Norsk Tipping. Dette betød i realiteten avvikling av et privat marked med over 150 kommersielle aktører og en årlig netto omsetning på mange milliarder kroner. Automatbransjen klaget saken inn for ESA, og tok samtidig ut stevning for norske domstoler. Dette førte til to parallelle rettsprosesser, som begge til slutt endte med at innføringen av den nye eneretten på spilleautomater ble akseptert som forenlig med EØS-avtalen – av EFTA-domstolen i mars 2007 og av Høyesterett i juni 2007.⁵²

Den andre rettssaken ble anlagt av det internasjonale pengespillselskapet Ladbrokes i 2004. Ladbrokes ønsket å tilby et bredt spekter av pengespill i Norge, og anførte at både enerettene til Norsk Tipping og Norsk Rikstoto, samt kravet om at andre spill bare kan tilbys av ideelle organisasjoner, var uforenlig med EØS-avtalen. Saken verserte for norske domstoler i flere år, og underveis ble det innhentet en rådgivende uttalelse fra EFTA-domstolen i mai 2007. Ladbrokes tapte første runde i Oslo tingrett i 2009, og etter å ha anket til lagmannsretten, ble saken senere trukket. En medvirkende årsak kan ha vært at EU-domstolen i en prinsipiell dom fra september 2009 i en portugisisk sak slo fast at nasjonale myndigheter har et vidt handlingsrom til å ha restriktive nasjonale statlige enerettsordninger på pengespillsektoren.⁵³

I et bredere europeisk perspektiv kan to norske pengespillsakene ses som trefninger i en pågående kamp mellom tradisjonelle statlige pengespillmonopoler (som finnes i nesten alle vesteuropeiske land) og en raskt voksende internasjonal spillbransje. Det siste tiåret har det vært et stort antall rettssaker om dette, både for nasjonale domstoler og EU-domstolen. De to norske ble ansett som viktige prinsipp saker, og et stort antall EU-stater ga innlegg for EFTA-domstolen til støtte for den norske stat. Så langt har statene vunnet den rettslige kampen, i den forstand at forslag om liberaliserende EU-lovgivning er avvist, og at EU-domstolen har anerkjent statlige pengespillmonopoler som forenlige med EU-retten. Økonomisk og teknologisk er det imidlertid den private spillbransjen som er på offensiven, i hovedsak basert på vekst i pengespill over internett fra servere plassert et lite antall særlig liberale land.

For andre tradisjonelle statlige enerettsordninger er hovedbildet at mange gradvis er avviklet på 1990-tallet. For det første har man åpnet opp for private konkurrenter, og for det andre har man omgjort det som tidligere var offentlige etater (Televerket, Postverket, Luftfartsverket osv) til statlig eide selskaper, etter hvert organisert som AS, og delvis privatisert noen av dem.

Dette er en generell prosess, som i hovedsak har vært drevet frem internt i Norge, ut fra nasjonale politiske avveininger. Samtidig har EU/EØS også spilt en rolle – men den har vært ganske varierende fra sak til sak. EU/EØS oppstiller ikke noe generelt krav om liberalisering av offentlige tjenester, men på enkelte utvalgte sektorer har man i EU gradvis søkt å åpne opp, gjerne i etapper, og gjennom sekundærlovgivningen gradvis innført krav om hel eller delvis liberalisering. Her har Norge på flere viktige områder gått foran, og liberalisert på egen hånd, i forkant av liberaliseringen i EU. Det gjelder særlig innenfor energi- og telesektoren. På andre områder er det EU/EØS som har vært drivkraften. Eller de to drivkreftene har fungert parallelt, og utfyllt hverandre.

På energisektoren gjennomførte Norge som tidligere nevnt en omfattende liberalisering og deregulering gjennom energiloven av 1990, som åpnet det norske elektrisitetsmarkedet. Dette var en rent nasjonal reform, som også var påvirket av internasjonale trender, men som verken direkte eller indirekte kan ses som utslag av tilpasning til EU. Senere har man i EU gradvis søkt å åpne opp elektrisitetssektoren i medlemsstatene, som tradisjonelt har vært dominert av offentlige enerettsforetak i mange land. Gjennom det meste av perioden fra 1994 har Norge her vært et foregangsland,

⁵² Se sak E-1/06 for EFTA-domstolen, og Høyesteretts dom av 26. juni 2007.

⁵³ Se sak C-42/07 (Liga Portuguesa). Norge avga innlegg for EU-domstolen til støtte for portugisiske myndigheter.

som har tjent som inspirasjon for Kommisjonens forsøk på deregulere det europeiske elektrisitetmarkedet. Først i de senere år har prosessene i EU kommet så langt at EU/EØS-reglene nå stiller krav som på noen punkter kan medføre behov for endringer i norsk energilovgivning.⁵⁴

Statlige eneretter er noe annet enn tjenester av allmenn interesse som anses som offentlige oppgaver (helse- og sosialtjenester, utdanning, vann, kloakk, renovasjon m.m.), slik at de bare kan tilbys av offentlige etater, som oftest gjennom kommunene. Her er hovedregelen at EU/EØS ikke setter noe krav om konkurranseutsetting eller privatisering av slike sektorer. Det er opp til nasjonale myndigheter om de bare skal kunne tilbys av det offentlige, eller også av private aktører. Men dersom nasjonale myndigheter kommer til at man ønsker å åpne for privat konkurranse, og tillater dette, så vil EU/EØS-retten kunne komme inn som et krav om likebehandling. Og da kan EØS-retten komme inn som et krav om likebehandling. (Gjelder likevel ikke fullt ut – hvis det er anerkjent som en «allmenn tjeneste» så kan man i noen grad regulere offentlige etater som tilbyr dette annerledes enn private – som blant annet illustrert i saken om private barnehager).

Dersom stat eller kommuner skiller ut de deler av sin virksomhet og etablerer det som offentlig eide selskaper, som skal konkurrere i markedet som også er åpnet for private, så kommer EU/EØS-retten inn med full tyngde, og setter krav om likebehandling. Poenget at da kan de ikke lenger favoriseres gjennom direkte og indirekte støtte, kryssubsidiering mellom skjermet og konkurranseutsatt virksomhet, eller ved tildeling av offentlige kontrakter uten konkurranse. Det som særlig da kommer inn som skranker er med andre ord reglene om statsstøtte og offentlige anskaffelser (se nedenfor).

15.4.8 Sammenfatning – de fire friheter som næringspolitisk rammeverk

Som gjennomgangen vil ha vist, fungerer EU/EØS-reglene om de fire friheter som et generelt rammeverk for norsk næringspolitikk, som i prinsippet legger føringer på all offentlig næringsregulering, og forbyr forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet, samt i noen grad også andre

⁵⁴ I 2008 gjennomførte Norge direktiv 2003/54/EC om felles regler for det indre marked, og i den forbindelse har det blant annet vært spørsmål om NVE må omorganiseres, for å sikre mer uavhengig tilsyn. I brev av 1. juli 2011 har ESA også tatt opp andre sider ved direktivet, med spørsmål om den norske gjennomføringen går langt nok.

nasjonale restriksjoner. Gjennom årene har disse reglene vært påberopt i en lang rekke saker, på mange områder av norsk næringsliv, fra store og politisk omstridte saker om statlige eneretter og eierbegrensninger til en løpende og udramatisk harmonisering av standarder og krav for varer og tjenester. Reglene om de fire friheter er i prinsippet gitt for å fremme grensekryssende økonomisk aktivitet, men har også i praksis vel så stor betydning som rammeverk for det nasjonale markedet.

I perioden 1992–2011 har det vært en generell liberalisering og nedbygging av restriksjoner på utøvelse av næringsvirksomhet i Norge. Dette skyldes dels norske politiske prosesser, som startet lenge før 1992, og dels tilpasningen til EU gjennom EØS. De to prosessene har i hovedsak trukket i samme retning, og utfylt hverandre.

Selv om EU/EØS-reglene om de fire friheter på denne måten har bidratt til å begrense det politiske handlingsrommet, så er det som vist fortsatt betydelig handlingsrom igjen for nasjonale næringspolitiske regler og tiltak, selv om disse kan fungere som restriksjoner på samhandelen. Vilåret er at slike restriksjoner da må være legitimt begrunnet og forholdsmessige. Flere restriktive norske ordninger er som vist videreført i opprinnelig eller endret versjon, og ved noen tilfelle er det også vedtatt nye skjerpete restriksjoner, som ved innføringen av en ny statlig enerett på spilleautomater i 2003, og styrkingen av det offentlige eierskapet til vannkraften i 2007–8.

Der norske myndigheter har ønsket å videreføre nasjonale næringspolitiske mål, har man langt på vei klart det å gjøre dette, enten ved å opprettholde eksisterende restriksjoner, eller ved å ivareta samme formål gjennom alternative tiltak innenfor rammene av EØS-avtalen.

15.5 Reglene om offentlig støtte (statsstøtte)

15.5.1 Hovedtrekk

Statsstøtte har vært et av de praktisk viktigste områdene under EØS-avtalen i hele perioden 1994–2011. Det har også vært et av de politisk mest utfordrende. Gjennom EØS har Norge overtatt EUs statsstøtteregler fullt ut, og dette har lagt viktige føringer på norsk politikk og praksis de siste tjue årene, både generelt og i en rekke enkeltsaker.

Statsstøtte kom inn som et nytt rettsområde med EØS. Før 1994 sto nasjonale bevilgende myndigheter i all hovedsak rettslig fritt til å gi økonomisk støtte til de bedrifter og næringer man måtte

ønske. Med EØS-avtalen ble dette rettslig regulert, på en måte som setter skranker, og som kontrolleres av EFTAs overvåkningsorgan (ESA). Statsstøtte er eksempel på at EØS-avtalen har medført «rettsliggjøring» av et helt nytt område.

Statsstøttereglene er bygget opp som et generelt forbud, med en rekke unntak. All støtte er i utgangspunktet forbudt, med mindre den likevel kan godkjennes. Støttebegrepet tolkes vidt, og omfatter ikke bare direkte økonomiske tilskudd, men også andre former for direkte eller indirekte subsidier. Dette har ledet til den utbredte misforståelse at EØS forbyr statsstøtte. Slik er det ikke. Det gis hvert år betydelig statsstøtte i Norge (som i EU-statene). Men dette er underlagt regler som blant annet krever at støtten er begrunnet i fornuftige formål, at den ikke er konkurransevridende, ikke uforholdsmessig stor, etc.

Formålet med statsstøttereglene i EU/EØS er å sikre likebehandling og forutsigbarhet i markedene, fremme integrasjon, motvirke kameraderi og korrupsjon, bidra til samfunnsøkonomisk effektivitet og forsvarlig styring, samt unngå ødeleggende subsidiekonkurranse mellom stater. Reglene bidrar til likere konkurransevilkår, og gir også nasjonale myndigheter (sentralt og lokalt) et grunnlag for å binde seg til masten, og stå imot krav om særbehandling. Men der behov for støtte er godt begrunnet, er det fortsatt et betydelig handlingsrom for å gi dette.

Målt i andel av BNP synes støttenivået i Norge å ligge omtrent på et europeisk gjennomsnitt (med unntak for landbruk). Siden «statsstøtte» etter EU/EØS-retten er et svært vidt begrep, som kan omfatte mange forskjellige økonomiske ordninger, er det vanskelig å angi noe samlet tall. Men hvis man holder seg til statlig næringsstøtte over statsbudsjettet, viser tallene for perioden 1995–2010 at det de første ti årene med EØS var en klar nedgang i nivået. Fra 2005 har det så igjen steget noe. Det er støtten til enkeltsektorer som er redusert, mens den samlede horisontale støtten til generelle formål (forskning, regional, miljø, energi m.m.) etter noen svingninger er på omtrent samme nivå i dag som i 1995.

Uttrykket «statsstøtte» (state aid) er innarbeidet, men egentlig misvisende, siden reglene retter seg mot støtte fra alle offentlige myndigheter, på sentralt og lokalt nivå. Det er i praksis en rekke støtteordninger også på kommunalt nivå, og flere av disse har vært oppe til prøving. Ved siden av overføringer til private, vil også overføringer til statlig eller kommunalt eide selskaper regnes som støtte. Overføringer internt i forvaltningen er ikke støtte.

I EU er statsstøtte et område som i stor grad forvaltes direkte av Kommisjonen. Kommisjonen må godkjenne alle nye nasjonale støtteordninger, og kan treffe vedtak som forbyr (eller endrer) eksisterende støtte. Dette systemet for håndheving er kopiert inn i EØS, ved at ESA i hovedsak har fått samme kompetanse som Kommisjonen, og forvalter reglene på samme måte. Statsstøtte er det praktisk viktigste enkeltområdet for ESA, som her er i løpende kontakt med norske myndigheter, i en rekke saker.

Hovedreglene om statsstøtte er inntatt i EØS-avtalens hoveddel artikkel 61, som i hovedsak kopierer EU-traktatens regler. Det har tradisjonelt vært lite sekundærlovgivning (rettsakter) på området, men i de senere år har det kommet forordninger om gruppeunntak som er praktisk viktige, og som utvider og presiserer en rekke former for støtte som skal godtas. Videre gis det også ut retningslinjer fra Kommisjonen for hvordan den vil tolke og praktisere hovedreglene. Selv om disse formelt ikke er bindende, utgjør de i realiteten en omfattende detaljregulering av stor praktisk betydning. Under EØS er systemet at ESA kopierer retningslinjene, og gir dem ut med virkning for EFTA-statene. I omfang er dette et regelverk på over 600 sider, som i praksis styrer hva slags statsstøtte som kan gis og ikke gis i Norge. Dertil kommer en omfattende rettspraksis fra EU-domstolen, som er relevant også for EØS, og et knippe viktige dommer fra EFTA-domstolen.

Da statsstøttereglene ble tatt inn i EØS-avtalen, var myndighetene klar over at dette ville bli et nytt og viktig område, og slik ble det beskrevet for Stortinget i 1991. På generelt plan har det alltid vært bred politisk støtte for statsstøttereglene, og det som har vært av mer prinsipiell politisk kritikk har vært fra mindre grupper, langs en tradisjonell høyre-venstre akse. Siden rettsutviklingen i hovedsak foregår gjennom rettspraksis og nye retningslinjer fra Kommisjonen/ESA, har det heller ikke i praksis oppstått noen debatter om «reservasjonsrett» på dette feltet.

De mange enkeltsakene – om eksisterende eller nye norske støtteordninger – har derimot ofte vært omdiskutert og politisk kontroversielle. Alle de 63 eksisterende støtteordningene som ble meldt inn til ESA i 1994 ble videreført, noen i justert form. Men senere har det vært en del vanskelige saker. Den mest langvarige er striden om differensiert arbeidsgiveravgift (regionalstøtte), som har gått i ulike etapper i det meste av perioden siden 1995. En annen langvarig problemsak har vært spørsmålet om støtte til kraftkrevende industri. De fleste av disse sakene har løst seg på en

eller annen måte. Den differensierte arbeidsgiveravgiften består fortsatt, med noen endringer, og kraftkrevende industri har fortsatt fordel av lave avgifter samt en ny garantiordning for langvarige kraftkontrakter i mars 2011.

Kravet om at nye støtteordninger må godkjennes på forhånd av ESA fungerer som en skranke for nasjonale myndigheter, som tvinger til ettertanke. Dersom man ønsker å gi statsstøtte, må dette utformes og begrunnes på en måte som kan godtas EØS-rettslig, og man må deretter gjennom en relativt omfattende prosess. Dette stopper utvilsomt en del forslag allerede på tegnebrettet. For Finansdepartementet kan regelverket være et effektivt redskap for å stoppe forslag fra fagdepartementene som vil innebære samfunnsøkonomisk diskutabile tiltak.

De nye støtteordningene som norske myndigheter beslutter seg for å innføre, og melder inn til ESA, blir nesten alltid blitt godkjent. Det skyldes ikke minst at det tidlig utviklet seg en praksis for løpende og fleksibel kontakt mellom ESA og myndighetene, der mulige problemer avklares og håndteres tidlig. Slik sett fungerer ikke ESA bare som skranke, men også i noen grad som tilrettelegger av støtteordninger innenfor rammene av EØS, slik man blant annet så i utformingen av skatteregimet for utbygging av Snøhvit-feltet og i saken om støtte til CO₂-rensing på Kårstø og Mongstad. Da finanskrisen inntraff i 2008 var Kommisjonen og ESA raskt ute med nye retningslinjer, som godtok omfattende støttetiltak.

Blant de sakene der ESA har konstatert ulovlig statsstøtte, har flere dreid seg om inngangsverdier ved etablering av offentlige foretak (Arcus 1998, Entra 2005, Mesta 2009). En annen stor og omstridt kategori har vært salg av offentlig (særlig kommunal) eiendom til under markedspris.

Noen få statsstøttesaker har endt for EFTA-domstolen, men det har som oftest vært etter søksmål fra konkurrenter av støttemottakerne, som har angrepet ESAs godkjenning. I disse rettssakene har ESA og den norske stat stått på samme side.

Statsstøttereglene er sektorovergrepene, og gjelder alle områder som er dekket av EØS-avtalen, som i praksis vil si alt bortsett fra landbruksstøtte og deler av fiskerisektoren. En viktig konsekvens av at Norge overtok EUs statsstøtteregler, var at dette utelukker anti-dumping-sanksjoner. Før 1994 var det flere anti-dumping-saker mot Norge i EF/EU. Etter 1994 har dette bare forekommet i laksesaken, som var utenfor EØS-avtalen.

15.5.2 Forhandlinger og forutsetninger

Selv om statsstøtte ikke var rettslig regulert i Norge før EØS-avtalen trådte i kraft i 1994, hadde det norske næringspolitiske klimaet utviklet seg i retning av en slik reform. Under de økonomiske krisene på 1970-tallet hadde myndighetenes respons blant annet vært selektiv statsstøtte til enkeltsselskaper. Utover på 1980-tallet innså et bredt politisk flertall at dette hadde fungert dårlig, og forsinket nødvendig omstilling og restrukturering. Allerede Lied-utvalget fra 1979 anbefalte en omlegging fra selektiv støtte til mer generelle og næringsnøytrale tiltak, og dette ble fulgt opp utover på 1980-tallet med en ny næringspolitikk.⁵⁵ Innføringen av regler som begrenset mulighetene for å gi statsstøtte kan ses som en operasjonalisering av denne politikken. Derfor var de nye reglene heller ikke særlig kontroversielle da de kom inn med EØS-avtalen i 1994.

Norge hadde visse folkerettslige forpliktelser på statsstøtteområdet også før EØS. I EFTA-traktaten fra 1960 er det et forbud mot handelsvridende støtte, og det samme ble tatt inn i frihandelsavtalen med EF fra 1973. Det forelå også tidlig forpliktelser gjennom GATT/WTO. Ingen av disse forpliktelsene var imidlertid gjennomført i intern norsk rett, og det var heller ikke noe system for overvåkning og kontroll. Følgelig hadde de liten praktisk betydning i Norge, og utgjorde ikke noen skranke mot støttetiltak som et politisk flertall ønsket. De utgjorde heller ikke noe vern mot dumping-anklager, og i årene før 1994 var det som nevnt i EF/EU flere slike saker verserende mot Norge.

Statsstøtte var et sentralt tema under EØS-forhandlingene i 1990–91.⁵⁶ Det gjaldt særlig institusjonelle og prosessuelle spørsmål, samt nærmere retningslinjer på enkelte områder som kriteriene for regionalstøtte og skipsbygging. Enkelt saker ble ikke forhandlet eller kommentert. I presentasjonen av forhandlingsresultatet ble det fremhevet at norsk næringsliv ville ha fordel av mindre statsstøtte i andre land. Videre ble det pekt på at EU heretter ikke ville kunne sette i gang anti-dumping-prosesser mot Norge innenfor rammene av avtalen.

Hovedreglene om statsstøtte ble inntatt i EØS-avtalens hoveddel artikkelene 61–64, som i grove trekk er en gjengivelse av de tilsvarende artikkelene i Romatraktaten. Samtidig ble det inntatt bestem-

⁵⁵ Se bl.a. St.meld. nr. 54 (1980–1981) og St.meld. nr. 53 (1988–1989)

⁵⁶ Se St.prp. nr. 100 (1991–92) s. 169–175.

melser i ODA-avtalen artikkel 24 og protokoll 3 som regulerer ESAs kompetanse på området, på samme måte som Kommisjonen i EU. Videre ble det vedtatt en ny Lov om offentlig støtte i november 1992, som ga nødvendige utfyllende regler om prosedyrer og gjennomføring av de materielle EØS-reglene, samt hjemmel for å kreve tilbakebetaling av ulovlig mottatt støtte. Loven ble vedtatt på Stortinget mot stemmene til SV og Sp.⁵⁷

15.5.3 Utviklingen av regler og praksis 1994–2011

Statsstøtte er i EU regulert gjennom en hovedbestemmelse i det som nå er TEUF artikkel 107, og som har stått nesten uendret siden Romtraktaten ble vedtatt i 1957. Utviklingen på feltet har særlig skjedd gjennom EU-domstolens dynamiske og rettskapende tolkning, samt gjennom Kommisjonens forvaltning av enkeltsaker. Videre begynte Kommisjonen allerede tidlig å gi ut ikke-bindende retningslinjer (soft law) for hvordan den ville tolke og praktisere reglene. Det er også gitt noen få rettsaker. Men det er Kommisjonens retningslinjer som i praksis utgjør det viktigste regelverket, og som løpende utvikles. Slik sett er dette et ganske dynamisk område, selv om hovedprinsippene har ligget fast siden slutten av 1950-tallet.

Under EØS-avtalen har Norge overtatt hele EUs regelverk for statsstøtte. Det er ingen særskilte unntak, annet enn for de sektorene som faller utenfor EØS-avtalen (landbruk og fisk).⁵⁸ Hovedbestemmelsen i TEUF er kopiert i EØS-avtalens hoveddel artikkel 61, og de relevante rettsaktene er inntatt i avtalens Vedlegg XV, som til sammen inneholder 22 rettsaker (netto), hvorav bare 6 er direktiver og forordninger.

Kommisjonens retningslinjer for statsstøtte gjelder ikke direkte for EFTA-statene. I stedet har man etablert en ordning der ESA gir ut tilsvarende retningslinjer, med de tilpasninger som er nødvendige. ESA bestreber seg også på å følge samme praksis som Kommisjonen, og det er et nært samarbeid. ESAs retningslinjer er i dag konsolidert i ett dokument, som er på over 600 sider, og som i detalj regulerer de nærmere kriteriene for når og hvordan støtte kan gis.⁵⁹ Generelt er det lettere å få horisontal støtte til generelle for-

mål (forskning, innovasjon, miljøtiltak, etc) enn såkalt vertikal støtte til særskilte sektorer eller bedrifter. Videre er det enklere å få investeringsstøtte enn driftsstøtte. Siden 2002 har det vært et særskilt gruppeunntak for en rekke mindre støtteordninger til bedrifter (opplæring m.m.), som ikke trenger forhåndsgodkjenning fra ESA. I 2005 var det en større revisjon, som søkte å gjøre reglene enklere og mer treffsikre. I 2008 vedtok EU det såkalte «supergruppeunntaket», som gjelder en rekke områder, og som innskrenker skjønnet for Kommisjonen/ESA, og utvider retten for offentlige myndigheter til å gi støtte etter nærmere bestemte kriterier.

I statsstøttesaker har ESA videre kompetanse enn på de fleste andre områdene av EØS-retten. For det første må ESA godkjenne alle nye støtteordninger før de kan iverksettes. For det andre kan ESA treffe vedtak som slår fast at støtteordninger er uforenlige med EØS-retten, samt om nødvendig at ulovlig utbetalt støtte skal tilbakebetales. Bare siden 2000 har ESA truffet vedtak i 246 statsstøttesaker, med en kraftig økning i de senere år. Statsstøttesakene er ofte tids- og arbeidskrevende. Av i alt 65 ansatte i ESA i 2011 (inkludert administrativt) regner man med at en 8–9 årsverk går med til statsstøttesaker.

Statsstøttereglene retter seg mot alle offentlige etater i Norge, sentralt og lokalt. Alle etater har selvstendig ansvar for å etterleve reglene, og kan kontrolleres direkte av ESA. Internt i norsk forvaltning er fagansvaret lagt til en seksjon som i 1994 opprinnelig lå i NHD, senere i AAD, og nå i FAD. I 2011 hadde FAD 5 årsverk på feltet.⁶⁰ Alle nye norske støtteordninger skal rapporteres via FAD, som meddeler dem til ESA. FAD avgir også årlige rapporter til ESA om statsstøtte, og møter med ESA hvert halvår i såkalte «pakkemøter» der man drøfter verserende saker. Utover dette er det omfattende løpende kontakt, og i mange saker søker norsk forvaltning uformell avklaring med ESA på tidlige stadier i utformingen av nye støtte-

⁵⁷ Jf. Ot.prp. nr. 73 (1991–92). Loven er senere endret, blant annet slik at den nå også gjennomfører forpliktelser etter WTO-avtalen.

⁵⁸ For fisk er det riktignok en egen bestemmelse i EØS Protokoll 9 artikkel 4 som påbyr statene å fjerne konkurransevridende statsstøtte, men ESA har ikke kontrollkompetanse, og den betyr lite i praksis.

⁵⁹ ESAs «State Aid Guidelines» ligger på hjemmesidene deres. Hovedkapitlene omfatter prosessuelle regler (notifisering, godkjenning m.m.), horisontale regler (SMB, FoU, regionalstøtte, miljø, energi m.m.), sektorspesifikke regler (stål, sjøfart, skipsbygging, kringkasting, luftfart, jernbane, kinodrift, bredbånd m.m.), særlige støtteordninger (statsgarantier, avgiftsfritak, eiendomssalg m.m.), forholdet til allmenne offentlige tjenester, og midlertidige regler for finanskrisen.

⁶⁰ I 1992 var det antatt at arbeidet med statsstøtte ville kreve 2–3 årsverk. Det har altså vært en økning, men ikke dramatisk, sammenlignet med utviklingen på feltet. De fem årsverkene i FAD dekker kun den sentrale koordineringen – i tillegg kommer det arbeidet som skjer i hele forvaltningen (lokalt og sentralt) med å etterleve reglene.

ordninger. FAD koordinerer også norske innspill til Kommisjonen ved utarbeidelse av nye regler og retningslinjer.

Ved siden av ansvaret for kontakten med ESA og Kommisjonen, har FAD også en rolle som fagorgan for statsstøttesaker internt i norsk forvaltning. FAD rådgir andre offentlige organer generelt og i enkeltsaker, og gir ut en egen «Veileder til EØS-avtalens regler om offentlig støtte» som i siste reviderte utgave fra 2010 er på over 170 sider, og utgjør et praktisk viktig dokument internt i forvaltningen. I noen saker kan FADs rolle være krevende, der man har en funksjon som vokter av statsstøttereglene overfor resten av forvaltningen, samtidig som man skal bistå regjeringen med å tilrettelegge for støtte der det er politisk ønske om det.

Ved siden av FAD, spiller også Finansdepartementet i praksis en viktig rolle som forvalter av statsstøttereglene, og bruker dette som et redskap for økonomisk moderasjon, og for å holde igjen når det kommer forslag fra fagdepartementene som vil innebære åpen eller skjult støtte til enkelte næringer eller bedrifter.

Det har ikke vært aktuelt i Norge å innføre supplerende nasjonale regler for tildeling av statsstøtte, slik man finner i enkelte andre land (blant annet Danmark). Lov om offentlig støtte er en rendyrket EØS-rettslig gjennomføringslov. Dette står i kontrast til konkurranseretten, der EØS-reglene er supplert av en nasjonal konkurranselov, og til reglene om offentlige anskaffelser, som er gitt anvendelse langt utover hva EØS-avtalen krever. Noe tilsvarende er ikke gjort for statsstøtte. Dersom en støtteordning går klar av EØS-reglene er det ikke noe annet grunnlag den kan angripes rettslig på. Konkurransetilsynet mottar hvert år en rekke henvendelser om støtte og krysssubsidierring, men har ikke rettslig grunnlag for å følge opp dette. En konsekvens av dette er at ESA også får inn en rekke ganske små klagesaker, uten særlig grensekryssende EU/EØS-dimensjon. Disse er ESA nødt til å ta opp, da det etter avtalen ikke er adgang til å avvise klager på statsstøtte uten saksbehandling og begrunnelse.

15.5.4 Statsstøttenivået i Norge

«Statsstøtte» er et vidt begrep, som kan brukes på forskjellige måter. I dagligtale tenker man nok særlig på direkte økonomiske overføringer fra stat eller kommune til private bedrifter. Men begrepet «statsstøtte» i EU/EØS favner langt videre, og dekker alle ytelser og tiltak som har en økonomisk verdi for mottakeren. I tillegg til ren

pengestøtte, kan det skje i form av salg av aktiva til underpris, kjøp til overpris, gunstige offentlige garantiordninger, særskilte skatte- og avgiftsfritak m.m. Offentlig eierskap reiser en rekke særlige spørsmål, dersom det brukes til å kryssubsidiere konkurranserettet virksomhet, eller dersom den offentlige eieren tilfører kapital eller avstår fra avkastning som en privat eier ikke ville gjort.

Det vide støttebegrepet gjør at det ikke er mulig å fastslå noen totalsum for hvor mye «statsstøtte» som samlet sett gis i Norge, sentralt og lokalt. Derimot er det mulig å måle visse former for statsstøtte, etter faste kriterier, og dette kan da brukes til å analysere utviklingen i støttenivået i den tiden EØS-avtalen har fungert, samt støttenivå i Norge sammenlignet med andre EU/EØS-land.

Statsstøttenivået i Norge i perioden 1994–2010

En oversikt over noen sentrale former for statsstøtte (i snever forstand) er de postene i statsbudsjettet som føres som «statlig næringsstøtte». Her har Utvalget innhentet tall fra perioden 1995–2010, som inntatt i tabell 15.1.

Utviklingen i den statlige næringsstøtten i perioden 1995–2010 er illustrert i Figur 15.5.

En annen viktig form for statsstøtte er særskilte *skatte- og avgiftsfritak* som gis til næringslivet. Fra og med 2005 er også dette oppgitt i nasjonalbudsjettet. Den totale verdien av dette til næringslivet har hvert år ligget på godt over 20 milliarder,⁶¹ som illustrert i Figur 15.6.

Dersom man slår sammen den direkte statlige næringsstøtten og statsstøtte i form av skatte- og avgiftsfritak, får man et nivå på statlig støtte til næringslivet som ligger på godt over 40 milliarder kroner i året:

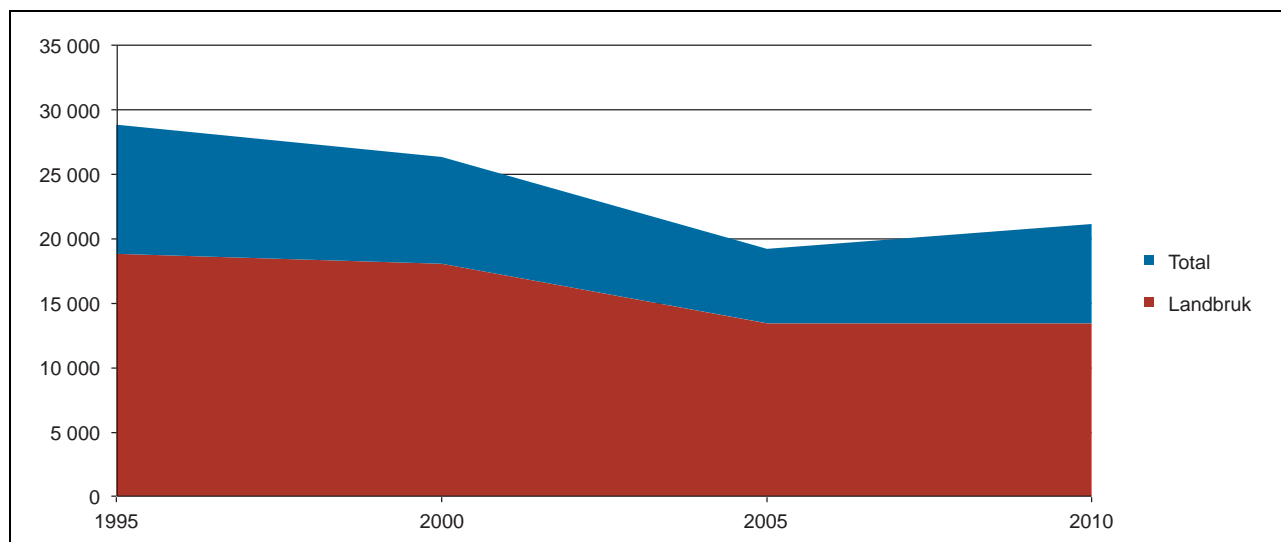
Heller ikke disse tallene dekker all statsstøtte i Norge. For eksempel vil ikke støtte i form av statlige garantier eller andre mer indirekte støtteformer være omfattet, og videre er ikke støtte som gis av kommuner og fylkeskommuner med.⁶² Det er også usikkerhet knyttet til noen av tallene. Men samlet sett illustrerer de uansett at det fortsatt gis

⁶¹ Se Meld. St. 1 (2011–2012) *Nasjonalbudsjettet 2012*. De største støtteordningene er den differensierte arbeidsgiveravgiften (6,8 milliarder), fritak for elavgift for industrien (5,2 milliarder), diverse skattefritak for skipsfarten (2,7 milliarder), lav veiavgift for autodiesel (2,4 milliarder), særskilte fradrag i landbruket (1,3 milliarder) og skattefradrag for FoU-utgifter (1,2 milliarder). Samlet verdi av den differensierte arbeidsgiveravgiften var i 2011 beregnet til 11,9 milliarder, men av dette kom 5,1 milliarder offentlige arbeidsgivere til gode, slik at næringsstøtten kun er regnet som 6,8 milliarder.

Tabell 15.1 Statlig næringsstøtte over statsbudsjettets utgiftsside, i millioner 2010-kroner (deflatert med prisindeksen for BNP, Fastlands-Norge)

	1995	2000	2005	2010
<i>Horisontal støtte</i>	5 054	4 243	3 307	4 476
Herav:				
FoU	1 017	904	616	1 225
Regional	2 189	2 132	1 674	1 556
SMB	739	526	398	489
Miljø og energi	154	148	291	748
<i>Næringsrettet støtte</i>	23 794	22 067	15 839	16 570
Herav:				
Landbruk	18 819	18 026	13 458	13 420
Fiske og havbruk	472	363	154	149
Skipsbygging	2 000	2 015	64	223
Sjøfart	562	413	1 297	1 540
Sum	28 848	26 310	19 145	21 046

Kilde: Finansdepartementet



Figur 15.5 Utvikling i den statlige næringsstøtten i perioden 1995–2010 i form av direkte overføringer (millioner 2011-kroner)

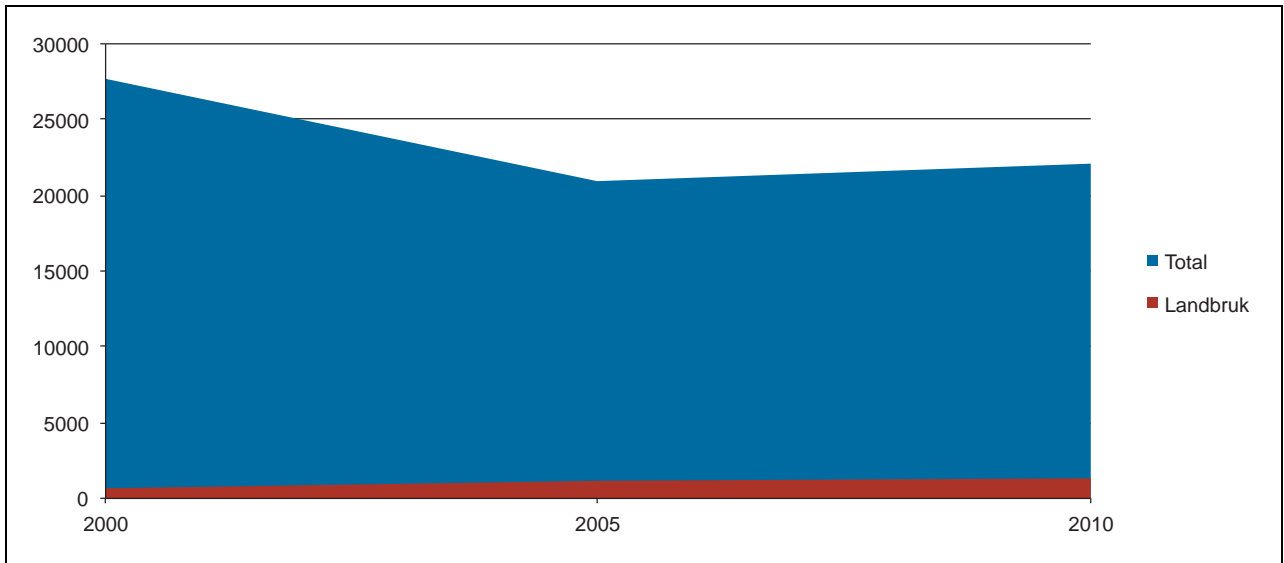
Kilde: Finansdepartementet.

betydelig statsstøtte til norsk næringsliv innenfor rammene av EØS-avtalen, og de antyder også utviklingen over tid.

De første ti årene etter at EØS trådte i kraft i 1994 viser tallene en klar nedgang. Ser man bort fra landbruk (som er utenfor EØS) er nedgangen i direkte statlig næringsstøtte fra 9,5 milliarder i 1995 til 5,4 milliarder i 2005. Deretter snur det, og går oppover igjen, til 7,2 milliarder i 2010. Dette er samtidig som norsk økonomi vokser kraftig, og

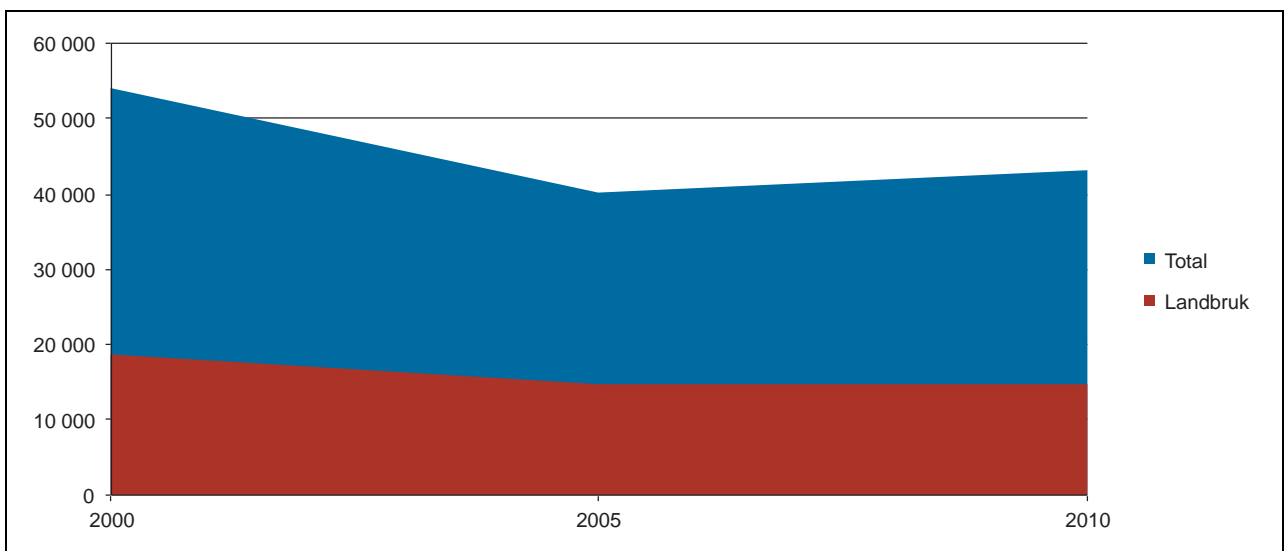
BNP øker. Statlig næringsstøtte som andel av BNP har med andre ord gått betydelig ned i perioden – langt mer enn det tabellen med absolutt støttenivå indikerer.

Utviklingen med en nedgang i støttenivå fra 1994 til rundt 2005, og deretter en viss oppgang igjen de siste 5–6 årene, synes å være representativ også for mange av de andre støtteformene som ikke fremgår av tabellen (om enn ikke alle).



Figur 15.6 Støtte i form av skattefritak for næringslivet, i millioner 2011-kroner (utvalgte år)

Kilde: Finansdepartementet.



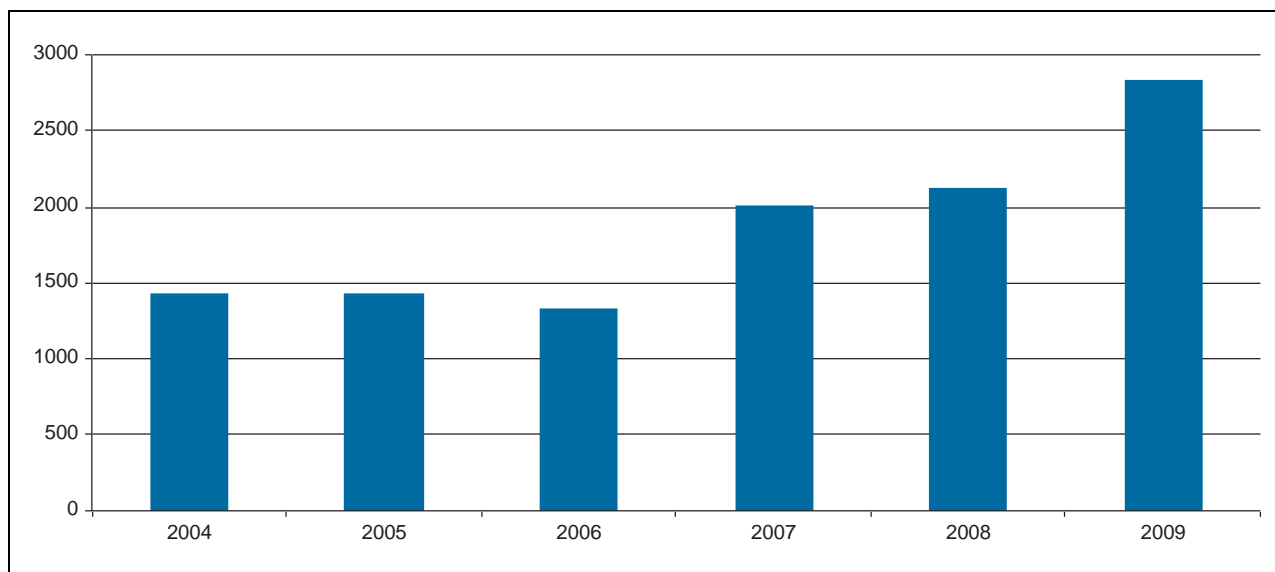
Figur 15.7 Samlet statlig næringsstøtte gjennom direkte overføringer og skatte- og avgiftsfritak, i millioner 2011-kroner (utvalgte år)

Kilde: Finansdepartementet.

Tallene viser at det i høy grad fortsatt gis statsstøtte i Norge, selv om det etter EØS-avtalen i utgangspunktet er forbudt. Med unntak av landbruk og fisk (som faller utenfor avtalen) er alt dette støtteordninger som har vært godkjent av ESA, etter de relativt fleksible reglene for dette.

Tallene viser videre betydelige endringer og forskyvninger mellom ulike former for støtte. Generelt er det en dreining fra vertikal (sektorbaser) støtte til horisontale tiltak. Også den horisontale støtten gikk samlet sett ned en periode, men har deretter økt betydelig og er nå nesten tilbake på 1995-nivå. Her har støtten til regionalformål gått ned (men det er ikke medregnet støtten i den differensierte arbeidsgiveravgiften, som har steget i verdi). Støtten til små- og mellomstore bedrifter (SMB) har også gått ned. Derimot har støtten til forskning og utvikling gått opp, og det

⁶² Hva gjelder landbruket viser tabellene verdien av direkte støtteordninger og skattefritak, men ikke verdien av importvernet, som av OECD er anslått til ca. 8,5 milliarder i 2010. Dette er ikke regnet som statsstøtte, og faller uansett utenfor EØS-avtalen.



Figur 15.8 Total norsk statsstøtte etter ESAs beregning 2004–2009 (millioner euro) (faste priser – 2009-nivå)

For 2009 har man bl.a. inkludert bankpakken (470 millioner euro), støtte til CO₂-rensing på Mongstad (80 millioner euro) og statlig støtte til treningssenter for studenter (73 millioner euro).

Kilde: ESA State Aid Scoreboard 2011.

samme gjelder enda mer støtte til miljø- og klimatilstand.

Den næringsrettede støtten har samlet sett gått ned, og det gjelder også hver enkelt kategori. Direkte næringsstøtte til landbruk har gått ned fra 18,3 milliarder i 1995 til 13,5 milliarder i 2011. Direkte støtte til skipsbygging er gradvis faset ut, og var nede i null i 2010. Næringsstøtte til fisk og havbruk er også vesentlig redusert, mens støtte til skipsfart har gått opp.

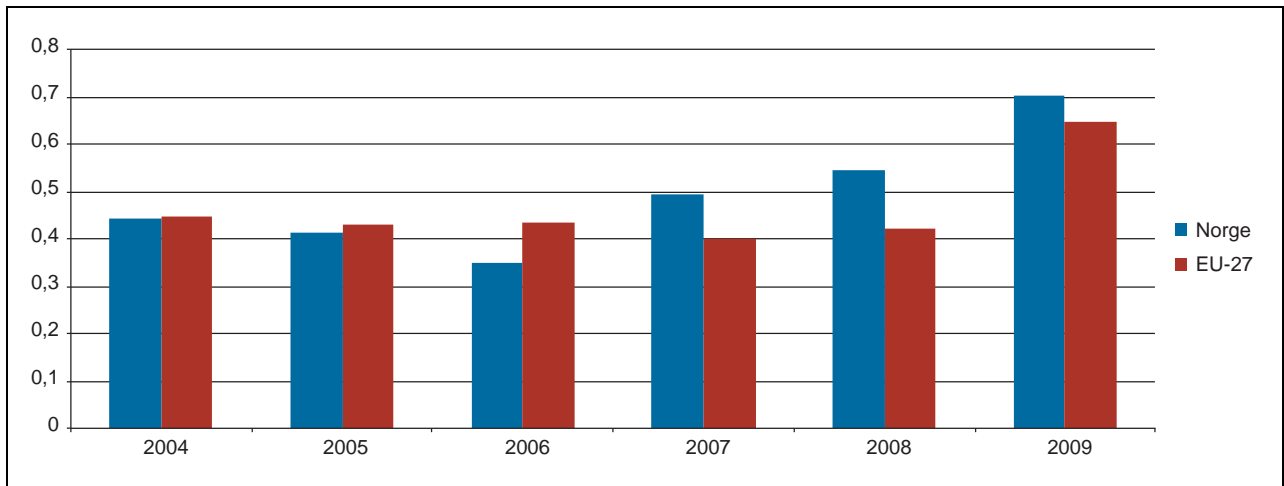
I hvilken grad EØS-avtalen har påvirket utviklingen er vanskelig å måle, og må i noen grad bero på antagelser. Mange andre faktorer har også spilt inn, og norske myndigheter var tidlig på 1990-tallet allerede godt i gang med å bygge ned en del støtteordninger. Det må imidlertid antas at kombinasjonen av bindende EØS-regler og løpende kontroll fra ESA, samt intern kontroll fra Finansdepartementet og FAD, kan ha hatt relativt stor betydning, ikke minst i potensielt omstridte enkeltsaker. Dreiningen fra vertikal til mer horisontal støtte, og særlig støtte til forskning og miljøtiltak, er i tråd med de føringene som ligger i EU/EØS-retten. Samtidig var ikke EØS-avtalen noen skranke mot at støtten fra rundt 2005 igjen begynte å øke markant, da det var politisk ønske om det. Det var ingen vesentlig endring i EØS-reglene på dette tidspunktet, så oppgangen må skyldes norske forhold – antakelig en kombinasjon av regjeringsskifte og store overskudd på statsbudsjettet.

I EU har Kommisjonen egne kriterier for å beregne nasjonal statsstøtte, basert på tall som medlemsstatene sender inn. De samme kriteriene brukes også av ESA til å sette opp et årlig «State Aid Scoreboard». Oversikten tar med noen flere støtteformer enn de norske tabellene ovenfor. Tilgjengelige tall foreligger fra perioden 2004–2009, og er inntatt i Figur 15.8.

Oversikten i Figur 15.8 fra ESA viser andre tall enn statsbudsjettet. Det illustrerer først og fremst at det er mange måter å beregne statsstøtte på, og at norske støtteordninger omfatter langt mer enn det som oppgis som «næringsstøtte» på statsbudsjettet. Mer interessant er at også denne oversikten viser en betydelig oppgang i samlet støttenivå fra rundt 2005.

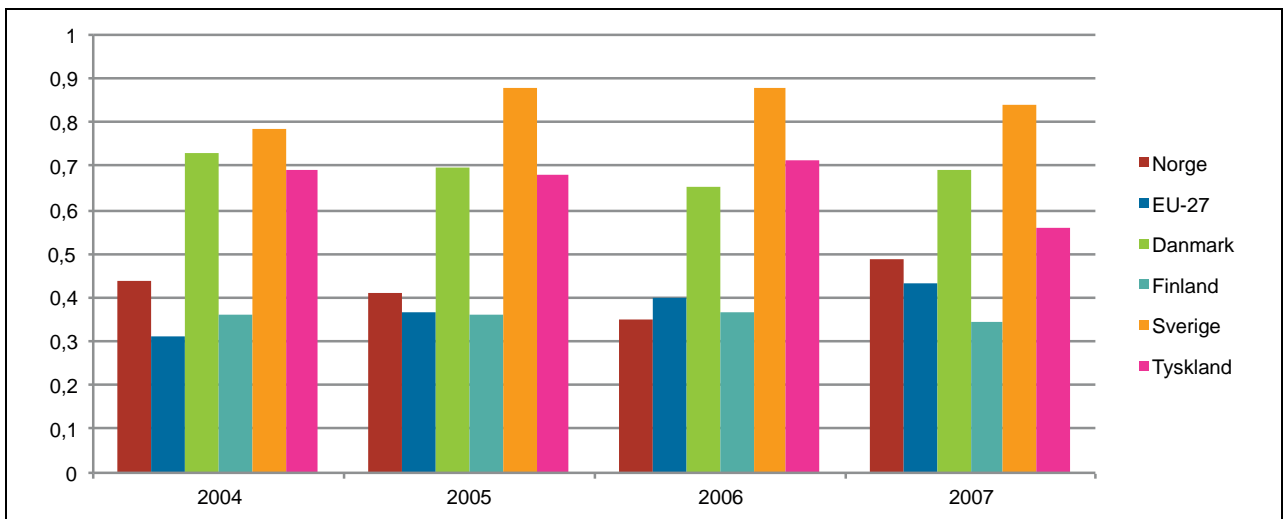
Norsk støttenivå sammenlignet med nivået i EU-statene

I den grad folk har oppfatninger om nivået på statsstøtte i Norge, er de sprikende. Mange vil anta at Norge som et rikt land med sterke særinteresser gir mye støtte. Andre vil tro at støttenivået er lavt, og fra næringslivets side er det ikke uvanlig å høre at norske myndigheter er for lite flinke til å støtte dem, og at konkurrentene i utlandet får mye mer. Begge deler er antakelig galt. Selv om alle oversikter og sammenligninger er beheftet med usikkerhet, tyder tall fra Kommisjonen og ESA på at Norge ligger nokså nær gjennomsnittet



Figur 15.9 Norsk støttenivå sammenlignet med nivået i EU-27 (prosent av BNP) (2004–2009)

Kilde: ESA State Aid Scoreboard 2011.



Figur 15.10 Statsstøtte tildelt som prosent av BNP (2004–2007)

Kilde: ESA State Aid Scoreboards og Kommisjonen, (2011) Data on State aid expenditure.

i de 27 EU-statene i statsstøtte målt som andel av BNP.

Som Figur 15.9 viser, lå det norske støttenivået som andel av BNP under gjennomsnittet i EU-statene i 2004–2006, mens det i 2007–2009 har ligget noe over.⁶³ Det må samtidig presiseres at det faktiske pengebeløpet som tildeles per hode i Norge er betraktelig høyere enn i EU-statene, siden Norge har et relativt sett mye høyere BNP-nivå.

Går man inn og ser nærmere på støttenivået i de enkelte EU-statene, vil man se at det er svært

store variasjoner. I noen land gis det nesten ingen ting, som i Estland. Nivået er også svært lavt blant annet i Storbritannia og Luxembourg. I andre land, som Ungarn, Malta og Bulgaria er nivået høyt. Norge ligger nær gjennomsnittet, på linje med Tyskland – med litt mer statsstøtte enn i land som Italia, Spania, Nederland og Belgia, men mindre støtte enn i land som Frankrike, Hellas Irland og Polen.

Samtlige stater i EU/EØS er bundet av det samme statsstøttereget. De store forskjellene i støttenivå illustrerer derfor det nasjonale handlingsrommet på feltet. EU/EØS-reglene forbyr noen former for støtte, og tillater andre. Generelt må reglene antas å fungere som en bremsekloss. Men hvor høyt støttenivå nasjonale myndigheter

⁶³ Figur 15.9 omfatter ikke ekstraordinær støtte til finanskrisesammene sektorer i 2009. Hvis man inkluderer dette, vil Norges nivå ligge på omtrent en tredjedel av EUs gjennomsnitt.

legger seg på, bestemmes fortsatt først og fremst av nasjonale politiske og økonomiske forhold.

Sett fra norsk side er det av interesse å se hvor støttenivået ligger sammenlignet med de andre nordiske landene. Figur 15.10 viser støttenivå i prosent av BNP for Danmark, Finland, Norge og Sverige, samt gjennomsnittet i EU27. Tallene omfatter ikke støtte til landbruk, fisk og transport. Videre er årene 2008 og 2009 ikke inkludert siden finanskrisen her ellers ville gitt et svært skjevt inntrykk.

Som figuren viser, er Sverige det nordiske landet som har det høyeste støttenivået (i hovedsak til miljøtiltak), etterfulgt av Danmark og Norge. Sammenlignet med EU, er Norge, sammen med Finland, det av de nordiske landene som over perioden 2004–2007 har ligger nærmest EUs gjennomsnitt.

15.5.5 Kontrollen med norske statsstøtteordninger 1994–2011

Etter EU/EØS-retten går et viktig skille mellom eksisterende og nye støtteordninger. Eksisterende ordninger måtte meldes inn til ESA da avtalen trådte i kraft i 1994. Det ble da gjort en første gjennomgang, men ESA kan når som helst ta slike saker opp igjen på nytt. For nye støtteordninger gjelder at de må notiseres til ESA og godkjennes før de kan settes ut i livet. Selv om støtten senere skulle vise seg å være legitimt begrunnet, vil den være ulovlig dersom den er utbetalt uten å være godkjent i forkant.

Da EØS-avtalen trådte i kraft i januar 1994, var det et omfattende arbeid for norsk forvaltning å melde inn alle eksisterende støtteordninger – og for ESA å gjennomgå disse. Til sammen ble 63 eksisterende ordninger meldt inn fra Norge. Av disse ble 44 ikke krevd endret, mens det i 19 tilfeller ble gitt pålegg fra ESA om endringer. Samtlige ordninger kunne fortsette, i opprinnelig eller justert versjon.

Ordningene som ble meldt inn i 1994 gjaldt i hovedsak støtte til bedrifter, forskning og utvikling (FoU), innovasjon og regional- og sektorstøtte. Endringene som gjaldt blant annet pålegg om økt gjennomsiktighet og kontroll av støtte til FoU og miljøformål. Videre måtte norske myndigheter spesifisere kriteriene for støtte til små og mellomstore bedrifter (SMB).

Etter den første runden i 1994, har statsstøtte kommet opp for ESA på to måter. For det første når nye støtteordninger meldes inn av nasjonale myndigheter. For det andre gjennom ESAs egen kontroll. ESA kan ta opp saker på eget initiativ, og

mottar også mange klager, gjerne fra bedrifter som mener konkurrenter har fått ulovlig støtte.

Noen ganger kan det være uenighet om hva som utgjør «statsstøtte», slik at norske myndigheter ikke melder inn tiltak som ESA mener er omfattet. Den norske ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift ble for eksempel ikke meldt inn i 1994, fordi myndighetene hevdet at den ikke utgjorde statsstøtte. I stedet tok ESA opp saken på initiativ i 1995. Da myndighetene i 2006 ønsket å finansiere CO₂-rensing på Mongstad og Kårstø forsøkte man også først å hevde at dette ikke var støtte, og derfor ikke trengte godkjenning på forhånd fra ESA. Dette var EØS-rettslig nokså åpenbart ikke holdbart, og etter hvert aksepterte norske myndigheter dette, og notifiserte støtten, som så etter en prosess ble godkjent i 2008/2009.

Tabell 15.2 viser utviklingen i antall vedtak fattet av ESA i norske saker fra 1994 til 2009. Et vedtak kan innehold flere støtteordninger:

Oversikten viser at det har vært en økning i antall vedtak over tid, fra rundt 10 i året den første tiden til en trend på rundt 20 i året i den senere tid. Enkelte år, som 2006, preges av at en rekke av eksisterende støtteordninger ble godkjent på nytt på grunn av nye retningslinjer. Veksten i antall vedtak fra 2008 til 2009 skyldes i hovedsak ikke finanskrisen, men et høyt antall lukkede saker.

Det har ikke vært noen klare endringer over tid i hvilke sektorer eller næringer som har fått godkjent støtteordninger. De første årene etter 1994 var flere saker relatert til eksisterende ordninger som differensiert arbeidsgiveravgift og alkoholmonopol og opprettelsen av Arcus. Disse sakene har vært oppe til vurdering i flere runder hos ESA. Horisontale støtteordninger knyttet til maritim/skipsverfts næringer, miljøprosjekter, CO₂-anlegg, FoU, SMB m.m. har vært noe mer fremme de siste årene, men fantes også de første årene.

Videre viser oversikten at ESA treffer svært få negative statsstøttevedtak. Det er svært sjelden nye ordninger ikke godkjennes. En viktig grunn til dette er at det tidlig etablerte seg praksis for løpende dialog mellom ESA og norske myndigheter, som gjør at mange saker finner en løsning før det er aktuelt med formelt vedtak. Ved planlegging av nye mulige støttetiltak tar myndighetene normalt kontakt med ESA i forkant, og i større saker kan man også sende en «prenotifikasjon», slik at vanskelige spørsmål kan diskuteres før offisiell notifikasjon sendes. Gjennom slike samtaler hender det at ESA har så klare innvendinger at nasjonale myndigheter skrinlegger planene. Det som imidlertid er vanligere, er at prosessen leder

Tabell 15.2 Utviklingen i antall vedtak fattet av ESA i norske saker fra 1994 til 2009

	Antall vedtak	Nye vedtak			Eldre vedtak som har blitt vurderte på nytt			Lukket sak/ikke statsstøtte	Tilbakebetaling
		Godkjent	Ikke godkjent	Formell etterforsk.	Godkjent	Ikke godkjent	Formell etterforsk.		
1994	11	Norske myndigheter fikk pålegg om endring av 19 av 63 enkeltstøtteordninger							
1995	10	2	1		1		1		
1996	11	1			1		1	1	
1997	8	3			1		1	1	
1998	12	4			2				1
1999	11	5			4			2	
2000	9	1		1	4			3	
2001	10	9			1				
2002	10	7		1	2				
2003	15	3		2	5		1	4	
2004	13	2		1	2		2	5	1
2005	13	5		1	2	1		3	1
2006	21	2		4	12		2		1
2007	17	2		7	5			2	1
2008	20	8		1	6	1		4	
2009	31	9	1	3	4	3		10	1

Kilde: Egne beregninger basert på opplysninger fra ESA.

til endringer og justeringer i den planlagte støtteordningen, slik at den blir forenlig med EØS-retten.

Slik sett fungerer ikke ESA bare som et kontrollorgan, men også i noen grad som en tilrettelegger av nye støtteordninger. Som eksempel kan nevnes etableringen av IT-Fornebu i 2000, der det var omfattende kontakt mellom norske myndigheter og ESA for å avklare en tomtepris som ikke ville utgjøre statsstøtte. På samme måte var det omfattende kontakt med ESA under utformingen av de særskilte skattereglene som var ansett nødvendig for å kunne få i gang lønnsom utvikling av gassfeltet Snøhvit i 2002. Eksempelene er mange.

Denne formen for samarbeid gjør at de fleste nye støttetiltak som notifiseres blir godkjent, og at det er relativt sjelden ESA fatter negative vedtak om notifisert støtte. I de relativt få sakene der det treffes slike vedtak, gjelder det som oftest enten støttetiltak som ikke er notifisert, eller (i noen få saker) strid rundt etablerte ordninger, som følge av ny gransking.

Som eksempel på en støtteordning som ble avvist av ESA var da norske myndigheter i 1995 ønsket skattefritak for ikke-gjenbrukbar glassem-

ballasje for å kunne opprettholde driften ved PLM Moss Glassverk AS. Avslaget ble begrunnet med at dette var permanent driftsstøtte, som dessuten ville favorisere norsk glassemballasje fremfor utenlandske konkurrenter som i større grad benytter aluminium. Da det i 1998 var spørsmål om å gi støtte fra SND til Rena Kartong var ESA villig til å diskutere bidrag til omstrukturering, men prosessen strandet blant annet på manglende mellomfinansiering, og det endte med at bedriften gikk konkurs.

Dersom ny støtte utbetales uten godkjenning på forhånd, kan ESA vedta at den skal kreves tilbake (til det offentlige). Til sammen har dette til nå skjedd i 10 norske saker. Den første gjaldt etableringen av Arcus (etter oppsplittingen av Vinmonopolet), som ESA mente hadde fått en dåps-gave med på veien i form av undervurderte aktiva og ubrukte omstillingsmidler. Etter pålegg av ESA i 1998 ble 30 millioner kroner tilbakeført som ekstraordinær avkastning, og egenkapitalen oppskrevet. Lignende saker kom senere opp ved etableringen av de statlige foretakene Entra Eiendom (2005) og Mesta (2009), som også måtte tilbakeføre store summer til statskassen.

Når ESA vedtar at statsstøtte må betales tilbake, omfatter det ikke nødvendigvis alt som er mottatt. Hvis deler av støtten kunne ha vært lovlig etter EØS-avtalen, vil man normalt bare kreve tilbake differansen. Da ESA i 2004 slo ned på det norske fritaket for el-avgift til industrien, førte det derfor bare til krav om tilbakebetaling at differansen mellom den unotifiserte norske ordningen og en ordning man alternativt kunne ha etablert basert på EU-regler om harmonisering av elavgift. Mens støtten av hele fritaket sammenlignet med vanlig avgift i prinsippet innebar en overføring på mange milliarder kroner i året over en tiårs periode, var det samlede tilbakebetalingskravet derfor kun på 130 millioner kroner, eller antakelig under én prosent.

Sammenlignet med mengden statsstøtte som hvert år gis av norske myndigheter, og med det antall saker som hvert år behandles av ESA, må 10 vedtak om tilbakebetaling på snart 18 år sies å være et beskjedent antall.

Rettsaker for EFTA-domstolen

På statsstøtteområdet har ESA formell vedtakskompetanse, i motsetning til de fleste andre områder. Dersom ESA kommer til at en støtteordning er ulovlig, treffes det vedtak om dette, som er bindende for norske myndigheter. Dersom myndighetene er uenige, er det dem som må bringe saken inn for EFTA-domstolen, med påstand om at vedtaket er ugyldig. Til nå har dette kun skjedd i to norske saker:

- Differensiert arbeidsgiveravgift – dom av 20. mai 1999
- Fritak for el-avgift – dom av 21. juli 2005

I begge sakene tapte Norge. EFTA-domstolen stadfestet ESAs vedtak. I begge tilfelle var dette en etappe i en langvarig prosess, på de to enkeltområdene der statsstøttereglene har vært politisk mest omstridt internt i Norge (se nedenfor).

I de tilfellene der ESA har godkjent en støtteordning, eller henlagt en klagesak fordi man mener det ikke var grunn til å gå videre med den, kan private som er direkte berørt av dette reise sak for EFTA-domstolen for å få prøvd om det var grunnlag for dette. I slike saker vil ESA og den norske stat normalt ha sammenfallende interesser, og støtte hverandre under prosessen. De norske sakene der dette har kommet opp for EFTA-domstolen er:

- Skotske lakseoppdrettere – dom av 21. mars 1995.

- Husbanken – dom av 3. mars 1999
- Snøhvit-saken – kjennelse av 19. juni 2003 – søksmål fra Bellona avvist.
- Norske barnehagers landsforening – dom av 21. februar 2008
- Magasin- og ukepressen – dom av 30. mars 2010
- Konkurrenten.no – dom av 22. august 2011

I tre av disse sakene har EFTA-domstolen satt ESAs vedtak til side. Første gang gjaldt en klagesak fra skotske lakseoppdrettere fra 1994, som mente at deres norske konkurrenter fikk ulovlig statsstøtte. ESA avviste saken med en svært kort begrunnelse, som EFTA-domstolen kom til å ikke holdt. Deretter fattet ESA nytt vedtaket, med samme resultat, men bedre begrunnelse, som forklarte hvorfor man ikke hadde kompetanse til å behandle statsstøttesaker på fiskerisektoren.⁶⁴ Den neste saken gjaldt en klage fra Bankforeningen mot at Husbanken fikk statsstøtte. ESA hadde kommet til at det ikke forelå støtte, men EFTA-domstolen ga i 1999 Bankforeningen medhold i at vurderingen ikke var grundig nok. Den tredje gangen var sommeren 2011, da EFTA-domstolen igjen ga selskapet Konkurrenten.no medhold i at vurderingen ikke var grundig nok. Det gjenstår å se hvordan saken vil utvikle seg.

I de tre andre sakene har EFTA-domstolen, på litt ulikt grunnlag, avvist søksmålet mot ESAs vedtak. I Snøhvit-saken fra 2003 forsøkte Bellona å bruke statsstøttereglene til å få stanset utbyggingen av et omstridt gassfelt (se nedenfor). Søksmålet ble avvist på prosessuelt grunnlag, siden Bellona ikke hadde tilstrekkelig tilknytning til saken. I barnehagesaken fra 2008 var det Private Barnehagers Landsforening som hevdet at støtten myndighetene ga til offentlige barnehager var større enn private, og derfor ulovlig statsstøtte. Enten måtte støtten til de offentlige settes ned, eller støtten til de private opp (som var det man helst ønsket). ESA hadde avvist klagen under henvisning til at dette ikke var «statsstøtte», og det samme kom EFTA-domstolen til – etter en lang prosess der Norge og ESA prosederte på samme side.

⁶⁴ Som følge av dette, vendte de skotske oppdretterne seg i stedet til Kommisjonen, og klaget dette inn som en dumping-sak. Dette var opptakten til den langvarige laksestriden mellom EU og Norge. Dersom ESA i stedet hadde kommet til at man hadde kompetanse, ville saken ha vært behandlet og avsluttet langt raskere, uten mulighet for EU til å treffe straffetiltak mot Norge.

15.5.6 Viktige støtteordninger i praksis

Statsstøttereglene gjelder for alle deler av norsk økonomi (unntatt landbruk og fisk), og for alle typer økonomisk tilskudd, direkte og indirekte. Ettersom alle former for offentlige overføringer kan være statsstøtte, kan reglene aktualiseres på de fleste områder, noen ganger nokså uventet. Etter snart 18 års praksis er det likevel visse hovedkategorier av områder der reglene har vist seg å være særlig praktisk eller prinsipielt viktige. I det følgende skal vi kort gjennomgå 10 slike områder, som illustrerer statsstøttereglenes betydning:

- Skatte- og avgiftsfritak
- Offentlig eierskap
- Offentlige garantier
- Salg av offentlig eiendom
- Kjøp av allmenne offentlige tjenester
- Industrikraft
- Miljøstøtte
- Regionalstøtte
- Skipsbygging
- Finanskrisen

Skatte- og avgiftsfritak

Da EØS-avtalen ble inngått, ble det lagt til grunn at norske skatte- og avgiftsregler ikke ville bli berørt. I EU er dette i hovedsak et nasjonalt anliggende, men der har man likevel i noen grad søkt å samordne noen regler, og herunder harmonisere visse minstestandarder for avgifter (inkludert merverdiavgift). Disse reglene er imidlertid ikke tatt inn i EØS, og mange antok derfor at norske skatte- og avgiftsregler ikke ville bli berørt av avtalen.⁶⁵ Det viste seg å være feil. Riktignok dekker ikke EØS-avtalen skatt og avgift, men nasjonale regler på området må likevel ikke stride mot de prinsippene om de fire friheter og statsstøtte. For det første må ikke skatte- og avgiftsreglene utformes slik at de skaper diskriminerende restriksjoner. For det andre må de ikke direkte eller indirekte innebære statsstøtte. Dette er mest aktuelt ved særskilte unntak, rettet mot enkeltbedrifter eller enkelte næringer. Da slike saker begynte å dukke opp i praksis, kom det som en overraskelse for mange, og norske myndigheter søkte i begynnelsen å hevde at slike saker måtte ligge utenfor EØS. Det standpunktet kom man ikke langt med, og det ble etter hvert forlatt.

⁶⁵ I St.prp. nr. 100 (1991–92) s. 376 var det kort påpekt at skatteunntak ville kunne bli vurdert som statsstøtte.

Gjennom årene har det vært mange store saker der unntak i norske skatte- og avgiftsregler er vurdert opp mot statsstøttereglene. Noen ganger har man kommet til at det likevel ikke var statsstøtte, andre ganger at det var støtte, men at denne kunne godtas. Og noen ganger er det konstatert støtte, og ordningen endret.

Den største av disse sakene var striden om *den differensierte arbeidsgiveravgiften*, som er nærmere beskrevet i kapittel 18. Kortversjonen er at dette er en ordning med forskjellige satser for arbeidsgiveravgift i forskjellige deler av landet, fra full sats (14 prosent) i sentrale strøk, til 0 prosent i deler av Nord-Norge. Vurdert etter EU/EØS-retten er dette statsstøtte, av et omfang på mange milliarder kroner i året.⁶⁶ ESA tok opp saken i 1995, og traff i 1998 vedtak om at den måtte endres. Omtrent 95 prosent kunne videreføres som transportstøtte til utkantstrøk, men de siste delene måtte avvikles. Norge klaget saken inn for EFTA-domstolen, som ga ESA medhold i mai 1999. Deretter omformet Norge ordningen i tråd med ESAs føringer, men slik at den i realiteten i det alt vesentlige ble videreført. Den nye versjonen ble godtatt av ESA, og trådte i kraft i 2000. Kort etter strammet Kommisjonen inn praksis i EU, og ESA fulgte opp dette i EØS. Nye diskusjoner fulgte mellom ESA og Norge, men låste seg i 2003. Ordningen ble deretter gradvis nedtrappet, men slik at Norge fikk med seg Island og Liechtenstein på å bruke en sikkerhetsventil i avtaleverket til likevel å videreføre støtten for Finnmark og Nord-Troms.⁶⁷ I 2005 endret Kommisjonen retningslinjene for tillatt nasjonal regional støtte på en slik måte at ordningen likevel kunne godtas, og den ble deretter gjeninnført i Norge fra 2007 med visse endringer.⁶⁸ Etter alle disse fasene fungerer ordningen med andre ord fortsatt, og det årlige støtteelementet var i 2011 på ca. 12 milliarder kroner.

⁶⁶ I 1993 var støtteelementet i ordningen beregnet til 3,8 milliarder kroner, i 1997 til 4,5 milliarder, i 2002 til 8,5 milliarder, i 2006 til 9,9 milliarder, og i 2011 til 11,9 milliarder kroner.

⁶⁷ Se ODA-avtalen protokoll 3 artikkel 1 (2) tredje ledd, som gir EFTA-statene ved enstemmighet mulighet til å sette statsstøttereglene til side dersom det foreligger usedvanlige omstendigheter. Dette er ment som en snever unntaksklausul, og den er så langt bare brukt denne ene gangen.

⁶⁸ Norske diplomater og tjenestemenn arbeidet hardt opp mot Kommisjonen i 2005 for å få til en liberalisering av kriteriene for regionalstøtte, og da endringen kom ble det fremstilt av regjeringen som en seier for den aktive europapolitikken. Andre har påpekt at utfallet nok heller skyldtes interne politiske prosesser i EU, herunder at Slovenia ønsket å innføre en ordning tilsvarende den norske.

En annen viktig statsstøttesak gjaldt *fritaket for elavgift for kraftkrevende industri*. Helt siden elavgiften ble innført i 1970, har kraftkrevende industri hatt et unntak, som i 2002 ble beregnet til å utgjøre ca. 4,6 milliarder i året, sammenlignet med en situasjon der industrien skulle måtte betale vanlige avgiftssatser. Igjen er dette i prinsippet «statsstøtte» etter EU/EØS-retten. I EU er det imidlertid harmoniserte regler om industribeskatning, som gir adgang til kraftig reduserte satser ut fra miljøformål. Tankegangen er at man utfra miljøhensyn ønsker en høy generell elavgift, men fordi man vet at dette ikke er praktisk mulig uten å gi industrien unntak, har man harmonisert adgangen til å gjøre dette. Den norske ordningen var imidlertid ikke tilpasset EU-reglene, og da norske myndigheter somlet med å gjøre dette, og heller ikke notifikerte, traff ESA i 2004 vedtak som konstaterte ulovlig støtte, og krevde tilbakebetaling av et mindre beløp.⁶⁹ Samtidig traff ESA et annet vedtak, som godkjente en ny (notifisert) ordning for fortsatt omfattende fritak for elavgift for industrien, basert på det nivået som var akseptert i EU-retten. En rettslig spissfindighet i saken var at det viktige energiskattedirektivet i EU som utgjorde grunnlaget for å tillate statsstøtten ikke var en del av EØS-avtalen. Men ESA godtok at en tilsvarende ordning likevel måtte kunne aksepteres under EØS. Igjen ble resultatet at den tradisjonelle norske støtteordningen i praksis kunne videreføres, med noen mindre justeringer. For 2012 er denne støtten beregnet til ca. 5,2 milliarder kroner.⁷⁰

En tredje viktig sak gjaldt skattereglene for utbygging av gassfeltet *Snøhvit* utenfor Troms. For å få dette lønnsomt, ble det antatt at man måtte ha avskrivningsregler som var gunstigere enn på resten av sokkelen. Norske myndigheter tok i 2001 underhånden kontakt med ESA for å forhøre seg om notifikering som statsstøtte, og fikk et uformelt signal tilbake som kunne tyde på at det neppe var nødvendig. En medvirkende årsak kan ha vært at ESA var motvillige til å begynne å bevege seg inn i norsk petroleumsbeskatning. Miljøorganisasjonen Bellona klaget

imidlertid ordningen inn for ESA som ulovlig statsstøtte. Ettersom ESA har plikt til å behandle klagesaker, måtte man ta den opp, og det førte til umiddelbar anleggsstans. Norske myndighetene måtte deretter notifikerte ordningen som statsstøtte. Etter en prosess med dialog mellom ESA og myndighetene, ble avskrivningsreglene godtatt av ESA som regionalstøtte i september 2002. Bellona forsøkte forgive å bringe dette inn for EFTA-domstolen, men ble i kjennelse av juni 2003 avvist på grunn av manglende partsinteresse.

Offentlig eierskap

Statsstøttereglene setter også rammer for hvordan offentlig eierskap til bedrifter kan utøves. EØS-avtalen skiller ikke mellom offentlige og private bedrifter, og det betyr at det offentlige ikke har noen adgang til å gi særlige økonomiske fordeler til bedrifter som det selv helt eller delvis eier. Det gjelder uavhengig av selskapsform, eierandel eller andre forhold, og det gjelder både statlig og kommunalt eide bedrifter.

For å kunne fastslå grensene for hva det offentlige som eier kan tillate seg å gjøre, har Kommisjonen og EU-domstolen utviklet et såkalt «markedsinvestorprinsipp», som også gjelder etter EØS-retten. Det innebærer kort fortalt at det offentlige må opptre på samme måte som en sammenlignbar privat investor ville ha gjort. Herunder må det kreves normal markedsmessig avkastning, og det må ikke gis kapitaltilførsel som ikke er økonomisk forsvarlig begrunnet. I et land som Norge – der staten eier store og tunge deler av det nasjonale næringslivet – er dette regler av betydelig praktisk og prinsipiell rekkevidde.

I regjeringens siste eierskapsmelding fra april 2011 er dette kort beskrevet, i et lite avsnitt under «Andre rammer», der det blant annet heter at forbudet mot statsstøtte også gjelder for offentlig eide foretak, og således «setter skranker for regjeringens muligheter til å vektlegge ikke-kommersielle hensyn i eierskapsutøvelsen».⁷¹ Det er en litt vag formulering. Poenget er at statsstøttereglene setter klare rammer for det offentliges mulighet til å tilføre selskapene økonomiske midler ut fra andre hensyn enn de som en kommersiell aktør ville ha valgt. Disse rammene er samtidig i tråd med hvordan skiftende regjeringer nå i mange år har ønsket å forvalte det statlige eierskapet, og oppfattes derfor normalt ikke som særlig belas-

⁶⁹ Tilbakebetalingskravet var på ca. 130 millioner kroner, som utgjorde differansen mellom den (ulovlige) norske ordningen og en (tenkt) ordning som ville vært akseptabel etter EU-retten. Dette var bare en brøkdel av det samlede støttebeløpet i hele perioden 1994-2004, som var på flere titalls milliarder. Norge bragte saken likevel inn for EFTA-domstolen, som i dom av juli 2005 ga ESA medhold.

⁷⁰ Se Meld. St. 1 (2011–2012) *Nasjonalbudsjettet 2012*, s. 124. Av dette utgjør fritaket for kraftkrevende industri 3,8 milliarder kroner, og redusert sats for bergverk og industri 1,4 milliarder kroner.

⁷¹ Se Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi*, s. 25.

tende. Slik sett er dette en lite synlig, men likevel underliggende viktig rammebetingelse.

En annen sak er at handlingsrommet for det offentlige som eier er betydelig. Det er vide rammer. Det er fullt mulig for det offentlige å opptre både som en ressurssterk og langsiktig investor, som er forsiktig med å ta ut utbytte, og som en impulsiv investor som er villig til å ta risiko og skyte inn kapital når det anses nødvendig. Terskelen for at ESA skal overprøve offentlig investerings- eller utbyttepolitikk er i praksis høy, og hittil har ESA ikke slått ned på noen slike saker.

De samme rammene gjelder også for kommunale og interkommunale selskaper, og her vil det ikke nødvendigvis alltid være gitt at de offentlige eierne er like bevisst som staten på å opptre i henhold til et generelt markedsinvestorprinsipp.

En annen problemstilling ved offentlig eierskap oppstår der tidligere etater omdannes til offentlig eide selskaper som skal konkurrere på markedsmessige vilkår. I slike saker blir et praktisk viktig spørsmål hvordan eiendelene i det nye selskapet skal verdsettes. Dersom selskapene får med seg en «dåpsgave» vil dette kunne utgjøre markedsvidende statsstøtte. Her har det vært tre større saker der ESA har truffet vedtak og krevd tilbakebetaling – Arcus i 1998 (30 mill tilbakebetalt pluss endring i åpningsbalansen på 264 mill), Entra Eiendom i 2005 (80 mill) og Mesta i 2009 (127 mill). Statsstøtterettslig sett fremstår disse sakene som åpenbare, i den forstand at de bygger på veletablerte prinsipper om hva som utgjør støtte til offentlig eide foretak. Sakene viser at når det offentlige først bestemmer seg for å konkurranseutsette virksomhet, må dette skje på EØS-avtalens premisser.

Offentlige garantier

Det hender at det offentlige på forskjellige måter yter garantier til næringslivet, og i visse sektorer er det egne ordninger for dette. Det er forenlig med EU/EØS-retten. Men kravet er at det må betales en markedsmessig garantipremie – ellers vil det foreligge statsstøtte. Kommisjonen har utgitt egne retningslinjer for hvordan offentlige garantiordninger må utformes for ikke å utgjøre statsstøtte, og ESA har gitt ut tilsvarende, med virkning for Norge.

Åpne offentlige garantiordninger kan på noen områder være naturlig, selv om det må betales markedspremie. Det gjelder ikke minst garantier for eksportfinansiering, og her er det et eget Garantiinstitutt for eksportkreditt (GIEK). Videre

godtok ESA i mars 2011 også en omfattende ny norsk ordning for statlige garantier til langsiktige kraftkontrakter for industrien (se nedenfor).

Mer problematisk fra et EU/EØS-rettslig perspektiv er den skjulte garantien som kan ligge i offentlige selskapsformer. Dersom et offentlig eid selskap er organisert med ubegrenset ansvar, på en slik måte at det offentlige vil dekke alle fordringer, vil dette i realiteten utgjøre en form for garantistøtte, som gjør at slike selskaper kan oppnå bedre vilkår på markedet enn sine konkurrenter. Det er mange eksempler på dette både i Norge og i EU-statene, hvorav noen har vært oppe i praksis, og andre kan forventes å komme opp i årene som kommer.

Det viktigste eksempelet i norsk praksis så langt, var i 2000, og gjaldt den tidligere regelen for statsforetak, som gikk ut på at de ikke kunne gå konkurs og at alle krav ved oppløsning ville bli dekket av staten. I realiteten var dette en full statlig garanti for de seks selskapene som var organisert på denne måten (Statkraft, Statskog, Statnett, SIVA, Medinnova og Enova). I 2000 henvendte ESA seg til norske myndigheter med en forespørsel om forholdet til statsstøttereglene. Norske myndigheter så at ordningen var problematisk, og fremla i 2002 forslag til nødvendig endring av statsforetaksloven, som ble vedtatt av et bredt stortingsflertall i desember 2002. Flertallet viste blant annet til EØS-forpliktelsene, til behovet for å unngå konkurransevridning, og til «at den funksjonen som statlig eierskap har hatt som virkemiddel for å oppnå samfunnsøkonomiske eller sektorpolitiske mål har endret seg over tid».⁷² Senterpartiet og SV stemte imot, og kritiserte flertallet for å «skyve ESA foran seg», og endre norsk lov uten at det var nødvendig, bare på grunnlag en uformell henvendelse.

De samme spørsmålene gjelder også for kommunale og fylkeskommunale foretak, selv om dette ikke har vært tatt opp av ESA så langt. Etter kommunelovens § 61 er slike foretak en del av kommunen eller fylkeskommunen som rettssubjekt, og av § 55 følger at de ikke er underlagt alminnelige konkursrettslige regler. Konkurransetsatte foretak som nyter godt av denne organiseringen vil kunne anses å nyte godt av statsstøtte. Tilsvarende gjelder for lov om interkommunale selskaper. ESA har så langt ikke tatt opp dette, men det er ikke usannsynlig at det vil kunne skje i årene som kommer.

⁷² Se Innst. O. nr. 45 (2002–2003) s. 2.

Salg av offentlig eiendom

Salg av offentlig eiendom til under markedspris vil utgjøre statsstøtte.⁷³ Dette er av flere grunner ikke helt upraktisk. For det første kan det være en måte å gi skjulte subsidier på. For det andre er dette et område der statsstøttereglene kan ha en viktig funksjon hva gjelder å avdekke grums og i noen tilfelle også det som verre er i offentlig forvaltning.

Akkurat som for konkurranseutsetting, er prinsippene for salg av offentlig eiendom styrt av det såkalte markedsinvestorprinsippet, som i korthet går ut på at det offentliges opptreden på et marked sammenlignes med en hypotetisk privat investors valg. Eiendommer må ikke selges til priser eller på andre vilkår som er dårligere enn hva en privat investor ville godtatt.

Det har vært noen saker der det har vært kontakt mellom ESA og norske myndigheter for å komme frem til riktig prissetting ved salg av statlig eiendom, blant annet i forbindelse med etableringen av IT Fornebu i 2000–2002, der myndighetene etter kontakt med ESA avsto fra å gi utbygger en rabatt til under markedspris som Stortinget hadde signalisert.

De fleste sakene i denne kategorien har imidlertid ikke handlet om statlig eiendom, men om salg av kommunale eiendommer. Et eksempel på dette var en stor sak om salg av sykehusboliger i Oslo. I april 2001 ønsket Oslo kommune å selge ut 1744 sykehusboliger før staten skulle overta sykehusene. Det ble gjennomført to budrunder, men uten takst eller annonsering. Deretter solgte man til et privat selskap for 715 millioner i mai. ESA innledet granskning umiddelbart, og salget ble stanset. I 2003 gikk norske myndigheter med på å notifisere salget til ESA som en støtteordning. I sitt endelige vedtak fra 2005 kritiserte ESA prosessen, men kom til at salget ikke utgjør ulovlig støtte.

ESA har i en lang rekke saker i de senere år gransket norske kommuners salg av eiendommer etter støtteregelverket. Etter sakstype er det denne typen statsstøttesaker som har vært mest tallrik de siste årene. Bare i løpet av 2009 og 2010 fattet ESA vedtak i 13 saker som gjelder slikt salg.⁷⁴ De aller fleste sakene ble klarert innenfor rammene av retningslinjene. Det har også vært flere saker knyttet til profilerte eiendomsoverdra-

gelser, i Oslo for eksempel Tjuvholmen, sykehusboligene og Universitetsbibliotekssaken.

Et eksempel på at ESA fant at et kommunalt eiendomssalg var i strid med regelverket gjaldt Asker kommunes salg av eiendom til Asker brygge i 2007, uten budrunde eller innhenting av takst, og med rentefri utsettelse av 70 prosent av salgssummen. I ESAs vedtak fra juli 2011 slås det fast at dette var i strid med støttereglene, og at den ulovlige støtten må tilbakebetales.

Sakene om salg av kommunale eiendommer en viktig kategori å kontrollere, siden det her kan være et klart kontrollbehov. Samtidig er dette ofte relativt små saker, uten særlig grensekryssende effekt, og dertil kommer at de kan være kompliserte og krevende å få oversikt over. Fastsettelse av terskelen også vanskelig. De mange klagesakene på dette feltet er en betydelig belastning for ESA, og her kunne man tenke seg at de i stedet kunne vært kontrollert på nasjonalt nivå.

Kjøp av allmenne offentlige tjenester

Det er etter hvert blitt vanlig at myndighetene ikke bare utfører offentlige tjenester selv, men også kjøper inn slike tjenester på markedet. Dette er det etter EØS-avtalen full adgang til, og det er heller ikke noe krav etter EU/EØS-retten om utlysning av slike tjenestekontrakter etter reglene om offentlige anskaffelser. Det kan imidlertid oppstå statsstøttespørsmål, dersom kompensasjonen overstiger det markedet normalt ville tatt. Det kan særlig komme på spissen i praksis dersom tjenestene kjøpes inn av offentlig eide selskaper som er konkurrerer i markedet, eller fra selskaper som både utfører offentlige tjenesteoppdrag og vanlige kommersielle oppdrag, og der det kan være mistanke om krysssubsidiering.

EU-domstolen har i den såkalte Altmark-dommen fra 2003 (280/00) anerkjent at godtgjørelse for tjenester av allmenn økonomisk betydning ikke er statsstøtte på nærmere vilkår, som blant annet går ut på at den allmenne tjenesten må være klart definert, og prisen fastsatt etter objektive og gjennomsiktige kriterier som ikke overstiger utgiftene til oppfyllelse samt en rimelig fortjeneste. Disse kriteriene er praktisk viktige, og kommer til anvendelse på et stort antall tjenestekjøp som stat og kommuner foretar hvert år.

⁷³ Det samme vil offentlig kjøp av fast eiendom til overpris kunne være, men Utvalget er ikke kjent med at dette formelt har vært satt på spissen i noen statsstøttesak.

⁷⁴ Sakene gjaldt Asker kommune, Kippermoen, Slaktehustomten i Bergen, Youngstorget 2 i Oslo, Time kommune, Bjørndalen eiendom, Lista flybase, Oppdal kommune, Halden og Fredriksten Utvikling, Narvik/LKAB, Risa AS, Haslemoen leir og Lavangen kommune.

Et eksempel på hvordan kjøp av allmenne tjenester kan reise vanskelige spørsmål i praksis er Hurtigruten, som flere ganger har vært gransket av ESA. Hurtigruten utfører allmenne offentlige transporttjenester langs kysten, som staten betaler et betydelig vederlag for. Samtidig driver Hurtigruten også omfattende kommersiell cruisevirksomhet. I juni 2011 traff ESA vedtak om at en oppjustering i 2008 av det opprinnelig avtalte vederlaget for kontraktperioden 2004–2010 med til sammen 363 millioner kroner utgjorde ulovlig støtte. Begrunnelsen var blant annet at oppjusteringen (som skulle kompensere blant annet for en ny miljøavgift) ble foretatt uten nytt tilbud, og uten en klar fordeling av kostnader mellom den offentlige tjenesten og Hurtigrutens kommersielle virksomhet. Hurtigruta har bragt vedtaket inn for EFTA-domstolen til prøving, og dom er ventet i løpet av 2012.

Industrikraft

I Norge har det siden tidlig på 1900-tallet vært statlig politikk å bruke vannkraftressursene aktivt til å bygge opp kraftkrevende industri. Det har blant annet skjedd gjennom ulike ordninger som har sikret at industrien får tilgang til kraft til lavere priser enn det som ellers gjelder på markedet. Før 1994 var det fra EFs side flere ganger trusler om anti-dumpingtiltak mot norsk kraftkrevende industri, for det man så som klart subsidiert virksomhet.

Med EØS-avtalen forsvant trusselen om dumpingsanksjoner mot norsk kraftkrevende industri. Til gjengjeld har forholdet til statsstøttereglene vært en vanskelig problemstilling gjennom hele perioden. Det gjelder tre ulike ordninger. For det første industriens fritak for elavgift. For det andre de langvarige statlige industrikraftavtalene (til under markedspris). For det tredje videresalg av kommunal konsesjonskraft (til under markedspris).

Den første av disse ordningene er beskrevet ovenfor. I praksis er fritaket for elavgift for kraftkrevende industri i all hovedsak videreført under EØS-avtalen, etter noen justeringer i 2004, som tilpasset den norske ordningen til EUs energiskattedirektiv.

Den andre ordningen har vært mer omstridt. I Norge har det vært en lang tradisjon for å gi industrien langsiktige kontrakter på kjøp av statlig kraft (fra Statkraft) på vilkår fastsatt av Stortinget, som generelt har vært gunstige, og normalt godt under markedspris. Da EØS-avtalen trådte i kraft eksisterte det en rekke slike avtaler. De ble ikke

meldt inn av norske myndigheter som eksisterende støtte i 1994, og selv om ESA flere ganger vurderte saken, ble det ikke forlangt at inngåtte kontrakter skulle avvikles. Det kan være flere grunner til dette. En av dem var at selv om det etter hvert ble enkelt å sammenholde de statlig fastsatte prisene med markedsprisen på kraft (som viste en differanse på mange milliarder i året), så var det mer problematisk å bevise hva som var korrekt markedspris da kontraktene i sin tid ble inngått, mange år tilbake i tid og før liberaliseringen av kraftmarkedet.

En annen sak var fornyelse av kontraktene. De aller fleste av dem utløp i perioden 2004–2011. I 1999 ønsket regjeringen å komme prosessen i forkjøpet, og foreta en fornyelse av avtalene som ville bety at de fordelaktige vilkårene ville bli forlenget for nye lange perioder. Dette ble av Bellona klaget inn for ESA, som uttalte at en forlengelse på slike vilkår ville utgjøre statsstøtte. Norske myndigheter bøyde av, og Stortinget godtok i 2000 enstemmig at man skulle la de eksisterende avtalene avvikles etter hvert som de utløp. Deretter begynte langvarige prosesser for å finne nye ordninger som kunne sikre industrien tilgang på kraft til gode vilkår uten samtidig å bryte statsstøttereglene. Løsningen kom først i mars 2011, i form av en ny statlig garantiordning for langvarige kraftkontrakter til industrien, med en ramme på 20 milliarder kroner, som vil omfatte 80–90 bedrifter innenfor metall, treforedling, kjemiske produkter m.m. Denne er utformet slik at den skal fungere på markedsmessige vilkår, og ESA har godkjent at den ikke formelt sett utgjør statsstøtte.

Den tredje problemstillingen har vært billig salg av kraft fra kommuner til lokale bedrifter. Mange kommuner i Norge har tilgang på svært billig kraft, enten fordi de produserer den selv, eller fordi de som vertskommuner for kraftverk har krav på en andel såkalt «konsesjonskraft» fra kraftselskapene til kostpris – som for gamle og nedbetalte anlegg er meget lavt. Slik kraft har det mange steder vært tradisjon for å videreselge til lokale bedrifter. I seg selv er det ikke noe problem, men hvis salget skjer til underpris, vil det være statsstøtte etter EØS-avtalen.

Det er sannsynlig at det på dette området i flere kommuner har vært gitt antakelig til dels ganske omfattende statsstøtte i EØS-rettslig forstand også etter at EØS-avtalen trådte i kraft i 1994, og uten at dette har vært notifisert eller godkjent. ESA har imidlertid så langt ikke truffet felende vedtak i noen enkeltsak.⁷⁵ I stedet har ESA hatt en dialog med Olje- og energidepartementet (OED) om saken, som blant annet har ført til at

OED har gått ut og informert alle kommuner som mottar konsesjonskraft om at det vil være statsstøtte å selge den videre til under markedspris. I mange kommuner har det i de senere år uansett vært et skifte i syn på dette feltet, slik at man nå ønsker å få markedspris for kraften, og ikke bruke den til skjult subsidiering av industribedrifter på bekostning av den felles kommuneøkonomien.

Støtte til miljøtiltak

Et område der EU generelt har vært liberal med å godta statsstøtte er til miljø- og klimatiltak. På dette feltet er det utarbeidet relativt detaljerte retningslinjer fra Kommisjonen, som er kopiert av ESA med virkning for EFTA-statene, og som åpner for omfattende støtte. Samtidig er retningslinjene utformet slik at de også legger føringer på hva slags støtte som kan utbetales, og etter hvilke kriterier, slik at dette i realiteten fungerer som en form for miljøregulering. Dette har også bidratt til å dreie en del av den tradisjonelle næringsstøtten over fra andre former for tiltak til miljøformål, og slik sett kommet miljøet til gode.

Gjennom årene har Norge meldt inn en rekke miljøstøttetiltak til ESA, og de har nesten uten unntak vært godkjent, i opprinnelig form eller med mindre justeringer. Et typisk eksempel er et vedtak fra desember 2010, der ESA godtok omfattende støtte til fem vindkraftprosjekter på Mehusen, Høg Jæren, Nygårdsfjellet, Lista og Ytre Vikna.

En sak som reiste problemer var etableringen av ENOVA i 2001. Dette er et statsforetak som skal fremme miljøvennlig energibruk og -produksjon, blant annet gjennom støtteordninger, og som hvert år administrerer en rekke støttetiltak. Da ENOVA ble etablert, ble dette imidlertid ikke notifisert til ESA. ESA tok opp saken på eget initiativ, som ledet til at Norge notifiserte i 2006. Dette ble godkjent. Problemet var imidlertid at støtte som er utbetalt uten forhåndsgodkjenning per defini-

sjon er ulovlig, selv om den tilfredsstillende kriteriene og slik sett ville blitt godkjent. ESA traff derfor vedtak, der den slo fast at utbetalingene i hele perioden 2002–2006 hadde vært i strid med EØS-avtalen. Selv om tilbakebetalingskravet ble begrenset til differansen mellom utbetalt støtte og det som ville vært akseptabelt etter EU/EØS-reglene skapte dette likevel problemer både for myndighetene og for flere av de 58 bedriftene som hadde mottatt støtte i perioden.

Støttereglene har også lagt føringer på tildelingen av klimakvoter, som anses som en form for statsstøtte (tildeling av gratis omsettelige kvoter tilfører foretakene en økonomisk verdi). Støttereglene har imidlertid ikke påvirket etableringen av et marked for grønne sertifikater, som ikke er ansett som statsstøtte.

Den politisk og økonomisk virkelig store statsstøttesaken på miljø og klima har vært støtten til utvikling av teknologi for karbonrensing på Mongstad og Kårstø. Fra 2006 definerte Norge en politisk visjon for satsning på karbonfangst som klimapolitisk virkemiddel. Blant annet ble det gitt konsesjon til Statoil ASA til å bygge et varmekraftverk på Mongstad med krav til CO₂-rensing. Det skulle først bygges et testanlegg for karbonfangstteknologier – Teknologisenteret på Mongstad (TCM). Staten skulle over statsbudsjettet finansiere brorparten av kostnadene knyttet til fangstanleggene på Mongstad og hele infrastrukturen for transport og lagring. Det var også planer for å etablere fangstanlegg på Kårstø.

Planene for statsstøtte til TCM og Kårstø ble notifisert til ESA og godkjent relativt raskt, til tross for at dette var nytt både for ESA og EU. Norge viste i notifikasjonen blant annet til at utvikling av CO₂-håndtering var motivert av Norges interesse i å bevare verdiene av landets petroleumsressurser på langt sikt. Dette resonnementet var ganske sikkert en reell drivkraft. Petroleumsprodukter må (som alt annet) ha en grunnleggende aksept i markedet for å være salgbare. Men kommersielt og juridisk var antakelig argumentet forut for sin tid, selv om forståelsen av klimaendringer og forslag til klimatiltak hadde stor oppmerksomhet. Etter dialog med ESA ble den norske begrunnelsen supplert med mer regulære miljøstøtteargumenter. Dette var en begrunnelse som flere kunne benytte seg av, også land uten store petroleumsressurser.

Norge omtalte planene for karbonfangst og bragte sitt ønske om ikke å bli hindret av statsstøttereguleringen inn i den politiske dialog med EU. Kommisjonen hadde på Norges oppfordring uformelle samtaler med ESA om notifikasjonen. EU så

⁷⁵ ESA har truffet vedtak i to enkeltsaker på området, men i begge kom man til at prisen på kraften var markedsmessig, og ikke utgjorde statsstøtte. I den første var det Notodden kommune som hadde inngått en kontrakt med selskapet Bercomal om videresalg av konsesjonskraft til gunstige vilkår. Det var kommunen selv som bragte saken inn for ESA, fordi den ønsket å komme ut av kontrakten. ESA kom imidlertid til at vilkårene i kontrakten lå innenfor det som var markedsmessig akseptabelt, se vedtak 305/09 av 8.7.2009. Den andre saken gjaldt salg av kraft fra Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk til selskapet Södra Cell. Her uttalte ESA at selv om hensikten med kontrakten nok hadde vært å gi statsstøtte, så var vilkårene ved nærmere ettersyn innenfor det som markedsmessig kunne godtas, se vedtak 44/10 av 10.2.2010.

positivt på Norges planer. Dette hang blant annet sammen med at EUs egen miljøpolitikk var i utvikling. Flere medlemsland hadde selv planer for karbonfangstanlegg med offentlig støtte og EU var i ferd med å utvikle nye retningslinjer for statsstøtte til miljøtiltak, med relevans for karbonfangstanlegg. Dette bidro til at miljøhensynene vant frem og statsstøttereglene verken forsinket eller begrenset Norges adgang til å finansiere de norske planene for karbonfangst. ESA fikk med dette aksept fra Kommisjonen på at støtten kunne godkjennes, og det ble gjort ved vedtak i 2008 (Mongstad) og 2009 (Kårstø). Saken illustrerer handlingsrommet i systemet, også i tilfeller der det er tale om støttebeløp på mange milliarder kroner.

Saken er også et interessant eksempel på samspillet og kontakten mellom ESA og Kommisjonen. For ESA var det vanskeligere enn for Kommisjonen å godta en støtteordning som ikke uten videre falt inn under de eksisterende kriteriene for miljøstøtte, siden ESA ikke har like mye av en politisk funksjon, og ikke selv sitter i førersetet. Norske myndigheter måtte derfor engasjere seg direkte opp mot Kommisjonen, men etter at man fikk aksept der, hadde ESA den ryggdekning som var nødvendig for å godta ordningene.

Regionalstøtte

Regional utvikling et annet formål som er anerkjent som legitimt etter EU/EØS-reglene om statsstøtte. I EU er det både egne «strukturfond» som gir støtte til svakerestilte regioner, og relativt liberale retningslinjer for hvilken støtte nasjonale myndigheter kan gi til regionale formål. Norge deltar ikke i strukturfondene. Men de regionale retningslinjene er de samme under EØS-avtalen som i EU, og er kopiert av ESA med virkning for EFTA-statene. I likhet med retningslinjene for miljøstøtte, fungerer dette i noen grad som regionalpolitisk regulering, som styrer hva slags regionale og lokale støtteordninger som kan anvendes. Regelverket er praktisk viktig, og brukes hvert år til å kanalisere store summer i regional støtte, både fra staten og kommunene og fylkeskommunene.

Den politisk og økonomisk viktigste regionale støtteordningen i Norge er systemet med differensiert arbeidsgiveravgift, som er nærmere beskrevet i kapittel 18. Ordningen har vært omstridt, og har gjennom perioden fra 1994 til i dag vært gjennom flere faser, inkludert gransking av ESA og prøving for EFTA-domstolen. Men enden på det hele er at ordningen har vært videre-

ført gjennom det aller meste av perioden med bare noen mindre justeringer. I 2011 var den totale verdien av den differensierte arbeidsgiveravgiften på 11,9 milliarder kroner, hvorav 5,1 milliarder var avgiftslette for offentlige arbeidsgivere, og 6,8 milliarder avgiftslette for private aktører (næringsstøtte).

Den differensierte arbeidsgiveravgiften fungerer i dag innenfor rammene av EU/EØS-retningslinjene for regionalstøtte som er gitt for perioden 2007–2013. For norske myndigheter er det for tiden (2011) en prioritert oppgave å sikre at rammene videreføres for neste periode (2014–2020) på en måte som gjør at ordningen kan fortsette. I oktober 2011 ble det i den forbindelse sendt et felles brev til Kommisjonen fra de nordiske regionalministrene i Norge, Sverige, Finland og Island, som argumenterte for at spillerommet for særlig støtte til områder med lav befolkningstetthet må videreføres.

En betydelig del av regionalstøtten i Norge administreres av Innovasjon Norge, som ble etablert som et statlig særlovselskap i 2003, som en fusjon mellom Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), Norges Eksportråd, Norges Turistråd og Statens veiledningskontor for oppfinnere (SVO). Innovasjon Norge eies med 51 prosent av staten (ved NHD) og 49 prosent av fylkeskommunene, og deler hvert år ut betydelige beløp i støtte og lån. I 2008 innvilget for eksempel Innovasjon Norge 2,2 milliarder kroner i tilskudd, og 2,1 milliarder kroner som lån og garantier. En betydelig del av dette vil være å anse som statsstøtte i henhold til EØS-avtalen, og må derfor notifiseres, med mindre det faller inn under unntaksreglene. Innovasjon Norge må følgelig hele tiden forholde seg til EU/EØS-statsstøttereglene som et rammeverk rundt sin virksomhet. Dette synes imidlertid ikke å fungere som noen særlig begrensning på virksomheten. I en større evaluering av Innovasjon Norge fra august 2010 er EØS-avtalen knapt nevnt, og fremstilles ikke som noe problem. Den eneste effekten av EØS som er nevnt i rapporten er at den kan føre til at en noe større del av tilskuddene gis til tiltak i distriktene enn i sentrale strøk (fordi EU/EØS-retningslinjene er mer liberale når det gjelder distriktsstøtte enn mange andre former for støtte): «Innovasjon Norge disponerer vesentlige større tilskuddsrammer i distriktene enn i de sentrale strøk, dels som følge av nasjonale prioriteringer og dels som følge av statsstøtteregelverket i EØS-avtalen.»⁷⁶ I prak-

⁷⁶ Se *Evaluering av Innovasjon Norge*, Econ Pöyry august 2010, på oppdrag fra NHD.

sis fungerer også deler av landbruksstøtten som en form for distriktsstøtte, som ikke bare bidrar til landbruket, men som skal sikre bosetting og aktivitet i distriktene.⁷⁷ Landbruksstøtten er ikke omfattet av EØS-avtalen.

Skipsbygging

Statsstøtte til skipsbyggingsindustrien har gjennom årene vært underlagt en rekke særordninger sammenlignet med andre sektorer. På noen områder har reglene utelukket støtte som ellers ville ha vært tillatt, mens på andre områder har reglene tillatt mer støtte enn ellers. Frem til 2004 var det blant annet tillatt med kontraktstøtte i en periode for å møte konkurranse fra Sør-Korea. Tiltakene var midlertidige og støtten kunne bare gis så lenge saken om påståtte subsidier i Sør-Korea var til behandling i WTO.

Innenfor skipsbygging har støttenivået i flere EU-land (blant annet Spania) ligget over nivået i Norge, og for norske aktører har det vært minst like viktig å få nivået i EU ned som nivået i Norge opp.

I 2004 ble det vedtatt nye regler for statsstøtte til skipsbygging. Formålet med retningslinjene var å fjerne de fleste forskjellene mellom reglene som gjelder for skipsbyggingsindustrien og reglene som gjelder for andre industrisektorer. Noen særreguleringer ble likevel beholdt. Bakgrunnen for særreguleringene er delvis at sektoren er preget av overkapasitet, lave priser og konkurransevridning på det globale markedet for skipsbygging. I tillegg er det ikke uvanlig med eksportkreditter som vrir konkurransen for skipsbygging. Området er også delvis regulert gjennom OECD-avtaler. Formålet med retningslinjene er blant annet å oppmuntre til økt effektivitet, å bedre konkurranseevnen for verft i EØS, gjøre det lettere å legge ned økonomisk ulønnsom virksomhet samt å ivareta gjeldende internasjonale forpliktelser. Regelverket inneholder blant annet særlige regler om støtte til innovasjon som ikke gjelder i andre sektorer. ESA og Kommisjonen har hatt svært lite erfaring med regelverket etter at det ble vedtatt. Dette kan skyldes at en del støtte til skipsbygging nå kan gis under alminnelige, sektorovergripende støtteordninger, samt at de særlige mulighetene til å gi enkelte typer støtte under skipsbyggingsretningslinjene ikke anses

som attraktive. Selv om det fortsatt gis betydelig statsstøtte til norsk verftsindustri gjennom ulike ordninger (herunder skattefritak), klassifiseres dette med andre ord ikke lenger i særlig grad som «skipsbygging».

Støtteordningene til finanskrisen

Krisen i det internasjonale finansmarkedet høsten 2008 utløste behov i en rekke europeiske land for statsgarantier og andre tiltak som kunne innebære statsstøtte, både til banker og andre berørte bedrifter og næringer. Kommisjonen ga derfor i oktober 2008 ut egne retningslinjer for hvordan slike nasjonale støtteordninger kunne utformes innenfor rammene av EU-retten, og ESA fulgte opp med å vedta likelydende retningslinjer for EFTA-statene i januar 2009, og disse er senere revidert (og innstrammet) i 2011. Retningslinjene hadde som hovedformål å åpne for offentlig støtte slik at aktørene i finansmarkedet ble stimulert til å låne fra hverandre igjen. Videre ble det også åpnet for særskilte støttetiltak i realøkonomien, blant annet i form av lånegarantier og støtte til såkalt grønn produksjon.

Generelt var statsstøtten som ble gitt for å møte finanskrisen betydelig mindre i omfang i Norge enn i mange andre europeiske land, siden problemene var mindre her. Men også i Norge ble det iverksatt en rekke tiltak. *Statens finansfond* ble opprettet ved lov i mars 2009, med en ramme på 50 milliarder kroner.⁷⁸ ESA godkjente dette i mai samme år. Søknadsfristen ble satt til 30. september 2009, men søknader ble behandlet fortløpende. Alle utbetalinger ble foretatt innen 17. desember 2009, og 28 banker hadde da fått tilført til sammen 4,1 milliarder kroner.

Videre presenterte regjeringen i oktober 2008 en ordning der Finansdepartementet fikk fullmakt til utlån av statspapirer med sikkerhet i eller bytte med obligasjoner med fortrinnsrett innenfor en samlet ramme på 350 milliarder kroner. Den norske ordningen med bytte av statspapirer mot obligasjoner med fortrinnsrett, der bankene betaler markedsmessig premie for byttehandlene, ble ikke av ESA ansett som offentlig støtte.⁷⁹ Maksimalt omfang av ordningen ble satt til 350 milliarder kroner. Totalt ble statsveksler til en verdi av 229,5 milliarder kroner tildelt fordelt på 24 auksjoner.⁸⁰

⁷⁷ Den distriktsrettede støtten utgjør om lag en fjerdedel av budsjettstøtten til landbruket, se Nersten, N. K. og Hegrenes, A. (2003) *Landbrukets rolle og framtid i distriktpolitisk sammenheng*. notat 2003-26, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.

⁷⁸ Se St.prp. nr. 40 (2008–2009) og Ot.prp. nr. 35 (2008–2009).

⁷⁹ St.prp. nr. 5 (2008–2009) og Innst.S. nr. 12 (2008–2009).

⁸⁰ I media ble denne ordningen omtalt som at bankene «lånte statens gullkort».

Som følge av finanskrisen vedtok Stortinget i desember 2008 at den norske stat skulle gi Eksportfinans lån for å sikre fortsatt utlånsvirksomhet for organisasjonen. ESA vurderte ikke dette som offentlig støtte da lånene ble ansett gitt på markedsmessige vilkår.⁸¹

15.5.7 Sammenfatning – statsstøttereguleringene

EØS-avtalens regler om statsstøtte er, som gjennomgangen vil ha vist, av stor prinsipiell og praktisk betydning på svært mange områder av norsk politikk og forvaltning, sentralt og lokalt. Dette er regler som daglig direkte regulerer hvilke tiltak norske politikere kan og ikke kan treffe, og som legger føringer på politikkenes nærmere utforming.

Da EØS-avtalen ble inngått i 1992 var man i Norge klar over at reglene om statsstøtte var en viktig nyskaping. Likevel er det nok riktig å si at reglene har hatt langt større rekkevidde og gjennomslagskraft enn det de aller fleste så for seg da avtalen i sin tid ble inngått. Mange av de mest omstridte statsstøttesakene har kommet overraskende på norske myndigheter, og har dreid seg om store og samfunnsmessig viktige spørsmål.

En tradisjonelt viktig politisk oppgave er å omfordele midler og stimulere aktivitet som man mener er positiv for samfunnet. Statsstøttereguleringene setter rammer for hvor langt offentlige myndigheter kan gå i å gi økonomiske fordeler til aktørene på markedet. Slik sett begrenser de myndighetenes næringspolitiske «verktøykasse». Det er derfor ikke overraskende at reglene har gitt opphav til en rekke stridigheter og mye debatt i Norge i perioden 1994–2011. Konfliktene har imidlertid i all hovedsak vært konsentrert om enkeltsaker. Det har vært liten eller ingen debatt om reglene som sådan. I motsetning til hva som gjelder for reglene om offentlige anskaffelser, er det ikke noen bredere generell misnøye med statsstøttereguleringene eller ønske om vesentlig reform.

Statsstøttereguleringene i EU/EØS er ved nærmere ettersyn ikke er så strenge som de ved første blick kan virke, og som de fleste synes å tro. Det er ikke slik at statsstøtte er avvirket i Norge med EØS. Avtalen har medvirket til økt tilbakeholdenhet med noen typer støtte, og til en generell dreining fra støtte til enkelte sektorer eller bedrifter (vertikalt) mot støtte til generelle former for tiltak, slik som miljø, forskning og regional utvikling (horisontalt). Men fortsatt gis det mye statsstøtte i

Norge, slik det også gjøres i de fleste andre EU/EØS-landene. Handlingsrommet på området er i realiteten betydelig. Samtlige av de 63 opprinnelige støtteordningene som ble meldt inn i 1994 ble videreført, og det samme gjelder de fleste av de store og politisk viktigste sakene som siden har oppstått – slik som den differensierte arbeidsgiveravgiften, fritaket for elavgift til kraftkrevende industri, avskrivningsreglene for Snøhvit-feltet, støtten til CO₂-rensing på Mongstad og Kårstø m.m.

En viktig side ved statsstøttereguleringene som ikke kommer frem så ofte er hvordan de ikke bare bidrar til å begrense statsstøtten i Norge, men også i de 29 andre EU/EØS-statene som er underlagt det samme regimet, og som er Norges viktigste marked. Slik sett bidrar reglene til norsk eksportindustriens konkurranseevne.

En annen viktig side ved statsstøttereguleringene er at de gir en garanti mot at EU kan true med handelssanksjoner mot de delene av norsk industri som direkte eller indirekte med rette eller urette kan antas å motta støtte. Før 1994 levde særlig norsk kraftkrevende industri med denne trusselen. Etter 1994 var den borte, og huskes knapt lenger av de fleste. Men striden om laksesaken, på det ene store området av norsk eksport som ikke er omfattet av EØS, viser hva som i verste fall også kunne ha skjedd på andre sektorer dersom man ikke hadde vært underlagt det felles statsstøtteregimet.

15.6 Reglene om offentlige anskaffelser

15.6.1 Hovedtrekk

Reguleringen av kravene til offentlige anskaffelsesprosesser er en av de synligste og viktigste konsekvensene av EØS-avtalen. Før 1992 var dette ikke rettslig regulert i Norge. Gjennom EØS overtok Norge hele EUs omfattende regelverk for offentlige anskaffelser, og har siden videreutviklet dette i pakt med den underliggende EU-retten, til å bli et område av stor rettslig, administrativ og økonomisk betydning. På denne måten er rammene for en stor sektor endret og profesjonalisert i løpet av få år. Anskaffelsesreglene påvirker hverdagen ikke bare for et stort antall ansatte i stat og kommune, men også for de mange bedrifter og næringsdrivende som leverer varer og tjenester til det offentlige.

Formålene med reglene om offentlige anskaffelser er å bedre den offentlige ressursbruken, styrke konkurransen i markedene, fremme økonomisk integrasjon (gjennom tilgang for leveran-

⁸¹ Se St.prp. nr. 32 (2008–2009) og Innst. S. nr. 123 (2008–2009). For ESAs vedtak se 36/09/COL.

dører fra andre EU/EFTA-land), sikre likebehandling og forutberegnelighet for markedsaktørene, motvirke korrupsjon og kameraderi, samt profesjonalisere og standardisere de offentlige innkjøpsrutinene. Selv om de fleste er enige om at regelverket fremmer disse formålene, savnes grundige analyser av effektene av regelverket. En viktig årsak til dette er manglende datamateriale som gjør det mulig å kartlegge effekter for næringsliv, offentlige budsjetter så vel som ulike politiske hensyn, herunder regional utvikling.

Da anskaffelsesfeltet ble regulert i 1992 var dette som en ren gjennomføring av de relevante EØS-direktivene. Gjennom en ny lov i 1999 og forskrift i 2001 ble EU/EØS-retten supplert med nasjonale regler. De såkalte terskelverdiene som gjelder i EØS-avtalen er supplert med innføring av egne nasjonale terskelverdier som er langt lavere enn EØS-tersklene, og reglene er også gitt anvendelse på såkalte «uprioriterte tjenester».

En viktig konsekvens av denne nasjonale utvidelsen er at langt flere offentlige anskaffelser i Norge omfattes av regelverket enn det EØS-avtalen krever – i kontrast til for eksempel Danmark.

Slik er dette blitt et område som både er regulert av EØS-avtalen og vanlig norsk lov, og der grensen ofte er uklar og sjelden har særlig praktisk betydning. Dette gjør det vanskelig å kartlegge konsekvensene av EØS-avtalen isolert sett. Snarere er dette igjen et eksempel på at EØS-avtalen har fungert i samspill med nasjonale politiske og administrative prosesser, som har trukket i samme retning.

Markedet for offentlige anskaffelser er meget stort, i Norge som i andre europeiske land. I 2009 var verdien på det norske markedet 386 milliarder kroner, som utgjorde 16 prosent av BNP. Det er imidlertid bare en del av dette som lyses ut på konkurranse, og bare en del av dette igjen som etter EØS-avtalen må lyses ut i hele EU/EØS. Det foreligger ingen norske beregninger av verdien av de offentlige kontrakter som lyses ut fordi EØS-avtalen krever det. Men tall fra de andre nordiske landene antyder at det kun er ca. 20 prosent av totale offentlige anskaffelser som i praksis lyses ut etter EU-reglene. Hvis det samme nivået legges til grunn i Norge, betyr det at EØS-delen av markedet for offentlige anskaffelser i Norge for tiden ligger rundt 80 milliarder kroner i året.

Ved vedtagelsen av EØS-avtalen i 1991–92 var det en viss politisk uenighet om anskaffelsesreglene. Den senere løpende tilpasningen til EU-retten har derimot i liten grad vært omstridt, og det har ikke vært foreslått at Norge skulle reservere seg mot noen av de mange nye direktivene som

etter hvert har kommet på området. Offentlige anskaffelser har heller ikke vært tema i Stortingets Europautvalg. Gjennomføringen av EU/EØS-reglene i norsk rett har i all hovedsak vært effektiv og grundig, og har vært støttet av et bredt politisk flertall. Derimot har det vært en viss debatt om hvor langt EØS-reglene skal suppleres med ytterligere nasjonale krav, og herunder om hvor langt under EØS-kravene de nasjonale terskelverdiene skal ligge.

I den senere tid har det vært en viss økende frustrasjon med det enkelte oppfatter som et unødig strengt og komplisert regelverk. Dette fremføres ofte som kritikk av EØS-avtalen, men ved nærmere ettersyn rammer kritikken i første rekke de supplerende norske reglene, som et enstemmig Storting har vedtatt.

Selv om den retstekniske gjennomføringen av anskaffelsesreglene i norsk rett har vært effektiv, er den løpende etterlevelsen en stor utfordring for offentlige innkjøpere sentralt og lokalt, og ikke minst i mindre etater og kommuner. Flere undersøkelser og granskinger, blant annet av Riksrevisjonen, avdekker hyppige brudd på regelverket, og stort rom for forbedring. Regelverkets karakter gjør at det også oppstår en rekke tvister i enkeltsaker, både som klagesaker i forvaltningen, klager til den særskilte Klagenemnden for Offentlige Anskaffelser (KOFA), saksanlegg for norske domstoler, og (i mindre grad) klager til ESA.

Sammenlignet med statsstøtteregele, er ESAs rolle i praksis beskjedent når det kommer til offentlige anskaffelser. I stedet er kontrollen på dette feltet i stor grad basert på privat håndhevelse, ved at leverandører som mener at reglene er brutt klager til forvaltningen eller til KOFA, eller reiser søksmål mot for norske domstoler med krav om erstatning eller stans av kontraktstildelingen. Omfanget av slike klage- og rettssaker har vært skarpt stigende de senere år. De håndteres og avsluttes i all hovedsak på nasjonalt plan – uten av ESA eller EFTA-domstolen kobles inn.

Arbeidet med å gjennomføre de offentlige anskaffelsene i henhold til regelverket, samt håndtere etterfølgende klager og rettssaker, har etter hvert fått et slikt omfang at dette i dag er den delen av EU/EØS-retten som beskjeftiger flest norske jurister i offentlig og privat sektor. Dette er et viktig eksempel på EØS-avtalen som «rettsliggjøring».

Den løpende utviklingen av anskaffelsesreglene i EU er av stor direkte og indirekte betydning for norsk rett og praksis. Samtidig gjør måten EU/EØS-reglene er gjennomført i norsk rett, og supplert med regler av rent nasjonal

karakter, at dette feltet i stor grad håndteres som et nasjonalt anliggende, og bare unntaksvis som et europarettslig. Det er også et betydelig nasjonalt handlingsrom med hensyn til hvor langt anskaffelsesreglene skal gjelde og hvordan de skal håndheves. Innenfor dette handlingsrommet pågår det for tiden en debatt i Norge, som nok vil fortsette i årene som kommer.

Norske myndigheter følger utviklingen av anskaffelsesreglene i EU nøye, er representert i enkelte komiteer og arbeidsgrupper under Kommissjonen, og gir innspill til reformforslag. Det er også et visst samarbeid med myndigheter i andre EU/EØS-land, ikke minst de nordiske. Hovedformålet med denne virksomheten er å være forberedt på de endringer som kommer.

15.6.2 Utviklingen av kravene til offentlige anskaffelser

Før EØS-avtalen var prosedyrene for offentlige anskaffelser i Norge kun regulert i interne instruksjoner, som påla forvaltningen visse forpliktelses til åpenhet og konkurranse, men som ikke hadde ekstern virkning og ikke ga leverandørene rettigheter. Det viktigste av instruksene var den såkalte REFSA (Regelverk for Statens anskaffelsesvirksomhet mv) fra 1978. I EF hadde man imidlertid allerede fra begynnelsen av 1970-tallet begynt å utvikle bindende regler på området, som en viktig konkretisering av de generelle prinsippene om åpen konkurranse og de fire friheter. I 1971 kom det første direktivet om bygge- og anleggskontrakter, i 1977 det første direktivet om offentlige varekjøp, og i 1992 et direktiv om kjøp av tjenester.

På det tidspunkt EØS-avtalen ble utformet tidlig på 1990-tallet, forelå det følgelig et omfattende og detaljert EU-regelverk om offentlige anskaffelser, og dette ble inntatt i sin helhet i EØS-avtalen. Det var ingen uenighet om at reglene hørte hjemme i avtalen, og ingen forhandlinger om sær løsninger. I tillegg til de relevante anskaffelsesdirektivene overtok man også en betydelig rettspraksis fra EU-domstolen på området, samt en rekke uttalelser fra Kommissjonen om hvordan regelverket skulle tolkes og praktiseres.

Som ledd i forberedelsene til EØS, ble det i februar 1989 nedsatt en særskilt «Arbeidsgruppe for offentlige innkjøp», bestående av representanter for berørte etater, som også innhentet uttalelser fra organisasjonene i næringsliv og arbeidsliv. Arbeidsgruppen avga tre rapporter (i 1990 og 1992) der den analyserte fordeler, ulemper og andre konsekvenser ved å knytte seg til EUs

anskaffelsesregler. Hovedkonklusjonen var at man var positiv til å overta EU-reglene om offentlige innkjøp, og mente at mange av virkningene av i større eller mindre grad ville gjøre seg gjeldende uansett norsk tilpasning til EU eller ikke.

I proposisjonen som presenterte EØS-avtalen for Stortinget våren 1992 ble de nye reglene om offentlige anskaffelser viet betydelig plass.⁸² Ikke minst ble de mulige økonomiske gevinstene ved økt eksport av varer og tjenester til offentlige myndigheter i andre land vektlagt. Ut fra en totalvurdering ble det lagt til grunn at en åpning av de offentlige innkjøpsmarkedene i EØS ville være til fordel både for norsk næringsliv og norsk offentlig sektor. En underliggende bekymring var om Norge ville åpne sine offentlige markeder uten å få tilsvarende rettslig og reell adgang til tilsvarende markeder i andre land, og dette sto sentralt under forhandlingene. Det samme gjorde særlige forhold knyttet til offshoresektoren. Det var mindre oppmerksomhet om hvilke virkninger det nye regelverket ville ha for offentlige anskaffelser internt i Norge.

Den politiske diskusjonen om innføringen av EU-reglene om anskaffelser fulgte de vanlige skillelinjene fra EØS-debatten mer generelt. Et bredt flertall uttalte seg positivt om reglene, og la særlig vekt på åpenhet, konkurranse og hensynet til økonomisk effektivitet.⁸³ Et mindretall (SV og Sp) var urolige for norske bedrifters konkurranseevne, og advarte mot å «gi avkall på sentrale virkemidler for å fremme sysselsetting, teknologiutvikling og distriktsutbygging». Standpunktene ble gjentatt da Stortinget kort tid etter gjennomførte anskaffelsesreglene i lovs form.⁸⁴

Den første loven om offentlige anskaffelser ble vedtatt i november 1992 og trådte i kraft i januar 1994. Dette var en kortfattet fullmaktslov. Med hjemmel i loven ble det så gitt en rekke forskrifter, som gjorde EU/EØS-direktivene ordrett til norsk rett. Samtidig gjennomførte man også WTO-avtalen om offentlige anskaffelser, Government Procurement Agreement (GPA), som Norge tilsluttet seg i november 1994.

Teknikken med å gjennomføre EØS-direktivene ordrett som norske forskrifter, uten retts teknisk tilpasning, gjorde at regelverket i første omgang fremsto som komplisert og lite enhetlig. Fra myndighetenes side ble det derfor tatt initiativ til en full revisjon. Resultatet ble en ny lov om

⁸² Se St.prp. nr. 100 (1991–92) kapittel 4.13, s. 20–21, 175–183.

⁸³ Se Innst. S. nr. 248 (1991–92) s. 68–69.

⁸⁴ Se Ot.prp. nr. 97 (1991–92) og Innst. O. nr. 18 (1991–92).

offentlige anskaffelser av 1999, som trådte i kraft i 2001. Med hjemmel i loven ble det gitt to omfattende forskrifter, en generell av 2001 og en spesiell av 2003 for forsyningssektoren (vann, energi, transport og telekommunikasjon).

Ved utformingen av disse forskriftene gikk man bort fra den tidligere teknikken med ordrett inkorporering av EØS-direktivene, og over til en måte å gjennomføre på som søker å innpasse reglene på en mest mulig enkel og enhetlig måte i norsk rett. Samtidig ble EØS-reglene supplert med en rekke regler av intern norsk opprinnelse, og forskriftene ble gitt anvendelse på en lang rekke anskaffelser som ikke er omfattet av EØS-retten, dels såkalte «uprioriterte tjenester» og dels ved at det ble gitt nasjonale terskelverdier langt under EØS-tersklene.

I 2004 reviderte EU på nytt sine anskaffelsesregler, og samlet dem i to sentrale direktiver. Som følge av dette ble det i 2006 gjort flere endringer i den norske loven av 1999, og det ble vedtatt to nye generelle forskrifter. Ytterligere endringer ble gjort i 2007, og for tiden pågår en ny gjennomgang av lov og forskrifter for å gjennomføre EUs håndhevingsdirektiv fra 2007.⁸⁵ Samtidig er nye revisjoner av regelverket i gang i EU, som Norge har avgitt innspill til. Utviklingen av anskaffelsesretten har pågått løpende siden EØS-avtalen ble inngått, og prosessen foregår fortsatt.

Den politiske uenigheten om anskaffelsesreglene fra 1992 avtok relativt raskt, og senere lovendringer og EU/EØS-tilpasninger har i all hovedsak vært enstemmig vedtatt på Stortinget. Under behandlingen av den nye loven i 1999 konstaterte saksordfører Kjell Opseth (Ap) at «det er nesten oppsiktsvekkjande at det er så brei politisk semje om denne saka som det er»,⁸⁶ og under gjennomføringen av nye EU-regler i 2006 uttalte Aud Hertzberg Kvalvik (SV) at «som saksordfører har det ikke vært mulig å avsløre noen form for uenighet i komiteen om denne saken».⁸⁷ Det har ikke vært forslag på Stortinget om å bruke reservasjonsretten mot nye anskaffelsesdirektiver, og så langt utvalget har kunnet se har det heller ikke vært konsultert om politisk kontroversielle anskaffelsessaker i Europautvalget. Derimot har det i noen saker vært uenighet om enkelte av de interne norske reglene som utfyller EU/EØS-reglene.⁸⁸

Gjennom EØS-avtalen har EFTA-statene overtatt EU-reglene om offentlige anskaffelser fullt ut,

og det er ingen særskilte EØS-unntak. I EU er dette feltet i hovedsak regulert gjennom direktiver, samt enkelte forordninger. Disse er løpende inntatt i EØS-avtalen, der de er samlet i Vedlegg XVI. Videre foreligger det en omfattende rettspraksis fra EU-domstolen, og Kommisjonen har avgitt flere formelle uttalelser om forståelsen av regelverket, som er relevant også ved tolkningen og praktiseringen av EØS-reglene.

I tillegg har anskaffelsesretten også utviklet seg på nasjonalt plan i Norge, gjennom supplerende nasjonale regler i lov og forskrift, rettspraksis fra norske domstoler, praksis fra det særskilte klageorganet Kofa, tolkningsuttalelser fra det ansvarlige departementet (FAD), samt andre kilder. Til sammen har dette gjennom snart 20 år vokst til å bli et eget rettsområde, av stor kompleksitet. Anskaffelsesretten er det ene området av EU/EØS-retten som i dag beskjeftiger flest norske jurister, mange av dem på heltid, som en egen spesialitet.

Når EU forbereder nytt regelverk på området er det tradisjon for at norske myndigheter avgir skriftlige innspill, slik man senest har gjort i den reformprosessen som nå pågår.⁸⁹ Innspillene har typisk karakter av faglige råd innenfor rammene av de løpende revisjonsprosessene, og det er ingen eksempler på at Norge har søkt å påvirke regelverket i mer radikal retning. I hvilken grad innspillene har innvirkning på EUs beslutningsprosesser er vanskelig å si. I 2005 tok Norge til orde mot planlagte reformer i reglene for håndhevelse av anskaffelsesretten, uten at det stoppet dem fra senere å bli vedtatt.

Selv om gjennomføringen av EØS-reglene om offentlige anskaffelser har foregått uten stor debatt, har det vært mer diskusjon om hvor langt de skal utfylles med mer vidtgående nasjonale regler. Debatten har særlig gått på de nasjonale terskelverdiene (se nedenfor), men etter hvert også andre aspekter. Den har tiltatt i de senere år, hvilket speiler en frustrasjon i deler av forvaltningen (særlig på kommunalt nivå) med det mange oppfatter som unødig kompliserte og firkantede regler. I 2010 tok utvalget som utredet gjennomføringen av EUs nye regler om håndhevelse av

⁸⁵ I juni 2006 ble et forslag fra opposisjonspartiene om å gi Konkurransetilsynet kompetanse i anskaffelsessaker nedstemt, og i desember 2007 ble regjeringens forslag om å stille krav til tariffestete lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter vedtatt mot opposisjonens stemmer.

⁸⁹ Se brev fra FAD til Kommisjonen av 15. april 2011, med norske innspill på 110 spørsmål som Kommisjonen har stilt til medlemsstatene. Se også brev av 9. mars 2011 fra handelsminister Trond Giske til Kommisjonen, der han ønsker den pågående reformen velkommen, og tar til orde for å gjøre regelverket enklere og mer fleksibelt.

⁸⁵ Se NOU 2010:2 *Håndhevelse av offentlige anskaffelser*.

⁸⁶ Jf. Ot.prp. nr. 22 (1998–1999) og Innst. O. nr. 27 (1998–1999).

⁸⁷ Jf. St.prp. nr. 2 (2006–2007) og Innst. S. nr. 60 (2006–2007).

anskaffelsesreglene dette opp til prinsipiell diskusjon, og et flertall konkluderte med at norsk lovgiver for fremtiden bør være varsom med å sette nye nasjonale krav, utover det EØS-retten krever. Rapporten foranlediget over hundre høringsuttalelser, som viser at dette er prinsippsspørsmål som oppfattes som svært aktuelle av mange etater, organisasjoner, bedrifter og andre aktører.⁹⁰

Partene i norsk arbeidsliv har vært aktive i diskusjonene om anskaffelsesreglene gjennom hele perioden siden tidlig på 1990-tallet. Det gjelder særlig NHO, som har fremstått som en sterk og aktiv forkjemper for å utvikle regelverket, og gi det så bred anvendelse som mulig. NHO har vært opptatt av å åpne markedet for offentlige anskaffelser for fri konkurranse, styrke de private leverandørenes rettslige stilling, og skjerpe kontrollen og sanksjonsapparatet. Allerede i 1997 tok NHO initiativ til Næringslivets forum for offentlige anskaffelser, er et rådgivende organ for innkjøpere og leverandører.⁹¹ NHO har også deltatt i utviklingen av regelverket på EU-nivå, og har i en periode hatt en av sine advokater som leder av arbeidsgruppen for offentlige anskaffelser i den europeiske arbeidsgiverorganisasjonen BUSINESSEUROPE, samt som medlem av Kommisjonens rådgivende komité for anskaffelser.

LO har ikke vært like gjennomgående engasjert i regelverket som NHO, men har generelt vært opptatt av at offentlige kontrakter ikke må lyses ut på vilkår som svekker faglige rettigheter og arbeidsmiljø. I de senere år har LO vært opptatt av at anskaffelsesreglene ikke må brukes på en måte som åpner for det man anser som «sosial dumping». LO var en aktiv medspiller da regjeringen i 2007 fikk vedtatt en lovendring som innebærer at det ved i alle offentlige kontrakter som utlyses må stilles krav om lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn standarden i tariffavtalene eller det som ellers er vanlig nivå i bransjen. Denne regelen er omstridd, og ESA mener at den er i strid med EU/EØS-retten.

I de senere år har Kommunenes Sentralforbund (KS) markert seg som kritisk til visse sider ved dagens anskaffelsesregime. KS kritiserer ikke først og fremst EU/EØS-reglene på feltet, men det forhold at reglene også er gitt anvendelse under EU/EØS-tersklene og for tjenester som ikke er omfattet av direktivene, samt at det tolkes og prak-

tiseres på en unødig tungvint, komplisert og firkantet måte, særlig for mindre kommunale innkjøp. KS er også bekymret for at kravet om utlysning legger begrensninger på fornuftig interkommunalt samarbeid.

15.6.3 Nærmere om forholdet mellom EØS-retten og intern norsk rett

Et særtrekk ved reglene om offentlige anskaffelser slik de har utviklet seg i Norge er kombinasjonen av EU/EØS-rett og nasjonal rett. Hovedstammen i regelverket er av EU/EØS-rettslig opprinnelse, og gjennomfører direktivene på området. Dette er så fra 1999 og utover supplert med utfyllende regler av rent norsk opprinnelse. Dels er det tale om mer detaljert regulering på flere felt, og dels har man gitt reglene videre anvendelse enn det EU/EØS-retten krever. Samlet sett har norsk lovgiver funnet grunn til å pålegge den offentlige forvaltningen anskaffelsesregler som er betydelig strengere enn det som følger av EØS-avtalen.

De tre viktigste områdene der nasjonal rett utfyller EØS-retten er:

1. Under EØS-tersklene
2. Uprioriterte tjenester
3. Håndhevelse og kontroll

I EØS-reglene er det inntatt «terskelverdier», som betyr at reglene bare får anvendelse på kontrakter over en viss størrelse. For kjøp av varer og tjenester er EØS-terskelen i dag på 1 million kroner for statlige etater og 1,6 millioner kroner for andre offentlige etater (kommuner, virksomheter m.m.). For bygg- og anleggskontrakter er EØS-terskelen 40,5 millioner kroner. Ved siden av dette har man så egne norske terskelverdier. Fra 1985 var det en terskel i de interne statlige instruksene på 150.000 kroner. Fra 2001 til 2005 var den generelle rettslige terskel på 200.000 kroner. Fra 2005 ble den hevet til 500.000, men slik at det er protokollplikt for alle anskaffelser over 100.000.

Differansen i terskelverdi innebærer at når statlige kontrakter mellom 500.000 og 1 million kroner, og kommunale kontrakter mellom 500.000 og 1,6 million kroner, lyses ut på konkurranse, så er det som følge av interne norske krav. Det samme gjelder bygge- og anleggskontrakter under 40,5 millioner.

Det betyr i praksis at en stor del av de (mindre) utlysningene, som særlig vekker frustrasjon og debatt i mange etater, skjer i henhold til norsk intern rett, ikke fordi EØS-avtalen krever det.

Den nasjonale terskelverdien har vært omdiskutert. I 2001 ble den satt til 200.000, men det ble

⁹⁰ Høringsuttalelsen og de mange innspillene er lagt ut på hjemmesiden til Forbruker- og administrasjonsdepartementet (FAD).

⁹¹ I samarbeid med Kommunenes Sentralforbund og Statens forvaltningstjeneste.

fra mange hold kritisert for å være for lavt. I 2005 hevet Bondevik II-regjeringen den til 500.000. Fra enkelte var det ønske om å sette den ytterligere opp, og i Soria Moria-erklæringen fra 2005 ble det uttalt at den nye rødgrønne regjeringen ville «øke terskelverdien for anbudskonkurranser ved offentlige innkjøp opp mot EU-nivå». I 2006 uttalte daværende ansvarlig statsråd Heidi Grande Røys (SV) at dette kanskje var forhastet, men snarere et mål på lang sikt. Dessuten ville man avvente en evaluering av grensen på 500.000. Denne ble gjennomført av firmaet Asplan Viak i 2008, og konkluderte med at en grense på 500.000 antakelig var økonomisk optimal. Etter dette avtok diskusjonen om høyere terskelverdi, og dette ble heller ikke gjentatt i Soria Moria II-erklæringen fra 2009. I den senere tid (høsten 2011) er det imidlertid tegn til at dette igjen vil kunne bli satt på den politiske dagsorden.

Det andre hovedområdet der norsk rett går vesentlig lenger enn EU/EØS-retten gjelder såkalte «uprioriterte tjenester», som omfatter bl.a. helse- og sosialtjenester, undervisning og yrkesutdanning, fritids-, kultur- og sportstjenester, hotell- og restaurantvirksomhet, transport og juridiske tjenester. Her setter EØS-retten ikke noe detaljkrav til anskaffelsesprosessen (uansett verdi). Det gjør derimot norsk rett.

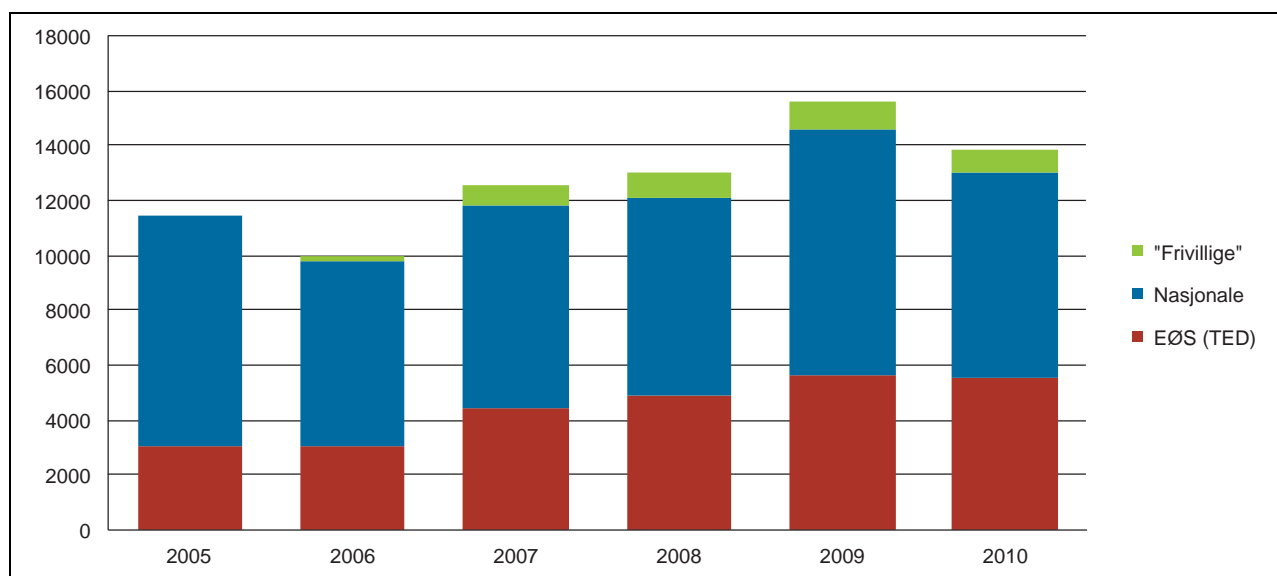
Rettsteknisk har norsk lovgiver håndtert sondringen mellom EØS-reglene og de norske reglene ved å dele Forskrift om offentlige anskaffelser av 2006 (FOA) i tre deler. Del I inneholder generelle prinsipper, definisjoner, avgrensninger m.m. Del II gjelder anskaffelser under EØS-terskelverdiene og uprioriterte tjenester, og Del III gjelder EØS-

anskaffelser. Del II og Del III er langt på vei likt utformet, men slik at reglene i Del II på enkelte punkter er mer fleksible. Anskaffelser som lyses ut kunngjøres på den norske Doffin-databasen, og hvis de omfattes av EØS-reglene i tillegg også på den europeiske TED-databasen. Det som kunngjøres er for det første selve konkurransen, og for det andre den senere kontraktstildelingen.

På denne måten kan man få en oversikt over hvor mange av de anskaffelsene som relaterer seg til henholdsvis EØS-reglene og de rent norske reglene. Av det totale antallet kunngjøringer, var ca. 40 prosent i 2009 etter EØS-krav, og ca. 60 prosent etter norske krav, samt en del frivillige kunngjøringer. Statistikk på dette er tilgjengelig fra 2005.

Figur 15.11 viser alle kunngjøringer, både av konkurransen og den etterfølgende kontraktstildelingen. Hvis man kun ser på antallet konkurranser som lyses ut, var andelen i 2009 ca. 30 prosent etter EØS og ca. 70 prosent etter norske regler. Forskjellen skyldes at det er flere tildelinger enn konkurranser som må lyses ut i EU/EØS-området.

Håndhevelse og kontroll er det tredje hovedområdet der nasjonale anskaffelsesregler supplerer EU/EØS-retten. I utgangspunktet er det opp til nasjonal lovgiver å bestemme hvordan reglene skal håndteres på nasjonalt plan av forvaltning og domstoler. Etter hvert har EU/EØS-retten oppstilt en rekke krav til hvordan dette skal skje. Disse ble skjerpet inn i et nytt «håndhevelsesdirektiv» fra 2007, som for tiden er under gjennomføring i norsk rett. Fortsatt er det imidlertid betydelig nasjonal valgfrihet, ikke minst organisatorisk – om man velger å opprette egne administrative



Figur 15.11 Kunngjøringer av offentlige anskaffelser 2005–2010

Kilde: Difi.

kontrollorganer for anskaffelsessaker eller overlater det til domstolene. Her har Norge valgt en blandet modell, som beskrevet nedenfor.

I perioden fra 1992 til i dag har det vært en dobbel dynamikk på anskaffelsesområdet. For det første har EU utviklet sitt regelverk, gjennom en kontinuerlig prosess, og disse endringene er løpende inntatt i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett. For det andre har norsk lovgiver i tillegg stadig videreutviklet de supplerende norske reglene. Utviklingen i perioden har gått én vei – mot et stadig strengere og mer omfattende og detaljert regelverk.

Hvor langt denne utviklingen bør fortsette er omstridt. De som mener at den bør gjøre det peker på at det fortsatt er betydelige mangler både ved regelverket og måten det etterleves på. Andre mener at utviklingen har gått langt nok, og kan hende for langt, og at regelverket må bli enklere og mer fleksibelt. Denne debatten går både på EU-nivå og i Norge. I EU er det for tiden i gang en reformprosess, og Kommisjonen har sendt ut en grønnbok, som foreslår en del reformer, men ingen drastiske endringer. Norge har gitt høringsinnspill til prosessen, og blant annet argumentert for at regelverket bør bli noe mer fleksibelt.

I Norge er debatten for tiden særlig knyttet til prosessen med gjennomføring av EUs håndhevelsesdirektiv fra 2007. I det offentlige utvalget som nylig avga NOU 2010:2 om dette går et bredt flertall inn for at Norge må implementere EØS-avtalens krav lojalt, men at man samtidig må benytte det nasjonale handlingsrom som finnes, og for fremtiden være forsiktig med å bygge ut ytterligere nasjonale krav, utover de EU/EØS-retten stiller. Flertallet avslutter med følgende overordnede refleksjon:

«Flertallet vil understreke at det ser anskaffelsesretten som et viktig rettsområde, av stor samfunnsmessig betydning. Utviklingen av rettslige krav til offentlige anskaffelser har de siste seksten årene bidratt til mer effektiv ressursbruk i offentlig sektor, på en måte som sparer fellesskapet for store utgifter og som har gjort det offentlige innkjøps-systemet mer profesjonelt og rasjonelt. Dette har også en positiv effekt på samfunnsøkonomien og markedet generelt. Samtidig vil flertallet påpeke at anskaffelsesretten fortsatt er et ungt rettsområde, som har utviklet seg raskt de siste seksten årene, og som fortsatt i noen grad er i støpeskjeen. Så langt har utviklingen i all hovedsak gått én vei – mot et stadig mer omfattende regelverk og stadig strengere krav. Etter flertallets syn er tiden nå kommet for å konsolidere, og for en mer balansert

tilnærming til hvordan regelverket videre skal utvikles.»⁹²

Håndhevelsesutvalgets prinsipielle diskusjon av anskaffelsesrettens utvikling er tatt opp i flertallet av de over hundre høringsinnspillene som har kommet, som viser at dette er en debatt som de berørte offentlige og private aktører oppfatter som sentral.

15.6.4 Etterlevelse og kontroll med anskaffelsesreglene

Anskaffelsesreglene retter seg mot offentlige myndigheter, og pålegger dem å følge faste prosedyrer hver gang de skal kjøpe inn varer og tjenester. Reglene er sektorovergripende og gjelder for alle deler av forvaltningen, og på alle nivåer – statlig, fylkeskommunalt og kommunalt. Både ordinær forvaltning og offentlig næringsvirksomhet er omfattet. For forvaltningen er dette det mest omfattende og detaljerte generelle regelverk de forholder seg til – og mange vil nok også mene det mest krevende.

Det politiske og faglige ansvaret for anskaffelsesreglene har gjennom årene vært flyttet mellom flere departementer, men ligger nå i Forbruker- og administrasjonsdepartementet (FAD). Det er over tid opparbeidet betydelig institusjonell kompetanse. FAD har en egen hjemmeside for offentlige anskaffelser, der man blant annet finner uttalelser om forståelsen av regelverket, samt en praktisk veileder, som løpende oppdateres. Videre er Direktoratet for Forvaltning og IKT (DIFI) gitt oppgaver med å bistå forvaltningen i etterlevelsen av reglene.

Etterlevelsen av regelverket skjer i den enkelte etat, sentralt og lokalt. Her er det store variasjoner – fra etater med egen innkjøpsavdeling som driver med dette på heltid, til små enheter, der én person foretar innkjøp som en mindre del av sine arbeidsoppgaver.

Hvor effektivt regelverket etterleves kan diskuteres, og beror på hvilken standard som legges til grunn. Hovedbildet er at EØS-reglene (supplert med norske regler) er effektivt gjennomført i norsk rett, og etterleves løpende i alle deler av norsk forvaltning. I løpet av perioden fra 1994 til 2011 har det skjedd en stor omstilling på alle nivåer av norsk forvaltning, som generelt har medført en profesjonalisering og effektivisering av prosessene for offentlige innkjøp av varer og tjenester. Komparativt sett er det grunn til å anta at Norge ligger relativt langt fremme i gjennomføringen av anskaffelsesreglene,

⁹² Jf. NOU 2010:2 *Håndhevelse av offentlige anskaffelser*, s. 223.

sammenlignet med andre EU- og EFTA-stater, ikke minst i elektronisk utlysning.

Samtidig er det ikke vanskelig å finne eksempler på at regelverket brytes i enkeltsaker. Antallet klagesaker og rettslige tvister er stadig stigende (se nedenfor), og generelle undersøkelser og stikkprøver viser gjerne betydelige problemer med etterlevelsen. I 2010 foretok Riksrevisjonen en større gransking av 32 offentlige virksomheter, og avdekket 616 tilfelle der reglene ikke var fulgt.⁹³ Den vanligste feilen av at det ikke ble lyst ut konkurranse i det hele tatt (såkalt ulovlig direkteanskaffelse). Samtidig som Riksrevisjonen er kritisk til regelbruddene, påpeker den også at lave beløpsgrenser kombinert med omfattende krav til gjennomføringen kan være en medvirkende årsak til den manglende etterlevelsen.

Kontrollen med etterlevelsen av reglene skjer dels nasjonalt og dels overnasjonalt. Etter EU/EØS-retten står nasjonal lovgiver relativt fritt med hensyn til hvordan håndhevingen skal organiseres, og herunder om den skal legges til særskilte klageorganer eller til de ordinære domstolene. Norge har valgt en blanding.⁹⁴ Systemet er basert på privat initiativ, og dersom man ønsker en bindende avgjørelse må sak anlegges for domstolene. Slike saker anlegges typisk av leverandører som ikke har fått kontrakten, og som krever tildelingen stanset eller erstatning. I de senere år har det vært et betydelig antall slike rettssaker for norske domstoler, og tendensen er fortsatt økende. Det er imidlertid sjelden at tildelinger stanses, og i den grad det gis erstatning har beløpene så langt som oftest vært beskjedne.

I 2003 ble domstolskontrollen supplert med en særskilt Klagenemnd for offentlige anskaffelser (KOFA). KOFA kan som hovedregel bare avsi rådgivende uttalelser,⁹⁵ men ordningen har vist seg å være et effektivt lavterskeltilbud, med stor praktisk og preventiv betydning. Siden starten har KOFA fått inn mellom 150–250 klager i året, og i 2010 var tallet over 350. Det samme året påviste KOFA regelbrudd i nærmere 200 saker.

⁹³ Jf. Dokument nr. 3:6 (2010–2011) Riksrevisjonens undersøkning av årsaker til at statlige verksemder ikkje etterlever regelverket for offentlege anskaffingar.

⁹⁴ Dette er for tiden under utredning og debatt, som følge av gjennomføringen av EU-direktiv 2007/66 – se NOU 2010:2 Håndhevelse av offentlige anskaffelser, og Prop. L 12 (2011-12).

⁹⁵ Fra 2007 har KOFA også hatt formell kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr ved ulovlige direkte anskaffelser, og dette har til nå vært gjort i 25 saker (januar 2011). Et bredt flertall i utvalget som avga NOU 2010:2 har foreslått å oppheve denne kompetansen, og rendyrke KOFA som et rådgivende organ.

Kontroll med forvaltningens etterlevelse av anskaffelsesreglene er også en naturlig del av kontrolloppgavene for Riksrevisjonen og kommunerevisjonene, og dette har i praksis tiltatt i de senere år. Riksrevisjonen har lenge løpende rapportert om manglende etterlevelse i sine generelle rapporter, og i 2010 ble det gjennomført en større undersøkelse. Også en rekke kommunerevisjoner har i de senere år trappet opp sin kontroll med anskaffelsesreglene.

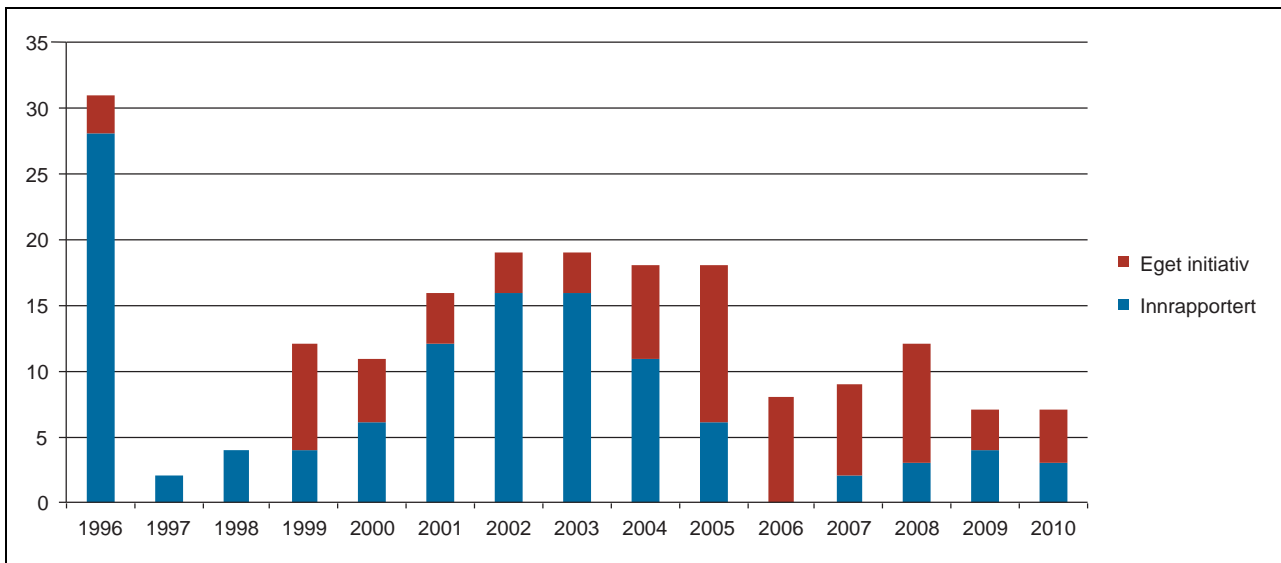
Måten de nasjonale norske kontrollordningene fungerer, viser hvordan EØS-regler og norske regler supplerer hverandre på dette feltet, og hvordan EØS-retten i praksis er internalisert. I den typiske klagesaken er det sjelden nødvendig å problematisere om de regler som er brutt følger av EØS-avtalen eller ikke, og ofte nevnes ikke dette i det hele tatt – annet enn der det unntaksvis vises til særlige EU/EØS-kilder (rettspraksis fra EU-domstolen m.m.). En betydelig del av KOFAs virksomhet er i realiteten kontroll med EØS-forpliktelser, men det trekkes sjelden frem. Og i rapporten som Riksrevisjonen avga i februar 2011 er EØS-dimensjonen ikke nevnt, til tross for at en rekke av sakene som avdekkes i realiteten innebærer brudd på EØS-avtalen.

EFTAs overvåkningsorgan (ESA) er også pålagt å føre kontroll med hvordan nasjonale myndigheter i EFTA-statene etterlever anskaffelsesreglene, og det kan skje både etter klage og som gransking på eget initiativ. Sammenlignet med de nasjonale kontrollordningene er ESAs rolle på dette området imidlertid beskjeden. Antallet norske anskaffelsessaker i ESA har siden starten vært som vist i Figur 15.12.

Oversikten viser kun hvor mange saker som har vært behandlet, og sier ikke noe om utfallet. Mange av sakene er avsluttet uten kritikk. Den aller første tiden etter 1994 var det relativt mange klager, men så sank antallet kraftig, før det igjen tok seg noe opp på begynnelsen av 2000-tallet. Fra 2003 er det en markant nedgang i antallet klagesaker til ESA. Dette har utvilsomt sammenheng med at KOFA trådte i kraft det samme året, samt også veksten i nasjonale rettssaker og revisjonssaker.

De anskaffelsessakene ESA har behandlet, har sjelden vært politisk kontroversielle. Til nå har det heller ikke hendt at ESA har hatt grunnlag for å trekke Norge inn for EFTA-domstolen på dette feltet. EFTA-domstolen har heller ikke fått spørsmål om dette fra norske domstoler, og har følgelig ikke behandlet noen norske saker om offentlige anskaffelser.⁹⁶

Hovedbildet er at ESAs kontroll med anskaffelsesreglene spiller en relativt beskjeden rolle, og at dette feltet i stedet i hovedsak håndheves gjen-



Figur 15.12 Klagesaker for ESA om offentlige anskaffelser (1996–2010)

Kilde: ESA 2011 (oversikten viser bare norske saker).

nom nasjonale kontrollordninger – domstolene, KOFA, Riksrevisjonen og kommunerevisjonene. Disse institusjonene driver i realiteten i betydelig grad EØS-kontroll, men det er sjelden den vinkles som dette.

Selv om ESA behandler relativt få individuelle klagesaker på dette feltet, hender det at man får opp anskaffelsesspørsmål av mer generell og prinsipiell karakter. Et godt eksempel på dette var da ESA i juni 2010 behandlet spørsmålet om offentlige norske oppdragsgivere etter EU/EØS-retten kan velge å invitere utelukkende ideelle organisasjoner til å gi tilbud på helse- og omsorgskontrakter. Den konkrete saken gjaldt barneverntjenester, og ble bragt inn for ESA av to kommersielle aktører som anså seg forbigått. I vedtaket ga ESA norske myndigheter fullt medhold, og viste til at EU/EØS-retten ikke er til hinder for å prioritere ideelle organisasjoner ved tildeling av kontrakter innen sosialsektoren, så lenge dette skjer på en åpen og ikke-diskriminerende måte.⁹⁷

For tiden verserer det en politisk kontroversiell ESA-sak om den norske forskriften fra 2008 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, som er hjemlet i en ny § 11a i lov om offentlige anskaffelser. Den nye regelen ble vedtatt som ledd i regjeringens Tiltakspakke mot sosial dumping, og

pålegger alle offentlige oppdragsgivere å ta inn en klausul i kontrakter som lyskes ut om bygg, anlegg og tjenester om at leverandøren må sikre lønns- og arbeidsvilkår på linje med det som følger av tariffavtale eller vanlig norsk praksis på feltet. ESA mener at dette strider mot EU/EØS-retten, som tolket av EU-domstolen i Ruffert-dommen fra 2008. Prosessen har pågått i flere år, og i juni 2011 avgav ESA en såkalt grunngitt uttalelse (reasoned opinion) som er siste skritt før saken eventuelt bringes inn for EFTA-domstolen.⁹⁸ Norge har sendt et svarbrev til ESA i saken, og indikert at man utfører visse justeringer for å blidgjøre ESA. Derimot ønsker ikke norske myndigheter å endre essensen i lovgivningen.⁹⁹ Det er uklart om endringene blir vurdert som tilfredsstillende av ESA. I mellomtiden har norske myndigheter i november 2011 henvendt seg til EU-aktører i Brussel og det Nordiske Ministerråd for støtte i saken.¹⁰⁰

Nærmere om graden av etterlevelse

Dersom man ser alle kontrollordningene på anskaffelsesfeltet under ett – ESA, KOFA, norske domstoler, Riksrevisjonen, kommunerevisjonene

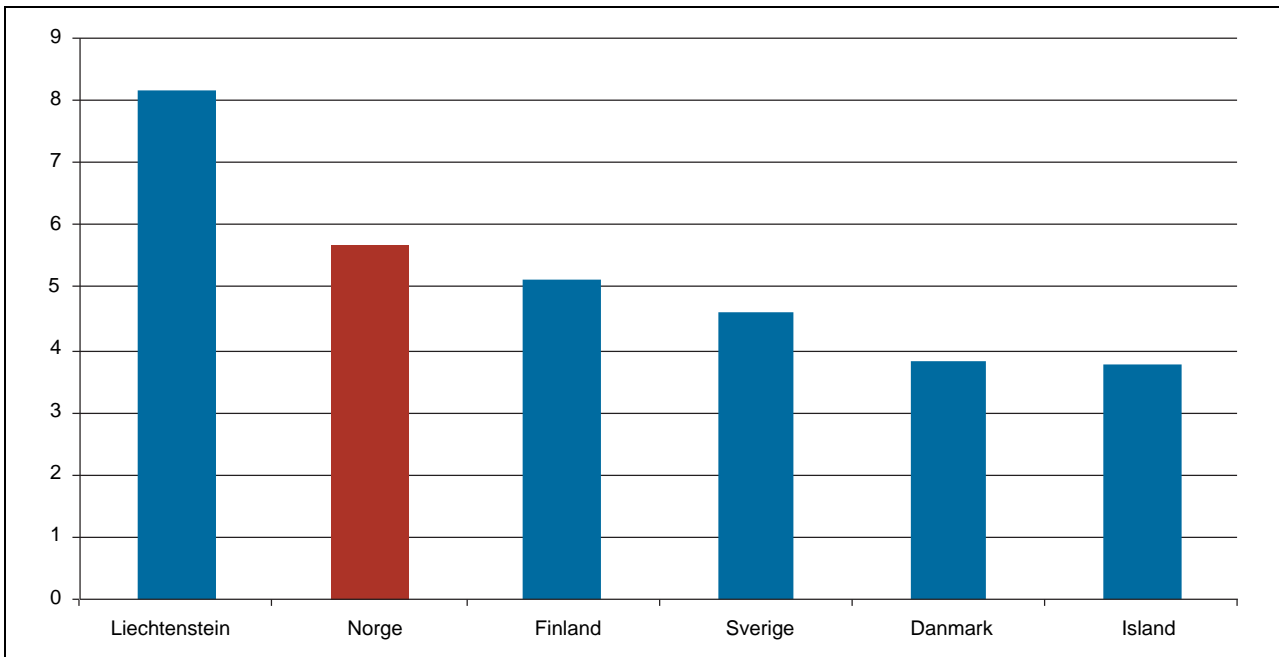
⁹⁶ Derimot er det en relativt omfattende rettspraksis fra EU-domstolen på dette området, som er direkte relevant også for tolkningen av EØS-avtalen, og som det ofte vises til ved praktiseringen av reglene i Norge. Det samme gjelder meddelelser fra Kommisjonen (soft law) om hvordan den ser på utvalgte prinsippsspørsmål.

⁹⁷ Se ESAs vedtak 248/10 av 21. juni 2010.

⁹⁸ Se ESAs grunngitte uttalelse av 29. juni 2011, og nærmere i kapittel 16.6.4.

⁹⁹ Arbeidsdepartementet (2011) *Response from the Norwegian Government to the EFTA Surveillance Authority's reasoned opinion – Regulation No. 112/2008 on pay and working conditions in public contracts*, brev, 15.11.11.

¹⁰⁰ Arbeidsdepartementet (2011) *Ber om drakhjelp fra nordiske kolleger*, nyhet, 21.11.11; Arbeidsdepartementet, (2011) *Bjurstrøm i Brussel om lønns- og arbeidsvilkår*, nyhet, 30.11.11.



Figur 15.13 Sammenligning TED-notifikasjoner per 1000 person (okt. 05 – jan. 11)

Kilde: Tenders Electronic Daily (TED).

– tegner det seg et bilde av et rettsområde som for det første er relativt omfattende kontrollert, og for det andre under rask utvikling.

Hva gjelder kontrollens karakter, er den i hovedsak basert på privat klage – med unntak av Riksrevisjonen og kommunerevisjonene. ESA kan ta opp saker på eget initiativ, men gjør det sjelden. Ellers er det private – i praksis leverandører som ikke har fått tildelt kontrakt – som må bringe sakene opp, enten som klage til KOFA eller ESA, eller som søksmål. Fra enkelte hold (særlig NHO) er det uttrykt bekymring for at insentivene for å klage er for svake, og at det gjør at alvorlige regelbrudd ikke avdekkes. Det gjelder særlig de gangene offentlige etater foretar innkjøp uten i det hele tatt å lyse ut («ulovlig direkteanskaffelse»), slik at det ikke finnes noen direkte involverte konkurrenter. Det vises også til at mange bedrifter vegrer seg for å gå til klagesak mot store statlige og kommunale innkjøpere som de trenger å ha et godt forhold til. På den annen side er det andre som mener at regelverket inviterer til mange useriøse klager, der nystartede og uerfarne bedrifter bevisst bruker klagemulighetene for å skaffe seg tilgang til konkurrentenes forretningskonsepter og priser.

Ser man på antallet regelbrudd som til sammen avdekkes gjennom de forskjellige kontrollordningene, har det økt raskt de senere år, og kurven er fortsatt bratt stigende. Dersom dette bare er toppen av isfjellet, som mange hevder, er

realiteten at dette er et regelverk som offentlige etater har problemer med å etterleve fullt ut.

Praksis viser at regelbrudd forekommer i alle deler av offentlig sektor, sentralt og lokalt. Sakene dreier seg om de fleste former for anskaffelser – lokal renovasjon, kraftleveranser, vikarbyråtjenester, kjøp av IT-utstyr og programvare, prosjekterings- og byggeoppdrag, vedlikehold, konsulent-tjenester, pensjonsforsikringer, forsvarsmateriell osv. De vanligste overtredelsene er ulovlige direkteanskaffelser og feil ved konkurransegrunnlaget, utvelgelsen av kvalifiserte anbydere og tildelingen av kontrakter. Oppdeling av oppdrag for å komme under anbudsgrensene har vært en annen overtredelse. Ved revisjonskontrollen har det også ofte blitt grepet fatt i manglende eller mangelfull føring av anskaffelsesprotokoll, som skal dokumentere prosessen og vise at man har vurdert ulike tilbydere og innhentet priser på forhånd. Noen saker viser brudd på både statsstøtte- og anskaffelsesreglene, som når kommuner har overdratt eiendom på gunstige vilkår til selskaper som samtidig har fått i oppdrag å bygge og eventuelt drive bestemte innretninger for kommunene.

Det er altså et område der både EØS-reglene og de supplerende norske reglene brytes relativt ofte. Regelbruddene er av svært ulik karakter og grovhet – fra ren korrupsjon i noen få tilfelle, gjennom varierende grader av kritikkverdige opptreden, til unnskyldelig villfarelse om et

komplisert regelverk, eller ønske om å spare tid og ressurser.

Selv om anskaffelsesreglene brytes ofte i Norge, er det ikke av den grunn gitt at norske myndigheter er dårligere på dette området enn sine kolleger i andre EU/EØS-land. Noen skikkelige komparative undersøkelser av dette foreligger ikke så langt utvalget vet. Men det er liten grunn til å tro at norske offentlige oppdragsgivere skiller seg vesentlig ut i negativ retning – antakelig snarere tvert imot. Poenget er heller at dette er et regelverk som er så detaljert og komplisert at det alltid vil være en del saker der det ikke følges fullt ut.

Det viktigste ut fra formålet med anskaffelsesreglene er at offentlige kontrakter lyses ut, slik at det blir åpenhet og konkurranse. Her foreligger det tall fra 2005 til i dag for hvor mange utlysninger som kunngjøres fra hvert enkelt land i den felles europeiske TED-databasen, i henhold til EU/EØS-rettens krav. Tallene viser at det i perioden fra oktober 2005 til utløpet av januar 2011 ble lyst ut 27.268 norske offentlige kontrakter. Tilsvarende tall var 21.119 fra Danmark, 27.364 fra Finland, og 42.895 fra Sverige. Bryter man dette opp på antallet innbyggere, og legger til Island og Liechtenstein, er bildet som vist i Figur 15.13.

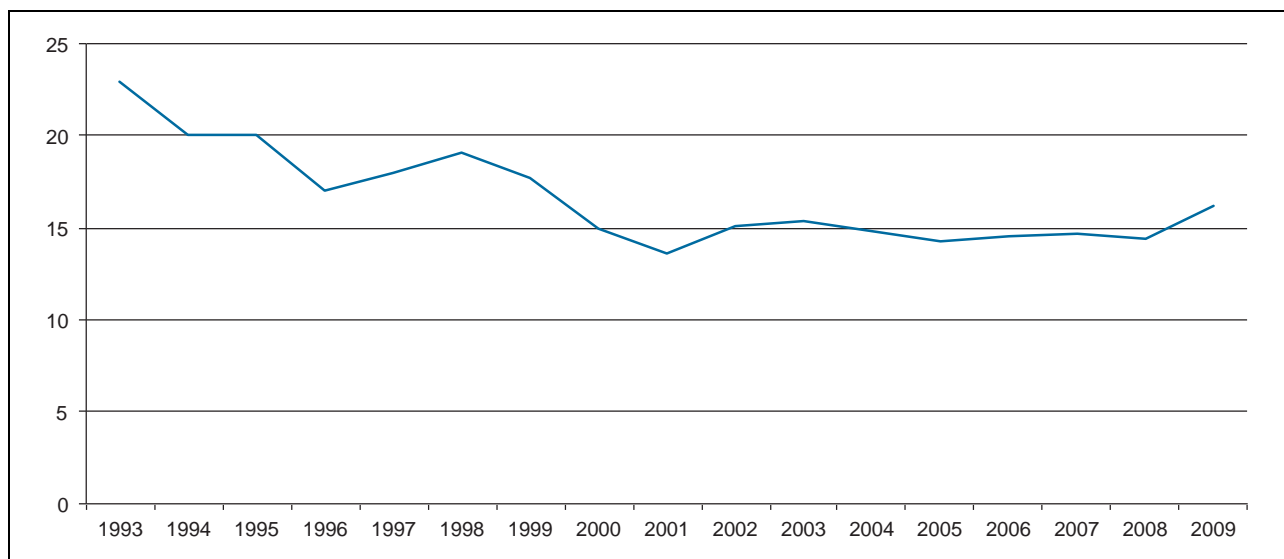
Som oversikten viser, ligger Norge i forhold til innbyggertall noe over de andre fire nordiske landene i antall TED-notifikasjoner. Dette kan tyde på at Norge komparativt sett etterlever anskaffelsesreglene effektivt.

15.6.5 Økonomiske sider ved anskaffelsesreglene

Markedet for offentlige anskaffelser i Norge var i 1993 på 187 milliarder kroner, og utviklingen i nominelle tall viser en ganske jevn stigning, til 386 milliarder kroner i 2009. I faste priser er utviklingen beskjeden. I andel av BNP har verdien av de offentlige anskaffelsene gått ned i den perioden EØS-avtalen var virket, hvilket viser at veksten på området har vært lavere enn den økonomiske utviklingen ellers. Noe av denne effekten kan imidlertid skyldes at viktige deler av offentlig forvaltning er omdannet til selskapsform, og derfor i betydelig grad forsvinner ut av statistikken.

Andelen av BNP som brukes på offentlige anskaffelser er ikke spesielt høy i Norge, sammenlignet med andre europeiske land. I det store flertallet av EU-land ligger andelen mellom 15 og 20 prosent, med et gjennomsnitt for EU27 i 2009 på 19,4 prosent. I det samme året lå andelen i Norge på 16,2 prosent, som altså var godt under gjennomsnittet i EU. Samtidig må det ses i sammenheng med at Norges BNP er meget høyt. Markedet for offentlige anskaffelser i Norge er følgelig komparativt sett større enn oversikten i Figur 15.15 kan tyde på.

Ikke alle offentlige anskaffelser lyses ut til konkurranse, verken etter EU/EØS-retten eller nasjonal rett. For det første er det en stor andel anskaffelser som faller under de såkalte terskelverdiene, og selv om de fortsatt kan lyses ut «frivillig» skjer dette bare i begrenset grad. For det andre er det en rekke viktige anskaffelser som



Figur 15.14 Offentlige anskaffelser som prosent av BNP i Norge (1993–2009)

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

ikke omfattes av regelverket, som for eksempel utgifter til leie av fast eiendom. For det tredje er enkelt sektorer helt eller delvis unntatt, i Norge av særlig betydning olje- og gasssektoren.

Det føres ingen løpende oversikt i Norge over verdien av de offentlige anskaffelsene som lyses ut i henhold til regelverket, og dette er til nå ikke kartlagt i norsk økonomisk forskning. Reelle tall er også vanskelig å fremskaffe av flere grunner, blant annet fordi de fleste kunngjøringer av kontrakter som tildeles ikke angir kontraktsverdi. Det foreligger følgelig ikke tall på hvor stor andel av det totale markedet for offentlige anskaffelser på 386 milliarder (i 2009) som lyses ut på konkurranse, og det er heller ikke kjent hvor stor del av dette igjen som omfattes av EØS-avtalen.

I EU foreligger det derimot beregninger av hvor stor andel av de totale offentlige anskaffelsene som lyses ut i henhold til EU-retten. Disse viser store variasjoner mellom de 27 medlemsstatene, fra 6,5 prosent i Nederland til 73 prosent i Kypros.¹⁰¹ Det er stor usikkerhet knyttet til tallene. For de tre nordiske landene ligger andelen i de senere år imidlertid ganske fast i overkant av 20 prosent (Danmark 22, Finland 25 og Sverige 21 prosent i 2009).

Det er grunn til å anta at andelen i Norge ligger omtrent på samme nivå. Og i så fall kan det antas at verdien av de offentlige anskaffelser som ble lyst ut som følge av EØS-avtalen i 2009 var på ca. 80 milliarder kroner. Dette tallet er beheftet med stor usikkerhet, men indikerer at det bare er en relativt begrenset del av det store markedet for

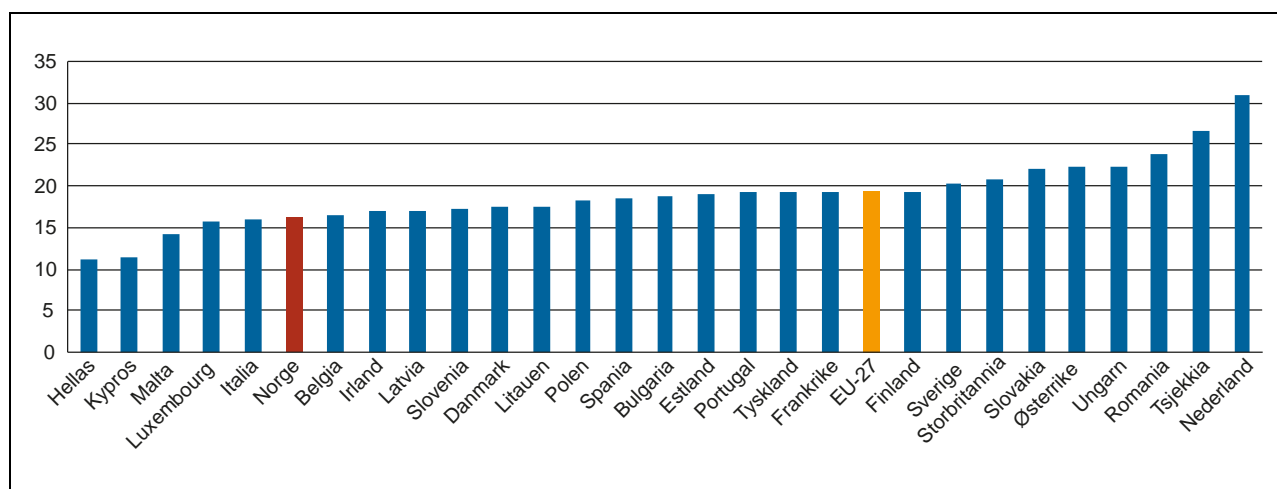
offentlige anskaffelser som lyses ut som følge av EU/EØS-retten.

Et annet forhold som er lite kartlagt i Norge er i hvilket omfang reglene om offentlige anskaffelser har ført til økonomiske besparelser for fellesskapet. Her ble det allerede i 1997 påpekt at teorien på området var utilstrekkelig og at det nesten ikke fantes empirisk forskning.¹⁰² Det er fortsatt tilfelle i dag – fjorten år senere. Til tross for den omfattende rettslige og administrative debatten om offentlige anskaffelser har det vært gjort lite økonomisk forskning på området, og uttalelser om reglens betydning synes i hovedsak å være basert på antagelser, eller på utenlandske studier. Disse varierer imidlertid svært.

Utvalget har søkt å kartlegge sentrale undersøkelser i andre land. De angir svært ulike tall, og viser store forskjeller mellom ulike sektorer. I noen undersøkelser fra USA, England og Australia finner man effektivitetsgevinster helt opp mot 30–40 prosent i deler av forvaltningen. Ifølge Cecchini-rapporten om EUs indre marked fra 1988 ville leveransene til offentlig sektor generelt kunne bli 2,5 til 5 prosent billigere ved konkurranseutsetting. I en større undersøkelse fra Europe Economics til Kommisjonen i 2006 heter det at direktivene har ført til reduksjon i kontraktspriser med mellom 2,5 og 10 prosent, og at innkjøpere rapporterer gjennomsnittlig 5–8 prosent innsparing. Ifølge en undersøkelse fra den danske Konkurrencetilsynet i 2009 var gjennomsnittlig besparelse som følge av konkurranse om offentlige anskaffelser i hele EU på 8 prosent, mens effekten i Danmark kun ble beregnet til 4 prosent (med

¹⁰¹ Kommisjonen (2010).

¹⁰² Se NOU 1997:21 *Offentlige anskaffelser*, s. 32–33.



Figur 15.15 Offentlige anskaffelser som prosent av BNP (2009)

Kilde: Statistisk Sentralbyrå og Kommisjonen, (2010) Public Procurement Indicators 2009, publisert av Kommisjonens DG Indre Marked 11.11.2010.

store sektorvariasjoner). Om tilsvarende tall gjelder for Norge er ikke kjent, da dette ikke er undersøkt og beregnet.

Da EØS-reglene om offentlige anskaffelser ble innført tidlig på 1990-tallet, var den politiske debatten i stor grad opptatt av grensekryssende effekt. På den ene siden fremhevet man muligheten for norsk næringsliv til å konkurrere om salg av varer og tjenester til offentlige myndigheter i EU-statene. På den annen side var enkelte bekymret for hvor stor del av det norske offentlige markedet utenlandske bedrifter ville overta. Senere har dette spørsmålet vært lite fremme i norsk debatt.

I en større undersøkelse som Kommisjonen innhentet i 2011 er den grensekryssende effekten av anskaffelsesreglene nå kartlagt i hele EU/EØS, basert på hvor mange av kontraktene som lyses ut i den felles databasen TED som går til selskaper i andre land, og hvor stor verdi disse har.¹⁰³ Undersøkelsen viser at 4,7 prosent av de norske innkjøpene som lyses ut i TED går til selskaper i andre EU/EØS-land, og at dette utgjør 6,8 prosent av de totale innkjøpenes verdi. Tilsvarende tall for Danmark er 3,7 prosent av innkjøpene og 6,8 prosent av verdien, og for Sverige 3,1 prosent av innkjøpene og 6,7 prosent av verdien. I hele EU/EØS er snittet 1,6 prosent av innkjøpene og 3,5 prosent av verdien. For perioden 2007–2009 gikk 387 offentlige kontrakter til selskaper i andre EU/EØS-land, til en samlet verdi av ca. 2,4 milliarder kroner. De fleste gikk til tyske, svenske og danske selskaper. I tillegg gikk 1871 kontrakter til norske selskaper som er heleid av utenlandske selskaper, til en samlet verdi av ca. 4 milliarder kroner.

Undersøkelsen målet også hvor mange offentlige kontrakter norske selskaper har vunnet i utlandet som følge av utlysning i TED. Her var tallet i treårsperioden 2007–2009 på 255 kontrakter, som tilsvarer 3,1 prosent av antall kontrakter som i perioden ble gitt ut i Norge. Dette er omtrent samme forhold som Danmark (2,9 prosent og 268 kontrakter), men langt mer enn Sverige (1,3 prosent og 229 kontrakter). EU/EØS-snittet ligger på 1,6 prosent.

Undersøkelsen viser for det første at den grensekryssende effekten av anskaffelsesreglene i Norge ligger over EU/EØS-gjennomsnitt, hvilket er naturlig i en liten og åpen økonomi. For det andre viser det at effekten uansett er beskjeden.

Selv for de offentlige kontraktene som lyses ut i den europeiske TED-databasen, går langt de fleste fortsatt til nasjonale selskaper. Reglene om offentlige anskaffelser har først og fremst betydning som rammeverk for det nasjonale markedet.

Et annet spørsmål som har vært lite kartlagt er de direkte og indirekte omkostningene ved anskaffelsesreglene. Anskaffelsesreglene innebærer at offentlige innkjøpere pålegges omfattende prosessuelle forpliktelser som private innkjøpere ikke har, og dette har selvsagt en kostnadsside. Dette var inntil nylig ikke skikkelig undersøkt. I en annen rapport innhentet av Kommisjonen i 2011 er imidlertid også dette kartlagt.¹⁰⁴ Her blir Norge og Tyskland trukket frem som de landene der prosessene knyttet til offentlige tilbud er mest kostbare. Rapporten viser at for de norske innkjøpene som er kunngjort i TED er 4,1 prosent av deres verdi brukt på administrasjon av konkurransen. Dette er ikke langt unna Sverige med 3,8, men betydelig høyere enn i Danmark med 1,8 prosent. EU/EØS-gjennomsnittet ligger på 1,4 prosent.

Rapporten viser at man i Norge (og Tyskland) bruker langt mer ressurser på å gjennomføre offentlige anskaffelser enn det som er vanlig i resten av EU/EØS. Det kan skyldes flere forhold – herunder at man er grundigere og mer nøyaktige. Men det kan også leses som indikasjon på at norske myndigheter har gått lenger enn nødvendig i å følge alle detaljer i det omfattende regelverket til punkt og prikke.

Rapporten viser også at det er svak sammenheng mellom utlysningens verdi og kostnader knyttet til administrasjon. Dette betyr at administrasjon av utlysingsprosessen vil være en større del av utgiftene for mindre innkjøp enn for de store kontraktene.

Ved siden av de direkte kostnadene ved å gjennomføre en utlysning og konkurranse, kan det også være andre mer indirekte kostnader ved regelverket. For det første er anskaffelsesprosessen gjennomgående mer tidkrevende på grunn av regelverket, og dette kan medføre ekstra kostnader. For det andre medfører rettsliggjøringen at det oppstår en lang rekke klagesaker både til forvaltningen og KOFA, samt et betydelig antall rettssaker. Omkostningene ved dette kan være betydelige i den enkelte sak, både for forvaltning-

¹⁰³ Kommisjonen (2011) *Final Report – Cross-border procurement above EU thresholds*, studie foretatt av Rambøll Management og University of Applied Sciences HTW Chur.

¹⁰⁴ Kommisjonen (2011) *Public procurement in Europe – Cost and Effectiveness*. Studie foretatt av PwC, London Economics og Ecorys for Kommisjonen. En artig detalj er at den norske avdelingen av PwC var med på å vinne konkurransen om å foreta undersøkelsen for Kommisjonen, og teamlederen var derfor norsk.



Figur 15.16 Mongstad

Tildelingen av mange milliarder i statsstøtte for å utvikle teknologi for karbonfangst på Mongstad var ikke uten videre enkel å forene med EU/EØS-rettens statsstøtteregler, men i 2008 godkjente ESA støtteordningen.

Foto: TCM DA

gen og de berørte parter. Videre har det vært hevdet at de offentlige innkjøperne står i fare for å bli mer opptatt av hva som er formelt korrekt prosess enn å konsentrere seg om hva som er de gunstigste anskaffelsene. De kan bli uforholdsmessig opphengt i pris på bekostning av andre kriterier (selv om det etter reglene er full adgang til også å vektlegge andre forhold). Noen undersøkelser av dette har imidlertid ikke vært gjort.

Tidligere synes det å ha vært ganske utbredt praksis i mange kommuner at man fortrinnsvis ga kontrakter til lokalt næringsliv. Mange ganger var det åpent uttrykt, uten at man så noe galt i dette. Noen av de første sakene på feltet gjaldt prinsippvedtak om dette i kommunestyre o.l. Her har det utvilsomt vært en endring, ved at anskaffelsene er åpnet opp for bedrifter også fra andre kommuner og regioner.

Selv om Kommisjonen det siste året har innhentet interessante undersøkelser er det fortsatt lite økonomisk forskning på de nærmere virkningene av regelverket i Norge, og det er fortsatt mye synsing og usikkerhet rundt økonomiske virkninger av anskaffelsesreglene. Dette er overraskende når man tar i betraktning hvor stort og viktig dette feltet er (16 prosent av BNP). Utvalget har ikke selv hatt kapasitet til å foreta den typen forskning som her er nødvendig, men mener at det er et behov for økt samfunnsøkonomisk innsats på dette feltet.

15.6.6 Sammenfatning – anskaffelsesreglene

I perioden 1992–2011 har prosessene for offentlige anskaffelser utviklet seg fra å være et internt anliggende i forvaltningen til å bli et omfattende regelverk, som forplikter offentlige etater til å lyse ut kontrakter over en viss størrelse til åpen konkurranse, og som i detalj regulerer saksgangen og kriteriene for tildeling. Grunnstammen i dette regelverket er EUs anskaffelsesdirektiver, som Norge gjennom EØS har overtatt fullt ut. Men det er også forpliktelser etter WTO og andre handelsavtaler. Videre har norsk lovgiver selv utvidet reglens innhold og dekningsområde utover det EØS-avtalen krever.

Utviklingen av anskaffelsesretten er et eksempel på at EU/EØS-tilpasningen og norske interne politiske prosesser har trukket i samme retning. Da de første EU-direktivene på området ble gjennomført tidlig på 1990-tallet, var det et bredt politisk flertall som ønsket dette. Senere har skiftende regjeringer og et ofte enstemmig Storting ført denne linjen videre, og ikke bare gjennomført EU-direktivene effektivt, men også innført tilsvarende regler for et stort antall anskaffelser som ikke er omfattet av EØS-avtalens krav.

Det synes fortsatt å være bred politisk oppslutning om behovet for bindende regler som pålegger offentlige oppdragsgivere å lyse ut kontraktene sine på anbud. Samtidig har det i de senere år vært økende kritikk mot at regelverket har blitt for detaljert, komplisert og formalistisk. Kritikken har særlig kommet fra kommunesektoren, og formuleres ofte som en EØS-kritikk. Det siste er bare delvis treffende. Mye av misnøyen er knyttet til at selv relativt små kontrakter må lyses ut, og det skyldes først og fremst norsk lovgiver, ikke EØS-avtalen.

De nye anskaffelsesreglene har åpenbart hatt stor betydning for hvordan markedet for offentlige kontrakter i Norge fungerer, både for oppdragsgiverne og tilbydere. Generelt har det ført til en profesjonalisering av innkjøpene, særlig i større etater. Prosedyrer og praksis er blitt bedre, og det har blitt større åpenhet om prosessene. Videre har det skjedd en grunnleggende mentalitetsendring. Det er ikke på samme måte som før ansett legitimt å tildele offentlige kontrakter til gamle forbindelser, eller til lokale bedrifter uten konkurranse. Og adgang på like vilkår til markedet for offentlige anskaffelser har gått fra å være et gode til å bli en rettighet, som private kan kreve håndhevet gjennom rettsapparatet.

Hvilke økonomiske effekter reglene har hatt, er vanskeligere å vite. Her foreligger det lite tall-

materiale og få økonomiske beregninger, særlig tatt i betraktning av at dette gjelder de grunnleggende prosessene som styrer et marked verdt flere hundre milliarder kroner i året. Det er behov for samfunnsøkonomisk forskning på dette feltet, slik at beslutninger i fremtiden kan fattes på et mer kunnskapsbasert grunnlag.

Med dette forbeholdet må det antas at de endringer i markedets virkemåte som anskaffelsesreglene har medført også har hatt store økonomiske konsekvenser, og ført til besparelser for det offentlige. Regelverket tvinger offentlige innkjøpere til å legge større vekt på hva som ut fra en totalvurdering er det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, og fremtvinger en konkurranse på pris og kvalitet som tidligere ikke kunne tas for gitt. Hvor store gevinster dette gir, varierer antakelig sterkt fra sektor til sektor, og avhengig av anskaffelsenens størrelse og karakter.

Da anskaffelsesreglene ble innført, ble det lagt stor vekt på den grensekryssende effekten de ville ha, både ved å åpne det norske offentlige markedet for utenlandske tilbydere, og ved å sikre norske bedrifter tilsvarende adgang til offentlige markeder i de andre EU/EØS-landene. Den grensekryssende effekten (begge veier) er imidlertid relativt beskjeden. Reglens viktigste funksjon er som internrettslig regulering for aktørene på det norske markedet.

Ved siden av å bidra til mer effektiv ressursbruk i offentlig norsk sektor, er det i den senere tid også blitt mer oppmerksomhet om de kostnadene som anskaffelsesreglene medfører. Reglene er ressurskrevende å forvalte, og kan føre til at innkjøpsprosessene trekker ut i tid. Veksten i klage- og rettsaker er også kostnadsdrivende.

De særskilte utfordringene som anskaffelsesreglene reiser på kommunesektoren er nærmere behandlet nedenfor i kapittel 18.

15.7 Konkurranseregler og konkurransepolitikk

15.7.1 Hovedtrekk

Konkurransereglene er en prinsipielt og praktisk viktig del av EØS-avtalen. Norge har lenge hatt regler som regulerer private aktørers konkurranse på markedet, som tidligere var nedfelt i prisloven av 1953. Ved inngangen til 1990-tallet var det imidlertid utbredt enighet om at denne loven var foreldet og ikke levde opp til de krav som måtte stilles til et effektivt moderne regime for å sikre like konkurransevilkår på markedet. EØS-avtalen innebar at Norge i 1992 overtok hele EU-rettens

konkurranseregulering. Omtrent samtidig ble det gitt en egen nasjonal konkurranselov av 1993, som senere er erstattet av konkurranseloven av 2004.

Til sammen har innføringen av EU/EØS-konkurransereglene og den parallelle norske lovgivningen gjennom perioden 1992–2011 etablert konkurranseretten som et sentralt rettsområde, av stor betydning for norsk økonomi og næringsliv.

Konkurransereglene i EU/EØS kan deles i tre hovedkategorier. For det første er det et forbud mot konkurranseskadelig samarbeid mellom konkurrenter på markedet, typisk i form av karteller eller annen form for skjult prissamarbeid. For det andre er det et forbud mot misbruk av dominerende markedsrett, for eksempel i form av utestengning av konkurrenter fra markedet, eller prising under selvkost for å skvise ut mindre konkurrenter. For det tredje føres det kontroll med foretakssammenslutninger (fusjoner og oppkjøp) for å hindre at én markedsaktør blir alt for dominerende.

Gjennom EØS-avtalen har Norge overtatt hele EUs konkurranseregulering, uten noen unntak. De grunnleggende prinsippene i EU-traktatene er overtatt ordrett i EØS-avtalens hoveddel (artiklene 53 og 54) og gjort til norsk lov. Videre omfatter det en lang rekke rettsakter, hvorav de viktigste er forordninger, som er gjennomført i norsk rett som forskrifter, og som er under stadig utvikling. Det er også en omfattende forvaltningspraksis fra Kommisjonen, samt en meget omfattende rettspraksis fra EU-domstolen, som bestemmer hvordan reglene skal tolkes og praktiseres. Rettslig sett er dette et stort regelverk, som har blitt en egen disiplin for mange norske advokater.

På dette området har EØS-avtalen betydning på to måter. For det første er Norge underlagt de alminnelige (overnasjonale) konkurransereglene i EU/EØS-retten, som gjelder for grensekryssende økonomisk virksomhet over en viss størrelse, og som forvaltes direkte av Kommisjonen og ESA. Dette har særlig betydning for større norske bedrifter.

For det andre har EU/EØS-retten i betydelig grad inspirert utviklingen av en nasjonal norsk konkurranseretten og -politikk. Det siste er den praktisk viktigste konsekvensen sett med norske øyne. Konkurranseloven av 1993 var influert av tilpasningen til EU på den tiden, selv om den i hovedsak var resultat av en intern norsk politisk og rettslig prosess. Med konkurranseloven av 2004 ble påvirkningen fra enda klarere, og denne er langt på vei utformet etter inspirasjon fra EU-

retten. Fortsatt pågår det en prosess med konvergensen i den forstand at intern norsk konkurranserett blir mer og mer lik EU/EØS-retten på området.

Konkurransespolitikken er først og fremst av stor økonomisk og juridisk betydning. Politisk er området lite kontroversielt. Det skyldes at det har vært bred politisk enighet om behovet for slike regler, samt at reglene (i motsetning til reguleringen av statsstøtte og offentlige anskaffelser) retter seg mot private markedsaktører og ikke mot myndighetene. Det har ikke vært forslag om å reservere seg mot noen av de mange nye EU-rettsaktene på området. Det har vært mange konkurranserettslige tvister i perioden 1994–2011, men svært få av dem har vært politisk kontroversielle. Den ene virkelig politisk omstridte saken i perioden er striden om Gassforhandlingsutvalget (GFU), som ble avvirket i 2001 etter at Kommisjonen hadde innledet prosess mot det de anså for å være et klassisk ulovlig salgskartell mellom Statoil, Norsk Hydro og Saga Petroleum (inntil 1999).

På grunn av de høye tersklene og kravet om grensekryssende virksomhet har EU/EØS-rettens konkurranseregler i praksis bare betydning for store norske bedrifter. Reglene forvaltes på overnasjonalt nivå av Kommisjonen og ESA, etter en fordelingsnøkkel som innebærer at alle norske saker som har en viss betydning i EU-land vil bli gransket og håndtert av Kommisjonen. Det er svært sjelden at så store saker i hovedsak kun har virkning i EFTA-området (Norge, Island og Liechtenstein). Fra reglene trådte i kraft i 1994 tok det seksten år før ESA traff sitt første konkurransevedtak. Det var i 2010 mot Posten Norge. Senere er det truffet ett til, høsten 2011 mot Color Line. Til sammenligning har Kommisjonen i perioden truffet 10 vedtak mot norske bedrifter, samt klart 47 fusjoner der norske bedrifter har vært involvert. Dette betyr at det i praksis er Kommisjonen (ikke ESA) som fører det meste av den EU/EØS-rettslige konkurransekontrollen mot større norske bedrifter.

På nasjonalt plan håndheves den norske konkurranselovgivningen av Konkurransetilsynet i Bergen, samt gjennom søksmål for domstolene. Dette er interne norske prosesser, som EU/EØS-retten ikke blander seg opp i. Samtidig er utviklingen på EU/EØS-nivå av stor betydning som inspirasjon for utviklingen i rett og praksis på nasjonalt nivå.

Da EØS-avtalen ble vedtatt i 1992 var konkurranseretten den ene området der ESA fikk en viss formell overnasjonal myndighet, til å treffe vedtak med direkte virkning for norske bedrifter, her-

under ilegge bøter. Dette ble brukt som den formelle begrunnelsen for at EØS-avtalen måtte godkjennes av Stortinget med 3/4 flertall etter Grunnloven § 93, i stedet for bare ved vanlig flertall etter § 26 annet ledd.¹⁰⁵ I realiteten var det tale om en svært begrenset myndighetsoverføring. På grunn av fordelingsnøkkelen er det Kommisjonen som i praksis i hovedsak håndhever EU/EØS-konkurransereglene overfor norsk næringsliv, og i hele perioden 1994–2011 har ESA bare truffet to formelle vedtak – i 2010 og 2011.

15.7.2 Betydningen av EU/EØS-konkurransereglene

De sentrale konkurransebestemmelsene i EØS-avtalen er artiklene 53 og 54 i hoveddelen, som er ordrett overtatt fra EU-retten og som har stått uendret siden Romtraktaten av 1957 og utgjør en sentral del av den «europiske økonomiske konstitusjonen».

I artikkel 53 heter det at «Enhver avtale mellom foretak, enhver beslutning truffet av sammenlutninger av foretak og enhver form for samordnet opptreden som kan påvirke handelen mellom avtalepartene, og som har til formål eller virkning å hindre, innskrenke eller vri konkurransen innen det territorium som er omfattet av denne avtale, skal være uforenlige med denne avtales funksjon og forbudt». Som eksempler nevnes bl.a. samarbeid om priser, oppdeling av markeder, ulike vilkår for handelspartnere og krav om tilleggsytelser. Det er en rekke unntak for samarbeid mellom foretak som kan ha en økonomisk gunstig effekt på markedet, herunder for eksempel samarbeid om forskning og utvikling.

I artikkel 54 heter det at «Et eller flere foretaks utilbørlige utnyttelse av sin dominerende stilling innen det territorium som er omfattet av denne avtale, eller i en vesentlig del av det, skal være forbudt og uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning den kan påvirke handelen mellom avtalepartene». Som eksempler nevnes bl.a. at andre aktører påtvinges urimelige vilkår eller stenges ute fra markedet, eller at produksjonen begrenses til skade for forbrukerne.

Ved siden av artiklene 53 og 54 er EU/EØS-reglene om fusjonskontroll nedfelt i artikkel 57. Dette er ikke et forbud, men en løpende kontroll, som innebærer at fusjoner, oppkjøp m.m. over en viss størrelse må meldes inn til Kommisjonen eller ESA og godkjennes innen visse frister før de kan gjennomføres. Det vanlige er at fusjonene

¹⁰⁵ Se St.prp. nr. 100 (1991–92) s. 340–47.

godkjennes, men ikke helt sjelden på nærmere bestemte vilkår, som for eksempel kan være et påbud om å selge ut visse deler av virksomheten for ikke å bli alt for dominerende.

Med utfyllende rettsakter, rettspraksis fra EU-domstolen og forvaltningspraksis fra Kommisjonen utgjør EØS artiklene 53, 54 og 57 til sammen grunnlaget for et omfattende, detaljert og til dels komplisert rettsområde, som er blitt et eget spesialisert område for de fleste advokater som driver med dette i praksis.

EU/EØS-konkurransereglene er overnasjonale regler, som kommer på toppen av de nasjonale konkurransereglene som finnes i alle EU/EØS-statene. De felles EU/EØS-reglene gjelder bare for saker av en viss størrelse og med grensekryssende effekt. I motsetning til annen EU/EØS-rett forvaltes reglene på overnasjonalt nivå av Kommisjonen i EU og ESA i EFTA-pilaren. Dette er det ene området der Kommisjonen og ESA er gitt mest omfattende direkte forvaltningsmyndighet overfor private aktører, og det omfatter rett til å gi påbud om å stanse konkurranseskadelig oppførsel, samt ilegge høye bøter.

Kompetansefordelingen i EØS mellom Kommisjonen og ESA er nedfelt i artiklene 56 og 57 (2), og innebærer i praksis at nesten alle norske saker som er store nok til å bli fanget opp av regelverket i praksis vil falle inn under Kommisjonens jurisdiksjon. I hele perioden 1994–2011 har ESA bare truffet to formelle konkurransevedtak.

Det første var mot Posten Norge i juli 2010, der ESA kom til at det forelå brudd på forbudet mot misbruk av dominerende stilling i artikkel 54 ved at Posten Norge hadde misbrukt sin markedsrett til å holde konkurrenter ute fra markedet. Selskapet ble ilagt en bot på ca. 103 millioner norske kroner. Vedtaket er anket inn for EFTA-domstolen, der saken fortsatt verserer (desember 2011).

Det andre vedtaket ble truffet i desember 2011 og slo fast at Color Line har misbrukt sin dominerende stilling på ruten Sandefjord-Strömstad over en lang periode til å holde konkurrenter ute fra dette markedet. Color Line fikk en bot på ca. 150 millioner norske kroner. Det er foreløpig ikke kjent om selskapet vil godta boten eller bringe den inn for EFTA-domstolen til prøving.

Sammenlignet med de to vedtakene fra ESA på konkurranserettens område, har Kommisjonen på grunn av fordelingsnøkkelen hatt langt større praktisk betydning som konkurranseorgan for større norske bedrifter med grensekryssende virksomhet i EU/EØS-området. Dette var for så vidt ikke nytt da EØS-avtalen trådte i kraft i 1994.

Norske bedrifter med omfattende virksomhet i EU-land hadde i praksis lenge vært eksponert for EUs konkurranseregler, i hvert fall siden midten av 1980-tallet, da forvaltningen av reglene ble effektivisert. En rekke norske bedrifter hadde allerede vært gransket av Kommisjonen for mistanke om brudd på konkurransereglene, og flere av dem hadde også fått fellende vedtak og bøter mot seg.¹⁰⁶ Den store oppvåkningen for norsk næringsliv på konkurranseområdet (tanken om at prissamarbeid kunne være ulovlig og straffes) foregikk fra slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet, uavhengig av EØS, og var godt i gang da avtalen trådte i kraft.

Etter 1994 har dette fortsatt. Gjennom perioden 1994–2011 har Kommisjonen gransket en rekke norske bedrifter og fattet vedtak mot flere av dem. Videre har det også vært en omfattende fusjonskontroll i saker som involverer norske bedrifter.¹⁰⁷ Som ledd i utredningen har Utvalget innhentet en ekstern rapport som gjennomgår omfanget av dette. Den viser at Kommisjonen i perioden har truffet vedtak i 57 saker som gjelder norske bedrifter. 47 av dem gjelder fusjoner og oppkjøp og 10 brudd på konkurransereglene, hvorav 6 ulovlig prissamarbeid e.l. (2 med bøter) og 4 misbruk av dominerende stilling (2 med bøter).

De 10 sakene der Kommisjonen har truffet fellende vedtak mot norske bedrifter for brudd på EU/EØS-konkurransereglene er:

1. SAS og Mærsk – 2001 – kartell – bot til SAS på 39 mill euro
2. GFU – 2002 – kartell – saken avsluttet (kartellet avvirket)
3. Wilhelmsen (bilfrakt) – 2003 – kartell – endret praksis frivillig
4. Astra Zeneca – 2005 – misbruk av dominerende stilling – bot på 60 mill euro
5. Coca Cola Norge – 2005 – misbruk av dominerende stilling – bindende tilsagn
6. Tomra – 2006 – misbruk av dominerende stilling – bot på 24 mill euro
7. Boliden Odda – 2008 – kartell – lempning

¹⁰⁶ Det gjaldt Borregaard (cellulosesaken) i 1985, Statoil/Saga Petrokjemi (polypropylensaken) i 1986, Statoil (LdPE-saken) i 1989, Norsk Hydro (PVC-saken) i 1989, Høegh rederi (Secretemasaken) i 1992, og Fiskeoppdretternes Salgslag (laksesaken) i 1992. I tillegg var det flere saker der norske virksomheter hadde vært etterforsket, men enten blitt frikjent eller fått dispensasjon.

¹⁰⁷ Se Hjelmeng og Sørgard (2011), *Konkurransepolitiske virkninger av EØS-avtalen*, Europautredningen rapport nr. 15. En liste over da sakene der Kommisjonen har truffet vedtak som gjelder norske selskaper er inntatt som Appendix A til rapporten (s. 37).

8. Svenska Kraftnät – 2009 – misbruk av dominerende stilling (i Norge) – bindende tilsagn
9. IACS/Det Norske Veritas – 2009 – kartell – bindende tilsagn
10. SAS og andre flyselskaper – 2010 – kartell – bot til SAS på 70 mill euro

Listen er interessant, ikke minst sammenlignet med at ESA altså bare har truffet to vedtak mot norske selskaper i den samme perioden. Videre viser den hvilke deler av norsk næringsliv som har vært berørt. Listen over norske selskaper som har vært i Kommisjonens søkelys er mye lenger, da det bare er en liten del av granskningene som i praksis ender i fellende vedtak.

På samme måte er de 47 sakene der Kommisjonen har godkjent fusjoner, oppkjøp o.l. som involverer norske selskaper en interessant illustrasjon av hvilken betydning Kommisjonens kontroll har for norsk næringsliv. Blant sakene finner man de fleste større norske fusjoner de siste årene, som for eksempel Statoil/Hydro-fusjonen i 2007, Aker/Kværner-fusjonen i 2002, Norsk Hydros kjøp av Saga i 1999 og en rekke andre. Da Ringnes og svenske Pripps slo seg sammen i 1995 var det Kommisjonen som påbød at Hansa bryggerier måtte selges ut av Pripps for at ikke markedsmakten skulle bli for dominerende.

Både i norsk politikk og selv i norsk konkurransepolitisk og -rettslig debatt har det vært overraskende lite oppmerksomhet rundt det faktum at det i praksis er Kommisjonen i EU (og ikke ESA) som er det viktigste kontrollorganet for å påse at EU/EØS-reglene på dette feltet etterleves av norsk næringsliv. Betydningen av dette kan heller ikke bare måles i det relativt lille antallet formelle vedtak som er truffet. For det første gjennomfører Kommisjonen granskinger av langt flere saker enn bare de som ender i vedtak, og disse prosessene ender ofte med at selskapene legger om sin praksis. For det andre er det antatt at Kommisjonens kontroll med konkurransesaker har en betydelig preventiv effekt på næringslivet. Mange store selskaper bruket betydelige ressurser på å sikre at de har rutiner som gjør at de ikke kommer i Kommisjonens søkelys, og dette har etter hvert blitt et betydelig fagfelt også for en lang rekke norske advokater.

15.7.3 Utviklingen av norsk konkurranserett 1992–2011

I tillegg til de felles EU/EØS-konkurransereglene er det vanlig at europeiske land også har *nasjonale* konkurranseregler, som forvaltes av nasjonale

konkurransemyndigheter, og som får betydning for saker som ikke har særlig grensekryssende effekt eller på annen måte faller utenfor EU/EØS-reglene. I hvilken grad statene har slik lovgivning er et rent nasjonalt anliggende, som ikke styres av EU/EØS-retten. Samtidig er det vanlig at de nasjonale konkurransereglene i større eller mindre grad er inspirert av EU/EØS-reglene og utformet etter mønster av disse.

Slik er det også i Norge. Norsk konkurranserett går tilbake til trustloven av 1926, som i sin tid var inspirert av amerikansk antitrust-lovgivning. Senere fikk man prisloven av 1953, som var mest opptatt av prisregulering, men etter hvert også inneholdt regler om kartellsamarbeid, og fra 1988 regler om fusjonskontroll. Ved inngangen til 1990-tallet hadde Norge således i kraft et visst regelverk på konkurranserettenes område. Samtidig var dette fragmentarisk regulert, og de fleste var enige om at det trengte revisjon og oppgradering.

Omtrent samtidig med at EØS-forhandlingene startet ble det derfor i februar 1990 oppnevnt et offentlig utvalg for å utarbeide forslag til en ny norsk konkurranselov. (Et tilsvarende arbeid ble gjennomført i Sverige). Utvalget fremla sitt forslag som NOU 1991:27 *Konkurranselov for effektiv ressursbruk*. I utredningen gjennomgikk utvalget EUs konkurranseregler, og var på mange måter inspirert av disse. På et mer overordnet plan er det klare forbindelseslinjer mellom tilknytningen til EUs konkurranserett gjennom EØS-avtalen og den parallelle prosessen med utforming av en nasjonal norsk konkurranselov. Men rettssteknisk presiserte utvalget at man ikke hadde sett det nødvendig eller hensiktsmessig å kopiere EUs lovteknikk, og på en rekke punkter valgte man andre rettslige løsninger, som ble antatt å passe bedre for et lite land med fire millioner innbyggere.

Den norske konkurranseloven som ble vedtatt av Stortinget i 1994 var derfor annerledes utformet enn de EU-konkurransereglene som samtidig ble innført gjennom EØS-avtalen. Det var både fordeler og ulemper ved dette. Fordelen var at man hadde et nasjonalt regelverk, forvaltet av det nye Konkurransetilsynet, som var bedre tilpasset norske forhold. Ulempen var at næringslivet måtte forholde seg til to parallelle og delvis overlappende sett med konkurranseregler – begge til dels temmelig kompliserte.

I 2000 ble det nedsatt et nytt lovutvalg for å utrede revisjon av de norske konkurransereglene. Et hovedspørsmål i mandatet var «om det er hensiktsmessig å opprettholde en norsk konkurranselov som er vesentlig forskjellig fra EØS' konkur-

ranseregler eller om en ny norsk konkurranselov i større grad bør harmoniseres med EØS-reglene».

I en første innstilling fra 2001 anbefalte utvalget å harmonisere norsk konkurranserett med EU/EØS-retten. Kjernen i begrunnelsen var:¹⁰⁸

«Utvalget anbefaler at en ny norsk konkurranselov inneholder forbud mot konkurransebegrensende samarbeid og misbruk av markedsrett tilsvarende EØS-avtalen artikkel 53 og 54. [...] Utvalget presiserer at en EØS-tilpasning ikke er til hinder for nasjonale tilpasninger for eksempel i form av særlige unntaksbestemmelser.

De aller fleste argumenter taler for harmonisering. Utvalget har ikke funnet noen tungtveiende argumenter som taler mot. Utvalget mener også at de argumentene som ble fremhevet mot harmonisering ved vedtakelsen av gjeldende konkurranselov er svekket som følge av utviklingen. Tilsvarende har utviklingen forsterket argumentene for harmonisering.

Når utvalget har kommet til en klar anbefaling om at norsk konkurranselovgivning bør harmoniseres med EØS-avtalens konkurranseregler, skyldes ikke det at utvalget mener at EØS-avtalens konkurranseregler isolert sett er den ideelle modell for en nasjonal konkurranselovgivning. Utvalget er klar over at EØS-avtalens konkurranseregler har både materielle og prosessuelle svakheter. EØS-avtalen setter imidlertid skranker for hvordan en nasjonal konkurranselov kan utformes og praktiseres. Utvalget anbefaler i tråd med utviklingen i EU/EØS at Konkurransetilsynet gis hjemmel til å håndheve EØS-avtalens konkurranseregler. Norske konkurransemyndigheter vil da få kompetanse til å håndheve to sett konkurranseregler som per i dag er svært ulikt utformet. Etter utvalgets oppfatning vil det gi en mer oversiktlig rettssituasjon og større forutberegnelighet for aktørene dersom disse regelsettene i større grad harmoniseres.

Som følge av internasjonaliseringen i næringslivet og utviklingen mot en EU-/EØS-harmonisert konkurranselovgivning hos nesten alle våre viktigste handelspartnere, er det etter utvalget oppfatning dessuten lite hensiktsmessig å utarbeide en særnorsk konkurranselov.»

Dette ble fulgt opp i hovedinnstillingen fra 2003. I tillegg til en full harmonisering av de materielle konkurransereglene, innebar lovforslaget etableringen av et sanksjonsregime med overtredelses-

gebyr ilagt av Konkurransetilsynet selv, samt nye regler for fusjonskontroll basert på meldeplikt. Dette ble fulgt opp av departementet og Stortinget, som i 2004 vedtok den nye norske konkurranseloven – i hovedsak etter mønster av EU/EØS-retten.

I de snart åtte årene konkurranseloven av 2004 har vært i kraft er regelverket videreutviklet gjennom tolkning og praksis.¹⁰⁹ Hovedbildet er at det fortsatt synes å være en pågående konvergens i form av at stadig flere enkeltregler harmoniseres med EU/EØS-retten. Konkurransetilsynet ser i sin forvaltning hen til hvordan reglene i EU/EØS tolkes, og det samme gjør norske domstoler når de får opp konkurransesaker. Samtidig er ikke EU/EØS-reglene bindende for utviklingen av nasjonal konkurranserett, og i mange saker har Konkurransetilsynet ført en selvstendig konkurransepolitikk som har resultert i andre løsninger enn det EU/EØS-retten gir anvisning på.

15.8 Avsluttende merknader

Norsk næringspolitikk og næringsliv har vært gjennom omfattende endringer siden EØS-avtalen ble undertegnet i 1992 og frem til i dag. Hovedtendensten har vært en generell liberalisering, ikke bare av grensekryssende samhandel, men også internt i Norge. Tidligere nasjonale restriksjoner på handel med varer og tjenester er bygget ned, og det samme gjelder på arbeidsmarkedet og kapitalmarkedet. Flere tidligere statlige monopoler er avviklet, og en rekke offentlige tjenester konkurranseutsettes nå helt eller delvis. Tildeling av statsstøtte er regulert, og gjort mer næringsnøytral. Markedet for offentlige anskaffelser er åpnet opp for alle tilbydere etter konkurranse. Det er innført et generelt konkurranserettslig regime, som setter klare krav til private aktører. Samtidig er de offentlige tilsynsfunksjonene styrket og domstolskontrollen skjerpet.

Denne utviklingen har foregått i et samspill mellom nasjonale politiske prosesser og tilpasning til EU gjennom EØS-avtalen. Det næringspolitiske kursskiftet i Norge startet lenge før EØS, og viktige strukturelle reformer var allerede vedtatt eller igangsatt før 1992. Da EØS ble gjennomført i 1992–94 var det stor grad av samsvar mellom avtalens krav og den næringspolitiske grunnholdningen til et bredt flertall på Stortinget. De

¹⁰⁸ Se NOU 2001: 28 *Delinnstilling om endringer i konkurranselovgivningen*, s. 9–10.

¹⁰⁹ Dette er nærmere behandlet i Hjelmeng og Sørgard, *Konkurransepolitiske virkninger av EØS-avtalen*, rapport nr. 15 til Europautredningen (2011), s. 14–20.

nye reglene om de fire friheter, statsstøtte, offentlige anskaffelser og konkurranse ble til dels supplert med ytterligere nasjonale reformer utover det EØS-avtalen krever.

Dette samspillet har i hovedsak bestått gjennom perioden 1992–2011. Det har vært konflikter om en rekke enkeltsaker, men hovedprinsippene som gjelder for det indre marked har hatt bred politisk oppslutning, og det samme gjelder de fleste lovendringer og andre viktige tiltak som er truffet. Blant de sittende politiske partiene på Stortinget har det bare vært Sp og SV som har vært prinsipielt imot deltagelsen i det indre marked. Samtlige regjeringer i perioden har i hovedsak ført samme grunnleggende næringspolitikk innenfor rammene av EU/EØS-samarbeidet, uten dramatiske skift.

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot viser til at trenden med økt liberalisering har vært klar i perioden 1992–2011, men har ikke vært så absolutt som den noen ganger fremstilles. Fortsatt består en rekke restriksjoner på markedet, i Norge som i andre EU/EØS-land. Ofte er nasjonale krav erstattet med felles EU/EØS-krav, og tilpasningen har på mange sektorer snarere medført en reregulering enn en avregulering. Dette må også ses i lys av at heller ikke EUs egen utvikling av det indre marked kun innebærer avregulering. Av de 63 eksisterende statsstøtteordningene som Norge notifikerte i 1994 ble samtlige videreført, og det samme gjelder de 78 restriksjonene på tjenesteyting som ble meldt inn i 2009. De statlige monopolene på tilbud av alkohol og pengespill er i behold, og omsetningen av tobakk har blitt vanskeligere. Sentrale konsesjonsordninger består, og mulighetene for privat eierskap til vannkraft er innsnevret. Samlet statsstøttenivå gikk ned på 1990-tallet, men har de siste 5–6 årene steget noe igjen.

Dette flertallet viser til at Norge er en åpen økonomi med stor eksport som nyter godt av god markedsadgang. Utviklingen i næringspolitikken i perioden 1992–2011 har lagt til rette for omstillinger og modernisering, som har fremmet økonomisk utvikling og ført til velferd i samfunnet. I denne prosessen har tilpasningen til EU gjennom EØS spilt en viktig rolle. På noen områder har EØS-avtalen selv utløst reformer. Men vel så ofte har avtalens funksjon vært å påskynde og støtte opp om reformer i en retning som et politisk flertall har ønsket å gjennomføre, om enn ikke nødvendigvis like raskt eller konsistent. Slik sett har avtalen antakelig bidratt til å dempe konfliktnivået

rundt viktige omstillingsprosesser, og gjort det enklere for politikerne å gjennomføre dem.

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot viser til at debatten om EU/EØS og «verktøykassa» er viktig for å forstå hvordan EØS-avtalen påvirker Norge, men at realiteten er mer sammensatt enn den ofte fremstilles. På den ene siden er det riktig at tilpasningen til EU gjennom EØS har «tømt verktøykassa» for en del næringspolitiske virkemidler som myndighetene tidligere hadde til rådighet. På den annen side er dette i all hovedsak tiltak som man må flere tiår tilbake i tid for å finne brukt i noe omfang, og som langt på vei var bygget ned før EØS-avtalen ble inngått. Det dreier seg typisk om statlige eneretter, statsstøtte til utvalgte næringer eller bedrifter, tildeling av offentlige kontrakter og konsesjoner ut fra politiske hensyn, favorisering av nasjonale selskaper, skjerming av enkelte sektorer mot konkurranse fra utlandet, og andre direkte eller indirekte restriksjoner som det i en åpen moderne økonomi uansett ville vært svært vanskelig å videreføre, og som uten EØS-avtalen ville ha kunnet utløse handelssanksjoner og andre tiltak fra EUs side. Norge har i perioden fra 1992 også påtatt seg forpliktelser innenfor rammen av WTO, som ville hindret Norge i å ta i bruk enkelte av disse virkemidlene, selv om EØS-avtalen ikke var til hinder for dette.

Dette flertallet vil også påpeke at det ikke alltid er slik at EU/EØS-reglene i realiteten er så strenge som de fremstilles. Det er et kjent fenomen fra mange land at politiske myndigheter kan ha behov for å vise til EU/EØS-retten som et tilsynelatende tvingende argument for å treffe ellers upopulære vedtak, også der dette ikke nødvendigvis er tilfelle. Det samme har utvilsomt gjort seg gjeldende i norsk politikk gjennom perioden 1994–2011. Dertil kommer at enkelte fagmiljøer i forvaltningen med særlig ansvar for håndhevelse av EU/EØS-reglene kan innta restriktive posisjoner, som gjør det vanskelig for andre deler av forvaltningen å utforske og utnytte det handlingsrom som i realiteten foreligger.

Etter *flertallets* syn har norske myndigheter innenfor rammene av EØS-avtalen betydelige muligheter til å treffe tiltak som påvirker nasjonal næringsutvikling, og dette handlingsrommet er videre enn det ofte fremstilles som. Det forutsetter imidlertid kjennskap til reglene og en forståelse for at tiltak noen ganger må begrunnes og utformes på andre måter enn tidligere.

For det første vil *flertallet* understreke at tilpasningen til EU gjennom EØS i seg selv er et

næringspolitisk valg, som Stortinget gjorde i 1992, og som Stortinget kan omgjøre dersom man er villig til å ta belastningene ved dette. Da EØS-avtalen ble vedtatt, var det ut fra en helhetsvurdering, der flertallet tilsynelatende måtte mene at fordelene oppveide ulempene.

Utvalget er enig om at gjennom EØS-avtalen bandt stortingsflertallet seg til å føre en bestemt form for næringspolitikk. Slik sett fungerer avtalen som en «økonomisk konstitusjon», som i likhet med andre konstitusjoner binder beslutningstakerne til å være konsistente, også i enkeltsaker der det er press for å velge andre løsninger.

For det andre vil *Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bockman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* vise til hvordan gjennomgangen i dette kapitlet har illustrert at det fortsatt er betydelig nasjonalt næringspolitisk handlingsrom innenfor rammene av EØS-avtalen. Det gjelder særlig for reglene om de fire friheter og statsstøtte, og inkluderer mulighetene til å videreføre eller innføre nye krav og restriksjoner på næringslivet, eller gi statsstøtte på nærmere bestemte vilkår.

For det tredje vil *Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bockman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* vise til at det innenfor EU er en rekke programmer og andre tiltak for aktiv næringspolitikk, som Norge deltar i, med mulighet for å påvirke programmene og nyttiggjøre seg resultatene av programmene. Videre stenger ikke EU/EØS-retten for en nasjonal politikk som aktivt søker å tilrettelegge forholdene best mulig for næringslivet. I den grad dette innebærer statsstøtte er det relativt vide rammer for å gi det, så lenge det skjer horisontalt til bestemte formål (FoU, innovasjon, miljø, transport, regional utvikling m.m.) og ikke vertikalt til enkelte næringer eller bedrifter. En rekke forhold av betydning for næringslivet er i liten grad berørt av EU/EØS-retten, slik som fysisk infrastruktur, utdanning, forskning, regelforenkling, skatteregler m.m. Generelt fremstår næringspolitikken i Norge som å ha tilgjengelige virkemidler, og forholdene for etablering og drift av næringsvirksomhet som gode. Hovedutfordringen for norsk næringslivs konkurransevne ser ikke til å være at EØS-avtalen har tømt politikernes verktøykasse, men er knyttet til andre forhold (kostnadsnivå, konkurranse fra Asia, omstillingsevne m.m.).

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bockman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aare-

brot vil videre påpeke at EU/EØS-reglene om de fire friheter har ført til at nasjonale myndigheter har måttet gå gjennom etablerte virkemidler, og vurdere om det fortsatt er behov for dem. Noen ganger har man kommet til at det ikke lenger er tilfelle, og da er ordningene avvirket, både ut fra interne norske politiske vurderinger og som gjennomføring av EØS-avtalen. Andre ganger har norske myndigheter kommet til at restriksjonene fortsatt tjener et formål. I de fleste av disse sakene har det i praksis vært mulig å videreføre dem innenfor rammene av EØS-avtalen, i opprinnelig eller justert versjon.

Utvalgets flertall viser også til at EU/EØS-reglene om statsstøtte var i tråd med utviklingen i norsk næringspolitikk da de ble innført tidlig på 1990-tallet, og dette har ikke endret seg. Reglene innskrenker det politiske handlingsrommet i enkeltsaker. Samtidig erkjenner de fleste at slike regler er nyttige, og fungerer som en politisk ønsket sperre.

Videre vil *flertallet* påpeke at statsstøttereglene er mindre rigide enn det mange synes å tro. Norske myndigheter har i betydelig grad utnyttet det handlingsrommet som dette gir. De aller fleste støtteordninger fra før 1994 som et politisk flertall har ønsket å beholde er videreført, i uendret eller justert form. Videre er en rekke nye støtteordninger etablert i perioden 1994–2011. Da regjeringen etter 2005 ønsket å øke støttenivået i Norge, var EØS-avtalen ikke til hinder for det. En gjennomgang av praksis viser også at ESA har forvaltet statsstøttereglene på en relativt fleksibel måte, som åpner for kontakt og tilpasning, og som har bidratt til å gi handlingsrom for nasjonale myndigheter. En erfaring ser ut til å være at det krever god kunnskap og planlegging, samt målrettet ressursbruk ved notifisering og gjennomføring, for å legge til rette for lovlig statsstøtte.

En viktig side ved statsstøttereglene er etter *flertallets* vurdering at de har bidratt til økt åpenhet om offentlige økonomiske forhold. Ved å omfatte også indirekte og skjulte former for støtte, har reglene bidratt til å synliggjøre slike, og på den måten skape økt gjennomsiktighet om forvaltningen av offentlig økonomi. Dette fremmer ansvarlighet i og skaper demokratisk tillit til det politiske systemet, og gjør at det kan treffes mer bevisste valg om hva fellesskapets midler skal brukes til. En annen viktig side ved reglene er at de ikke bare bidrar til å begrense statsstøtten i Norge, men også i de 29 andre EU/EØS-statene, som er Norges viktigste marked. Slik sett bidrar reglene til norsk eksportindustri konkurransevne. En tredje virkning er at reglene gir en

garanti mot at EU kan true med handelssanksjoner mot de delene av norsk industri som direkte eller indirekte med rette eller urette kunne antas å motta støtte, herunder blant annet kraftkrevende industri.

Utvalgets flertall viser til at kravene til offentlige anskaffelser i hele perioden 1992–2011 har utviklet seg én vei, mot et stadig strengere og mer omfattende regelverk, som oppleves som krevende av mange offentlige etater, ikke minst på lokalt plan. Denne utviklingen har skjedd som et samspill mellom EU/EØS-retten og nasjonal rett, der Stortinget har gått lengre enn det EØS-avtalen krever.

Utvalgets flertall viser til den kritikken som ofte rettes mot EØS-avtalen for å detaljregulere kravene til offentlige anskaffelser ved nærmere ettersyn også i stor grad rammer de utfyllende reglene som norske myndigheter selv har vedtatt. Det er særlig for offentlige kontrakter av mindre økonomisk verdi at regelverket oppleves som unødig byrdefullt, og dette skyldes at de norske terskelverdiene ligger betydelig lavere enn EU/EØS-tersklene. Det samme gjelder en del typer (såkalt uprioriterte) tjenester som er krevende å lyse ut, og derfor unntatt av EU/EØS-lovgiver, men likevel lagt inn av norsk lovgiver.

Utvalgets flertall er generelt positive til reglene om at offentlige anskaffelser av en viss størrelse skal lyses ut på åpen konkurranse og tildeles etter klare kriterier. Reglene fyller flere viktige funksjoner, både av økonomisk og annen karakter. Samtidig har utviklingen gått så langt at regelverket i dag fremstår som unødig strengt og komplisert. Norge bør fortsette å støtte det arbeidet som Kommisjonen har satt i gang for å undersøke om EU/EØS-rettens krav til offentlige anskaffelser kan gjøres enklere. Videre kan det være klokt med en mer kritisk holdning til hvor langt man skal gå i å supplere EU/EØS-retten med ytterligere nasjonale krav. Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å gå nærmere inn på detaljene i dette, men vil generelt anbefale en gjennomgang, med sikte på å forenkle dagens norske system innenfor de rammene som EU/EØS setter.

I den forbindelse vil *flertallet* påpeke at det er lite samfunnsøkonomisk forskning og utredning av hvilke effekter anskaffelsesreglene har. I den senere tid har det kommet enkelte interessante studier fra EU, som også omfatter norske forhold. Men generelt er det i Norge fortsatt lite empirisk og faglig basert kunnskap om hvilke direkte og indirekte besparelser, kostnader og andre virkninger anskaffelsesreglene medfører. Det er påfallende sett i lys av at det gjelder prosesser for tilde-

ling av oppdrag verdt flere hundre milliarder kroner hvert år.

Utvalgets flertall vil påpeke at EU/EØS-reglene om de fire friheter, statsstøtte og offentlige anskaffelser til dels er kompliserte, og på noen punkter uklare. For å forstå hvilke krav de setter, og hvilket handlingsrom som består, kreves både betydelig kompetanse og ressurser til å gjennomføre prosessene for å utnytte handlingsrommet slik at man ikke kan kritiseres eller overprøves i etterhånd. Dette kan være utfordrende nok i sentralforvaltningen, men er en enda langt større utfordring for lokalforvaltningen. Slik sett er det ikke unaturlig at mye av kritikken, særlig mot anskaffelsesreglene, kommer fra kommuner og fylkeskommuner. Utvalget mener det bør være en prioritert oppgave å sørge for at lokalforvaltningen har tilgang til den ekspertise som er nødvendig for å forholde seg korrekt til EU/EØS-kravene, samtidig som lokalforvaltningen antakelig vil kunne nyte godt av utfallet av den gjennomgang av anskaffelsesregelverket som anbefales ovenfor.

Utvalgets mindretall, Dag Seierstad og Stubholt viser til at med EØS-avtalen sluttet Norge seg til et liberalt økonomisk regime med fri flyt av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft. Det er et regime som for eurolandene fjerner sentrale finanspolitiske og pengepolitiske virkemidler, og som fjerner viktige næringspolitiske virkemidler for alle medlemsland, også for EØS-landet Norge. Grunnlaget for vår sysselsetting og konkurransekraft ble lagt lenge før vi kom med i EØS.

Disse medlemmene mener Norge har også under EØS hatt nytte av den nasjonale økonomiske handlefriheten vi hadde tidligere, og vi høster fortsatt av de resultater og samfunnsforhold som ble oppnådd da. Det er en handlefrihet som EØS-avtalen har innsnevret kraftig. På kort sikt er norsk økonomi sterk nok til å hevde seg i dagens handelsregime. Men norsk næringsliv er i dag så petroleumsavhengig at mange alternative næringsmiljøer svekkes. Vi har derfor et sterkt behov for langsiktig omstilling og utvikling av nye produksjonsmiljøer, og da kan Norge komme til å trenge en næringspolitisk handlefrihet utover det som EØS-avtalen tillater.

Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad viser til at Norge hadde fra 1973 en frihandelsavtale med EU som innebar at norsk industri etter en overgangsperiode hadde tollfrihet og ingen kvotebegrensning på eksporten til EU. Næringsmiddelindustrien var eneste unntaket. Det har vært toll på bearbejdede landbruksvarer (etter norsk ønske) og på bearbejdede fiskeprodukter

(etter EUs ønske). EØS-avtalen sikrer norsk markedsadgang til EU-markedet og EU adgang til det norske markedet. Det har ført til at norsk næringsliv har tapt markedsandeler hjemme, og at få norske næringer utenom olje- og gassnæringen og oppdrettsnæringen har vunnet markedsandeler på EUs indre marked.

Dette medlem mener vårt vannkraft-industrielle miljø ble stimulert av subsidiert krafttilgang. Det sterke olje-industrielle miljøet i landet ble utbygd gjennom en klar favorisering av norsk næringsliv og i betydelig grad i offentlig regi. Avanserte industrielle miljøer som på Kongsberg og i Rana dro nytte av en langsiktig nærings- og teknologipolitikk, sammen med tidvis stor offentlig økonomisk støtte, også i forbindelse med nødvendige omstillinger. Vi har også konkurransefortrinn av institusjonell art knyttet til et arbeidslivsregime som hittil har bidratt både til lønnsmoderasjon og en sammenpresset lønnsstruktur som til sammen understøtter konkurransekraft, omstillingsevne og avansert produksjon. Denne arbeidslivmodellen har hatt to viktige forutsetninger, at det har vært høy sysselsetting og knapphet på arbeidskraft og at landsomfattende tariffavtaler regulerer lønns- og arbeidsvilkår i store deler av arbeidslivet. Tilsvarende samfunnsmodeller er under kraftig press i mange EU-land. Faren er at en slik modell kan komme under press også i Norge som følge av det markedsliberale frislippet som EØS-avtalen påfører oss.

Dette medlem mener EØS-reglene om statsstøtte begrenser mulighetene til å gi offentlig støtte til næringsliv som retter seg mot lokale eller innenlandske markeder og som ikke er i konkur-

ranse med næringsvirksomhet i andre land. EØS-avtalen godtar sosialstøtte, men ikke i form av driftsstøtte til næringsvirksomhet. Begrunnelsen er at konkurransen da forrykkes slik at den ikke lenger skjer «på like vilkår». Mange sosiale problem kan bli dyre for samfunnet dersom det skal være totalforbud mot driftsstøtte til næringsvirksomhet som er viktig av sosiale grunner. En rapport fra Kommisjonen¹¹⁰ viser at de administrative merkostnadene ved anbudsreglene for offentlige anskaffelser er langt større enn tidligere antatt. Små oppdrag koster uforholdsmessig mye. Ifølge CEMR, Europarådets forum for kommuner og regioner, er innkjøpsreglene blitt så innfløkte at de er mer skadelige enn nyttige. Regelverket utløser for eksempel stadig rettsaker reist av dem som taper anbudskampene. Det fører til at oppdragsgiverne må legge mye arbeid i å verge seg mot at de kan trekkes inn for domstolene. Juridisk trygghet blir ofte viktigere enn å utforme anbudet slik at oppdraget kan utføres best mulig. Rettsakene fører til forsinkelser, usikkerhet og økte kostnader både for oppdragsgiver og leverandør/utbygger. Det er på det lokale nivået sakkunnskapen er størst når en skal avgjøre hva det er å vinne på en åpen anbudskonkurranse i 30 land i forhold til en mer begrenset anbudskonkurranse – eller på en kontrakt direkte med et lokalt firma. Men EØS-reglene gjør det ikke mulig å skille mellom anbud som krever utleggelse på EØS-nivå og helt lokale anbud med hver sine terskelverdier.

¹¹⁰ Kommisjonen (2011) *Public procurement in Europe – Cost and Effectiveness*.

Kapittel 16

Arbeidsliv og arbeidsmarked

16.1 Hovedtrekk

Gjennom EØS-avtalen ble mesteparten av norsk arbeidsliv i 1994 fullt integrert i EUs indre marked, og ble dermed omfattet av EUs regelverk for fri bevegelse av kapital, varer, arbeidskraft og tjenester. Samtidig ble EFTA-landene koplet til EUs «sosiale dimensjon» som er tuftet på felles minimumsregler for arbeidsmiljø og arbeidstakerrettigheter, og partene i arbeidslivet fikk adgang til å delta i EUs «sosiale dialog».

En av de viktigste – og de senere år mest synlige – sidene ved EØS-avtalen er at Norge ble fullt integrert i EUs *felles arbeidsmarked*, som i dag omfatter det meste av Europa, med over 250 millioner arbeidstakere. Innenfor dette markedet kan borgere fra alle landene i EU/EØS og Sveits fritt søke arbeid, med de samme rettigheter og tilgang til sosiale ytelser som vertslandets egne borgere. Gjennom EØS-avtalen har Norge overtatt hele EU-retten på området inkludert de supplerende reglene som er utviklet for å realisere prinsippet, blant annet om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, trygdekoordinering m.m. Retten til fri bevegelse gjelder også virksomheter og ansatte som yter tjenester over landegrensene.

I de norske europadebattene på begynnelsen av 1990-tallet var det et sentralt spørsmål hvordan tilknytning til det indre markedet i EU/EØS ville påvirke norsk arbeidsliv. Den norske modellen var i internasjonal sammenlikning kjennetegnet av et velregulert arbeidsliv med høyt sysselsettings- og lønnsnivå, relativt små forskjeller, og et velutviklet regelverk for arbeidsmiljø, faglige rettigheter og forhandlinger mellom sterke organisasjoner på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Hvordan ville denne modellen klare å møte utfordringene knyttet til integrasjonen i EUs indre marked bygd på de fire friheter?

Etter snart 18 års deltakelse i EUs indre marked kan det konstateres at hovedtrekkene ved den norske modellen for lov- og avtaleregulering, lønnsdannelse, partssamarbeid og arbeidsmarkedspolitik er videreført. I kontrast til krisen ved

inngangen til 1990-tallet og den skepsis mange hadde til virkningene av EU/EØS for den norske modellen, er hovedbildet at perioden 1994–2011 i Norge har vært preget av positiv utvikling i investeringer, sysselsetting, ledighet, lønns- og arbeidsvilkår og det kollektive avtaleverket. Samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og myndighetene er videreført, frontfagsmodellen for forhandlinger er styrket, og arbeidstakernes rettigheter er forbedret på viktige områder.

Da EØS-avtalen ble inngått, antok de fleste at kravene til arbeidsmiljø og arbeidstakerrettigheter i Norge var strengere enn i EU/EØS-retten, men på flere områder – som likestilling, medvirkning og virksomhetsoverdragelser – har EUs minimumsregler vist seg å gi bedre vern og styrkede rettigheter også for norske arbeidstakere. Trass i økt konkurranse og omstillingstakt har den norske arbeidslivsmodellen stått seg godt, og på enkelte områder er den blitt videreutviklet for å motvirke nye skillelinjer i arbeidsmarkedet etter EU-utvidelsen i 2004.

Det felles regelverket i EU og EØS sikrer norske virksomheter og arbeidstakere like rettigheter i hele EU/EØS-området, samtidig som det legger føringer på konkurransevilkårene i arbeidslivet og myndighetenes handlefrihet i nærings- og arbeidslivspolitikken. Den økonomiske politikken – som er en hjørnestein i sysselsettings- og arbeidsmarkedspolitikken – er i EØS et nasjonalt anliggende, selv om de fire friheter indirekte kan legge føringer.

Norges tilknytning til EU gjennom EØS har i perioden 1994–2011, sammen med andre nasjonale og globale utviklingstrekk, medvirket til å åpne mange tidligere skjermete sektorer og har bidratt til økt konkurranse, omstillingstakt og mobilitet både over landegrensene og i det nasjonale arbeidslivet. Dette styrker isolert sett arbeidsgivernes forhandlingsmakt. Samtidig har andre faktorer trukket i motsatt retning, herunder knapphet på arbeidskraft og endringer i teknologi, kompetansekrav og organisering. Selv om dette varierer mellom bransjer, er det generelt sett ikke

grunnlag for å si at maktforholdene mellom arbeidsgivere og arbeidstakere i Norge er vesentlig forrykket (endret) i perioden 1994–2011.

Arbeidslivspartenes muligheter til å påvirke arbeids- og lønnsvilkårene avhenger av nasjonale reguleringer og organisasjons- og avtaleforhold. Samtidig har EU knyttet til utviklingen av «sosiale dimensjon» vedtatt en rekke minimumsdirektiv om arbeidstakerrettigheter som gjelder på lik linje i EØS. Partene har også fått tilgang til den «sosiale dialogen» i EU, hvor de kan påvirke EUs arbeidsrettsdirektiv og forhandle frem europeiske rammeavtaler. I EU/EØS-retten er regulering av arbeidsmiljø og arbeidstakerrettigheter altså et delt ansvar, hvor EU kun vedtar minimumsdirektiv og medlemsstatene står fritt til å ha strengere regler. Forhandlinger, kollektiv arbeidsrett og arbeidskamp ligger utenfor EUs reguleringskompetanse, men nasjonale regler og ordninger kan som hovedregel ikke stå i motstrid til EUs grunnleggende prinsipp om fri bevegelse og ikke-diskriminering. Her er det imidlertid et ikke ubetydelig nasjonalt handlingsrom.

Selv om inntektsforskjellene mellom topp og bunn i samfunnet er økt i perioden 1994–2011 under ett – vesentlig som følge av økende kapitalinntekter – har lønnsstrukturen i norsk arbeidsliv vært overraskende stabil, og var ved inngangen til finanskrisen (2008) mer forskjellig fra mønstret i sentrale EU-land enn i 1994. Dette skyldes at lønnsforskjellene i mange europeiske land har vokst betydelig i perioden, delvis som følge av høy ledighet og økt segmentering og todeling av arbeidsmarkedet.

Når Norge – og de andre nordiske landene – ikke har hatt en tilsvarende utvikling etter sin inntreden i det indre markedet i 1994, skyldes det, for det første, at utviklingen i de nordiske lands næringsstruktur, økonomiske politikk og velferdsordninger har bidratt til høyere sysselsettingsvekst og lavere ledighet enn i de fleste (men ikke alle) EU-landene. For det andre har institusjonelle særtrekk ved arbeidslivet i de nordiske land gjort dem bedre rustet til å takle den økte konkurransen og liberaliseringen i det indre markedet enn mange andre EU/EØS-land. Den «nordiske modellen» har stått seg godt i perioden 1994–2011.

Hvordan dette vil utvikle seg i årene fremover er vanskelig å si. Når dette skrives (høsten 2011) har EU i flere år vært inne i en periode med finanskriser, gjeldskriser og eurokrise, og det er ikke mulig i dag å se hvor lenge dette vil vare, og hvor det vil ende. Dersom dagens situasjon vedvarer, med fortsatt uro i finansmarkedene, stigende

ledighet, gjeldsproblemer og lav vekst i Eurosonen, kan det antas å føre til økonomiske ringvirkninger, økt arbeidsmobilitet og konkurranse om jobbene i EU/EØS-området. Dermed vil trolig også den nordiske modellen komme under økt press og stå foran krevende tilpasninger i årene fremover.

Arbeidslivsutviklingen siden 1994 er påvirket av en rekke internasjonale og nasjonale forhold, og det er vanskelig å isolere EU/EØS-effekter fra andre samvirkende faktorer – både på den positive og den negative siden. Samtidig som EØS-avtalen har åpnet tidligere skjermete sektorer, og ført til omlegging av næringspolitikken, økt konkurranse og raskere omstillinger, har avtalen for norsk arbeidsliv og flertallet av norske arbeidstakere bidratt positivt både gjennom direkte regulering av arbeidstakerrettigheter og indirekte gjennom å legge grunnlag for solid vekst i norsk økonomi, sysselsetting og tilgang på arbeidskraft. Utvidelsen av det felles arbeids- og tjenestemarkedet til å omfatte de nye EU-landene i øst – med langt dårligere lønns- og arbeidsvilkår – har etter 2004 bidratt til å styrke veksten i arbeidsplasser og verdiskaping, men har i en del bransjer også ført til konkurransevridning og nye skillelinjer som har satt solidariteten på prøve.

Norsk arbeidslivs tilpasning til det åpne arbeidsmarkedet i EU/EØS kan deles i to faser. De første ti årene etter 1994 var det knapt noen endringer i arbeidsmobiliteten. Noen flere nordmenn brukte mulighetene til å komme seg ut, men ikke mange, og enda færre EU-borgere enn ventet lot seg friste til å dra nordover. Rundt årtusenskiftet var arbeidsinnvandringen så lav at regjeringen Bondevik fryktet knapphet på arbeidskraft og foreslo mer lempelige regler for arbeidsinnvandring fra land utenfor EU/EØS.

Fra 1. mai 2004 endret dette seg radikalt, da åtte nye land fra Sentral- og Østeuropa ble EU-medlemmer, etterfulgt av to nye land i 2007. Fra å være en union av relativt velstående vestlige land, ble EU omdannet til et bredt europeisk samarbeid mellom land med store forskjeller i økonomi, velferd, lønn og arbeidsvilkår. Østutvidelsen er den mest skjellsettende hendelsen i EØS-avtalens historie så langt, og har hatt en rekke viktige konsekvenser – politisk, økonomisk og sikkerhetspolitisk. En av de mest synlige er veksten i arbeidsmobilitet mellom Øst og Vest. Over natten fikk retten til fri bevegelse en helt annen betydning, da millioner av mennesker fikk nyvunnet frihet til å søke arbeid utenfor hjemlandet.

I Norge var det tverrpolitisk enighet om verdien av fri bevegelse. I kontrast til mange EU-land

innførte Norge en liberal overgangsordning med rett til 6 måneders jobbsøking og automatisk oppholdstillatelse dersom man kunne godtgjøre heltids arbeid med «norsk» lønn. Dette kravet ble opphevet i mai 2009, unntatt for Romania og Bulgaria. For tjenesteytere var det fri bevegelse fra første dag, i Norge uten særskilte krav til lønn.

Med sterk etterspørsel etter arbeidskraft og høyt lønnsnivå er Norge blant de land i Europa som i forhold til folketall har hatt *størst* arbeidsinnvandring fra nye EU-land siden 2004. Arbeidsinnvandringen har bidratt vesentlig til veksten i produksjon og sysselsetting, ikke minst i distriktene, og har dermed også bidratt til sikringen av norsk velferd. Ledigheten blant norske arbeidstakere i perioden har vært lav, og lønnsveksten sterk, selv om økningen i arbeidstilbudet har dempet lønns- og kostnadspresset. Ved å styrke norsk næringsliv har arbeidsinnvandringen så langt hatt positiv innvirkning på jobbtrygghet, lønn og andre vilkår for det store flertallet av arbeidstakere i Norge, men i en del bransjer med omfattende rekruttering fra nye EU-land er bildet mer sammensatt.

De økte arbeidsvandringene etter 2004 har samtidig skapt nye utfordringer både i senderland og i mottakerlandene i Vest-Europa. Norge er ikke noe unntak. I første rekke står faren for en uheldig lagdeling eller segmentering i deler av arbeidsmarkedet, med økt innslag av lavlønnskonkurranse og omgørelser av regelverk som setter lønnsnivå og sosiale rettigheter under press. Dette har skapt nye interessemotsetninger i arbeidslivet og politisk kontrovers. Dels følger debatten et tradisjonelt høyre-venstre-mønster, dels følger den andre og nye mønstre. Det er også en underliggende øst-vest-dimensjon, som utfordrer etablerte oppfatninger om solidaritet. I den grad arbeidsinnvandringen fører til et voksende lavlønnsmarked, kan det på sikt også skape nye spenninger knyttet til velferdsstatens utgifter, virkninger på insentivene for arbeid, og legitimitet.

For å balansere motstridende hensyn og interesser i det utvidede arbeids- og tjenestemarkedet har EU vedtatt en serie rettsakter. Blant de viktigste er Utstasjoneringsdirektivet fra 1996, Tjenstedirektivet fra 2006 og Vikarbyrådirektivet fra 2008, som er nærmere omtalt i kap.16.6.1. Det siste er ennå ikke inntatt i EØS, og diskuteres for tiden (høsten 2011) i Norge. Videre påvirkes rettsutviklingen av EU-domstolens praksis. Den har de siste årene avgjort flere prinsipp saker særlig knyttet til fri bevegelse av tjenester, ofte omtalt som «Laval-kvartetten». Tolkningen av dommene er omstridt. Viktige arbeidslivssaker for Norge er

også under oppseiling for EFTA-domstolen, om allmenngjøring og om kravet til sosiale klausuler ved offentlig anskaffelser. Retts sakene viser hvordan arbeidslivspolitiske stridsspørsmål i EU og EØS i betydelig grad avgjøres gjennom rettsapparatet, med direkte virkning også for Norge. Et særtrekk ved EØS-avtalen er at norske politikere ikke kan delta i dragkampen om utforming og endring av de reglene rettsapparatet dømmer etter.

For å sikre at arbeidsinnvandring skjer i ordnete, likeverdige former har Norge iverksatt en rekke tiltak. I 1993 vedtok Stortinget Lov om allmenngjøring av tariffavtaler. Etter 2004 har loven blitt tatt i bruk i flere bransjer, og myndighetene har vedtatt to handlingsplaner med en rekke tiltak for å skjerpe håndhevingen av arbeidslivsregler, samt krav om tariffvilkår ved offentlige anskaffelser. Flere av tiltakene har vært omstridt blant partene og de politiske partiene, andre ikke, og enkelte av dem er som nevnt i ferd med å bli rettslig prøvet i EFTA-domstolen. Tilpasningene i arbeidslivsmodellen etter 2004 er beskrevet nedenfor i kap. 16.6.3.

Hovedorganisasjonene i arbeidslivet, med LO og NHO i spissen, har siden 1994 stått sammen om å forsvare EØS-avtalen og sett den som en nødvendig ramme for å ivareta interessene til næringsliv og arbeidstakere. De snart 18 årene med EØS-avtalen har generelt vært preget av konstruktive samarbeidsforhold og relativt lavt konfliktnivå mellom partene, selv om de delvis har hatt ulike syn på mål og virkemidler for å ivareta arbeidsinnvandrerens rettigheter. Partene deltar aktivt i sine europeiske organisasjoner og er gjennom EØS sikret deltakelse i EUs «sosiale dialog». Et særtrekk ved EØS-avtalen er at partene i arbeidslivet dermed har bedre tilgang til relevante beslutningsprosesser i EU enn det norske myndigheter har. EØS-modellen fungerer således bedre for aktørene i den korporative kanal enn for de folkevalgte. Konsekvensene av EU/EØS for arbeidslivets parter er beskrevet nedenfor i kap. 16.7.

Reguleringen av arbeidslivet i EU/EØS har grovt sett to elementer. Det første er regelverket for det indre markedet. Det andre er den «sosiale dimensjon» som i tillegg til regler om arbeidsmiljø, likestilling, og arbeidstakerrettigheter, omfatter koordinering av trygderettigheter og samarbeid om sysselsetting, inkludering, fattigdomsbekjempelse, sosial- og helsespørsmål m.m. Norge er i hovedsak (om enn ikke fullt ut) også tilknyttet disse delene av EU-samarbeidet, som er behandlet i kapittel 17 om velferdsstatens møte

med EU/EØS. I det følgende skal vi konsentrere oss om de spørsmålene som direkte gjelder arbeidslivet og arbeidsmarkedet, men velferd og arbeid går over i hverandre, og de to kapitlene kan med fordel leses i sammenheng.

Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad, har et avvikende syn på enkelte deler av de vurderinger som gjøres i dette kapitlet. Etter *dette medlemmets* syn er Norges EØS-tilknytning uheldig fordi vi gjennom den slutter oss til et markedsliberalt system som fører til økende inntektsforskjeller, finansielle og økonomiske kriser, fleksibiliserte og segmenterte arbeidsmarkeder, og en utstøting av arbeidslivet som rammer de mest sårbare. *Dette medlemmet* viser til sine kommentarer under de avsluttende merknadene i kapittel 16.8.

16.2 Arbeidslivets plass i EØS-debatten 1990–92

Utviklingen av EØS-prosessen i årene 1989–92 foregikk under Norges dypeste økonomiske tilbakeslag i etterkrigstiden. Etter kraftig oljeprisfall og devaluering i 1986, fulgt av lockout og storkonflikt i tariffoppgjøret samme år, gikk norsk økonomi inn i en vanskelig periode med rekordhøyt rentenivå, store tap av industriarbeidsplasser, rekordhøy ledighet, gjeldskrise og bankkollaps. I 1988 var utsiktene i arbeidslivet så dystre at partene ba staten innføre en lønnsreguleringslov med forbud mot høyere enn de minimale tilleggene LO og NHO hadde blitt enige om. Bruttoledigheten nærmet seg 10 prosent (inklusive personer på tiltak), inntil det igjen begynte å gå oppover fra 1993. For å få økonomien på rett kjøll ble partene i arbeidslivet og de politiske partiene enige om det såkalte «Solidaritetsalternativet» som bygde på et trepartssamarbeid hvor bl.a. moderat lønnsvekst, stabil kronekurs og aktiv arbeidsmarkedspolitikk skulle gjenreise konkurranseevnen og sysselsettingen.

Denne bakgrunnen er viktig for å forstå hvordan de sentrale aktørene i arbeidslivet tilnærmet seg EØS-prosessen. For NHO og arbeidsgiversiden var det avgjørende å sikre den kriserammete norske industrien trygg og likeverdig adgang til det planlagte indre markedet i EU. Det samme gjaldt for LO. Ved siden av at den kraftkrevende industrien hadde blitt møtt med gjentatte dumpinganklager fra EF, hadde 1980-tallet vært en periode med industriell tilbakegang, dyrtid, minimal reallønnsvekst, og sanering og utflagging av brorparten av skipsverftsindustrien og tekstilindustrien. Det nyopprettete NHO slet med å gjen-

vinne legitimitet etter den feilslåtte lockouten i 1986, LO hadde vært gjennom en opprivende lederstrid og tapte medlemmer, og den norske arbeidslivsmodellen ble kritisert for å være uforenlig med nye krav til fleksibilitet og moderne menneskers ønsker og behov.

De dominerende aktørene i den norske modellen var med andre ord under press, og det hersket dyp usikkerhet om veien videre for norsk økonomi og arbeidsliv. Usikkerheten ble ikke dempet da EFTA-partnerne Sverige, Finland og Østerrike søkte om EU-medlemskap. I tillegg til å så tvil om EØS-konstruksjonens bærekraft skapte dette uro om den fremtidige konkurransesituasjonen for norsk industri. I et scenario hvor de fleste EFTA-landene og Norges viktigste handelspartnere kunne ende innenfor EU – og utfallet av en mulig EU-kamp i Norge var høyst usikkert – ble det maktpåliggende for de dominerende aktørene i norsk arbeidsliv å få på plass en EØS-avtale som sikret likeverdig tilgang til EUs indre marked. Aktørene var uenige om mangt, men LO og NHO var enige om én ting, og det var at en god EØS-avtale var selve «livlinen» for den kriseridde norske industrien.

Det er vanskelig å forstå hvilke interesser som møttes i dragkampen om EØS-avtalen i 1989–92 – hvor skiftende regjeringer, LO og NHO stod sammen på den ene siden, mot på den andre siden SV, deler av SP, Nei til EF og enkelte miljøer i fagbevegelsen – uten å kjenne til kombinasjonen av økonomisk krise, organisatorisk uro og usikkerhet om den norske modellens fremtid som på den tiden gjorde seg gjeldende.

Tilhengerne og motstanderne var dypt uenige om hva EØS-avtalen ville bety for norsk arbeidsliv. Tilhengerne, med LO og NHO i spissen, understreket betydningen av å delta i det indre marked for norsk økonomi og sysselsetting, og fremhevet at den sosiale dimensjon og partenes rolle i den sosiale dialogen som var under utvikling i EU, var viktig for å videreutvikle norske standarder. Neisiden mente det indre markedets fire friheter ville føre til utkonkurrering av norske arbeidsplasser, «sosial dumping», og at EUs vekt på lovfestede arbeidstakerrettigheter ville underminere faglige rettigheter, det norske kollektivavtalesystemet, og føre til dårligere standarder og økt ulikhet: «På det arbeidsrettslige felt vil forskjellen mellom EØS og EF være ytterst beskjeden – om den i det hele tatt lar seg påvise».¹

¹ Se Nei til EF (1991) *Nei til EØS – Virkninger for Norge*, s. 57.

Den konstellasjonen av interesser som lå til grunn for det nasjonale kompromisset om EØS-avtalen – med LO og NHO som støttepillarer – kom også til å prege de neste 10–15 års arbeid med EØS-avtalen blant arbeidslivets aktører. Etter trepartssamarbeidet for å bringe norsk økonomi på fote og få EØS-avtalen i havn, ble årene som fulgte preget av en slags «europaisk borgfred» mellom partene i arbeidslivet, der NHO og LO søkte å videreføre samarbeidet om den sosiale dimensjon og hegne om EØS-avtalen som et felles grunnlag.

Også Sveits, som sa nei til EØS-avtalen i 1992, har etter hvert måttet tilpasse seg EUs regler for det indre markedet med fri bevegelse av arbeidstakere og, med visse begrensninger, fri bevegelse av tjenester. Sveits er derimot ikke omfattet av EUs direktiver for arbeidstakerrettigheter, og partene i arbeidslivet får følgelig heller ikke delta i den sosiale dialogen.

16.3 Norges tilknytning til EUs sosiale dimensjon

16.3.1 Rammene for Norges gjennomføring av EUs arbeidsrettslovgivning

Den «sosiale dimensjonen» ved EU-samarbeidet har utviklet seg gradvis. I Romtraktaten (1957) var etablering av fellesmarkedet det sentrale, og med unntak for likestilling skulle regulering av arbeidsliv og sosiale rettigheter være et nasjonalt anliggende. For å fremme fri bevegelse for arbeidstakere innførte EF et tiår senere regler for å sikre likebehandling og sosiale rettigheter i vertslandet, samt rett til å medbringe opptjente rettigheter ved flytting over grensene.

Fra dette utgangspunktet har reguleringen av arbeidstakerrettigheter i EU vokst frem gjennom traktatendringer, lovgivning, rettspraksis og handlingsprogrammer. Etter at direktiv om likelønn og rettigheter ved virksomhetsoverdragelse, konkurser og masseoppsigelser ble vedtatt i 1970-årene, ble rammene for EUs arbeidsmiljølovgivning og et Charter for arbeidstakernes grunnleggende rettigheter vedtatt i 1980-årene, fulgt opp av en handlingsplan for lovfesting av arbeidstakerrettigheter i 1991. Med Maastricht-avtalen (1993) ble traktatgrunnlaget for den sosiale dimensjonen og partenes rolle i EU styrket – med rett til å inngå rettskraftige europeiske avtaler – og disse sidene ble videreutviklet gjennom Amsterdamtraktaten (1999) og Lisboa-traktaten (2009). I dag har EU lovfestet et omfattende sett av minimumsrettigheter for arbeidstakerne – som gjelder på lik linje i

det indre markedet i EU og EØS – samt et voksende mellomstatlig samarbeid i sysselsettings- og velferdspolitikken.

For EFTA-landene var det et sentralt forhandlingsmål at EØS-avtalen skulle «skape et rettslig rammeverk for et utvidet samarbeid mellom EFTA og EF om samfunnspolitiske spørsmål og spørsmål av betydning for forholdene i arbeidslivet»² og «sikre partene i arbeidslivet en aktiv rolle i EØS». Gjennom EØS-avtalen forpliktet EFTA-landene seg til løpende å gjennomføre EUs regler knyttet til den sosiale dimensjon som den gang vesentlig dreide seg om arbeidstakerrettigheter. De sentrale EU-bestemmelsene ble nedfelt i avtalens artikkel 29 om fri bevegelse av arbeidstakere, artikkel 29 om samordning av trygderettigheter for bevegelige arbeidstakere, artiklene 36–37 om fri bevegelse av tjenester, og artiklene 66–71 om sosial- og arbeidslivspolitiske mål og regler.³

Lister over EF-direktiv EFTA-landene måtte innføre og deres tilgang til EUs rådgivende komiteer på feltet ble nedfelt i en rekke vedlegg til avtalen. I henhold til artikkel 96 ble det opprettet en rådgivende komité for EØS med representanter fra EFTAs konsultative komité – hvor partene i arbeidslivet deltar – og EUs sosiale og økonomiske komité. Rammene for dialogen med EFTA-landene om den sosiale dimensjon ble trukket opp i protokoll 31.

EØS-avtalens hoveddel gjenspeiler EFs traktatbestemmelser fra 1980-tallet, da EUs arbeidslivsregulering var vesentlig mindre utviklet enn i dag. Dette har hatt liten praktisk betydning, siden EFTA-landene løpende har overtatt EUs sekundærlovgivning. Utover i 1990-årene var det en aktiv periode, der EU gjennomførte de fleste av arbeidsrettsdirektivene fra handlingsplanen i 1991. Flere av disse ble utformet gjennom avtaler mellom de sosiale partene bl.a. om foreldrepermisjon og likebehandling av midlertidig- og deltidsansatte, og fra 1996 ble den europeiske sysselsettingsstrategien utviklet. Siden årtusenskiftet har EUs lovgivningsaktivitet avtatt og vært mer rettet mot å fylle hull i regelverket og oppdatere tidligere direktiver.

² Se St.prp. nr. 100 (1991–92) s. 280, kap 7.3 s. 275–283, samt 10.6 virkninger for arbeidsmarkedet s.386–389.

³ I avtalens artikkel 66–71 vises det bl.a. til at partene er enige om å arbeide for bedring av arbeidstakernes leve- og arbeidsvilkår (art 66), helse, sikkerhet og miljø (art 67), lik lønn for samme arbeid (art 69), likebehandling (art 70), dialog mellom partene på europeisk nivå (art 71), samt å gjennomføre de arbeidsrettslige tiltak som er nødvendige for å innfri disse målene (art 68).

Boks 16.1 Rammer og mandat for EUs arbeidslivs- og sosialpolitikk

Formål: «[...] å fremme sysselsettingen, forbedring av leve- og arbeidsvilkårene for herigjennom å muliggjøre utjevning av disse på et stadig høyere nivå, en passende sosial beskyttelse, dialogen på arbeidsmarkedet, en utvikling av de menneskelige ressurser, der skal muliggjøre en varig høyt sysselsettingsnivå og bekjempelse av sosial utstøting.» (Art 151). Artikkelen viser til de grunnleggende rettigheter i den europeiske sosialpakt av 1961, fellesskapspakten av 1989 om arbeidstakernes grunnleggende rettigheter, og i art 6 anerkjenner EU charteret om grunnleggende rettigheter og den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.

Forhandlingsrett og rett til kollektive skritt (arbeidskamp) – ihht charteret, artikkel 28:

«Arbeidstakere og arbeidsgivere eller deres respektive organisasjoner har i overensstemmelse med fellesskapslovgivningen og nasjonal lovgivning og praksis rett til å forhandle og inngå kollektive avtaler på passende nivåer og i tilfelle av interessekonflikter rett til kollektive tiltak, herunder streik, til å forsvare sine interesser.»

EU kan på følgende områder vedta minimumsdirektiv (artikkel 153 punkt 2):

- a. Etter samarbeidsmetoden (beslutning i Europaparlamentet og med kvalifisert flertall i Rådet):
 - forbedring av arbeidsmiljøet for å beskytte arbeidstakernes helse og sikkerhet;
 - arbeidsvilkår;
 - informasjon og høring av arbeidstakere;
 - integrasjon av personer som er utestengt fra arbeidsmarkedet;
 - like muligheter for kvinner og menn i arbeidsmarkedet, og likebehandling i arbeidet (jfr. Artikkel 157 om likelønn)
- b. Med enstemmighet i Rådet etter høring av EP:¹
 - arbeidstakernes sosiale sikring og sosiale beskyttelse;
 - beskyttelse av arbeidstakere ved avbrudd av arbeidskontrakt;
 - representasjon av og kollektivt forsvar for arbeidstakernes og arbeidsgivernes interesser, medbestemmelse

- arbeidsvilkår for tredjelandsborgere med lovlig opphold i Fellesskapet;
- bekjempelse av sosial utstøting;
- modernisering av sosiale beskyttelsessystemer.

Lønnsforhold, organisasjonsrett og streikerett eller rett til lockout omfattes ihht art 153, punkt 5, ikke av EUs myndighet til å vedta direktiv eller andre tiltak, men domstolspraksis viser at traktatreglene om fri bevegelighet kan begrense handlingsrommet for nasjonale stridstiltak (jf Lavaldommen).

Den sosiale dialogen: EU anerkjenner og skal fremme arbeidsmarkedspartenes rolle på EU-plan, bl.a. gjennom sosiale trepartstoppmøter om vekst og sysselsetting (Art 152). Kommisjonen skal konsultere partene om alle tiltak på det sosiale og arbeidsmarkedspolitiske området, og partene kan da meddele at de ønsker å innlede forhandlinger som kan lede til avtaler på EU-plan, som kan erstatte Kommisjonens forslag og gjennomføres i tråd med nasjonal praksis eller, etter partenes anmodning, som direktiv vedtatt i Rådet (artikkel 155). Art 151 understreker at sosial og arbeidsmarkedspolitiske tiltak skal «ta hensyn til forskjellene i nasjonal praksis, særlig på overenskomstområdet...», (jf også art 152)

Åpen samordning om sosial- og arbeidsmarkedspolitikken (art 156, jf art 151): Kommisjonen skal fremme samarbeid og samordning mellom medlemslandene, bl.a. bygd på undersøkelser, retningslinjer, beste praksis mv innen områder som sysselsetting, arbeidsvilkår, arbeidsrett, yrkesutdanning, sosial sikring, sosial utstøting, forebygging av yrkesskader- og sykdom, HMS-forskrifter, organisasjonsrett og rett til kollektivforhandlinger.

Rett til fri bevegelse av arbeidstakere og samarbeid om arbeidsformidling (jf. EURES) (art 45–47)

Rett til fri bevegelse av tjenester (art 56–62)

Samordning av trygderettigheter for vandrede arbeidstakere (art 48)

Samordnet strategi for sysselsetting (art 145–150)

Samarbeid om yrkesutdanning og gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (art 166)

¹ Rådet kan med enstemmighet vedta å anvende den alminnelige lovgivningsmetode (samarbeid/kvalifisert flertall) ved saker under de fire første strekpunktene nedenfor.

Etter østutvidelsen i 2004 har perspektivet i noen grad skiftet, som følge av endrete politiske styrkeforhold, skepsis til å pålegge de nye landene økte sosiale forpliktelser, og strid om balanseringen av reglene for fri tjenestemobilitet og medlemsstatenes og partenes spillerom for nasjonal regulering og kontroll. Vedtakelsen av bemanningsbyrådirektivet (2008), avtaledirektivet om farlige gjenstander i helsevesenet (2010), samt revisjonen av direktiv om trygdekoordinering (2004), europeiske samarbeidsutvalg (2009) og foreldrepermisjon (2010), vitner likevel om en viss rettslig videreutvikling av den sosiale dimensjonen.

I tillegg til at EU vedtar nye rettsakter, har EU-domstolen over tid spilt en viktig rolle i utviklingen av individuelle arbeidstakerrettigheter i EU. Denne rettspraksisen er også førende for tolkningen av EØS-avtalen. Etter 2004 har EU-domstolen i flere saker med utspring i den økte arbeidsmobiliteten blitt bedt om å ta stilling til nye konflikter mellom nasjonal arbeidsrettregulering og reglene for fri bevegelse av tjenester. Dette har til dels resultert i kontroversielle dommer som har fått virkninger i Norge gjennom EFTA-pillaren (se 16.6.2 nedenfor).⁴ Tilpasningen av EFTA-avtalen og norsk regelverk til EUs arbeidslivslovgivning siden 1994 har forløpt uten særlige kontroverser. EFTA-landene har sett EUs direktiv som positive og nyttige. Mange av direktivene har styrket arbeidstakernes rettigheter i Norge og de andre EFTA-landene, og er tatt vel i mot blant partene i arbeidslivet (se nedenfor i 16.4.2). I tillegg til å løfte standardene i andre EU-land og utjevne konkurranseforholdene setter EU-reglene visse grenser for hvilke liberaliseringer i arbeidstakerrettigheter nasjonale regjeringer kan gjennomføre, slik Sverige fikk erfare etter liberalisering av regler

for midlertidige ansettelser i 2007 og Bondevik-regjeringen erfarte da den ville myke opp arbeidsreglene i arbeidsmiljøloven i 2005.

Parallelt med at Norge løpende har overtatt EUs vedtatte rettsakter, har partene i arbeidslivet deltatt i EUs «sosiale dialog» om utforming av nye EU-regler. Dialogen har ført til flere europeiske avtaler som er omgjort til direktiv som gjelder i hele EU/EØS, samt flere frivillige partsavtaler (se nedenfor i 16.3.2). Partene deltar også i de konsultative organene som er etablert på EFTA-siden.

På flere arbeidslivspolitiske felt hvor EU mangler lovgivningskompetanse, er det utviklet prosedyrer for såkalt «åpen samordning» hvor medlemsstatene utvikler felles målsettinger og forsøker å oppnå disse gjennom felles anbefalinger, handlingsplaner, læring og erfaringsutveksling. Denne metoden stod sentralt i Lisboastrategien og gjelder blant annet sysselsetting og velferdspolitikk. Dette samarbeidet kom først inn med Amsterdamtraktaten i 1999 og er ikke omfattet av EØS-avtalen. Norge har oppnådd observatørstatus eller annen medvirkning i enkelte av disse sosialpolitiske prosessene, men ikke i sysselsettingsstrategien. Som på andre områder har EU i økende grad delegert oppgaver til byråer.⁵ Norge har arbeidet aktivt for å få tilknytning til disse og har i hovedsak lyktes med det.

Ser man perioden 1991–2011 under ett, er hovedbildet at EUs arbeidslivspolitik er vesentlig utbygget og styrket, og at Norge gjennom EØS-avtalen er omfattet av EUs reguleringer på lik linje med EU-landene. Som på andre områder gir EØS-avtalen Norge en viss rett til å delta i tidligere faser av EUs beslutningsprosesser, ved å sende representanter til ekspertkomiteer og arbeidsgrupper under Kommisjonen. Norge er representert ved embetsverket (ofte på relativt lavt nivå), og nøkkelpersonell i de berørte departement og direktorater har bygget opp solid fagkunnskap og forankring i sine europeiske faglige nettverk. Derimot har Norge, her som ellers, ingen representasjon i de beslutningsformende prosessene i Rådet, Kommisjonen og Europaparlamentet. Som følge av medbestemmelsesprosedyren som ble innført i Maastricht-traktaten har Europaparlamentet – hvor EØS-avtalen ikke gir Norge noen tilgang – i kraft av sin vetomakt utviklet en nøkkelrolle i saker vedrørende den sosiale dimensjon.

⁴ I en tysk sak om plassering av kommunale tjenestepensjonsmidler, der regler om plassering var nedfelt i kollektivavtale, slo EU-domstolen i 2010 fast at også slike tilfeller omfattes av EUs anbudsregler, men uttalte at det ikke var til hinder for at fagforeningene kunne medvirke i utforming av anbudskriteriene og valg av leverandør (Sak C-271/08 Kommisjonen mot Tyskland, dom 15. juli 2010). Hvorvidt norsk praksis kan bli berørt av dommen, er foreløpig uklart. Den norske KLP-saken mellom LO/Fagforbundet og KS/11 kommuner fra 2002 gjaldt andre problemstillinger, men berørte bl.a. spørsmålet om den kommunale hovedtariffavtalens bestemmelser som rent faktisk kunne innebære at bare Kommunal Landspensjonskasse kunne være leverandør av pensjonsforsikring, var i strid med EØS-reglene. Etter å ha innhentet en rådgivende uttalelse fra EFTA-domstolen slo Arbeidsretten fast at så ikke var tilfelle, og at de 11 kommunene som hadde overført sine ordninger til private forsikringsselskap, hadde begått tariffbrudd (ARD (2002) s. 90). Hovedtariffavtalens pensjonsregler m.v. er senere endret slik at den samme problemstillingen ikke er aktuell.

⁵ Dette omfatter bl.a. det europeiske instituttet for forbedring av leve- og arbeidsvilkårene i Dublin, arbeidsmiljøagenturet i Bilbao, og senter for utvikling av yrkesutdanning i Thessaloniki. Se kapittel 9 om Norges arbeid med å tilknytte seg EU-byråene.

Partene i arbeidslivet medvirker derimot fra et tidlig stadium gjennom den sosiale dialog og sine europeiske organisasjoner, men deres påvirkningsmuligheter synes begrenset av fraværet av norske representanter i EUs besluttede organer (se nedenfor kap.16.3.2). I fravær av politisk deltakelse fremstår det løpende arbeidet på norsk myndighetsside derfor i hovedsak som embetsstyrt, og utviklingen av den sosial dimensjonen i EU/EØS har vakt begrenset oppmerksomhet i Norge, unntatt når gjennomføringen av enkelte brennbare saker i ettertid skal behandles i EFTA og EØS-organene. I takt med at ESA og norske arbeidsgiverorganisasjoner de siste årene har reist flere klagesaker mot Norge på det arbeidslivspolitiske feltet, kan det imidlertid se ut til at vi kan stå overfor en re-politisering av denne dimensjonen ved EØS-avtalen.

16.3.2 Partenes deltakelse i EUs sosiale dialog og andre prosesser

Under EØS-avtalen har partene i norske arbeidsliv gjennom sine europeiske organisasjoner fått rett til å delta i den sosiale dialogen – EUs tre-

partssamarbeid om arbeidslivssaker. Den sentrale dialogen foregår mellom landenes hovedorganisasjoner og Kommissjonen, mens fagforbund og landsforeninger deltar i dialogen i en eller flere av de 40 sektorkomiteene.⁶

Gjennom deltakelsen i sosialdialogen er de norske arbeidslivspartene bedre posisjonert til å medvirke i utformingen av EUs arbeidslivspolitikken enn norske politikere og embetsverk. Fra Norge deltar hovedorganisasjonene – unntatt Akademikerne – i den sentrale dialogen via medlemskap i sine europeiske paraplyorganisasjoner, mens fagforbund og landsforeninger på bransjenivå deltar i sektordialogen.

I tillegg til høring og konsultasjon med Kommissjonen under EUs lovgivningsprosess, gir traktaten partene i fellesskap rett til å sette til side forslag til arbeidsrettsdirektiv fra Kommissjonen og i stedet fremforhandle europeiske avtaler som kan omgjøres til bindende EU-direktiv. Partene har

⁶ Ifølge Kommissjonen (2010) *Commission staff working paper On the functioning and potential of European sectoral social dialogue*, representerer deltakerne i de 40 sektorkomiteene rundt 145 millioner arbeidstakere, om lag 3/4 av arbeidstyrken i EU/EØS.



Figur 16.1 På vei til LO-kontoret i Brussel

God tur til Brussel. Den 4. oktober 1992 sa AUFs landsmøte ja til EØS. Avtroppende AUF-leder Turid Birkeland dro rett til Brussel for å jobbe på LOs kontor der, og får råd på veien av påtroppende AUF-leder Trond Giske.

Foto: Scanpix

Boks 16.2 De europeiske paraplyorganisasjonene i arbeidslivet

ETUC – European Trade Union Confederation ble dannet i 1973 og har i dag 83 medlemsorganisasjoner fra 36 land, samt 11 tilsluttede europeiske bransjeføderasjoner. Til sammen representerer organisasjonen om lag 60 millioner arbeidstakere i Europa. ETUC mottar støtte fra Kommisjonen til ulike prosjekter og driften av Det europeiske fagforeningsinstituttet (ETUI). Norske medlemmer: LO, YS og UNIO.

BUSINESSEUROPE (tidligere UNICE) ble dannet i 1958, omfatter industri- og arbeidsgiverorganisasjoner fra 34 land og er den ledende aktøren på arbeidsgiversiden. De 40 medlemsor-

ganisasjonene representerer over 20 millioner bedrifter. Norsk medlem: NHO.

CEEP er arbeidsgiverorganisasjonen for offentlig tilknyttede virksomheter og ble dannet i 1961. I dag er flere hundre sammenslutninger og virksomheter fra mer enn 20 land med i CEEP. Norske medlemmer: Spekter, KS, HSH, Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

UEAPME er organisasjonen for små- og mellomstore bedrifter, har 82 medlemsorganisasjoner fra 34 land, og deltar i den sentrale dialogen i en del sammenhenger. Ingen norske medlemmer.

dermed fått en kvasi-lovgivende funksjon og et rammeverk for å inngå avtaler som er bindende i hele EU/EØS-området, og som det ikke finnes parallell til i noe medlemsland eller andre internasjonale organisasjoner.

Gjennom årene er det flere eksempler på slik «forhandlet lovgivning», blant annet om rettigheter for deltids- og midlertidige ansatte, om foreldrepermisjon, arbeidstid i transportsektoren, farlige gjenstander i helsevesenet mv. I skrivende stund forhandler partene om revisjon av EUs arbeidstidsdirektiv, etter at Europaparlamentet satte foten ned for Rådets forslag om blant annet å videreføre muligheten til «opt-out» fra reglene om maksimalt 48 timers arbeidsuke. Det er også inngått frivillige europeiske avtaler om fjernarbeid, stress på arbeidsplassen, vold og trakassering, samt om tiltak for inkluderende arbeidsliv, som partene gjennomfører nasjonalt via sine kanaler og ofte følges opp av tiltak gjennom sektordialogen. Videre inviteres de europeiske partene jevnlig til å delta i møter med EUs Ministerråd knyttet bl.a. til sysselsettingsstrategien, sosiale toppmøter, og et årlig møte med statslederne i det Europeiske Råd om Vekst og Sysselsetting.

NHO og LO, samt KS, har siden tidlig i 1990-årene hatt egne representasjoner i Brussel. Disse er i dag samlokalisert med deres europeiske organisasjoner og driver informasjonsinnhenting, lobbying og nettverksbygging.⁷

Den viktigste kanalen for partenes innflytelse går gjennom deltakelse i deres europeiske organisasjoners styrever, sakskomiteer, forhandlingsdele-

gasjoner, og utsendte til ulike EU-fora hvor organisasjonenes toppledere og administrasjon deltar i et stort antall møter gjennom året. På arbeidstakersiden avholdes det ofte nordiske formøter. Disse har fått økt betydning for de norske aktørene ettersom de viktigste nordiske søsterorganisasjonene via EU-medlemskapet har tilgang til større informasjon og nettverk på europeisk plan.

Til de formelle møtene i sosialdialogen kan de europeiske organisasjonene i utgangspunktet stille med en representant fra hver side per EU-land, som får sine utgifter dekket av Kommisjonen. De nasjonale organisasjonene fordeler derfor oppgavene mellom seg, men de kan sende observatører for egen regning. Til forhandlingsdelegasjoner velges et engere utvalg. De norske organisasjonene får ikke støtte fra Kommisjonen, men hovedorganisasjonene får tilskudd til deltakelsen i sosialdialogen og EFTAs konsultative komité fra Utenriksdepartementet. Dette gjelder ikke forbundenes deltakelse i sektordialogen. Forbund med medlemmer i mange bransjer har pekt på at disse kostnadene er en barriere for likeverdig deltakelse – Fellesforbundet deltar for eksempel i fem ulike sektorkomiteer.⁸

De europeiske organisasjonene har en alleuropeisk karakter, men brorparten av medlemmene kommer fra EU-land, og arbeidet domineres av EU-relaterte saker. Valg til viktige verv og komiteer preges av det. For eksempel var lederen i svensk LO president i ETUC 2003–11, mens små land utenfor EU vanligvis er tynt representert i organisasjonenes ledersjikt. Dette gjenspeiler dels

⁷ Eliassen, K.A. og Peneva, P. (2011) *Norwegian Non-Governmental Actors in Brussels 1980–2010, Interest Representation and Lobbying*, Europautredningen, rapport nr. 5.

⁸ LO (2010) *Gjennomgang av EØS-avtalen og øvrige avtaler med EU*, Innspill i brev til Utvalget, 01.12.2010, se www.europautredningen.no.

nasjonale ressurser og prioriteringer, dels vurderinger av ulike nasjonale kandidaters innflytelsesmuligheter på europeisk plan.

EØS-avtalen gir på en del områder Norge tilgang til Kommisjonens saksforberedende komiteer, hvor gjerne partene også er med. NHO, LO og Arbeidsdepartementet har bl.a. de senere år vært observatører i EUs rådgivende arbeidsmiljøutvalg. Ifølge LOs innspill til utvalget er partenes muligheter til påvirkning der langt dårligere enn i den sosiale dialogen. Som EFTA-observatører får de mindre tilgang til informasjon og arbeidsgrupper enn de øvrige deltakerne, slik at påvirkning først og fremst skjer gjennom nordiske søsterorganisasjoner. Det er vist til lignende erfaringer innen den europeiske fagbevegelsen, hvor samordning med nordiske kolleger ofte er en forutsetning for å bli hørt.⁹

Partene deltar videre i EFTAs rådgivende Konsultative komité, hvor de kan gi råd om EFTAs behandling av EU-saker, samt i en Rådgivende Komité for EØS. Der møtes et mindre antall representanter fra EUs Økonomiske og Sosiale Komité og EFTAs Konsultative komité for utveksling av informasjon. Ut over å tjene som møteplass spiller disse komiteene liten rolle i partenes arbeid for å påvirke saker i EU-systemet. Gjennom EØS-midlene fikk partene i arbeidslivet i 2010 bevilget 60–70 millioner kroner årlig til et program for utvikling av partssamarbeid i EUs nye medlemsland.

Selv om den sentrale sosialdialogen har tiltrukket seg mest oppmerksomhet, viser flere av de norske bransjeorganisasjonene til at sektordialogen ofte er vel så nyttig, spesielt på områder hvor Kommisjonen har en sentral næringspolitisk rolle. I landbruk, jernbane, sjøfart og luftfart er det for eksempel inngått avtaler om arbeidstid som er omformet til EU/EØS-direktiv. Tilsvarende viser UNIO til avtaledirektivet om farlige gjenstander i helsevesenet som et praktisk viktig resultat av dialogen for deres medlemmer. I enkelte sektorer er sentrale avtaler konkretisert i felles bransjeprogrammer, for eksempel mot stress, vold, trakassering og eksklusjon på arbeidsplassen. I havnesektoren førte partenes felles motstand mot EUs foreslåtte havnedirektiv – hvor Transportarbeiderforbundet deltok aktivt – til at Europaparlamentet stanset direktivet, og til at det ble opprettet en sektorkomité for videre partssamarbeid.

⁹ Dølvik, J.E. og Ødegaard, A.M. (2004) *Ti år med EØS-avtalen. Konsekvenser for norsk arbeidsliv og fagbevegelse*, Fafo-rapport 455.

Hovedinntrykket er at de norske organisasjonene ser sektordialogen som en nyttig kanal for å fremme bransjeaktørens syn på EUs sektorpolitikk overfor Kommisjonen. De fremhever også at det er verdifullt å ha europeiske fora for konsultasjon med motparten og kolleger fra andre land, for å iverksette felles tiltak, utvikle nettverk, lære av andres erfaringer og høste impulser til organisasjonenes samarbeid på nasjonalt plan.

På saksområder hvor Norge har spesiell kompetanse og er en særskilt viktig partner for EU, er det også eksempler på at partsorganisasjoner kan vinne støtte fra sine europeiske organisasjoner til å hevde norske interesser overfor EU, slik man har sett i dragkampene om laksesaken, energidirektivet og arbeidstider i offshoresektoren, samt på likestillingsfeltet.

Selv om sosialdialogen gir partene i norsk arbeidsliv inntak til Kommisjonen og EUs beslutningsformende prosesser, har de til forskjell fra EU-landenes organisasjoner ikke nasjonale politiske og administrative representanter i EU-systemet å spille på lag med. Norske partsrepresentanter har derfor svakere nettverk, forhandlingskapital og lobbykraft å bidra med i de europeiske beslutningsprosessene enn sine EU-kolleger. Siden de ikke kan bistå med å trykke på politiske knapper i EU som kan vippe en sak i deres organisasjons favør, vil de norske deltakerne ofte oppfattes som mindre effektive alliansepartnere for kollegene i arbeidet på EU-plan,¹⁰ og norske aktører er sjelden valgt til ledende poster i de europeiske organisasjonene – selv om det finnes enkelte unntak. Ifølge en nordisk survey utført i 2003, brukte de fleste norske fagforbund også mindre ressurser enn sine nordiske kolleger på europeisk arbeid,¹¹ samtidig som de oppfattet nasjonale myndigheter som mindre viktige for deres europeiske påvirkningsarbeid enn tilfelle var i deres nordiske søsterorganisasjoner.

¹⁰ En illustrasjon på denne forskjellen er striden om tjenstedirektivet. Svensk LO bidro der fra første stund sentralt i ETUC for å endre Kommisjonens omstridte forslag, og trakk veksler på et bredt nettverk av svenske aktører i regjeringsapparatet, Rådet, Coreper, Kommisjonen og Europaparlamentet. Da de avgjørende dragkampene foregikk i Europaparlamentet – og i uformelle kanaler mellom aktører på toppnivå i de ulike EU-institusjonene og ETUC – var en arbeidsrettsekspert fra svensk LO en sentral premissgiver i påvirkningen av kompromisset som til slutt ble resultatet. Fra norsk side ble det sendt høringsbrev til Kommisjonens DG Internal Market fra NHD, samt fra LO og NHO, men de avgjørende forhandlingene foregikk i helt andre kanaler. Etter at hovedorganisasjonene i svensk og europeisk fagbevegelse i januar 2006 feiret kompromisset i parlamentet som et stort framskritt, toppet den norske debatten om direktivet seg i en strid om EØS-reservasjon rett før det skulle gjennomføres i 2009.

Hvilken betydning de norske organisasjonene tillegger sitt politiske handikap på europeisk plan, avhenger av hvordan de vurderer de bindingene som ville følge med likeverdig politisk representasjon. Her har partene – med LO og NHO i spissen – ulike syn. Samtidig er det i EU mange større organisasjoner fra Norden og andre land som målbærer mange av de samme interessene som norske aktører. Dilemmaet knyttet til at den politiske armen i det norske trepartssamarbeidet og det faglig-politiske samarbeidet er fraværende på EU-nivå, fremstår derfor i første rekke som en hindring for å hevde medlemmenes interesser i saker der de norske organisasjonene har særskilte interesser å ivareta i EU/EØS-sammenheng.

16.4 Norsk arbeidsliv i EØS – nasjonale utviklingstrekk

16.4.1 Hovedlinjer

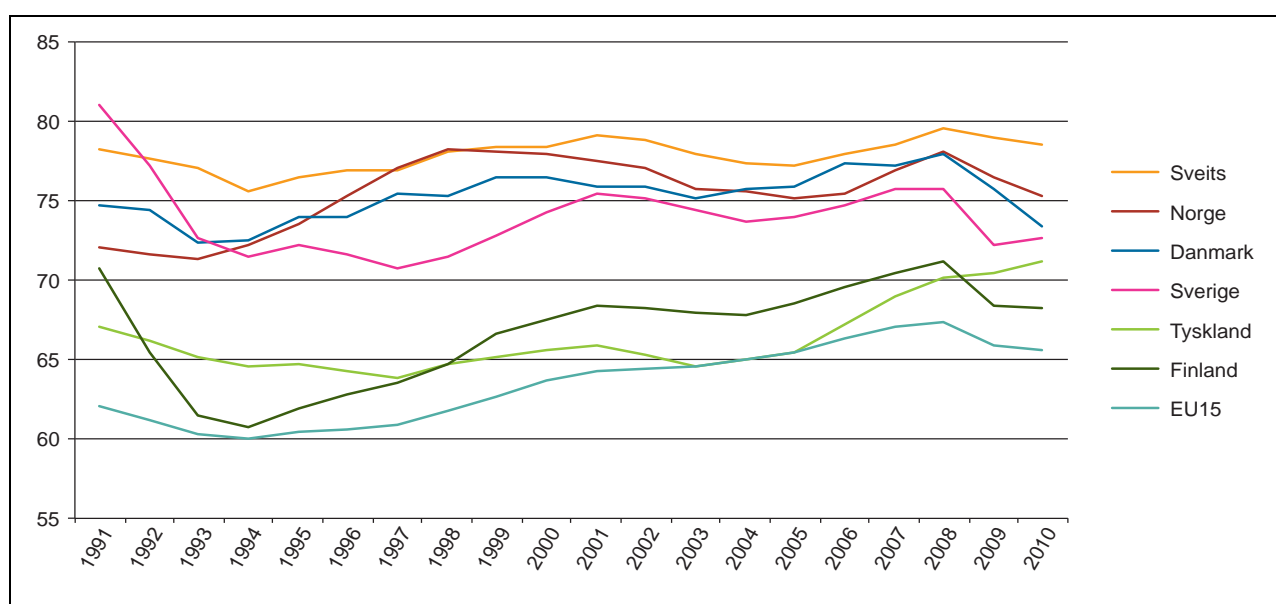
Innenfor rammene av det indre markedet i EU/EØS er politikk og institusjoner for regulering av det innenlandske arbeidsmarkedet et nasjonalt anliggende. EU fastsetter minimumsstandarder og skal sikre at nasjonale regler ikke hindrer retten til fri bevegelse og like konkurransevilkår.

¹¹ Nergaard, K. og Dølvik, J.E. (2005) *Internasjonalisering og fagorganisering*, Arbeidslivsinstituttet. Studien viste også et skille mellom noen få store, ressurssterke forbund som kan prioritere europeisk arbeid, og flertallet av små forbund som ikke har kapasitet til å ivareta sine medlemsinteresser på europeisk plan på samme måte.

Makroøkonomisk politikk – en hjørnestein i sysselsettingspolitikken – er også et nasjonalt anliggende. EU/EØS-reglene for statsstøtte, konkurranse, anbud og sektorpolitikk har imidlertid, som vist i kapittel 15, bidratt til å begrense bruken av en del tradisjonelle tiltak, herunder selektiv næringsstøtte. Liberaliseringen av den norske «forhandlingsøkonomien» hadde startet i 1980-årene med bred støtte i Stortinget, men ble påskyndet av EU-tilpasningen gjennom EØS-avtalen. Dette har gitt større spillerom for konkurranse i produktmarkedene, mens reguleringen av arbeidsmarkedet innenlands har vært underlagt nasjonal politikk og avtaleverk. Økt arbeids- og tjenstemobilitet etter 2004 har her skapt nye utfordringer som drøftes nærmere i kapittel 16.5.

Under debattene om Norges EU/EØS-tilknytning var det bekymring for at industri og arbeidsplasser i Norge ville bli utkonkurrert i det indre markedet, og Nei-siden mente den nasjonale politikken for likhet og full sysselsetting ville stå for fall. I dette avsnittet oppsummeres noen hovedtrekk ved utviklingen i det norske arbeidsmarkedet siden 1994, med sideblikk til utviklingen andre nordiske og europeiske land.

Da Norge og våre nordiske naboland forhandlet om EØS-avtalen, var landene preget av økonomiske tilbakeslag og høy ledighet som følge av nasjonale finans- og bankkriser ved inngangen til 90-årene. I likhet med dagens gjeldsrammete EU-land ble Sverige, Finland og Island tvunget til kraftige innstramminger i budsjettene. Med oljeinntektene i bakhånd valgte Norge gjennom Solidari-



Figur 16.2 Sysselsettingsrater i utvalgte EU og EFTA-land, 15–64 år, 1991–2010 (prosent)

Kilde: OECD Statextract.

tetsalternativet en strategi bygd ekspansiv finanspolitikk og stram pengepolitikk (skyhøye renter), understøttet av lønnsmoderasjon for å styrke konkurranseevnen. Fra 1994 snudde nedgangen til oppgang i de nordiske land utover i 1990-årene. Sysselsettingen vokste raskt og ledigheten sank fra rekordhøye nivå i 1993–94, samtidig som prisstigningen avtok og reallønnsveksten som i Norge hadde ligget nesten flatt i 80-årene, tok seg kraftig opp utover i 90-årene. Fra 1993 til 2000 økte antallet sysselsatte i Norge med nesten 250 000 – tilsvarende 12 prosent – og ledighetsraten ble mer enn halvert. Etter utflating rundt årtusenskiftet akselererte sysselsettingsveksten fra 2004 og bidro til en samlet vekst på om lag 500.000 arbeidsplasser (25 prosent) fra 1994 til 2011. En konsekvens av den gunstige utviklingen i norsk økonomi har samtidig vært at lønns- og arbeidskostnadene i Norge har økt kraftig, og i 2011 lå om lag 50 prosent høyere enn gjennomsnittet hos handelspartnere i EU-landene og 35 prosent høyere enn hos våre nordiske naboland. Bare det siste tiåret har lønnsnivået i Norge økt med 60 prosent, sammenlignet med 20 prosent i eurolandene og 7 prosent i Tyskland.

I nesten alle vestlige land har industrisysselsettingen vist en trendmessig nedgang siden 1970-årene. I Norge var det en reduksjon i industriarbeidsplasser på 33 prosent fra om lag 400 000 i 1974 til 265 000 i 1992.¹² Dette kan ikke tilskrives handelsavtalen med EU, like lite som tilveksten på

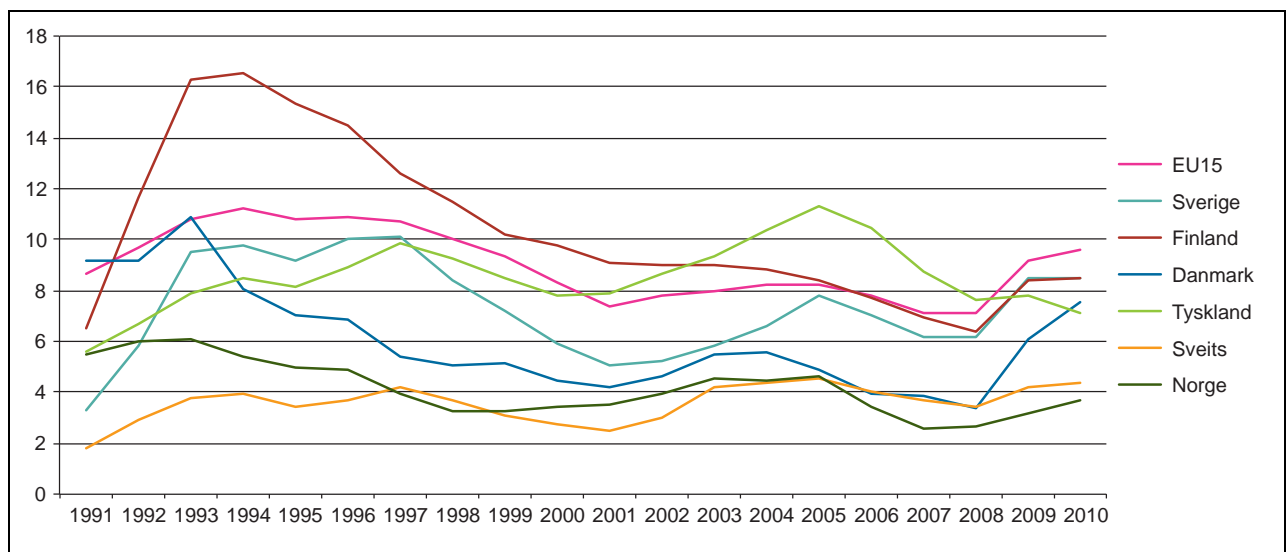
nesten 40 000 fra 1993 til 1998 (12 prosent) alene kan tilskrives EØS-avtalen. Veksten i finsk og svensk industri i samme periode var enda sterkere. Uansett kan det konstateres at både Jasiens og Nei-sidens argumenter om at EØS-alternativet ville forsterke tilbakegangen i industriarbeidsplasser, ble gjort til skamme. Som vist i kap 14, gav EØS-avtalen industrien forutsigbare rammevilkår, men de viktigste grunnene til oppgangen i 1990-årene var nok knyttet til gunstig utvikling i konjunkturer, bytteforhold, globalisering, oljeinvesteringer, ekspansiv finanspolitikk og styrket konkurranseevne som følge av lønnsmoderasjon og svekket valutakurs. Samtidig økte investerings- og omstillingstakten; de private realinvesteringene økte med 40 prosent 1990–2000, og internasjonale direkteinvesteringer i Norge gikk fra å ligge under til over det globale gjennomsnittet¹³ – selv om de lå lavere enn i nabolandene.

For industrien i Norge og de nordiske land falt altså deres inntreden i det indre markedet sammen med en klar positiv vending. I Norge førte imidlertid internasjonal nedgang fra 1998, samt renteøkning og brå stigning i kronekursen fra 2002, til at over 50 000 industriarbeidsplasser gikk tapt frem til 2004, før tallene igjen pekte oppover frem til finanskrisen i 2008.

Sammenligner man den samlede arbeidsmarkedsutviklingen de foregående tiår, opplevde Norge en tredobling av ledighetsnivået i 1980-årene fra 2 til over 6 prosent, deretter en halvering i perioden 1993–2000 og stabilisering på lavt nivå utover 2000-tallet. Sysselsettingsveksten stag-

¹² Statistisk Sentralbyrå (2011) *Industrisysselsettingen 1966–2000*; NOU 2003: 13, *Konkurranseevne, lønnsdannelse og kronekurs*.

¹³ NOU 2000: 21, *En strategi for sysselsetting og verdiskaping*.



Figur 16.3 Arbeidsledighet i utvalgte EU og EFTA-land, 15–64 år, 1991–2010 (prosent)

Kilde: OECD Statextract.

nerter fra 15 prosent i 1970-årene til 6,8 prosent i 1980-årene, inntil veksten tok seg opp fra 1993 og bidro til 12 prosent økning i 1990-årene. Antallet arbeidsplasser økte i 1990-årene med 8 prosent i privat sektor og 22 prosent i offentlig sektor. Dette hovedmønsteret fortsatte på 2000-tallet og fra 2005 hadde Norge rekordhøy sysselsetningsvekst (10 prosent 2005–2010).¹⁴ I perioden fra 1990 til finanskrisen i 2008 økte sysselsetningsraten i Norge særlig sterkt blant kvinner (8,2 prosent), mot 4,8 prosent blant menn.

Ved siden av de nordiske land var det også andre EU/EØS-land som viste solid sysselsetningsutvikling i perioden 1993–2008 – særlig Nederland, Sveits, Island, Østerrike og gjeldslandene Irland, Spania og England – mens de store landene i eurosonen slet med lav vekst og høy ledighet frem til oppgangen fra 2004 da sysselsettingen i Tyskland skjøt i været for første gang siden gjenforeningen. Utover 2000-tallet klatret alle de nordiske landene mot toppen av internasjonale rankinger over sysselsetting, levekår, utdanning, likestilling og sosial likhet. Norge og de nordiske land utmerker seg internasjonalt med et særlig høyt sysselsetningsnivå blant kvinner og eldre, høyt utdanningsnivå, og tilliten til myndighetene er ifølge internasjonale studier uvanlig høy. Norge skiller seg imidlertid også ut med få funksjonshemmete i arbeid og høye andeler i arbeidsdyktig alder som mottar stønad på grunn av uførhet og annet helserelatert fravær, sammenlignet med andre nordiske og vestlige land.¹⁵

Selv om konkurransen og omstillingstakten har økt, ser det ikke ut til at ansettelsesvilkårene og arbeidsmiljøet i norsk arbeidsliv er blitt dårligere under EØS-avtalen.¹⁶ Tvert imot viser SSBs levekårsundersøkelser at det fysiske arbeidsmiljøet ble forbedret på viktige områder fra 1996 til 2003, og at andelen som opplevde høyt arbeidspress eller liten selvbestemmelse i arbeidet, ble redusert i perioden. Ifølge Stortingsmelding 29 (2010–11) er norsk arbeidsliv i europeisk sammenlikning kjennetegnet av høy selvbestemmelse og sosial støtte, men også av høye krav og høy jobbintensitet. Andelen som var utilfreds med samarbeidsforhold og utviklingsmuligheter, eller opp-

levde usikkerhet for jobben, viste i perioden 1996 til 2009 en markert synkende tendens.

For enkeltgrupper er bildet mer sammensatt, for eksempel har ansatte i en del salgs- og serviceyrker opplevd økt tidspress og flere atypiske tilknytninger, og jobbtrygghet og vilkår for en del ansatte i utskilte offentlige monopol er svekket. En studie fra 2003 viste likevel en økning i andelen fast ansatte på heltid fra 1995 til 2002, og at andelen som var ansatt midlertidig, på deltid eller hadde atypisk arbeidstid, hadde sunket i perioden.¹⁷ På 2000-tallet har andelen med normalarbeidstid vært stabil, nattarbeid har gått noe ned, mens andelen med skift- og turnus har økt noe i takt med veksten i helse- og omsorgssektoren. Det har også vært en viss nedgang i deltid, midlertidig- og prosjektansatte på 2000-tallet, selv om flere er sysselsatt i bemanningsbyråer etter at Norge i tråd med en ILO-konvensjon fra 1997 liberaliserte bransjen i år 2000. Bemanningsbyråer står i dag for snaut 2 prosent av sysselsettingen, hvorav rundt 20 prosent kommer fra nye EU-land og nesten 50 prosent fra EU/EØS samlet.

Selv om endringer i arbeidsmiljø- og vilkår er vanskelig å måle og varierer mellom bransjer og yrker, indikerer SSBs analyser at forholdene i arbeidslivet generelt de siste 15–20 år er blitt bedre. Skillet mellom kjerne og periferi trolig har imidlertid økt i en del bransjer, særlig etter 2004. I internasjonale studier skiller arbeidslivet i de nordiske land seg ut med høyere tillit og bedre arbeidsforhold enn i de fleste andre land. Den positive utviklingen for majoriteten av norske arbeidstakere er – ved siden av bedre lov- og avtaleverk – trolig knyttet til omstilling til bransjer og yrker med høyere utdannings- og kompetansenivå, bedre teknologi og mindre manuelt arbeid. En bør imidlertid ha i mente at de østeuropeiske arbeidsinnvandrerne som har overtatt mange av de tyngste jobbene de senere år i mindre grad fanges opp i SSBs undersøkelser enn andre grupper.

Norge og de nordiske land skiller seg også ut med høyere sosial mobilitet og mindre sosial ulikhet i tilgang på arbeid, lønn og velferd enn de aller fleste andre land.¹⁸ Andelen personer med vedvarende lavinntekt er blant de laveste i Europa og lønnsforskjellene er – til tross for en viss økning – fortsatt langt mindre enn i andre EU- og OECD-land, med unntak for Belgia. Ifølge Fordelingsutvalgets analyser (NOU 2009: 10) gjenspeiler dette institusjonelle særtrekk ved arbeidslivsorganise-

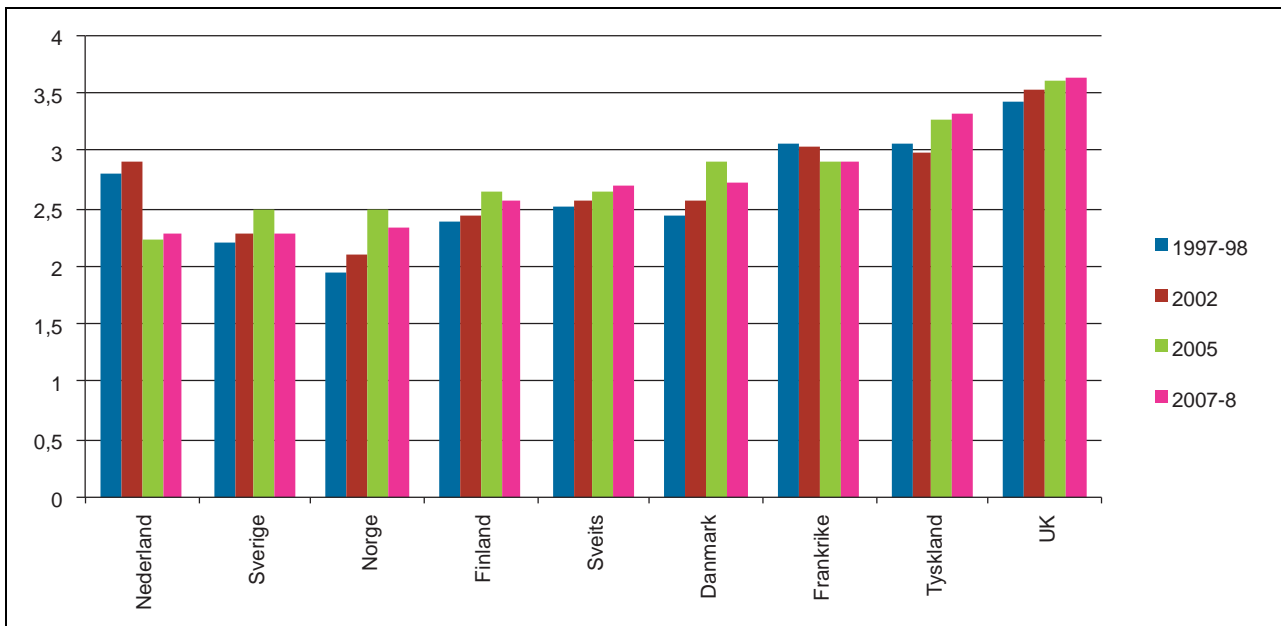
¹⁴ Statistisk Sentralbyrå (2011) *Historisk Statistikk*; Statistisk Sentralbyrå (2011) *Arbeidskraftsundersøkelsen*; NOU 00:21.

¹⁵ St.meld. nr. 29 (2010–2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv*.

¹⁶ St.meld. nr. 29 (2010–2011), Statistisk Sentralbyrå (2006) *Levekårsundersøkelse, Samfunnspeilet*, nr. 1; Eurofound, *Working Conditions in Europe Surveys*; og Gallie, D. (ed.) (2007) *Employment Regimes and the Quality of Work*, Oxford University Press.

¹⁷ Nergaard, K. (2003) *Atypisk arbeid. Midlertidige ansettelser og deltidsarbeid i Norge*. Fafo-rapport 430.

¹⁸ NOU 2009:10, *Fordelingsutvalget*, s. 14.



Figur 16.4 Lønnsforskjeller i utvalgte EU- og EFTA-land 1997–2008 (bruttolønninger, full tid)

Forholdet mellom den øverste og den nederste inntektsgruppen (OECD-mål)

Kilde: OECD Statextract.

ringen og velferdspolitikken i de nordiske land. Utvalget viser til at små, åpne og sterkt globaliserte økonomier gjennomgående har lavere ulikhet enn større og mer lukkede økonomier,¹⁹ blant annet som følge av bedre utbygde kollektive ordninger for lønnsdannelse, fordeling og håndtering av risiko for tap av jobb og inntekt, som også bidrar til mer jevnbyrdige maktforhold i arbeidslivet.²⁰

I et sammenlignende perspektiv synes det altså som nasjonale endringer i velferdsordninger, lønnsdannelse, arbeidsmarkedsregulering og kompetansenivå i økonomien – slik de nordiske erfaringene indikerer – er viktigere for utviklingen i ulikhet i arbeidslivet enn graden av globalisering eller europeisk markedsintegrasjon. Det er trolig slike faktorer som kan forklare at lønnsforskjellene i land som Belgia, Finland, Frankrike, Østerrike, Spania og Irland faktisk ble redusert i perioden 1985/89 til 2005,²¹ mens forskjellene i de øvrige vesteuropeiske landene økte – spesielt i Tyskland, som et tiår etter gjenforeningen så seg

nødt til å gjøre store endringer i arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken.

Selv om Norge og de nordiske land – unntatt Danmark – er blant de land som har hatt minst økning i lønnsforskjeller i perioden, har særlig lønnsfordelingen i toppen økt. Viktigere for veksten i inntektsulikhet i Norge er imidlertid at den økonomiske fremgangen har resultert i sterkt stigende kapitalinntekter blant de aller rikeste – inntil pilene snudde under finanskrisen – samtidig som innvandringen fra tredjeland i Norge har ført til løpende nyrekruttering av grupper med lav arbeidsinntekt.²² På grunn av internasjonalt sett sterke omfordelingseffekter av stønads- og skattesystemet har veksten i hushold med vedvarende lavinntekt likevel vært beskjeden og siden 2006 har inntektsulikhetene i Norge faktisk gått ned.²³

De store variasjonene i utviklingen i sysselsettingsforhold og fordeling i EU/EØS-landene de siste 15–20 år vitner om at markedsintegrasjon i seg selv ikke leder til mer likeartede utfall, og at nasjonal politikk, institusjoner og næringsstruktur fortsatt – og kanskje i større grad enn tidligere – er utslagsgivende for den nasjonale arbeidslivsutviklingen. Viktige fellestrekk i de nordiske landene – som ble revitalisert i 1990-årene – er eksportnæringsenes lederrolle i samordningen av lønnsdannelsen og trepartssamarbeid for å

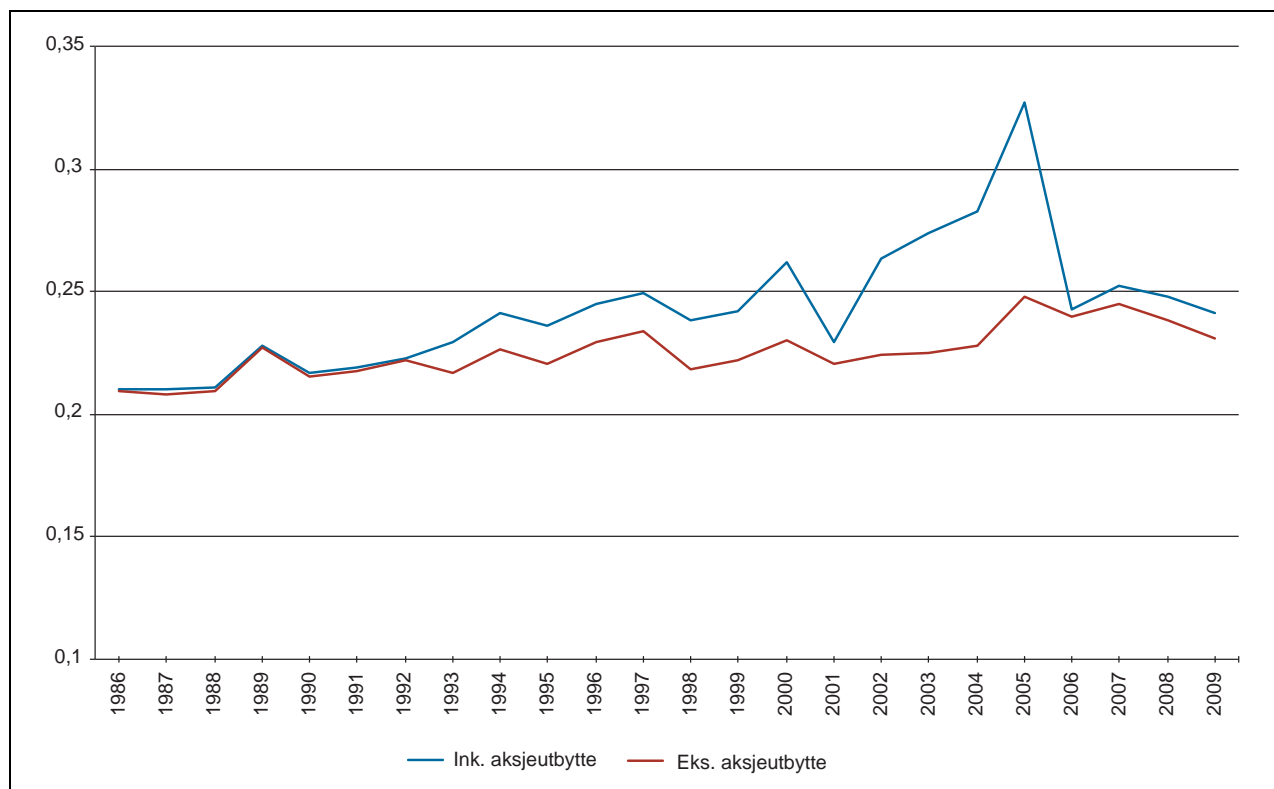
¹⁹ Moene, K., mfl. (2009) *Den skandinaviske modellen og økonomisk ulikhet*. Vedlegg 3, Fordelingsutvalget (NOU 2009: 10). For utfyllende analyser, se ESOP, Senter for fremragende forskning ved Universitetet i Oslo, <http://esop.uio.no>

²⁰ Katzenstein, P. J. (1985) *Small States in World Markets*, Cornell University Press; Rodrik, D. (1997) *Has Globalization gone too far?* Institute for International Economics.

²¹ NOU 2009: 10, *Fordelingsutvalget*, s 337.

²² NOU 2009: 10, *Fordelingsutvalget*, s.13

²³ Meld. St. 30 (2010–11) *Fordelingsmeldingen*.



Figur 16.5 Utviklingen i inntektsulikhet i Norge målt ved Gini-koeffisienten. Inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala). 1986–2009

Kilde: Meld. St. 30 (2010–2011) *Fordelingsmeldingen*.

fremme arbeidslinjen i sosial- og arbeidsmarkeds- politikken.

Et annet historisk fellestrekk er vekten på nøk- tern budsjettpolitikk. Etter eksessene i 1980-årene var de nordiske land raske til å gjenopprette bud- settbalansene. Innføring av regelbasert penge- og finanspolitikk førte til at de gjennomgående har overoppfylt Maastrichtkriteriene for offentlig gjeld og budsjettunderskudd og dermed hadde skaffet seg handlingsrom til å møte tilbakeslagene som kom da IT-boblen sprakk i 2001 og finanskri- sen brøt ut i 2008.

De nordiske land har også i hovedsak videre- ført sine nasjonale systemer for partssamarbeid, avtaleforhandlinger og arbeidsmarkedsregule- ring, som kombinert med sterke partsorganisasjo- ner og synkende ledighet i perioden har bidratt til å stabilisere maktforholdene i arbeidsmarkedet og lagt til rette for samarbeid om omstillinger i arbeidslivet.

Samtidig har de nordiske land videreutviklet de offentlige tjenestesektorene, som står for en vesentlig høyere andel av sysselsettingen enn i andre europeiske land. Dette har bidratt til at vrid- ningen fra vare- til tjenesteproduksjon hittil ikke har ført til slik vekst i lavtlønte private tjeneste- bransjer som man har sett i mange kontinentale

og anglosaksiske land. Veksten i arbeidsinnvand- ring etter 2004 har imidlertid reist nye utfordrin- ger, som omtales nedenfor.

Siden det indre markedet inviterer til skatte- konkurranse mellom land – og kapitalbeskatnin- gen er redusert i hele Europa – har de nordiske land prioritert å utvide skattegrunnlaget og har hittil klart å finansiere de voksende velferdssta- tene parallelt med at skatten på arbeidsinntekt er bragt ned på nivå med de fleste kontinentale land.²⁴ Trass i omfattende pensjonsreformer med sikte på å forlenge yrkesdeltakelsen vil imidlertid befolkningsaldringen, kombinert med økende innvandringsbefolkninger med lavere yrkesdelt- aking, etter alt å dømme også stille de nordiske vel- ferdsstatene overfor krevende finansieringsutfor- dringer i årene fremover.

Likevel er de skandinaviske landene, sammen- lignet med de fleste andre EU/EØS-land, karakte- risert ved solide offentlige finanser, lav statsgjeld og små budsjettunderskudd. Etter snart 18 år i EØS – utenfor og innenfor EU – synes de dermed

²⁴ Dølvik, J.E. Goul Andersen, J. og Vartiainen, J. (2011) *The Nordic Social Models: Crisis, Consolidation and Transformation*, paper presentert på Council for European Studies 18th Annual Conference, Barcelona.



Figur 16.6 Konsekvenser for norsk arbeidsliv

I 2004 fikk LO-leder Gerd-Liv Valla overlevert en rapport fra Fafo om «Ti år med EØS-avtalen. Konsekvenser for norsk arbeidsliv og fagbevegelse» av Jon Erik Dølvik.

Foto: Cornelius Poppe / Scanpix

bedre rustet enn de fleste sammenliknbare land til å møte utfordringene som kan oppstå i kjølvannet av gjelds- og finanskrisen i Europa.

16.4.2 Utviklingen av norske arbeidstakerrettigheter under EØS

Ved inngåelsen av EØS-avtalen hadde EU utviklet et ganske omfattende regelverk for arbeidsmiljø og arbeidstakerrettigheter. Disse var stort sett regulert som minimumskrav, med mulighet for medlemsstatene til strengere regler. Formålet var å utvikle et «sosialt gulv» i fellesmarkedet for å sikre like konkurransevilkår og forbedre arbeidsforhold og levekår. Dette regelverket ble inntatt i EØS-avtalen og er senere videreutviklet. Over tid er det dermed etablert et felles minimumsregime for arbeidslivsregulering i EU/EØS, som dels supplerer og understøtter de nasjonale systemene, og dels regulerer forholdet mellom dem.

De felles reglene i EU/EØS har løftet arbeidsrettslige standarder i en rekke EU-land, inklusive i

Norden.²⁵ Dette har bidratt til å utjevne konkurranseforholdene til fordel for norske virksomheter og arbeidstakere. Siden det i 1994 var en utbredt antakelse at norske standarder var betydelig strengere enn EUs minimumskrav, var det overraskende for mange at EØS-reglene på flere områder har ført til bedre arbeidstakerrettigheter i Norge. Etter ti år med EØS-avtalen fastslo LO i en rapport til Kongressen i 2005 at «det er vanskelig å påpeke negative konsekvenser for arbeidstakerrettigheter som direkte utslag av avtalen».²⁶ Som eksempler på positiv innvirkning viser LO til områdene masseoppsigelser, virksomhetsoverdragelse, likestilling og likebehandling, diskriminering, skriftlig arbeidskontrakt, arbeidstid, ferie og deltid.

²⁵ Ahlberg, K. (red.) (2005) *Tio år med EU – effekter på arbeidsrett, partsrelasjoner, arbeidsmarknad og sosial trygghet*, Arbeidslivsinstutet.

²⁶ LO (2011) *Gjennomgang av EØS-avtalen og øvrige avtaler med EU*. Innspill i brev til Utvalget, 01.12.2010, se www.europautredningen.no.

Ved inngåelsen av EØS-avtalen la de fleste til grunn at EU ikke hadde myndighet i saker som berører den kollektive arbeidsretten, men gjennom den senere tids avgjørelser i EU-domstolen («Laval-kvartetten») er det fastslått at fellesskapsrettens fri bevegelsesregler i visse tilfelle kan begrense den kollektive retten til arbeidskamp (se nedenfor kap 16.6.2). De viktigste EU/EØS-direktivene som berører arbeidstakerrettigheter er samlet i boks 16.3.

Som oversikten viser, regulerer EU/EØS-direktivene på dette området en rekke forhold, og dette har i norsk rett ført til betydelige endringer blant annet i arbeidsmiljøloven og forskrifter gitt i

medhold av den. Ved siden av EUs rammedirektiv og særdirektiv for arbeidsmiljø har regelverket om bruk av kjemiske stoffer (REACH) ført til videreutvikling av det norske regelverket for helse, miljø og sikkerhet (HMS). I sitt skriftlige innspill til Utvalget har LO fremhevet at EØS-avtalen har bidratt til styrking av norske regler for HMS, skjermarbeid, helseundersøkelser, svangerskapskontroll, arbeid for barn/ungdom, samt vist til partenes avtaler om stress, trakassering/vold, og inkludering i arbeidslivet.

Et praktisk viktig område der EU/EØS-retten har hatt stor innvirkning, er ansattes rettigheter ved *virksomhetsoverdragelse*. Her har EU/EØS-

Boks 16.3 EU-direktiver om arbeidstakerrettigheter gjennomført i Norge gjennom EØS-avtalen

Ved ikrafttreddelsen av EØS-avtalen måtte Norge gjennomføre en serie EU-direktiver, hvorav de viktigste gjaldt rettigheter i forbindelse med:

- masseoppsigelser (75/129/EC, 92/56/EF),
- likelønn (75/117/EF)
- virksomhetsoverdragelse (77/187/EØF, revidert i 1987 og 2001 (2001/23/EF)
- konkurs (80/987/EEC, revidert i 87/164/EEC, 2992/74/EF),
- rammedirektiv for arbeidsmiljø (89/391/EØF), særdirektiv om beskyttelse mot farlige stoffer, støy, tunge løft, arbeid ved skjermterminaler, samt krav til arbeidsutstyr, verneutstyr mv.
- skriftlig arbeidsavtale (91/533/EF),
- sikkerhet og beskyttelse for atypisk ansatte (91/383/EF)
- gravide arbeidstakere (92/85/EF)
- arbeidstid (93/104/EF)
- gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, en rekke direktiv revidert i (2005/36/EF)

Direktiver gjennomført etter at EØS-avtalen trådte i kraft:

- vern av unge på arbeidsplassen (94/33/EF)
- Europeiske Samarbeidsutvalg (94/45/EF), revidert i 2009/38/EU
- utstasjoneringdirektivet (96/71/EF)
- bevisbyrde i saker om kjønnsmessig forskjellsbehandling (97/80/EF)
- kollektive oppsigelser (98/59/EF)
- en rekke direktiv om arbeidstid i transport (2000/23, 2000/34, 2001/85, 2002/15EF)

- medvirkning i Europeiske Selskap (2001/86/EF)
- informasjon og konsultasjon i nasjonale selskap (2002/14/EF), samt i særskilte selskapsformer
- likebehandling og anti-diskrimineringsdirektivene (2000/78/EF, 2000/43/EF, 2004/113/EF)
- vikarbyrådirektivet (2008/104/EU), skal implementeres innen utgangen av 2011

Direktiver som bygger på europeiske partsavtaler:

- rett til foreldrepermisjon (96/34/EF), revidert i 2010/EU)
- like rettigheter for deltidsansatte (97/81/EF)
- like rettigheter for midlertidig ansatte (1999/70/EF)
- beskyttelse mot skarpe gjenstander i sykehus og helsesektoren (2010/32/EU)

«Frivillige» europeiske partsavtaler:

- fjernarbeid (2002),
- rammeverk for livslang læring (2002) og likestilling (2005)
- stress i arbeidslivet (2004)
- vold og trakassering på arbeidsplassen (2007)
- inkluderende arbeidsliv (2010)

Utvalgte indre markedsdirektiv med sosiale/arbeidsmarkedsmessige implikasjoner

- tjenstedirektivet (2006/23/EF)
- pasientrettighetsdirektivet (2011/24/EU)

reglene ført til bedre rettigheter enn det arbeidstakere hadde etter tidligere norsk rett, blant annet hva gjelder informasjon og konsultasjon, rett til stilling i det overtakende foretaket, og rett til å ta med individuelle tariffestede vilkår over i stillingen (med noen unntak). Norsk fagbevegelse var fra 1994 raskt ute med å påberope de nye rettighetene EØS-avtalen ga, og har reist en rekke rettssaker for norske domstoler og EFTA-domstolen. Sakene har generelt utvidet arbeidstakervernet.²⁷

Et annet område der EU/EØS-reglene har forbedret norske arbeidstakers rettigheter, er *medvirkning, informasjon og høring* i virksomhetene. Siden 1970-tallet hadde det vært stillstand i norsk lovutvikling på feltet, men med EØS-avtalen kom det ny bevegelse, og alle vesentlige nye lovfestede rettigheter på dette feltet de siste tiårene årene stammer fra EU/EØS-retten. Direktivet om *europæiske samarbeidsutvalg* fra 1994 er den hittil eneste internasjonale rettsakt som sikrer arbeidstakere rett til å inngå grenseoverskridende avtaler om informasjon og konsultasjon i flernasjonale selskap.²⁸ Nordisk fagbevegelse hadde på 1980-tallet kjempet for slike regler på nordisk nivå, men det var først når næringslivet og politikerne var trygge på at dette ville gjelde på bredere basis, at slike rettigheter ble politisk mulig å gjennomføre. Direktivet ble først gjennomført i hovedavtalen mellom LO og NHO, men senere nedfelt i forskrift for å sikre rettighetene for ansatte utenfor LO/NHO-området.

Direktivet om rett til *informasjon og konsultasjon i nasjonale selskap* fra 2002 har hatt størst betydning i en rekke EU-land uten slike rettigheter, deriblant England, men utvidet i Norge rettighetene til mange ansatte i uorganiserte, private virksomheter som ikke er omfattet av reglene om medbestemmelse i hovedavtalene.

Et tredje område der EU/EØS-retten har hatt betydning er *arbeidstid*. EUs arbeidstidsdirektiv fra 1993 ble innarbeidet i arbeidsmiljøloven i 1998 og betød at reglene måtte skjerpes på flere områder. Direktivet gir regler for maksimal arbeidstid (48 timer i uken inklusive overtid), obligatorisk

hivletid, arbeidsfrie perioder, nattarbeid og skiftarbeid, og gir betydelig rom for å fravike bestemmelsene gjennom tariffavtale. Senere ble referanseperioden for beregning av arbeidstid endret, først fra ett år til seks måneder og senere til fire måneder, mens øvre ramme for Arbeidstilsynets dispensasjonsordning for årlig tillatt overtid ble nedsatt til 200 timer i løpet av seks måneder. Minimum hviletid per døgn ble økt fra 10 til minst 11 timer.²⁹ Arbeidstidsdirektivet skal nå revideres gjennom forhandlinger mellom partene.

Flere av de skriftlige innspillene til Utvalget har pekt på at EØS-avtalen på flere områder har gitt ny kraft i *likestillingsarbeidet*, bl.a. gjennom direktivene om likelønn, omvendt bevisbyrde i saker om kjønnsmessig forskjellsbehandling, direktivene om antidiskriminering og det avtalebaserte direktivet om farlige gjenstander i helsevesenet, som er viktig for mange kvinner. Samtidig trekkes det også frem at EFTA-domstolen i en dom fra 2003 underkjente reglene for radikal kjønnskvoteing til rekrutteringsstillinger ved Universitetet i Oslo, og slo fast at det utgjorde brudd på EØS-avtalens likestillingsregler.

Gjennomføringen av EU/EØS-direktivene om arbeidstakerrettigheter i norsk rett har i hovedsak vært politisk ukontroversiell. Flere fagforbund har imidlertid i innspill til Utvalget uttrykt misnøye med at norske myndigheter gjennomgående har lagt seg på en linje med minimumsimplenering av direktivene. Ett eksempel er gjennomføringen av utstasjoningsdirektivet under Bondevik-I, som åpner for at vertslandene kan kreve alle lovfestede nasjonale arbeidsvilkår gjort gjeldende for ansatte i utleie/bemanningsbyrå. Norge er en av de få vesteuropeiske landene som *ikke* har nyttiggjort seg denne muligheten.³⁰ Nei-siden har krevd reservasjon mot enkelte indre markedsdirektiv – som tjenestedirektivet og postdirektiv III – samt vikarbyrådirektivet fra 2008, men hittil har det vært bredt flertall i Stortinget og blant partene i arbeidslivet for å gjennomføre alle EUs direktiv om arbeidstakerrettigheter.

²⁷ Se Haukeland Fredriksen, H. (2011) *EU/EØS-rett i norske domstoler*, Europautredningen, Rapport nr. 3. Denne dokumenter 35 rettssaker for norske domstoler om arbeidstakerrettigheter ved virksomhetsoverdragelse etter EØS-avtalen.

²⁸ OECD og ILO har retningslinjer om informasjon og konsultasjon, men ikke de samme mulighetene til å binde landene som i EU/EØS. I dag finnes ca 900 europeiske samarbeidsutvalg. Siden 1994 er det også inngått rundt 15 globale konsernavtaler, hvorav de aller fleste i europeiske konsern (inklusive Statoil og Norske Skog) med utspring i europeiske samarbeidsutvalg.

²⁹ I transportsektoren er det egne EU/EØS-direktiver for arbeidstid, blant annet for kjøre- og hviletid i veitransport, som førte til at tidligere krav fra Transportarbeiderforbundet vedrørende tillatt daglig kjøretid og hvilke kjøretøy som omfattes ble innfridd. Men forbundet viser i innspill til Utvalget 28.10.2010 (www.europautredningen.no) til at direktiv 2002/15/EF i 2005 førte til liberalisering av norske regler, med lengre tilgjengelighetstid og lange dager hvor tomtid ikke medregnes i arbeidstiden. Etterlevelsen av EU/EØS-retten på dette feltet har ført til en rekke rettssaker for norske domstoler, se Haukeland Fredriksen, H. (2011) s. 9.

³⁰ Pedersini, R. og Pallini, M. (2010) *Posted Workers in the European union*, Eurofound.

Selv om det i debattene om EU og EØS tidlig på 1990-tallet ble fremhevet at Norge burde være et foregangsland i forbedringen av arbeidstakernes rettigheter, er det i ettertid vanskelig å finne gode eksempler på at Norge har gått særlig lengre enn direktivenes minstebestemmelser. Til gjengjeld har avtaleverket vært i løpende utvikling, og fra 2004 har EU-utvidelsen utløst ny norsk lovgivningsaktivitet på feltet for å møte utfordringene fra den nye arbeids- og tjenesteinnvandringen.³¹

16.4.3 Virkninger for avtalesystemet og organisasjonsgraden

Et stridsspørsmål under EU/EØS-debattene i 1990-årene var om EUs arbeidsrettsdirektiver ville føre til uønsket lovregulering på felt som i Norge var regulert av tariffavtaler, og dermed undergrave motivasjonen til fagorganisering og til å inngå avtaler. Vedtakelsen av lov om allmenngjøring av tariffavtaler i 1993 illustrerte problemstillingen. En gjennomgang av perioden siden 1994 viser at denne frykten var ugrunnet – i hvert fall frem til 2004, da forslag om tiltak for å sikre utenlandsk arbeidskraft ryddige vilkår utløste ny debatt om forholdet mellom lov- og avtaleregulering i den norske arbeidslivsmodellen.³²

Innenlands er det ingen indikasjoner på at EU/EØS-direktiv om nasjonale arbeidstakerrettigheter har fortrenget eller svekket bestemmelsene i norske tariffavtaler. Tvert imot har de på enkelte områder, slik som virksomhetsoverdragelse, masseoppsigelser, informasjon og konsultasjon, samt arbeidstid, styrket eller supplert tidligere avtalerettigheter og utvidet dem til grupper som ikke er omfattet av avtaler. EU/EØS-reglene også gitt rett til å inngå avtaler om representasjon og høring i internasjonale konsern. Enkelte fagforeninger, blant annet Fellesforbundets bygningsarbeiderforeninger, har brukt allmenngjorte rettigheter som verktøy i organiseringen av polske bygningsarbeidere og til å oppnå avtale med bemanningsbyråer i bransjen. LO har videre vist til EUs vedtatte vikarbyrådirektiv for å oppnå en intensjonsavtale med NHO om «like vilkår» for ansatte i bemanningsbyrå, men deler av fagbevegelsen er bekymret for at innføring av direktivet kan komme i konflikt med deres avtalebestemmelser om innleie.

Deltakelsen i det indre markedet fra 1994 var det første tiåret preget av stabil utvikling i for-

handlingsnivå, tariffavtaledekning og samlet fagorganisering i de nordiske land. Den økte arbeidsinnvandringen de senere år har imidlertid satt parts- og avtalesystemene i en del bransjer under økt press. Organisasjonsgraden blant norske arbeidstakere har vært overraskende stabil sammenlignet med utviklingen i andre land. Dette skyldes i stor grad veksten i offentlig sektor, hvor utdannings- og organisasjonsgraden er meget høy, mens andelen i privat sektor har sunket og bidratt til at LOs medlemsandel er redusert. I privat sektor har imidlertid de organiserte arbeidsgiverne økt sin markedsandel, og kollektivavtaledekningen har også vist en svakt stigende tendens.³³ På noen områder, særlig i tidligere offentlige monopolvirksomheter, har det vært betydelige endringer og tilbakegang i organisering og avtaledekning. Utviklingen i parts- og avtaleforholdene i Norge og de nordiske land har likevel først og fremst vært drevet av nasjonale prosesser og strukturelle endringer i arbeidslivet som har vært felles for de fleste industrialiserte land. Nasjonale politiske tiltak har de senere år ført til synkende fagorganisering i våre nordiske naboland, men nivået er fortsatt det høyeste i verden og klart høyere enn i Norge.

Etter EU-utvidelsen i 2004 har imidlertid den frie bevegelsen av arbeidskraft og tjenester ført til økt innslag av uorganiserte virksomheter og arbeidstakere med utenlandsk opprinnelse – spesielt i Norge. Det har skapt nye utfordringer knyttet til økt omgåelse av lov- og avtaleverk i en del bransjer. Dette har utløst tiltak og debatt om tilpasningen av den norske arbeidslivsmodellen til det åpne markedet i EØS, som også er påvirket av avgjørelser i EU-domstolen og verserende saker i EFTA-domstolen. Dette er nærmere omtalt i kap 16.6 nedenfor.

16.5 Arbeidsinnvandring fra EU/EØS-området

16.5.1 Rammeverket for fri bevegelse av arbeidstakere og tjenesteytere i EU/EØS

Målsettingen om å skape et felles arbeidsmarked i hele EU-området med fri bevegelighet av arbeidstakere og tjenester ble nedfelt i Romtraktaten allerede i 1957. Over tid er regelverket utviklet

³¹ Se kapittel 16.6.3.

³² Se kapittel 16.6.

³³ Nergaard, K. og Aarvaag Stokke, T. (2010) *Arbeidslivets organisasjoner 2008/2009. Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og tillitsverv*. Fafo-rapport 2010: 47; Nergaard, K. (2010) *Fagorganisering i Norden. Status og utviklingstrekk*, Fafo-notat 2010:25.

gjennom en rekke forordninger, direktiv og domsavgjørelser, som gjennom EØS-avtalen også gjelder for norsk rett. Hovedregelen om fri bevegelighet for *arbeidstakere* er inntatt i EØS-avtalen artikkel 28 og i en lang rekke rettsakter, og knesetter prinsippet om ikke-diskriminering og likebehandling på alle områder. Reglene gir rett til å reise til et annet EU/EØS-land for å søke arbeid i inntil seks måneder, samt rett til opphold, familiegjenforening og lik tilgang til velferdsytelser for dem som finner arbeid. Det kreves ingen oppholdstillatelse,³⁴ og etter fem års arbeid har man krav på permanent opphold. På visse vilkår kan oppholdstillatelsen også forlenges dersom man har havnet på trygd, attføring, eller i pensjon.

Retten til fri bevegelighet av *tenester* er nedfelt i EØS-avtalen artikkel 36 og omfatter både tjenesteytere og tjenestemottakere. Utenlandske leverandører av tidsbegrensete tjenester kan fritt medbringe egen arbeidskraft – utstasjonerte/utsendte arbeidstakere – for å utføre oppdrag. Tjenester omfatter her anbud, oppdrag og underentrepriser av ulike slag, samt arbeidsutleie og vikarbyråer.³⁵ Utstasjonerte arbeidstakere har etter utstasjoneringsdirektivet fra 1996, som er innarbeidet i Arbeidsmiljølovens utstasjoneringsforskrift, krav på at vertslandets regler gjøres gjeldende for en kjerne av lovfestede arbeidsvilkår, men omfattes ikke av vertslandets trygde- og velferdsordninger før etter 12 (24) måneder. Vertslandet kan også kreve overholdelse av minstelønn eller allmenngjort minstelønn. Utenlandske tjenestefirma avkreves ikke arbeidsgiveravgift og selskapskatt i vertslandet, og arbeidstakerne må ikke betale trygdeavgift før etter 12 (24) måneder og inntektskatt før etter 6 måneder (12 i bygg).

Reglene om fri *etableringsrett* er nedfelt i EØS artikkel 31 og innebærer rett til opphold for å etablere og utøve næringsvirksomhet på varig basis. Virksomheter som driver permanent har plikt til å etablere seg og er underlagt de samme lover og regler som nasjonale virksomheter. Skillet mellom tjenesteyting og etablering får dermed betydning for virksomhetenes forpliktelser. Her er det en gråsonerom som åpner for omgåelse ved at utenlandske firma som i praksis driver på varig basis i

Norge, kan opptre som tjenesteytere og derved unndra seg en rekke kostnader og forpliktelser.

På grunn av de mange EU/EØS-reglene som kan påberopes, kan norske oppdragsgivere rekruttere arbeidsinnvandrere gjennom flere kanaler, hvorav de viktigste er:

- Ansettelse av EU/EØS-borgere i norsk etablert bedrift
- Tjenestekjøp fra EU/EØS-firma med ansatte
- Leie av arbeidskraft fra EU/EØS-firma
- Leie av EU/EØS-arbeidskraft fra nasjonalt firma
- Tjenestekjøp fra EU/EØS-enmannsfirma

Ettersom disse ulike rettslige formene for arbeidsmobilitet er omfattet av ulike regler for skatt, sosiale avgifter, lønnsdannelse, arbeidsvilkår og ansvarsforhold, vil både oppdragsgiver og oppdragstaker ha insentiv til å velge den tilpasningen som er økonomisk mest gunstig.

Siden Norge ikke har lovfestet minstelønn, og allmenngjøring ennå ikke var tatt i bruk i 2004, var det i betydelige deler av arbeidslivet ingen lovfestet nedre grense for avlønning. Forskjellsbehandling etter nasjonalitet innen den enkelte virksomhet var og er imidlertid forbudt i henhold til EU-retten. For å unngå utnyttelse av østeuropeisk arbeidskraft innførte Norge i mai 2004 derfor en overgangsordning med krav om heltids arbeid og «gjengs» nasjonal lønn for individuelle arbeidstakere fra nye EU-land, som varte frem til mai 2009 (og til 2012 for Romania og Bulgaria).

Ordningen omfattet imidlertid ikke utstasjonerte arbeidstakere. Siden det derfor ikke var noen nedre grense for lovlig godtgjøring av utstasjonerte – og fortsatt ikke er det, unntatt i bransjer med allmenngjøring – har en betydelig del av arbeidsmigrasjonen blitt organisert som «tjenestemobilitet» og «innleie». Selv om det i flere bransjer senere er vedtatt allmenngjøring av tariffavtalenes minstesatser, innebærer dette at norske oppdragsgivere får lavere arbeidskostnader (skatt, sosiale avgifter og lønn), unngår forpliktelser som arbeidsgiver (eks. stillingsvernreglene) og dermed oppnår langt større fleksibilitet enn om migrantene hadde vært ansatt i egen virksomhet.

Debatten om tiltak for å motvirke utnyttning av arbeidsinnvandrere – og forhold som kan betegnes som «sosial dumping» – har derfor i stor grad dreid seg om vilkårene for utstasjonerte og utleide arbeidstakere, og hvilke skranker tjenestereglene i EU/EØS-retten setter for nasjonale tiltak på dette feltet. Selv om «sosial dumping» ikke er noe entydig eller rettslig begrep, og partene i arbeidslivet er uenige om både begrepsbruk og

³⁴ EU/EØS-borgere må registrere seg hos politiet innen 3 måneder, og ved opphold utover 6 måneder kreves melding til folkeregistret. Retten til opphold tilsvare arbeidskontraktens varighet eller ved fast ansettelse fem års bosettingstillatelse, med rett til forlengelse dersom man fortsatt er i arbeid, er blitt ufrivillig arbeidsledig, eller er i gang med yrkesrettet utdanning. Vilråene for utvisning er langt strengere enn for tredjelandsborgere.

³⁵ Adgangen til levere tjenester over landegrensene ble ytterligere presisert i tjenstedirektivet fra 2006.

substans,³⁶ er uttrykket fast innarbeidet, også i offentlige dokumenter.

16.5.2 Arbeidsinnvandringen – omfang og drivkrefter

Utsiktene til økt arbeidsinnvandring fra EU ble i kontrast til i 1972 lite brukt som argument i debatten om norsk tilknytningsform i 1990-årene. Virkningene for lønnsdannelsen og arbeidsmarkedets virkemåte stod derimot sentralt og førte til innføring av lov om allmenngjøring av tariffavtaler i 1993 (se nedenfor). Et av LOs hovedvilkår for å støtte inngåelse av EØS-avtalen var at utenlandske arbeidstakere skulle sikres likeverdige lønns- og arbeidsvilkår. Dette ble drøftet i proposisjonen om EØS-avtalen fra 1992. Der ble det påpekt at økt arbeidsmigrasjon innen EØS-området ville påvirke lønnsdannelsen i Norge, men i lys av tidligere erfaringer fra Norden og EF, samt de relativt begrensede forskjellene i lønnsnivå mellom de daværende EF og EFTA-landene, konkluderte man at det ikke var grunn til «å vente vesentlig økning i arbeidsmigrasjonen innen EØS-området».³⁷ Samtidig ble det påpekt at «de fremste utfordringene vedrørende arbeidsmigrasjon i Europa vil være knyttet til forholdet til Øst-Europa og det tidligere Sovjetunionen», på grunn av store forskjeller i lønns- og levevilkår.

Analysen i proposisjonen fra 1992 slo til på begge punkter. Arbeidsinnvandringen fra de opprinnelige EU/EØS-landene endret seg knapt de første ti årene, og var ved århundreskiftet så lav at regjeringen Bondevik tok til orde for en mer liberal arbeidsinnvandring fra land utenfor EØS, for å dekke behovet for arbeidskraft i Norge. For arbeidstakere fra land utenfor EØS har vilkårene for å få innvilget arbeidstillatelse i Norge bygd på vurdering av behovet i arbeidsmarkedet og at det

foreligger et konkret jobbtillbud med lønn etter tariff eller det som er gjengs. Visse lempelser ble i 1990-årene gitt i forhold til sesongarbeid og en særskilt kvote for eksperter og faglærte på opptil 5000 i året, men verken i Stortinget eller i fagbevegelsen var det støtte til å liberalisere reglene – heller ikke overfor de tidligere østblokklandene etter Jernteppets fall.

Med utvidelsen av EU og EØS-avtalen i 2004 endret dette seg radikalt. Utvidelsen av EU/EØS med åtte nye land fra Sentral- og Øst-Europa i 2004 og ytterligere to i 2007 markerte ikke bare slutten på den kalde krigens deling av Europa. Åpningen av et felles marked for arbeidskraft, kapital og tjenester mellom land med store forskjeller i lønns- og velferdsnivå representerte et eksperiment uten internasjonalt sidestykke. Dette skapte en viss uro for økte migrasjonsbølger og press på velferds- og arbeidslivsstandarder, og resulterte i at utvidelsesavtalene gav adgang til 5–7-årige overgangsordninger for fri bevegelse av arbeidstakere.

I Norge ble utvidelsen av EØS med 10 nye medlemsland i 2003 godkjent med tverrpolitisk enighet i Stortinget,³⁸ og det var i utgangspunktet bred støtte fra partiene – og partene i arbeidslivet – til at arbeidsmarkedet skulle åpnes fra første dag. Dette innebar en radikal vending i synet på arbeidsinnvandring fra Øst-Europa i norsk politikk, og det var ingenting som tydet på at en slik vending hadde fått politisk støtte om det ikke var en del av et større felleseuropeisk prosjekt for å integrere de nye landene i EU/EØS. Etter hvert som stadig flere EU-land (unntatt England og Irland) utover i 2003 signaliserte at de ville innføre overgangsordninger for arbeidsinnvandring fra nye EU-land, fulgte de nordiske land og Norge etter. Med utgangspunkt i flere utredninger fikk regjeringen Bondevik våren 2004, som beskrevet over, bred støtte til innføringen av overgangsordningen for fri bevegelse av arbeidstakere. Bortsett fra kravene om heltidsarbeid, norsk lønn og unntak fra ledighetstrygd det første året, innebar ordningen i praksis fri bevegelse. Arbeidstilsynet fikk fullmakt til å kontrollere at lønns- og arbeidsvilkårene ble overholdt. Markedet for tjenester og utstasjonert arbeidskraft ble imidlertid åpnet fra første dag, som i resten av EU/EØS, uten at Norge på det tidspunktet stilte noen krav til lønnsvilkår. Dette kom først senere da lov om allmenngjøring etter hvert ble tatt i bruk i en del bransjer.

Selv om det var ventet en viss økning i arbeidsinnvandringen til Norge fra 1. mai 2004, var det

³⁶ Ifølge Kommisjonens Grønbok om sosialpolitikk fra 1993 er «social dumping» knyttet til «the gaining of unfair competitive advantage within the Community through unacceptably low social standards» (COM [93]551 Final). Mens arbeidsgiversiden har anført at «sosial dumping» ikke kan knyttes til tarifflønn, og enkelte har ment begrepet må sees i forhold til vilkårene i hjemlandet og et sosial eksistensminimum i Norge, definerte regjeringens Handlingsplan mot sosial dumping begrepet slik: «Etter Regjeringens vurdering er det sosial dumping av utenlandske arbeidstakere både når de utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, og/eller (...) tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenlignet med hva norske arbeidstakere normalt tjener eller som ikke er i tråd med allmenngjøringsforskrifter der slike gjelder» (St.meld. nr. 9 (2005-2006) *Om overgangsordningane for arbeidstakarar frå dei nye EØS-land*, se kapittel 3).

³⁷ Se St.prp. nr. 100 (1991–92) s. 389.

³⁸ St.prp. nr. 3 (2003–2004) og Innst. S. nr. 103 (2003–2004).



Figur 16.7 Arbeidsinnvandring høsten 2011

Gjeldskrisen i Sør-Europa førte til ny arbeidsinnvandring i 2011. Her ser vi en spansk sykepleier (27) på Servicesenter for utenlandske arbeidstakere i Oslo i november 2011.

Foto: Signe Dons/Aftenposten

ingen som hadde forestilt seg den strømmen som skulle komme. I dokumenter fra Kommisjonen var det presentert anslag på drøyt ti tusen nye migranter til Norden de første årene. Innen 2004 var omme hadde Norge alene innvilget over 20 000 tillatelser. I tillegg kom en jevn strøm av firmaer fra de nye medlemsstatene som tilbød tjenester og arbeidskraft. Det viste seg også raskt at Norge var det land i Norden som tiltrakk seg flest nye arbeidsinnvandrere – langt mer enn de tre nordiske EU-statene. Det første året utgjorde den registrerte strømmen til Norge over 4/5 av den samlede tilstrømmingen til Norden.

Drivkrefter bak arbeidsvandringene fra nye EU-land

Det er mange drivkrefter bak den økte arbeidsvandringen fra nye EU-land etter utvidelsen i 2004. Blant de viktigste er:

- Det store gapet i inntekts- og velferdsnivå mellom nye og gamle medlemsland; forskjellene i nominelt lønnsnivå i felles valuta i 2003 var mellom 1:7 og 1:10

- Geografisk nærhet og gode, billige kommunikasjonsmuligheter, som muliggjør korttidsmigrasjon og pendling
- Forskjeller i etterspørsel etter arbeidskraft, ledighet, og tilgang på jobbmuligheter; de nye medlemsstatene var i 2003 preget av høy ledighet og lav sysselsetting
- Relativt små kulturelle, religiøse og språklige forskjeller
- Nettverk og kontakter utviklet gjennom sesongmigrasjon etter Jernteppets fall og etablerte eksilmiljøer fra perioder med politisk utvandring

For Norges del har høyt lønnsnivå i yrker med små krav til kvalifikasjoner og språk, kombinert med kraftig økonomisk oppgang og knapphet på arbeidskraft i flere bransjer, bidratt til den høye tilstrømmingen. Det norske lønnsnivået er som nevnt om lag 35 prosent høyere enn i Sverige, og om lag 50 prosent høyere enn snittet hos handelspartnerne i EU/EØS.

Slik sett har modellen for lønnsdannelse gjort Norge spesielt attraktivt for arbeidssøkere til



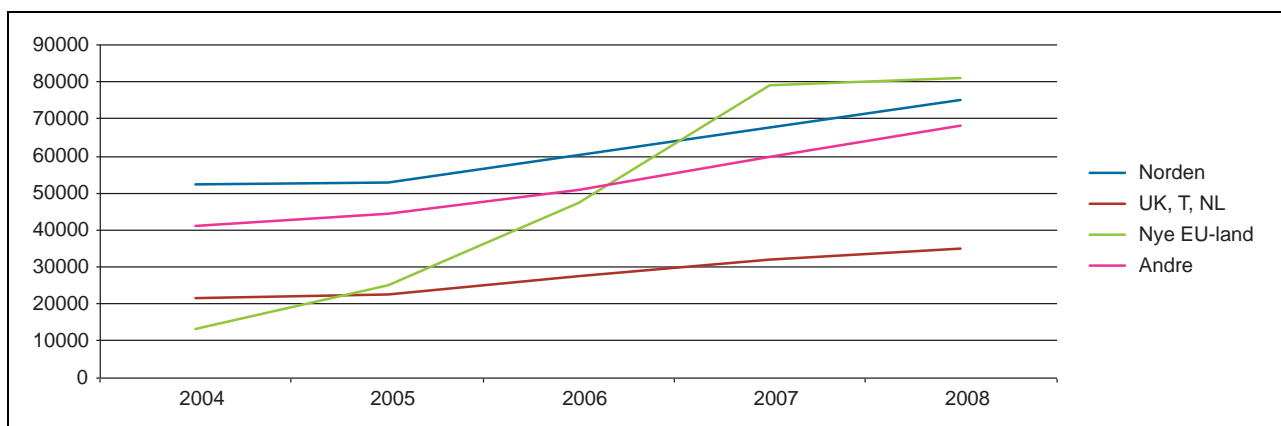
Figur 16.8 Polske arbeidssøkere

Den første store gruppen med polske arbeidere kom til Oslo i 2004. De samlet seg i Adeccos lokaler i Universitetsgaten i Oslo og gikk derfra i samlet flokk ned til Politiets Utlendingsavdeling i Storgata.
Foto: Geir Bølstad/Dagbladet

yrker med begrensede kvalifikasjonskrav. Overgangsordningens krav til «norsk lønn» og økt utbredelse av allmenngjorte minstelønnsseter i viktige mottaksbransjer har sannsynligvis trukket i samme retning. På grunn av språk og lønnsnivå har Norge derimot vært mindre attraktivt for høyere utdannede jobbsøkere, som i langt større grad har søkt til Storbritannia og andre land. Tilbakegangen i mange europeiske land etter finanskrisen – ikke minst i Irland, Storbritannia og de baltiske land – har trolig bidratt til at Norges relative attraktivitet som destinasjonsland for arbeidsmigrasjon har økt ytterligere de senere år.

Omfanget av arbeidsinnvandringen

Inntil overgangsordningen ble opphevet i mai 2009 – og registreringen ble mer usikker – hadde Norge innvilget over 150 000 nye tillatelser og 136 000 fornyelser til individuelle arbeidstakere fra nye EU-land. Om lag 90 prosent av disse var menn, og over 2/3 fra Polen. Antallet tjenesteyttere fra nye EU-land registrert hos Skattekontoret for utenlandssaker (SFU) hadde økt fra et par tusen i 2004 til drøyt 24 000 utstasjonerte arbeidstakere i 2008 og har etter en liten nedgang i 2009 fortsatt å øke. I tillegg kom et ukjent antall uregis-



Figur 16.9 Samlet antall sysselsatte arbeidsinnvandrere 2004–2008 etter landbakgrunn (inkluderer utstasjonerte og ikke-bosatte)

Kilde: Bratsberg og Raaum, Frisch 2011.

trerte, hvorav mange kvinner som måtte ta til takke med uformelt renholdsarbeid i private hjem.³⁹ Selv om oppholdsvarigheten økte i perioden var mye av migrasjonen kortvarig, slik at antallet individuelle arbeidstakere fra nye medlemsland med gyldig oppholdstillatelse de første fem årene ikke oversteg toppunktet på nesten 70 000 i 2008.⁴⁰ Legger man til registrerte utstasjonerte, tilsvarte dette nesten 100 000 arbeidstakere fra nye EU-land.

Parallelt økte beholdningen av arbeidsinnvandrere fra «gamle» EU-land og andre land utenfor Norden, fra drøyt 15 000 i 2004 til nesten 40 000 i juli 2009. I tillegg kom nesten 20 000 utstasjonerte tjenesteytere fra gamle EU-land. Videre økte antallet svensker og andre nordiske arbeidstakere fra ca. 48 000 i 4. kvartal 2005 til ca. 70 000 i samme kvartal 2009.⁴¹ Etter en kortvarig nedgang etter finanskrisen tok tilstrømmingen seg opp i 2010 da drøyt 44 000 personer fra nye EU-land registrerte seg i Norge, hvorav over 3/4 kom for å arbeide. Ved siden av kom nesten 15 000 fra «gamle» EU/EØS-land utenom Norden.⁴²

Til sammen innebærer dette at rundt 200 000 arbeidstakere fra EØS-området – hvorav nesten halvparten fra de nye EU-landene – løpende har bidratt til driften av norsk økonomi og arbeidsliv de senere år.⁴³ Dette tilsvarende om lag 8 prosent av arbeidsstyrken.

Ifølge nye analyser av registertall utført av Frischsenteret omfattet den totale registrerte innstrømmingen av arbeidsinnvandrere⁴⁴ til Norge i årene 2004–8 drøyt 270 000 personer. Dette inkluderer bosatte og ansatte på korttidsopphold i norske virksomheter med minst 1G i pensjonsgivende inntekt, samt utstasjonerte utenlandske arbeidstakere registrert i SFU. Omkring 100 000 av disse kom fra nye EU-land, 63 000 fra Norden,

og 35 000 fra Tyskland, England og Nederland. For perioden 1998–2008 ble nesten halvparten (131 000) av nykommerne registrert hos SFU – som ikke-bosatte og utstasjonerte – hvorav om lag 50 000 med bakgrunn fra de nye EU-landene. Polakkene stod for rundt 3/4 av tilstrømmingen fra nye EU-land og 1/4 av den samlede tilstrømmingen. Blant polakkene var 27 prosent bosatt 3 år etter ankomst, blant de utstasjonerte polakkene 18 prosent.

Rekrutteringen av arbeidstakere fra de nye EU-landene varierer sterkt mellom ulike sektorer og bransjer i det norske arbeidsmarkedet. Blant registrert bosatte fra nye EU-land som var ansatt i norske virksomheter i 4. kvartal 2009, var flest sysselsatt i forretningsmessig tjenesteyting/bemanningsbyrå (22 prosent), bygg og anlegg (21 prosent), industri (17 prosent), helse-og sosial (9 prosent), transport (5 prosent), hotell og restaurant (5 prosent) primærnæringene (3 prosent), detaljhandel (3 prosent), og annet/uoppgitt (14 prosent)⁴⁵.

I en survey blant norske bedriftsledere i bygg, industri og hotell/restaurant økte andelen som oppgav at de hadde benyttet arbeidskraft fra de nye EU-landene siste år fra 15 til 35 prosent fra 2006 til 2009. I et treårs perspektiv er dette radikale tall, som sier mye om utviklingen i arbeidsmarkedet i Norge. Undersøkelsen indikerer også en tendens til at flere innenlandske arbeidsgivere i disse bransjene ansetter nye EU-borgere i egen virksomhet, og ofte kombinerer dette med bruk av ansatte hos tjenesteytere.⁴⁶ Nye registeranalyser utført ved Frischsenteret som inkluderer utstasjonerte og ikke bosatte, bekrefter at økningen i andelen arbeidsinnvandrere varierer sterkt mellom bransjer. Veksten har vært særlig sterk i landbruk, bygg, industri og forretningsmessig tje-

³⁹ Mens over 40 prosent av arbeidsmigrantene fra de nye EU-landene i England var kvinner, ofte unge med høy utdanning, bidro overgangsordningen altså til en kjønnskjevhet i rekrutteringen i Norge

⁴⁰ Gjenutvandringen blant de senere års bosatte arbeidsinnvandrere er foreløpig liten, ifølge NOU 2011: 7. Om lag 70 prosent av de som bosatte seg i årene 2005–9 var i januar 2010 fortsatt bosatte.

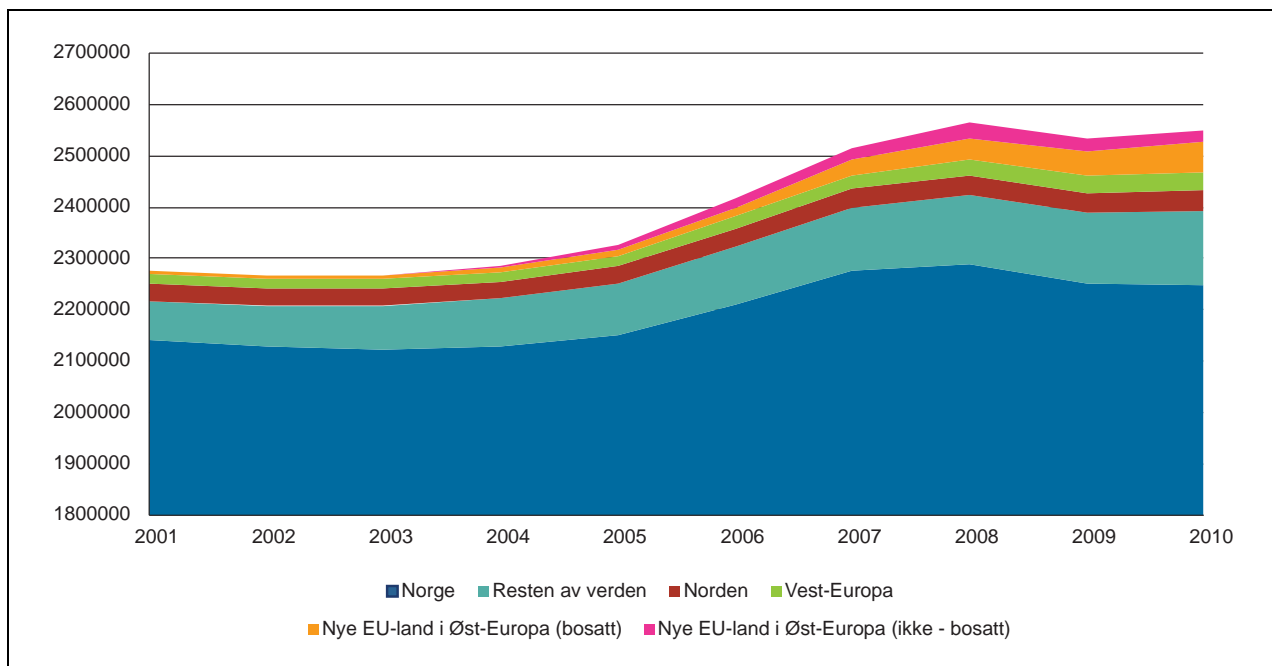
⁴¹ Berge, C. (2011) *Lønnstakere på korttidsopphold og sysselsatte innvandrere. 4. kvartal 2009. Tilpasning til arbeidsmarkedet og noen offentlige velferdsordninger*, Statistisk sentralbyrå, rapport 2011/19.

⁴² Utlendingsdirektoratet, Årsrapport 2010.

⁴³ Øst-vest-migrasjonen etter utvidelsen var i 2009 estimert til rundt 4,5 millioner personer, hvorav omtrent halvparten dro til Sør-Europa – særlig fra Romania og Bulgaria. De største strømmene i Nord-Europa gikk til England, Irland og Tyskland. Norge er blant de landene som har mottatt flest i forhold til innbyggertall.

⁴⁴ Tallene bygger på upubliserte analyser utført av Bratsberg og Raaum ved Frischsenteret, i tilknytning til prosjektet «Kunnskapsutvikling om arbeidsinnvandring» som Fafo og Frischsenteret utfører med finansiering fra Arbeidsdepartementet. Arbeidsinnvandrere er her definert som utenlandskfødte personer (med to utenlandskfødte foreldre) som er i jobb det første året de dukker opp i norske registre. Personer med fluktbakgrunn, familieforente med disse, og studenter er ikke medregnet. Videre kreves det at arbeidsinntekten det første året overstiger 1 G (ca. 80 000 kr), med to unntak: utstasjonerte arbeidstakere er med uansett, og for dem som folkerestruerer seg første året kreves arbeidsinntekt over 1G i løpet av de to første årene i Norge. Definisjonen dekker dermed en bredt sammensatt gruppe: folkeregistrerte innvandrere med arbeid eller familiegjenforening som oppholdsgrunnlag (så lenge de er i jobb) og arbeidsmigranter på korttidsopphold (med D-nummer) ansatt i norske eller utenlandske bedrifter, samt selvstendig næringsdrivende.

⁴⁵ NOU 2011:7, *Velferd og migrasjon*, s. 195.



Figur 16.10 Utvikling i samlet antall sysselsatte i Norge 2001 – 2010 etter landbakgrunn

Ifølge registeranalysene fra Frisch økte antall sysselsatte fra 2003 til 2008 med 271 000 personer, hvorav 75 000 hadde bakgrunn fra nye EU-land, 39 000 fra Norden, UK, Tyskland og Nederland, mens 96 000 var norske og drøyt 60 000 kom fra andre land. Dette omfatter kun de med over 1G i inntekt. Norske arbeidstakere stod altså for en drøy tredjedel og arbeidstakere fra EU/EØS for over halvparten av den registrerte sysselsetningsveksten de første fem årene etter EU-utvidelsen.

Kilde: Friberg, J. H., Tronstad, K. R. og Dølvik, J.E. (2011) *Central and Eastern European Labour Migration to Norway: Trends, Conditions and Challenges*, Paper presentert på konferanse i Brussel arrangert av Kommisjonen og OECD.

nesteyting (bemanningsbyrå), og samlet økte andelen arbeidsinnvandrere fra 5 til 10 prosent av sysselsettingen. I bemanningsbransjen var over 20 prosent fra nye EU-land og snaut 50 prosent fra EU/EØS samlet.⁴⁷ En studie av fire skipsverft på Vestlandet i 2010 viste at 60 prosent av sysselsettingen kom fra nye EU-land. Østeuropeerne stod for 13 prosent av de ansatte i verftene, mens utstasjonerte og innleide stod for 53 prosent av sysselsettingen i disse verftene.⁴⁸

Selv om mye av arbeidsmigrasjonen er kortvarig og mange ikke melder flytting til Norge, har arbeidsmigrasjon fra nye EU-land de senere år blitt den viktigste kilden til innvandring til Norge

og bidratt til den høyeste nettoinnvandringen noen gang. Med en årlig netto innvandring fra nye EU-land på over 15 000 de siste årene, har borgere fra disse landene på kort tid blitt Norges største innvandrergruppe. I 2010 var 7 av 10 innvandrere til Norge arbeidsmigranter. Polen og Baltikum sto alene for 38 prosent av nettoinnvandringen.

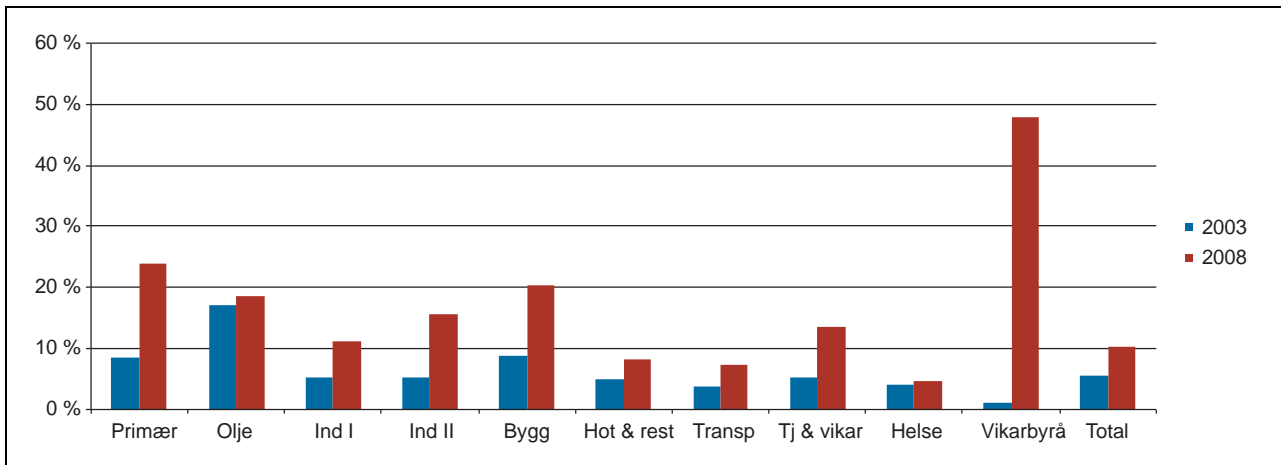
Samtidig som dette har tilført etterspurt arbeidskraft, har den registrerte ledigheten blant borgere fra nye EU-land økt markant fra 2009 da finanskrisen rammet bygg og verftsindustri og de fikk lik rett til ledighetstrygd. Ledigheten økte fra 2 prosent i 1. kvartal 2008 til over 10 prosent i 1. kvartal 2011 og 7.4 prosent i 2. kvartal samme år, som vil si to til tre ganger høyere enn blant norske arbeidstakere. Blant bosatte fra nye EU-land som var registrert sysselsatt i 4. kvartal 2007 og 2008 var drøyt 15 prosent registrert som ikke-syssel-satte året etter.⁴⁹ Korrigert for alder og kjønn var sysselsetningsraten for den bosatte befolkningen fra nye EU-land 12 prosentpoeng lavere enn i den øvrige befolkningen i 4. kvartal 2009 (65 prosent vs 77 prosent).

⁴⁶ Andersen, R. K., Bråten, M., Eldring, L., Horgen Friberg, J. og Ødegård, A. M. (2009) *Norske bedrifters bruk av østeuropeisk arbeidskraft*, Fafo-rapport 2009: 46. I 2009 hadde 24 prosent av brukerbedriftene kun brukt arbeidsinnvandrere via underentreprenør eller utleiebedrift, 46prosent hadde kun ansatt dem i egen bedrift, mens 30prosent brukte begge rekrutteringskanaler. I alle tre bransjene var det vekst i bedrifter som ansatte innomhus, uten at det sier noe om omfanget av direkteansatte vs utstasjonerte.

⁴⁷ Eldring, L., Ødegård, A. M., Andersen, R. K., Bråten, M., Nergaard, K. og Alsos, K. (2011) *Evaluering av tiltak mot sosial dumping*, Fafo-rapport 2011: 27.

⁴⁸ Ødegaard, A. M. og Andersen, R. K. (2011) *Østeuropeisk arbeidskraft i hotell, verft, fiskeindustri og kjøttindustri*, Fafo-notat 2011: 21.

⁴⁹ Andelen blant sysselsatte fra Norden og Vest-Europa var drøyt 8 prosent, fra Afrika 18 prosent og Asia 13 prosent.



Figur 16.11 Arbeidsinnvandreres andel av sysselsettingen i ulike næringer 2003–2008 (i prosent).

Kilde: Bratsberg og Raaum, Frisch 2011.

Parallelt med innvandringen fra nye EU-land etter 2004 økte som nevnt antallet registrerte arbeidstakere fra «gamle EU-land» og andre land utenom Norden fra rundt 15 000 i 2003 til nesten 40 000 i 2009 – de fleste fra Tyskland, Storbritannia og Nederland. Samtidig økte antallet sysselsatte fra Norden fra snaut 48 000 i 2005 til nesten 70 000 i 2009, med en overvekt av svensker. Like fullt utgjorde de 72 000 registrerte sysselsatte fra nye EU-land den største gruppen av de 180 000 registrerte arbeidstakerne fra EU i 4.kvartal 2009.⁵⁰ I tillegg kommer en del utstasjonerte og andre som ikke er fanget opp SSBs registre.

Utvandringen fra Norge har i hele EØS-avtalens levetid vært moderat. Utvandringen lå i 1990-årene stabilt rundt 20 000 årlig og økte noe til en topp på drøyt 30 000 i 2010, men dette gjenspeiler i hovedsak økt inn- og gjenutvandring blant utlendinger. Polakker var både den største innvandringsgruppen og utvandringsgruppen i 2010. Den fri bevegelsen innebærer altså at innvandrere til Norge har fått større muligheter til å gjenutvandre til andre EØS-land. Blant nordmenn er utvandringen beskjeden. I 2010 var det 9000 som flyttet ut og 8800 som gjeninnvandret, de aller fleste til og fra andre nordiske og europeiske land, deriblant mange pensjonister i Spania. Fri bevegelse og norsk deltakelse i EU utdanningsprogrammer har bidratt til kraftig vekst i antallet norske studenter som utdannes i EU. I 2009 studerte 12 380 nordmenn i utlandet, hvorav rundt 10 000 i EU-land, samtidig som en god del av studentene i

Norge kommer fra EU. I tillegg til arbeidskraft trekker Norge således betydelige veksler på utviklingen av kompetanse i andre EU/EØS-land.

16.5.3 Konsekvenser av økt arbeids- og tjenstemobilitet etter 2004

Åpningen av det norske arbeidsmarkedet for fri bevegelse av arbeidskraft og tjensteytere fra nye EU/EØS-land i mai 2004 innebar et tidsskille. Etter 50 års restriksjoner åpnet bevegelsesfriheten muligheter for borgere fra de nye EU-landene til fritt å søke arbeid, studier og opphold hvor de ønsker i hele EU/EØS-området, samt Sveits. Dette gir grunnlag for utjevning av livssjanser og levekår og økt vekst og sysselsetting, men også sterkere kamp om arbeidskraften i det aldrende Europa.

Ved vurderingen av hvilke konsekvenser den nye arbeidsinnvandringen har hatt i norsk arbeidsliv, må det sondres mellom konsekvenser for fellesskapet, for virksomhetene, arbeidstakerne, og for arbeidsmarkedets virkemåte og organisering. Videre må det skilles mellom konsekvenser for innenlandske og utenlandske arbeidstakere, og blant de siste mellom dem som ansettes i norske virksomheter og de som er utstasjonert her eller kommer på annen måte.

Samfunnsmessige virkninger

For norsk arbeidsliv har EØS-arbeidsinnvandringen etter 2004 gitt store økonomiske gevinster og bidratt sterkt til den høye veksten i perioden. Mellom 2005 og 2009 økte sysselsettingen mellom 2 og 3 prosent årlig. Det ville ikke vært mulig uten

⁵⁰ Berge, C. (2011) *Lønnstakere på korttidsopphold og sysselsatte innvandrere. 4. kvartal 2009. Tilpasning til arbeidsmarkedet og noen offentlige velferdsordninger*, Statistisk Sentralbyrå Rapport nr. 19.



Figur 16.12 Jordbærplukking

Foto: Scanpix

arbeidsinnvandringen, som har bidratt til en vesentlig del av sysselsettingsveksten og skaffet næringslivet etterspurt arbeidskraft, løst opp flaskehalsen i arbeidsmarkedet og holdt inflasjonen nede. Dette har bidratt til å styrke næringslivets konkurransevne ved å dempe den særnorske høye veksten i produksjons- og arbeidskostnader, øke tilgangen på mobil, fleksibel arbeidskraft, og gi nye muligheter til å sette ut oppgaver til underleverandører med lavere arbeidskostnader.

De nye arbeidssøkerne har også gjort det lettere for virksomhetene å rekruttere til jobber og regioner hvor det er blitt vanskelig å få tak i nok nordmenn til det gjeldende lønnsnivået, for eksempel i landbruket, fiskeindustrien, rengjøring og pleie og omsorg. En ny studie viser at arbeidsinnvandrere er mer mobile enn den øvrige befolkningen, responderer raskere på regionale variasjoner i arbeidsmarkedet, og dermed bidrar til en mer fleksibel arbeidsstyrke.⁵¹

I en undersøkelse blant bedriftsledere som hadde hyret arbeidstakere fra nye EU-land i bygg- og anlegg, industri og hotell- og restaurant i 2009,

oppgav 44 prosent at de bidro til økt arbeidstidsfleksibilitet, 20 prosent til lavere lønnskostnader – en viss nedgang fra 2006 – og over halvparten oppgav at de var mer arbeidsvillige og hadde mindre sykefravær.⁵²

For en del norske småbedrifter og underleverandører i hjemmekonkurrerende næringer har veksten i lavkostfirmaer skapt en vanskeligere konkurransesituasjon. I flere eksportbransjer, slik som skipsverft og fiskeriindustri, fremheves derimot tilgangen på innleide arbeidstakere fra nye EU-land som en viktig forutsetning for vekst i perioden, og i skipsverftene for å sikre fortsatt virksomhet i Norge som alternativ til utflytting av produksjon til lavkostland. I dette lys er det ikke overraskende at de nye arbeidsinnvandrerne er tatt vel imot, og i en studie fra SSB er over 70 prosent enige i at «Arbeidsinnvandrere fra land utenom Norden bidrar for det meste positivt til norsk økonomi».⁵³

Virkninger for norske arbeidstakere

For norske arbeidstakere er det viktig at migrasjonen ikke skaper fortrenningseffekter eller press på lønns- og arbeidsvilkår. Stortingsmelding nr. 18 (2007–2008) *Arbeidsinnvandring* og NOU (2011: 7) *Velferd og migrasjon* oppsummerer forskningen om virkninger av arbeidsmigrasjon for sysselsetting og lønnsutvikling. Den internasjonale forskningen gir ingen entydige konklusjoner, men indikerer at virkningene gjennomgående har vært små, samtidig som arbeidstakere med lav lønn/små kvalifikasjoner, spesielt tidligere innvandrere, er mest utsatt for negative lønns- og sysselsettingsvirkninger. Arbeidsinnvandringen til Norge etter 2004 er et så nytt fenomen – og har skjedd i en så vidt unik vekstperiode – at det foreløpig ikke er grunnlag for å trekke generelle forskningsbaserte konklusjoner om lønns- og sysselsettingsvirkningene. De langsiktige virkningene vil først kunne vurderes når man har data som omfatter et lengre konjunkturførløp og bedre kunnskap om migrantenes returtilbøyelighet og tilpasning i arbeidsmarkedet.

Enkelte foreliggende studier, samt arbeidskraftsmyndighetenes og partenes vurderinger av erfaringene hittil, gir likevel grunnlag for noen

⁵¹ Røed, M., Bratsberg, B. og Schöne P. (2011) Bidrar innvandring til å «smøre» arbeidsmarkedet? *Søkelys på arbeidslivet*, vol. 28, nr. 3.

⁵² Andersen, R. K. mfl. (2009) *Norske bedrifters bruk av østeuropeisk arbeidskraft*, Fafo-rapport 2009: 46.

⁵³ Statistisk sentralbyrå (2010) *Holdninger til innvandring og innvandrere 2010*.

foreløpige vurderinger. For komplementær nasjonal arbeidskraft som på grunn av høyere eller annerledes kompetanse ikke konkurrerer med de nyankomne, ser det ut til at effektene har vært positive.⁵⁴ Flertallet av norske arbeidstakere har hatt rekordhøy lønnsvekst i 2004–2011, samtidig som sysselsettingen har økt og ledigheten sunket. Produksjon og lønnsomhet er økt i mange virksomheter, mens den øvrige arbeidsstokken ofte er avlastet for ekstraarbeid, overtid og tunge oppgaver. Samlet sett er det følgelig liten tvil om at arbeidsinnvandringen har vært et positivt bidrag for majoriteten av norske arbeidstakere.

For en del arbeidstakere som utfører samme typer jobber som arbeidsinnvandrerne, er imidlertid konkurransen skjerpet og konsekvensene trolig mer sammensatte. En studie i norsk byggsektor 1998–2005 finner at lønnen blant norske arbeidstakere blir 0,6 prosent lavere når andelen innvandrere i en yrkesgruppe øker med 10 prosent.⁵⁵ Samtidig med økt bruk av utenlandsk arbeidskraft i bygg og anlegg, forsvant en rekke innlendinger fra bransjen. Disse hadde gjennomgående lav lønn og denne selektive mobiliteten bidro til å holde lønnsnivået oppe. Med mindre en kontrollerer for dette vil en lett (feilaktig) konkludere at lønnseffektene er små. Lignende lønnsdempende effekter av innvandring kan se ut til å ha gjort seg gjeldende i andre bransjer, slik som rengjøring, fiskeindustri og deler av transport. En bredere studie av hele arbeidsmarkedet 1993–2006 finner likeledes at det er en viss negativ sammenheng mellom nivået på innvandring og sysselsetting og lønn blant innlendinger.

Disse studiene bygger på data fra før den nye arbeidsinnvandringen for alvor tok av, og de negative lønnseffektene (0,3–0,6 prosent) kan fremstå som ubetydelige. Sett i forhold til andre grupper med sterk reallønnsvekst i perioden vil effekten over tid likevel bety at lønnsnivået for de utsatte yrkesgruppene sakker akterut og at lønnsforskjellene øker i bunnen av arbeidsmarkedet.

Høyere ledighet, som etter finanskrisen særlig rammet arbeidsinnvandrerne i bygg og industri, vil virke i samme retning. En mekanisme som kan bidra til at ledigheten i mindre grad rammer innenlandske arbeidstakere, er at det ifølge en ny studie i byggebransjen har utviklet seg en ny type arbeidsdeling i mange virksomheter hvor visse

typer, enkle oppgaver i hovedsak tildeles arbeidsinnvandrere, mens andre oppgaver forbeholdes innenlandsk arbeidskraft med bredere kvalifikasjoner.⁵⁶ For sårbare grupper som sliter med å holde fotfestet i arbeidsmarkedet i andre bransjer, kan lignende mekanismer, i kombinasjon med økt konkurranse fra arbeidsvillige østeuropeere, gjøre det vanskeligere å finne passende arbeid.

Lønns- og arbeidsvilkår blant arbeidsinnvandrerne

For de fleste arbeidsinnvandrerne har mobiliteten til Norge gitt tilgang til arbeid, samt lønn og velferdsrettigheter som ligger langt over det de kunne fått hjemme. Dette har gitt mange borgere fra nye EU-land utvidede livssjanser, økte inntekter og oppsparing som gir høyere kjøpekraft i hjemlandet. Dette bidrar til å redusere velstandsgapet mellom grupper fra Øst og Vest, og kan på sikt fremme sosial og økonomisk utjevning i Europa.

Det foreligger lite kunnskap om arbeidsinnvandrerens lønns- og arbeidsvilkår, men flere studier indikerer et viktig skille mellom ansatte i ordinære norske virksomheter og ansatte hos tjenesteytende utenlandske firma, samt selvstendige. Arbeidsmigranter ansatt i norske virksomheter har i henhold til EU-retten krav på samme vilkår som andre i samme virksomhet. Frem til 2009 hadde de under overgangsordningen også krav på tarifflønn eller gjengs lønn, og i bransjer med allmenngjøringsforskrift har de krav på tariffestet minstelønn.

Studier viser likevel at øst-europeere som er sysselsatt i norske virksomheter, gjennomgående har lavere inntekt og timelønn enn det som er vanlig blant nordmenn.⁵⁷ Analyser fra SSB viser at medianinntekten per forbruksenhet i hushold fra nye EU-land i årene 2006–2008 lå på drøyt 70 prosent av totalbefolkningens, dvs på samme nivå som i hushold fra Asia og Afrika.⁵⁸ Samlet gjennomsnittsinntekt for hushold fra nye EU-land var omtrent $\frac{3}{4}$ av inntektene til hushold fra Asia og Afrika, og over 30 prosent av personer fra nye EU-land tilhørte i 2006–8 hushold med vedvarende lavinntekt selv etter tre års botid. Dette understøtter inntrykket av at norske virksomheter i hoved-

⁵⁴ Røed, M. (2005) *Effekter av innvandring i arbeidsmarkedet – en norsk kontekst*, ISF-rapport nr. 4.

⁵⁵ Bratsberg, B og Raam, O. (2010) *Immigration and Wages: Evidence from Construction*. CReAM Discussion Paper Series Nr. 06/10.

⁵⁶ Friberg, J. H. (2011) Culture at work: Polish migrants in the ethnic division of labour on Norwegian construction sites. Kommer i *Ethnic and Racial Studies*.

⁵⁷ Andersen, A. S. og Sivertstøl, Ø. (2009) *Om lavinntektsgrupper i arbeidsmarkedet*, Statistisk Sentralbyrå rapport nr. 19.

⁵⁸ NOU 2011: 7, Tabell 9.1, 9.2 og 9.3.

sak ansetter arbeidstakere fra nye EU-land i lav-lønnsjobber – ofte på midlertidig, kortvarig basis.

Ifølge en studie blant polakker i Oslo i 2010 var det under 1/5 som hadde fått fast ansettelse i en norsk virksomhet, trass i at flertallet hadde arbeidet i Norge i flere år. Om lag 40 prosent var ansatt midlertidig eller i norsk utleiebyrå, og omtrent like mange var utstasjonerte eller selvstendige.⁵⁹ Sett i sammenheng med at om lag 30 prosent var henvist til illegalt arbeid, at over ¼ i byggebransjen ble godtgjort under den allmenngjorte minstelønnsatsen, og nesten alle lå under gjennomsnittslønn i bransjen, er dette indikasjoner på en gruppe som ofte har perifere jobber, sliter med å komme inn i det ordinære arbeidsmarkedet, og har høy risiko for marginalisering. Kombinert med Arbeidstilsynets rapporter – og medieoppslag – som fortsatt forteller om mange brudd på regler om arbeidstid, overtidsbetaling, HMS, oppsigelsesvern og svart arbeid også i norske virksomheter med østeuropeisk arbeidskraft, indikerer dette at det er et stykke igjen før arbeidstakere fra nye EU-land er integrert på likeverdig basis i norsk arbeidsliv. Den senere tid har man imidlertid sett tendenser til at flere blir ansatt i norske virksomheter, ikke minst kvinner, innenfor eldreomsorg og barnehager hvor behovet for arbeidskraft er stort og arbeidsforholdene normalt antas å være ryddige.

Skattekontoret for utenlandssaker hadde i 2010 registrert om lag 45 000 *utstasjonerte arbeidstakere* – de fleste fra EU, hvorav drøyt 30 000 fra nye medlemsland. Kontoret legger til grunn at det er betydelig underrapportering. I bransjer med allmenngjøringsforskrift – bygg, skipsverft, landbruk og rengjøring – har alle krav på tariffestet minstelønn, som for de fleste synes å fungere som en *de facto* norm for godtgjøring av utstasjonerte, uavhengig av fagkompetanse og ansiennitet.⁶⁰ I øvrige bransjer er det ingen regler for avlønning av utstasjonerte, og de kan helt legalt betales polsk eller rumensk lønn. Samtidig som det er mange indikasjoner på at lønns- og arbeidsvilkårene generelt er dårlige blant utstasjonerte, er det også her Arbeidstilsynet rapporterer om de hyppigste og mest graverende historiene om uanstendige vilkår, omgåelse av regler for HMS, skatt, avgifter m.m. og svart arbeid som innebærer at

man heller ikke opparbeider trygderettigheter. Det er særlig i dette sjiktet man ser tendenser til fremvekst av et nytt flytende segment av arbeidstakere som tilbys kortvarige jobber med løse ansettelsesforhold og langt dårligere vilkår enn blant innenlandske arbeidstakere.

Utstasjonering gjelder etter EU-retten kun midlertidige tjenesteoppdrag. Siden det er lagt til grunn at utstasjonerte reiser hjem når oppdraget er over, har de ikke hatt velferdsrettigheter i Norge før etter 12 måneder. Ved å hoppe fra oppdrag til oppdrag for utenlandske virksomheter har mange utstasjonerte imidlertid arbeidet i Norge i flere år, og vil kunne gjøre krav på velferdsrettigheter. Siden 2009 har som nevnt ledigheten blant arbeidstakere fra nye EU-land økt betydelig. I studien blant polakker i Oslo vinteren 2010 var det 16 prosent registrert ledige i utvalget, men rundt 30 prosent av de tidligere sysselsatte var uten arbeid eller oppdrag intervjuuken. Dette tyder på at en del ikke kjenner sine rettigheter eller ikke har rettigheter fordi de er henvist til illegalt arbeid. Sammenhengen mellom arbeidsinnvandring og svart arbeid drøftes nærmere i NOU 2011: 7.

Samtidig som mange arbeidsinnvandrere fra nye EU-land sliter med å få innpass i det ordinære norske arbeidslivet og livnærer seg i markedets randsoner, vitner dette om at norske oppdragsgivere og forbrukere altfor ofte finner det akseptabelt å hyre arbeidsinnvandrere på ulovlige vilkår. Siden returtilbøyeligheten blant arbeidsinnvandrerne likevel har vært lav, kan disse forholdene føre til at flere vil pendle mellom korttidsjobber og ledighetstrygd.

Utredningen «Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid» (NOU 2011: 7) drøfter hvilke utfordringer økt arbeidsmigrasjon kan innebære for velferdssystemet – og anbefaler økt innsats for å styrke integrasjonen i arbeidsmarkedet, bl.a. ved støtte til språkopplæring og økt bruk av allmenngjøring eller minstelønnsregler. Arbeidsinnvandrerne fra nye EU-land har i utgangspunktet høy yrkesdeltaking, men korrigert for alder og kjønn er den som nevnt klart lavere enn i den øvrige befolkningen – og fallet i andelen sysselsatte fra et år til det neste er høyere.⁶¹ I hvilken grad arbeidsinnvandringen på lengre sikt vil heve eller senke sysselsettingsraten og belastningene på velferdsstaten, er følgelig for tidlig å si.

⁵⁹ Friberg, J. H. og Eldring, L. (2011) *Polonia i Oslo 2010. Mobilitet, arbeid og levekår blant polakker i hovedstaden*, Fafo-rapport 2011:33.

⁶⁰ Alsos, K. og Ødegaard, A. M. (2007) *Sikrer Norges framtid på minstelønn*, Fafo-rapport 2007:32.

⁶¹ Berge, C. (2011).

Sammenfatning – konsekvenser av arbeidsinnvandringen

Samlet sett har den økte arbeidsinnvandringen under EØS-avtalen hatt positive konsekvenser for vekst, sysselsetting, fleksibilitet og regional utvikling i det norske arbeidsmarkedet. For flertallet av norske arbeidstakere har den bidratt til positiv utvikling i jobbsikkerhet, arbeidsvilkår og lønn. Men i noen utsatte bransjer og yrker hvor arbeidsinnvandrerne i større grad konkurrerer med norsk og tidligere innvandret arbeidskraft, er erfaringene mer tvetydige.

I et lengre samfunnsmessig perspektiv er det bekymringsfullt at arbeidsinnvandringen i en del bransjer ser ut til å forsterke tendenser til segmentering og lagdeling i de nedre delene av arbeidsmarkedet. Hvis norske virksomheter, slik det kan se ut til i en del bransjer, i økende grad baserer seg på å hyre billig, fleksibel, ekstern arbeidskraft i stedet for å utvide staben av fast ansatte, kan det gjøre det vanskeligere for nye arbeidssøkere – utenlandske som norske – å finne stabilt arbeid. Det kan også resultere i færre opplærings- og rekrutteringsstillinger, og økte forskjeller mellom kjernen og periferien i arbeidsmarkedet. I den grad norske arbeidssøkere dermed søker til andre yrker, kan det – slik man har sett i rengjøring, deler av restaurantbransjen og taxinæringen – føre til økt etnisk segregering og forsterket behov for utenlandsk arbeidskraft. I enkelte bransjer har man også sett økt omgåelse av lov og regelverk – spesielt i forbindelse med utstasjonering og utleie av arbeidskraft.

Dette har utløst en rekke tiltak og handlingsplaner fra regjeringens side for å motvirke utviklingstrekk som etter dens syn kan føre til svekkelse av den norske arbeidslivsmodellen. Selv om arbeidsmigrasjonen fra EU åpenbart har gitt store gevinster i Norge på kort sikt, avhenger den langsiktige bærekraften av hvilke grep det norske samfunnet selv gjør for å motvirke utilsiktede virkninger.

16.6 Arbeidsrett og fri bevegelighet – utviklingen etter 2004

16.6.1 Nye interessekonstellasjoner og skillelinjer

Utvidelsen av EU/EØS til å omfatte ti nye land fra Øst-Europa i 2004–7 var resultat av politiske beslutninger, grunnet i overordnede målsettinger om å bidra til demokrati, stabilitet og økonomisk vekst i de tidligere østblokklandene ved å inkludere dem i den europeiske integrasjonen. Utvidelsen av arbeidsmarkedet og vurderingen av de nye arbeidsvandringene må ses i et slikt perspektiv. Det var i utgangspunktet klart at fri bevegelse mellom land med så stort gap i lønns- og velferdsnivå kunne føre til økte spenninger og konflikter i arbeidslivet i Vest-Europa og sette solidariteten på prøve. EUs offisielle syn var at arbeidsvandringen ville bli begrenset og forbigående. Gjennom overgangsordninger, EU/EØS-rettens krav til likebehandling av arbeidsinnvandrere, samt utstasjoneringens direktivets regler for å sikre rettigheter for utstasjonerte arbeidstakere, var EUs syn at medlemslandene hadde både ansvar for og muligheter til å sikre at veksten i migrasjon ville forløpe i ryddige, forsvarlige former.

I vurderingen av konsekvensene av økt arbeidsinnvandring er det derfor viktig å skille mellom hvilke virkninger som er betinget av EU/EØS-regelverket, og hvilke virkninger som skyldes at landene av innenrikspolitiske grunner ikke har utnyttet dette handlingsrommet tilstrekkelig til å motvirke uønskete effekter.

I Norge og de andre nordiske landene, hvor den avtalebaserte reguleringstradisjonen i arbeidslivet har samsvart dårlig med EU-rettens vekt på lovgivning, har dette vært sentrale spørsmål. Mens Finland og Island i lang tid har hatt tradisjon for å benytte lovgivning om minstelønn via allmenngjøring og henvisning til tariffavtalene, har partene i Danmark og Sverige vært sterkt imot å ta i bruk slike tiltak, mens Norge etter 2004 har fulgt Finland i kontinental retning ved økende allmenngjøring og lovgivning om kontroll. Dette har utløst uenigheter mellom partene og partiene om virkemidlene og behovet for å motvirke økt lavlønnskonkurransen, hvor innenlandsk interessestrid delvis er blitt omformet til konflikter om hvordan landene bør og kan tilpasse seg EU-retten og utnytte dens handlingsrom.

Et viktig utgangspunkt for utviklingen av det felles arbeids- og tjenestemarkedet i EF, og etter hvert EØS, er antakelsen om at arbeidsmobilitet mellom land – på samme måte som i det felles arbeidsmarkedet i Norden siden 1954 – vil gi samfunnsøkonomiske gevinster både for sender- og mottakerland og på sikt vil bidra til økonomisk utjevning og økt integrasjon. For å hindre underminering av mottakerlandenes arbeidslivs- og velferdsmodeller og av senderlandenes komparative fortrinn i form av billigere arbeidskraft, har EU lagt til grunn at det er vertslandets standarder som skal gjelde for arbeidsmigranter og for en del kjernevilkår også for tjenesteytere. Striden om regulering av lønns- og arbeidsvilkår blant arbeidsinn-

vandrere dreier seg i hovedsak om vertslandets minstesatser også skal gjøres gjeldende for lønn, som er opp til vertslandene å bestemme i samsvar med EUs utstasjoningsdirektiv.

Selv om vertslandene har betydelig handlingsrom til å regulere vilkårene for arbeidsinnvandring, vil økt tilbud av arbeidskraft som er villig til å arbeide for lavere lønn, skape økt konkurranse i arbeidsmarkedet. Dette vil, slik vi har sett over, skape utfordringer for enkeltgrupper av virksomheter og arbeidstakere, og reiser krevende spørsmål om forholdet mellom solidaritet og konkurranse – nasjonalt og i europeisk sammenheng. Dette er felles utfordringer i alle vesteuropeiske land. Med lavere ledighet og robuste institusjoner og samarbeidsforhold i arbeidslivet er Norge bedre rustet til å takle problemene enn de fleste land, men som vi har sett over har sterk etterspørsel og høye lønninger også ført til meget høy arbeidsinnvandring i Norge. Dette har avdekket sårbarheter i den norske arbeidslivsmodellen.

For næringslivet i de nye EU-landene er billig og fleksibel arbeidskraft et av deres viktigste konkurransefortrinn når det gjelder eksport av varer og tjenester. Det som fagbevegelsen i vest gjerne

omtaler som «sosial dumping», vil i Øst-Europa ofte anses som legitim utnyttelse av deres frihet til å søke bedre betalt arbeid eller oppdrag enn det man kan få hjemme.

EU-retten gir betydelig nasjonalt handlingsrom for regulering av arbeidsinnvandrernes vilkår. For de som ansettes i nasjonale virksomheter, legger EU-retten likebehandlingsprinsippet til grunn, og det er opp til vertslandene å fastsette hvilke arbeidsvilkår og prinsipper for lønnsdannelse som skal gjelde. For å balansere mellom tjenesteeksporterende lands interesse i å utnytte sine kostnadsfortrinn og importlandenes interesse i å sikre «fair» konkurranse og beskytte det innenlandske arbeidsmarkedet mot dumping av lønns- og arbeidsvilkår, vedtok EU i 1996 utstasjoningsdirektivet. Direktivet fastslår hvilke lovfestede arbeidstakerrettigheter vertslandet er forpliktet til å gjøre gjeldende overfor utenlandske tjenesteytere (se boks 16.4).⁶²

Hvis vesteuropeiske myndigheter eller tariffparter går lengre i å begrense utenlandske tjenesteyteres rett til å utnytte sine kostnadsfortrinn enn direktivene tillater, kan det skape politiske spenninger mellom øst og vest i EU, slik man har sett i



Figur 16.13 Nye skillelinjer

I 2007-9 var det opphetet debatt om innføringen av EUs tjenstedirektiv i EØS. Her fra en av demonstrasjonene mot direktivet.
Foto: Jon Hauge / Aftenposten

Boks 16.4 EU-direktiv som regulerer vilkårene for utstasjonerte arbeidstakere

Utstasjoneringdirektivet (96/71/EF) gjelder ansatte i utenlandsk selskap med hovedaktivitet i et annet EU/EØS-land som er midlertidig utstasjonert i et EU/EØS-land for å levere en tjeneste (omfatter også underentrepriser og utleie fra vikarbyrå). Direktivet pålegger vertslandet å sikre at utstasjonerte omfattes av en kjerne av lovfestede arbeidsvilkår (art 3.1) som gjelder arbeidsmiljø, arbeids- og hviletid, betalt ferie, minimumslønn og overtidsbetaling, likestilling og beskyttelse av gravide, og vilkår for innleie og bruk av vikarbyrå. Landene bestemmer selv nivået på disse rettighetene, inklusive definisjonen av nasjonal minstelønn og arbeidstakerbegrepet. Minstelønn må i henhold til art 3.8 være forankret i lov, allmenngjort avtale, eller administrativ forordning, og kan i land som ikke har slike ordninger bygge på landsomfattende tariffavtaler som er allment gyldige og/eller inngått av de mest representative partene. Landene kan ut fra tvingende allmenne hensyn (art 3.10), også gjøre gjeldende andre arbeidsvilkår, og for utstasjonerte som er utleid fra vikarbyrå kan landene (art 3.1d) gjøre gjeldende hele sitt nasjonale lovverk om arbeidstakerrettigheter.

Tjenestedirektivet (2006/123/EF) presiserer retten til å yte tjenester over landegrensene og påbyr fjerning av en rekke hindringer for dette for å forenkle etablering og handel med tjenester. Det opprinnelige, svært vidtgående forslaget ble omarbeidet i Europaparlamentet, hvor en rekke sektorer ble unntatt (bl.a. vikarbyrå, helse mv) og alle henvisninger til arbeidsretten ble fjernet. Mht vilkårene for utstasjonerte arbeidstakere viser direktivet til utstasjoneringdirektivet. Offentlige tjenester berøres ikke, unntatt «allmenne økonomiske tjenester» hvor direktivet ikke åpner for tjenestehandel men krever enklere prosedyrer for etablering i annet EU/EØS-land. Leverandører av slike tjenester må altså være etablert i vertslandet og er således underlagt alle vertslandets lover. Siden Norge, i motsetning til mange EU-land, la til rette for fri bevegelse fra 1994, har Tjenestedirektivet ikke ført til nevneverdige endringer i norske regler og vil primært ha betydning for norsk tjenesteeksport til andre EU/EØS-land.

Vikarbyrådirektivet (2008/104/EF) har to hovedelementer. For det første knesettes prin-

sippet om at innleide fra vikarbyrå – både nasjonale og utenlandske – i utgangspunktet skal likebehandles med ansatte i tilsvarende stilling i innleiebedriften. For det andre pålegges landene å fjerne restriksjoner for bruk av vikaransatte som ikke er begrunnet i «allmenne hensyn» hvor beskyttelse av vikaransatte, krav til helse og sikkerhet, forebygging av misbruk og behovet for å sikre et velfungerende arbeidsmarked er fremhevet. Likebehandlingsprinsippet kan, om landene ønsker å tillate det, fravikes enten ved avtale mellom partene i arbeidslivet eller dersom de vikarbyråansatte er sikret fast jobb med lønn også i perioder uten oppdrag. Direktivet fastsetter klart at landene har et betydelig handlingsrom med hensyn til utforming av hvilke unntaksvilkår fra likhetsprinsippet som skal tillates. I Norge, som skiller seg ut i Norden med minst regulering av vikaransattes vilkår, vil prinsippet om likebehandling innebære en klar styrking av innleide arbeidstakers rettigheter, spesielt for innleide utenlandsk arbeidstakere, samtidig som det vil styrke fagforeningenes forhandlingsposisjon. I Norge har vikarbyråbransjen vært et avtaletomt rom inntil LO og NHO i 2010 inngikk en intensjonsavtale som viser til direktivets likhetsprinsipp. I de andre nordiske land har fagbevegelsen ønsket direktivet velkommen og deltatt aktivt i debatten om den konkrete implementeringen. I Norge har Nei-siden og deler av fagbevegelsen krevd norsk «veto» fordi de frykter at arbeidsgiversiden vil vinne frem i EFTA-domstolen med krav om at restriksjonene på innleie i arbeidsmiljøloven, som kopler vilkårene for innleie og midlertidig ansettelse, samt avtalebestemmelser om vilkår for innleie, vil rammes av direktivet. I stedet har Nei-siden foreslått at norske myndigheter kopierer EU-direktivets likebehandlingskrav inn i nasjonal lovgivning. Slike regler kan imidlertid, på samme måte som arbeidsmiljølovens regler for innleie, bli endret ved første Stortingsvalg. Arbeidsdepartementet og sentrale norske arbeidsrettsjurister har lagt til grunn at restriksjonene i arbeidsmiljøloven er legitime og proporsjonale ut fra det allmenne hensynet til et velfungerende arbeidsmarked.

den omstridte «Lavalsaken». Slike spenninger og rettsavgjørelser i EU-domstolen berører like mye Norge gjennom EØS.

De senere år er det kommet opp flere saker for EU-domstolen hvor øst og vest, så vel som arbeidsgivere og arbeidstakere, har anført ulike tolkninger, og domstolen har måttet avgjøre hva som er gjeldende rett i EU og EØS. Noen av dommene har vært omstridt også i Norge. ESA har siste år reist flere klagesaker mot Norge, og vil trolig stevne Norge for EFTA-domstolen i saken om tariffklausuler ved offentlige oppdrag. EFTA-domstolen er også bedt om råd i skipsverftenes ankesak mot staten. Disse sakene er nærmere behandlet nedenfor i kap.16.6.2

I Norge var det i forkant av EU/EØS-utvidelsen i 2004 bred enighet både politisk og mellom arbeidslivets parter om at man etter en overgangsperiode skulle delta på like fot i det utvidede arbeidsmarkedet.⁶³ Som følge av eksempler på lønnsdumping og uryddige forhold knyttet rekrutteringen av arbeidskraft fra nye EU-land etter 2004 har det oppstått nye stridstema og skillelinjer i arbeidslivspolitikken. En utfordring har vært at Norge verken har lovfestet minstelønn eller tradisjon for allmenngjøring slik Utstasjonsdirektiv viser til.

Uenighetene har delvis fulgt tradisjonelle skillelinjer, mellom arbeidsgiver – og arbeidstaker-siden og mellom høyre- og venstresiden i politikken. De fleste aktørene har vært enige om å si ja til arbeidsinnvandring, men de har vært uenige om hvilke kriterier og virkemidler som skal anvendes for å sikre anstendige vilkår og hindre «sosial dumping». Etter at Bondevik-II regjeringen i 2004 fikk innført overgangsordningene, har den rødgrønne regjeringen fra 2005 i samarbeid med fagbevegelsen gjennomført en rekke tiltak for å motvirke utviklingstrekk som den ser som en trussel mot den norske arbeidslivsmodellen. En del av disse tiltakene har vært omstridte politisk og er blitt vedtatt mot flere av opposisjonspar-

ties stemmer (se nedenfor kap.16.6.3). Motsetningene mellom arbeidslivets parter er illustrert i den pågående rettssaken om allmenngjøring i skips- og verftsindustrien, hvor arbeidsgiversiden har stevnet staten for brudd på EU/EØS-retten, og EFTA-domstolen er bedt om råd i ankesaken for lagmannsretten, som er beskrevet nedenfor i kap. 16.6.2.

I synet på allmenngjøring av minstelønninger, som er et nytt trekk i norsk arbeidsliv,⁶⁴ går det et skille mellom aktørene i eksport- og hjemmemarkedsbransjer. I eksportrettet industri, som skipsverftene og fiskeindustrien, har mange sett tilfanget av billig innleid arbeidskraft som en mulighet til å bevare og videreutvikle produksjon i Norge – og arbeidsgiverne har gått sterkt imot allmenngjøring. I hjemmemarkedsbransjer med økende lavlønnskonkurranse har partene derimot ofte blitt enige om at allmenngjøring og skjerpet kontroll er påkrevet, som i bygg, landbruk og rengjøring.

16.6.2 Utviklingen i rettspraksis

Endringene i konfliktlinjene i arbeidslivet etter EU-utvidelsen har kommet til uttrykk i politisk dragkamp i EU, men først og fremst i rettslige konflikter om tolkningen av forholdet mellom EU-reglene om fri bevegelse og nasjonal arbeidsrett. Konfliktene har sitt utspring i at nasjonale domstoler i saker av prinsipiell karakter ofte spør EU-domstolen om råd. Domstolen må da på grunnlag av EU-retten prøve å avstemme de motstridende hensyn og treffe en avgjørelse.

De mest sentrale eksemplene på slike saker er den såkalte «Lavalkvartetten» – *Laval*, *Viking*, *Rüffert* og *Luxemburg* – som har klargjort, og etter manges mening endret, rettstilstanden hva gjelder vertslandets handlefrihet til å regulere vilkår for utstasjonerte arbeidstakere. Sakene har skapt kontrovers i Europa, og ikke minst i Norden. De har også vært mye diskutert i Norge, selv om de to viktigste (*Viking* og *Laval*) ikke har fått noen direkte betydning for norsk rett eller praksis. *Rüffert*-saken er derimot bakgrunnen for ESAs gransking av Norge i saken om tariffklausuler ved offentlige anbud.

Norge intervenerte i *Viking*- og *Laval*-sakene for EU-domstolen til støtte for de svenske og finske regjeringenes forsvar av fagforeningenes rett til arbeidskamp, og la i likhet med de fleste andre vesteuropeiske regjeringer til grunn at traktaten ikke gir EU mandat til å regulere kollektiv arbeidsrett eller arbeidskamp. De fleste nye østeu-

⁶² Evju, S. (2009) Arbeidsrett i møte med Europa: Om utstasjonering, tjenstedirektiv og andre direktiver, *Kritisk Juss*, nr. 35; Evju, S. (2010) *Safeguarding the National Interests: Norwegian Responses to Free Movement of Services and Posting of Workers*, Formula Working Paper 2010: 19; Alsos, K., Evju, S. & Ødegård, A. M. (2008) *Tjenstedirektivet og regjeringens handlingsplan mot sosial dumping*, FAFO-notat 2008:4; van den Heuvel, A. (2011) *Bemanningsdirektivet: Fremvekst, regler og konsekvenser for nasjonal rett, Arbeidsrett og arbeidsliv*, nr. 2, Alsos (2010) *Bemanningsbyrådirektivet: Mulige konsekvenser for norsk rett*, FAFO-notat 2010:8; Alsos, K. (2010) *Bemanningsforetak. Reguleringsmodeller i utvalgte europeiske land*. FAfo-notat 2010:03.

⁶³ Se også nedenfor kapittel 16.7 om konsekvenser av EU/EØS for arbeidslivets parter.

⁶⁴ Se nedenfor kapittel 16.6.4.

Boks 16.5 «Laval-kvartetten»

Viking (dom av 11. desember 2007 i sak C-438/05) dreide seg om den frie etableringsretten, hvor et finsk ferjerederi (Viking Line) som ønsket å flagge ut et skip til Estland, ble møtt med trusler om arbeidskamp fra det finske sjømannsforbundet som ønsket å hindre flytting av arbeidsplassene. Viking hevdet at truslene var i strid med etableringsreglene i EU-retten. EU-domstolen slo fast at fagbevegelsen har en grunnleggende rett til å aksjonere dersom det er nødvendig for å beskytte arbeidstakerne, men slo samtidig fast at arbeidskamp i prinsippet etter en nærmere vurdering vil kunne utgjøre en «restriksjon» på den frie etableringsretten, som må utøves i samsvar EU-traktaten. Det betyr at aksjonene må være begrunnet i legitime hensyn og forholdsmessige, som vil si egnet og nødvendige for å oppnå de legitime formålene. I den forbindelse slo EU-domstolen fast at retten til kollektive tvangsmidler i seg selv er et legitimt hensyn. Den konkrete vurderingen ble overlatt til den finske arbeidsretten å avgjøre, og partene har senere inngått et forlik.

Laval (dom av 18. desember 2007 i sak C-341/05) dreide seg om tjenestefriheten, hvor et latvisk firma (Laval) som skulle bygge en skole i Vaxholm utenfor Stockholm i 2004, ble møtt med krav fra en svensk fagforening om å inngå tariffavtale. Da kravet ble avvist gikk det svenske Byggnadsarbetarförbundet i tråd med svensk rett til blokade, understøttet av sympatiaksjoner fra andre forbund, slik at arbeidet på skolen stanset. Laval hevdet aksjonene var i strid med tjenestefriheten. Etter spørsmål fra

den svenske arbeidsdomstolen slo EU-domstolen fast at fagforeningene har rett til å benytte arbeidskamp for en rekke legitime formål (herunder beskyttelse av det nasjonale arbeidsmarkedet mot sosial dumping), men at det svenske forbundets aksjon var i strid med tjenestereglene i traktaten og utstasjoneringsdirektivet, dels fordi deres krav gikk ut over de minstekrav som fremgår av den svenske utstasjoneringsloven, og dels fordi tariffavtalen ikke inneholdt noen klare, forutsigbare minstelønnsatser. Domstolen pekte også på at Sverige ikke hadde benyttet muligheten etter direktivet til å lovfeste at minstelønnsatser i allment gjeldende tariffavtaler skal omfatte utstasjonerte, og underkjente dermed måten utstasjoneringsdirektivet var gjennomført på i svensk rett.

I *Rüffert* (dom av 3. april 2008 i sak C-346/06) ble en tysk delstat kjent skyldig i brudd på utstasjoneringsdirektivet i forbindelse med et offentlig anbud hvor den hadde krevd at et polsk byggefirma skulle følge delstatens tariffavtale for bygg, og ikke vilkårene i den allmenngjorte avtalen i tysk byggesektor slik direktivet foreskriver. Et annet ankepunkt var at delstaten ikke la de samme kravene til grunn for utstasjonerte i privat sektor.

I *Kommisjonen mot Luxembourg* (dom av 19. juni 2008 i sak C-319/06) ble statens lov om utstasjonering kjent rettsstridig, fordi loven med henvisning til «tvingende allmenne hensyn» omfattet arbeidsvilkår som lå utenfor direktivets «harde kjerne» – slik svært mange «gamle» EU-land har gjort.

ropeiske medlemslandene intervenerte til støtte for det syn på jussen som det baltiske selskapet anførte. Rettsprosessene fikk slik sett et klart preg av å være en interessestrid mellom Øst og Vest, og EU-domstolens avgjørelser ses av mange som et utpreget kompromiss.

Ved siden av skillelinjene mellom øst og vest illustrerer Laval-saken også hvordan strid om fortolkning av EU-retten blir del av interessekampen mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Mens BusinessEurope (hvor NHO er med) gav støtte til Lavals tolkning, støttet de europeiske fagorganisasjonene gjennom ETUC (hvor også organisasjonene fra de nye EU-landene er med) den svenske regjeringens og fagbevegelsens syn.

Det er ikke Utvalgets oppgave å vurdere de motstridende syn på domstolens tolkning av EU-retten, men de viktigste følgene av dommene for nasjonale arbeidsliv kan kort oppsummeres som følger:

For det første slo EU-domstolen fast at utøvelse av retten til arbeidskamp i prinsippet (i likhet med alle andre tiltak) vil kunne utgjøre en «restriksjon» på de fire friheter, og dermed ikke kan være unntatt fra EU-rettslig prøving.

For det andre fastslo EU-domstolen at retten til arbeidskamp, samt hensynet til å beskytte nasjonale arbeidstakere mot sosial dumping, og hensynet til å beskytte fagforeningenes uavhengige organisering i arbeidslivet, i prinsippet er

«legitime hensyn», som kan begrunne restriksjoner, så lenge dette gjøres på en proporsjonal (egnet og nødvendig) måte. Slik sett har medlemsstatene, og arbeidslivets parter, et ikke ubetydelig handlingsrom innenfor de rammene som EU-domstolen har trukket opp.

For det tredje slo EU-domstolen fast at utstasjoneringdirektivet ikke er et minimumsdirektiv – slik mange tidligere hadde antatt. Listen i den «harde kjernen» over hvilke vilkår vertslandet skal og kan gjøre gjeldende for utstasjonerte arbeidstakere, er uttømmende. Nivået for vilkårene avhenger derimot av vertslandets reguleringer.

For det fjerde er det ikke tillatt å benytte arbeidskamp til å understøtte krav på vegne av utstasjonerte arbeidstakere som går lenger enn det nasjonale minimum som er hjemlet i lov eller allmenngjorte avtaler. Siden utenlandske selskap dermed i praksis er skjermet mot reelle forhandlinger og stridstiltak, i motsetning til nasjonale selskap, kan det føre til en situasjon enkelte har betegnet som innlendingsdiskriminering.⁶⁵

Dommene fra EU-domstolen binder i praksis også tolkningen av EØS-avtalen, og er derfor også relevante for Norge. De formene for restriksjoner som var oppe i Viking og Laval-sakene er ikke aktuelle etter gjeldende norsk rett, og disse dommene har derfor ikke hatt noen direkte betydning i Norge. Rüffert-dommen er derimot relevant for ESAs verserende gransking av den norske regelen om at offentlige anskaffelser må lyses ut med krav om lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn landsdekkende tariffavtale eller lignende. Europaparlamentet og europeisk fagbevegelse har i debatten om dommene reist krav om revisjon av utstasjoneringdirektivet – samt en «non-regression clause» i traktaten – for å sikre handlingsrommet for tiltak mot sosial dumping og vernet om retten til arbeidskamp i tråd med ILOs konvensjoner. EUs Råd har avvist behovet for politiske tiltak og vist til at medlemslandene er i ferd med å tilpasse sine regelverk, samt at Kommisjonen vil fremlegge et direktiv om håndheving og kontroll av reglene om utstasjonering i løpet av 2011.

På oppdrag fra Kommissjonspresident Barroso utarbeidet Mario Monti i 2010 en rapport⁶⁶ hvor han hevdet uroen rundt den grunnleggende retten til arbeidskamp kunne true legitimiteten og

oppslutningen om det indre marked. Han foreslo derfor en forordning som klargjør at utstasjonering av arbeidstakere ikke skal påvirke retten til faglige aksjoner da den er beskyttet av Unionens charter om grunnleggende rettigheter fra 2009. Forslaget er hittil ikke fulgt opp, men Kommisjonen viste i sin melding om forbedringer av det indre markedet⁶⁷ til et kommende direktiv om gjennomføring av utstasjoneringdirektivet. Siste ord er altså neppe sagt når det gjelder Lavalkvartettens innvirkning på det nasjonale handlingsrom. ESAs henvisning til Rüffert-saken i sin gransking av Norges forskrift om tariffvilkår ved offentlige anbud viser at det også gjelder for Norges vedkommende. Dette er behandlet nedenfor i kap.16.6.6.

16.6.3 Tilpasninger i den norske modellen til økt arbeidsinnvandring

EU/EØS-retten gir som beskrevet foran adskillig rom for nasjonale tiltak som kan motvirke uheldige virkninger av arbeids- og tjenestemobilitet for vertslandets arbeidsmarked – så lenge disse er legitimt begrunnet og forholdsmessige. Norge har i betydelig grad søkt å utnytte dette handlingsrommet.⁶⁸ Loven om allmenngjøring av tariffavtaler ble som nevnt vedtatt i 1993 som en sikkerhetsventil. Loven innebar et brudd med tidligere norsk praksis, og en tilpasning til tradisjonen i mange EU-land, selv om det skulle ta ti år før den første gang ble tatt i bruk.

Med den store veksten i arbeidsinnvandring fra 2004 ble det en prioritert oppgave for den rødgrønne regjeringen fra 2005, i nært samarbeid med fagbevegelsen, å treffe nasjonale tiltak for å motvirke det man så som uheldige utviklingstrekk i arbeidsmarkedet. To handlingsplaner med en rekke tiltak ble lagt frem, den første i Revidert nasjonalbudsjett 2006 og den andre i Statsbudsjettet for 2009.⁶⁹ Noen av tiltakene har krevd lovend-

⁶⁶ Monti, M. (2010) *A new strategy for the single market at service and Europe's economy and society*, Report for the President of the European Commission Barroso, J. M.

⁶⁷ Kommisjonen (2010) *Towards a Single Market Act. For a highly competitive social market economy. 50 proposals for improving our work, businesses and exchanges with one another*, COM (2010) 608.

⁶⁸ Det betyr ikke at handlingsrommet alltid brukes til å innføre restriktive tiltak. For eksempel har Norge – i kontrast til de fleste vest-europeiske land – ikke benyttet utstasjoneringdirektivets mulighet til å gjøre nasjonale rettigheter gjeldende på lik linje i utenlandske og norske vikarbyråer. EUs vikarbyrådirektiv vil imidlertid i utgangspunktet kreve slik likebehandling.

⁶⁹ St.meld. nr. 2 (2005–2006) *Revidert nasjonalbudsjett 2006*, og St.prp. nr. 1 (2008–2009) *Statsbudsjettet 2009*.

⁶⁵ Evju, S. (2010) *Cross-Border Services, Posting of Workers, and Jurisdictional Alteration*, *European Labour Law Journal*, vol. 1, s. 89-98; Malmberg, J. (2010) *Posting Post Laval: International and National Responses*. University of Uppsala, Center for Labour Studies, Working Paper 2010:5.

Boks 16.6 Handlingsplan 1 og 2 mot sosial dumping

- Overgangsordning for fri bevegelse av arbeidstakere – utfaset 1.mai 2009, unntatt for Romania og Bulgaria frem til 2013.
- Arbeids- og Petroleumsstilsynet får fullmakt til tilsyn med lønn og andre vilkår nedfelt i overgangsordningen og i allmenngjøringsforskrifter (2004)
- Utvidet registreringsplikt hos Skattekontoret for utenlandssaker for virksomheter som hyrer utenlandske underentreprenører (2005)
- Forskriftsvedtak om allmenngjøring av tariffavtalebestemmelser (2004–2011), per høsten 2011 gjeldende i byggfag, skips- og verftsindustri, landbruk og rengjøring.
- Revisjon og effektivisering av allmenngjøringsloven (2009), deriblant nye kontroll- og håndhevingstiltak med hensyn til lønns- og arbeidsvilkår:
 - Innsynsrett for tillitsvalgte hos underentreprenører (2008)
 - Hovedentreprenørs informasjons- og påseansvar hos underentreprenører (2008)
 - Hovedentreprenørs gjennomgående solidaransvar i hele underleverandørkjeden (2010)
- Arbeidstilsynet får skjerpet håndhevings- og sanksjonsrett (pålegg, tvangsmulkt og stansing) ved brudd på lønns- og arbeidsvilkår nedfelt i lov og forskrift,
- Skjerpete regler for innleie fra produksjonsbedrifter (2008)
- Obligatorisk registrering for bemanningsbyrå (2009)
- Obligatorisk ID-kort og utvidet byggherresvar i byggebransjen (2009)
- Obligatorisk ID-kort (samt godkjenningssordning og regionale verneombud underveis) i rengjøring (2011), ordning med regionale verneombud i hotell- og restaurant (2011)
- Økt samordning med mellom Arbeidstilsynet, UDI, politi, skatt, NAV og andre tilsynsetater for å avdekke regelbrudd i forbindelse med arbeidsmigrasjon
- Krav om tariffvilkår ved offentlige anskaffelser (2008)
- Opprettelser av servicekontor for arbeidsinnvandrere (2009); UDI, Skattemyndighetene og Arbeidstilsynet bistår, hittil ikke NAV

ring, mens andre er gjennomført av regjeringen ved forskrift. Noen av dem har vært ukontroversielle. Andre har vært omstridt, som regel langs tradisjonelle konfliktlinjer i politikken og i arbeidslivet. Arbeidsgiversiden har motsatt seg en del av tiltakene og har klaget noen av dem inn for ESA.⁷⁰ De viktigste tiltakene som er truffet etter 2004 er oppsummert i boks 16.6.

Parallelt med regjeringens tiltak er det også forhandlet frem bestemmelser i en del tariffavtaler om vilkår for bruk av underleverandører og innleie, og i 2009 inngikk NHO og LO en rammeavtale for bemanningsbransjen som har til formål å sikre innleide like vilkår med ansatte i innleiebedriften i tråd med EUs vikarbyrådirektiv av 2008.

LO og de andre arbeidstakerorganisasjonene har gjennomgående uttrykt tilfredshet med regje-

ringens tiltakspakker. Arbeidsgiverorganisasjonene, med NHO i spissen, har støttet noen deler, men vært kritisk til andre. Det gjelder særlig reglene om innsynsrett for tillitsvalgte, informasjons- og påseplikt og solidaransvar, samt allmenngjøringen for skipsverft og krav om tariffvilkår ved offentlige anbud. NHO har også kritisert at allmenngjøringsforskriftene har inneholdt bestemmelser ut over tariffavtalt minstelønn og det lovfestede minimum. Sammen med andre organisasjoner har NHO tatt til orde for at man i stedet bør vurdere lovfestet minstelønn.

Samtidig som EU-utvidelsen har ført til opptrapping av offentlige regulerings- og kontrolltiltak, har den altså medført økt uenighet mellom partene i arbeidslivet. Arbeidsinnvandringen fra 2004 har også avdekket svakheter i den norske arbeidslivsmodellen, som har vært der lenge, men som tidligere ikke har ført til problemer av et slikt omfang eller synlighet at myndighetene eller partene har tatt tak i det. Det gjelder blant annet uryddige arbeidsforhold, lav avtaledekning og svært lave lønninger i en del bransjer med høy

⁷⁰ ESA har mottatt klagesaker på bl.a. forskrift nr. 166 (av 22.02.2008) om informasjons- og påseplikt og innsynsrett, forskrift nr 366 (av 30.03.2007) om ID-kort på byggeplasser, samt etter eget initiativ reist klagesak mot forskrift 112 om tariffklausuler ved offentlige anbud.

innvandrerandel, slik som rengjøring. Med den nye arbeidsinnvandringen er slike problemer blitt mer synlige og har ført til økt erkjennelse av behovet for tiltak, som dermed også kommer vanlige norske arbeidstakere til gode.

Slik sett har den ytre liberaliseringen utløst en skjerping av det interne regulerings- og kontrollregimet i arbeidslivet, som – delvis fordi partene er uenige eller ikke er i stand til å håndtere problemene selv – har innebåret sterkere statlig styring og mer lovgivning i tråd med EUs reguleringsstradisjon. Dette kan ses som en form for europeisering av det norske arbeidslivsregimet, som særlig fagbevegelsen har bidratt til å fremskynde.

16.6.4 Allmenngjøring: EØS-drevet nyskaping i norsk arbeidsliv

Den viktigste endringen i det norske arbeidslivsregimet som følge av EØS-avtalen er innføringen av lov om allmenngjøring av tariffavtaler i 1993. Dette var en nyskaping i norsk rett, formet over europeisk lest. Lovens formål etter § 1 er «å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, samt å hindre konkurransevriddinger til ulempe for det norske arbeidsmarkedet».

Allmenngjøring betyr at deler av vilkårene i en tariffavtale som regulerer den enkeltes lønns- og arbeidsvilkår, gjennom lovforskrift gjøres bindende for alle bedrifter og arbeidstakere i den relevante del av arbeidsmarkedet, unntatt for selvstendige. I mange europeiske land er det lang tradisjon for dette.⁷¹ EU-retten setter ingen skranker for allmenngjøring med virkning for innenlandske bedrifter, uavhengig av om arbeidstakerne er norske eller utenlandske. Overfor utenlandske selskaper som medbringer utstasjonerte arbeidstakere (tjenesteytere) kan det også allmenngjøres, men da kun minstelønnssetser og en hard kjerne av andre grunnvilkår.

I Norge har allmenngjøring tradisjonelt ikke vært benyttet, fordi lønsspørsmål har vært ansett som partenes ansvar. Verken partene eller myndighetene har derfor ønsket lovgivning på dette feltet. Denne tradisjonen kom under press ved inngåelsen av EØS-avtalen i 1992. Med utsikt til fri bevegelse av arbeidstakere og tjenesteytere fra lavkostland i Sør-Europa var NHO og LO enige om at det var behov for i visse situasjoner å kunne fastsette rettslig bindende lønnsbestemmelser for

å hindre urimelig forskjellbehandling og konkurransevriddinger. Mens NHO støttet et opprinnelig forslag fra departementet om lovfesting av (bransjevise) minstelønninger, krevde LO en allmenngjøringsordning.

Regjeringens forslag til allmenngjøringslov vakte stor debatt i Stortinget og ble gjenstand for betydelige revisjoner i komiteen før loven kunne vedtas med støtte fra AP, SV, Krf og Sp.⁷² Alle involverte aktører la imidlertid vekt på at allmenngjøring skulle være en unntaksmulighet, og at ordningen ikke skulle brukes til å utbre tariffavtaler i det nasjonale arbeidsmarkedet.

Kompetansen til å vedta allmenngjøring (ved forskrift) ble lagt til en nyopprettet Tariffnemnd, med representanter for partene samt en nøytral leder og to sakkyndige. Ingen av partene har altså vetorett. Krav kan fremmes av arbeidsgiver- eller arbeidstakerorganisasjon med innstillingsrett, men nemnda kan også fatte vedtak etter eget initiativ. Tariffnemnda kan etter ordlyden i § 5 annet ledd, etter endring i 2009, treffe vedtak dersom

«...det er dokumentert at utenlandske arbeidstakere utfører eller kan komme til å utføre arbeid på vilkår som samlet sett er dårligere enn det som gjelder etter landsomfattende tariffavtaler for vedkommende fag eller bransje, eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke»

Dette «dokumentasjonsvilkåret» ble tatt inn i loven i 2009 og gjenspeiler nemndas praksis bygd på en formulering i den opprinnelige lovteksten om «påviselig dårligere vilkår». Det er altså ikke noe krav om at forholdene for de utenlandske arbeidstakerne er «vesentlig dårligere» eller utilbørlige. For å sikre tilsyn med at vedtakene etterleves, fikk Arbeidstilsynet særskilte fullmakter, og fagforeninger fikk rett til boikott mot virksomheter for å sikre at arbeidstakerne får innfridd sine lovfestede rettigheter.

Opprinnelig var muligheten til allmenngjøring tenkt som en sikkerhetsventil – eller et ris bak speilet⁷³ – som begge sider i arbeidslivet var skeptiske til å ta i bruk. Det tok derfor ti år før det skjedde første gang. Det var i 2003, da fagbevegelsen krevde allmenngjøring på landbaserte petroleumsanlegg, hvor portugisiske arbeidstakere ifølge LO var utsatt for forskjellsbehandling. Tariffnemnda vedtok i 2004 å allmenngjøre min-

⁷¹ Stokke, T. A. (red.) (2010) *Allmenngjøring i EU og Norge*. Fafo-rapport 2010:14.

⁷² Innst. O. nr. 98 (1992–93).

⁷³ I offshoresektoren skal riset bak speilet være brukt til å oppnå tariffavtaler i britiske og amerikanske selskap.

stelønnssatser, arbeidstidsbestemmelser og en del andre vilkår på området.

Som følge av økende arbeidsinnvandring etter 2004 ble ordningen i årene som fulgte, i økende grad tatt i bruk for å motvirke uryddige forhold i enkelte bransjer. Med den første saken er allmenngjøring til nå vedtatt i seks bransjer – i byggebransjen (på landsbasis i 2007), elektro-fagene i Oslo i Akershus (2005), skipsverft (2008), jordbruk- og gartnerinæringen (2009) og rengjøringsbransjen (2011). Nemnda har avvist krav om nasjonal allmenngjøring i elektrofagene og krav om fornyelse for petroleumsanleggene og elektrofagene i Osloområdet 2011.

De fire bransjene der lønns- og arbeidsvilkår er allmenngjort per 2011 sysselsetter mange arbeidsinnvandrere, men omfatter til sammen knapt 10 prosent av arbeidsmarkedet. Den begrensede dekningsgraden gjenspeiler at partene i arbeidslivet fortsatt er restriktive med å ta dette virkemiddelet i bruk. Selv i bransjer med høy andel av arbeidsinnvandrere og mistanke om uryddige forhold har fagforbundene ofte vært skeptiske til å kreve allmenngjøring – dels av prinsipielle grunner, og dels fordi man frykter nedgang i avtaler og organisering (flere «gratispassasjer») hvis avtalerettigheter skal gjelde for alle. Arbeidsgiversiden har også prinsipielle innvendinger og frykter økte kostnader. I de enkelte sakene har partene dessuten ofte vært uenige om de nærmere vilkårene, og fagbevegelsen oppfatter beviskravene for å kreve allmenngjøring som en barriere.

Tariffnemnda har fra første vedtak i 2004 nøydt seg med å allmenngjøre avtalenes minstelønnssatser, som i de fleste bransjer gir betydelig lavere lønn enn det som er vanlig blant norske arbeidstakere, samt enkelte andre vilkår (arbeidstid, tillegg for overtid, skift, kost, losji, arbeidsklær og lignende). Dette samsvarer med utstasjoneringsdirektivets regler om hvilke vilkår som kan gjøres gjeldende for utstasjonerte arbeidstakere (tjenesteytere), og betyr at det for norske arbeidstakere fortsatt er mye å vinne på å bli omfattet av tariffavtale. For ansatte i innenlandske virksomheter legger ikke EU-retten noen begrensninger på hvilke lønns- og arbeidsvilkår som kan allmenngjøres.⁷⁴

Striden om allmenngjøring tok en ny vending da NHOs landsforening Norsk Teknologi i 2007 klaget ordningen inn for ESA med påstand om den var i strid med EØS-avtalen. ESA avviste klagen i juli 2009 og slo fast at ordningen, slik den var

praktisert, var i samsvar med både EØS-avtalen, utstasjoneringsdirektivet, og en rekke avgjørelser i EU-domstolen.⁷⁵

I 2009 ble striden om allmenngjøring løftet inn for rettsapparatet da ni skipsverft gikk til søksmål mot staten for Oslo tingrett med påstand om at vedtaket om allmenngjøring i skips- og verftsindustrien fra 2008 var ugyldig fordi det brøt med EØS-avtalens regler om fri tjenestemobilitet og utstasjoneringsdirektivet. NHO og Norsk Industri trådte inn på verftenes side, og LO og Fellesforbundet på statens – hvilket skapte den mest prominente partskonstellasjonen i noen norsk rettsprosess om EØS-avtalen så langt. Saken verserer fortsatt. I første runde vant staten og fagbevegelsen en klar seier, da tingretten i januar 2010 kom til at vedtaket ikke på noe punkt strider mot EØS-retten.⁷⁶ Saken ble anket til lagmannsretten, som har besluttet å be EFTA-domstolen om rådgivende uttalelse.⁷⁷ Uttalelse er ventet å foreligge i løpet av 2012, og saken vil deretter fortsette for de norske domstolene.

Selv om den nærmere grenseoppgangen mellom EU/EØS-retten og praktiseringen av den norske allmenngjøringsordningen har vært omstridt i noen saker, tyder praksis så langt på at ordningen har hatt positive virkninger. Det foreligger lite forskningsbasert kunnskap om virkningene så langt, men i en evaluering utført for Arbeidsdepartementet, uttrykker inspektørene i Arbeidstilsynets nasjonale prosjekt mot sosial dumping, samt representanter fra partene og de regionale verneombudene i de berørte bransjene, at forskriftene har hatt en positiv effekt, spesielt ved at de har

⁷⁴ I den første saken foreslo LO at nemnda også skulle allmenngjøre en kalkulert gjennomsnittslønn (for å sikre likebehandling i norske selskap), men dette ble avvist. I rengjøring, som er en normallønnsoverenskomst, ble grunnlønnen på 151,67 allmenngjort i juni 2011. Minstelønnssatsene i byggfag er til sammenlikning per sept 2011, kroner 159,- for faglærte og 143,- for ufaglærte. Satsene i verftsindustrien er omtrent samme nivå, mens jordbruk ligger noe lavere.

⁷⁵ Se ESAs vedtak av 15.7.2009. Etter anmodning fra Tariffnemnda ble måten allmenngjøring praktiseres på også vurdert av Lovavdelingen i Justisdepartementet, som i 2008 kom til at den var forenlig med EØS-retten (uttalelse av 5.9.2008). Lovavdelingen understreket at det går et viktig skille mellom allmenngjøring i det nasjonale arbeidsmarkedet – hvor EU/EØS-retten ikke setter noen skranker – og hvilke vilkår som kan allmenngjøres for utstasjonerte arbeidstakere (tjenesteytere).

⁷⁶ Se Oslo tingretts dom av 29. januar 2010.

styrket tilsynets kontroll og sanksjonsmuligheter.⁷⁸ Evalueringen viser også til en undersøkelse gjort blant ledere i bygg og industrivirksomheter som brukte østeuropeisk arbeidskraft og var omfattet av allmenngjøringsforskrift; 70 prosent i bygg og 51 prosent i industrien oppgav at de «i lys av utviklingen i sin bransje var svært positive eller ganske positive» til tiltaket. Flere enn 7 av 10 i begge bransjene mente at forskriftene overholdes, og kun 8–9 prosent mente de hadde ført til redusert bruk av arbeidskraft fra nye EU-land. Mer enn 8 av 10 mente forskriften ikke hadde påvirket bedriftens konkurransesituasjon.⁷⁹ Bedriftslederne i disse næringene, samt i hotell og restaurant, ble videre spurt om deres syn på behovet for allmenngjøring eller offentlig minstelønnsregulering i sin bransje. Totalt svarte 60 prosent at de så et slikt behov. Andelen var høyest i bygg (72 prosent), sammenlignet med hotell og restaurant (59 prosent) og industrien (46 prosent). Evalueringen viser imidlertid at flere av nye kontrolltiltakene, som informasjons- og påseansvar, og innsynsrett for tillitsvalgte, i langt mindre grad følges opp ute i virksomhetene.

Grunnene til at den norske ordningen, på tross av ganske positive erfaringer, er så vidt omstridt er sammensatte. Dels hadde partene i utgangspunktet svært motstridende syn på ordningen, dels kan den fremstå som uforutsigbar og komplisert å anvende (med særegne norske kriterier og beviskrav), og dels kan betegnelsen allmenngjøring av tariffavtaler gi et misvisende inntrykk av hva ordningen i realiteten har utviklet seg til. Kombinert med at loven bygger på en formålsklæring (likebehandling) og kriterier (avvik fra gjengs/tariff lønn) som både er i utakt med formålet i EUs utstasjoningsdirektiv og med de lønnsreguleringene vedtakene i praksis fastsetter, har dette resultert i enkelte utilsiktede konsekvenser.

I tråd med utstasjoningsreglene allmenngjør tariffnemnda i hovedsak minstelønn, samt enkelte andre forhold. Det er vilkår som er vesentlig dårligere enn hva som er normalt for norske arbeidstakere, og sikrer dermed ikke likebehandling som er lovens uttalte formål og kriterium. Dette er neppe noe utbredt problem i virksomheter med en majoritet av norske arbeidstakere – hvor EUs likebehandlingsregler i prinsippet skal følges. Men i den økende gruppen av norskregistrerte virksomheter som langt på vei baserer seg på utenlandsk arbeidskraft, kan det se ut til at allmenngjøringssatsene legitimerer fremveksten av et nytt sjikt i det nasjonale arbeidsmarkedet der det i hovedsak tilbys minstelønninger på et betydelig lavere nivå enn det som er gjengs i bransjene.⁸⁰ I den grad de allmenngjorte minstelønnsatsene bidrar til å definere et nytt og lavere nasjonalt lønnsnivå i flere bransjer, vil det isolert sett gjøre det mer attraktivt for arbeidsgivere å unngå tariffavtaler. Det er i så fall resultat av norske valg. Det er ikke noe i EØS-retten på området som hindrer Norge i selv å bestemme at høyere lønnssetter med utspring i avtalene skal gjøres allment gjeldende for utlendinger og andre som er ansatt i bedrifter med driftssted i Norge.

En annen konsekvens av særtrekkene ved den norske allmenngjøringsordningen er såkalt omvendt diskriminering. Etter loven kan allmenngjøring bare vedtas ved forskjellsbehandling av utenlandske arbeidstakere, men ikke dersom norske arbeidstakere utsettes for tilsvarende behandling, hvilket ikke er helt uvanlig i en del bransjer hvor «nye landsmenn» ofte lønnes langt under tariff eller det som er gjengs blant «etnisk norske arbeidstakere».

En tredje konsekvens er at de særskilte kriteriene og beviskravene i den norske ordningen har bidratt til at flere bransjer med høy arbeidsinnvandring og indikasjoner på uryddige lønns- og arbeidsvilkår, snart åtte år etter EU-utvidelsen, fortsatt ikke har noen form for minstelønnsregulering som kan hindre legal underbetaling av utenlandsk arbeidskraft. Dette er en utfordring også fordi mange av de nye tilsyns- og kontrollordningene er avgrenset til bransjer med allmenngjøring (se nedenfor kap. 16.6.5).

Det at allmenngjøring etter de norske reglene først kan iverksettes etter at det er dokumentert forskjellsbehandling av utenlandske arbeidsta-

⁷⁷ I en muntlig høring i EFTA-domstolen 12. oktober 2011 fremkom at staten i hovedsak hadde fått støtte fra samtlige aktører som hadde ytret seg i saken, det vil si Kommisjonen, ESA, Island, Sverige, Belgia og Polen. De tre sistnevnte mente dog at dekning av reise, kost og losji ikke kan inngå i minstelønnen. I forhold til lagmannsrettens spørsmål om saken i tillegg bør prøves mot de allmenne tjenestereguleringene (artikkel 36 i EØS-avtalen), mente alle at svaret var nei. (EU & Arbetsrätt 3, 2011).

⁷⁸ Eldring, L. mfl. (2011) *Evaluering av tiltak mot sosial dumping*, Fafo-rapport 2011: 27.

⁷⁹ Andersen, R. K.mfl. (2009) *Norske bedrifters bruk av østeuropeisk arbeidskraft*, Fafo-rapport 2009: 46. Andelen som oppgav at allmenngjøring «i stor eller noen grad hadde ført til økte kostnader for bedriften» var 18 prosent i bygg og 29 prosent i industri.

⁸⁰ En studie av petroleumsanleggene i 2007 viste at så å si alle de utenlandske arbeidstakerne mottok minstelønn, også de som var ansatt i norske firma, mens ingen av nordmennene gjorde det. Se Alsos, K. og Ødegaard, A. M. (2007) *Sikrer Norges framtid på minstelønn*, Fafo-rapport 2007:32.

kere (samtidig som nemnda da ikke har noen etablert nasjonal minstelønnsnorm å vise til), har i tillegg gjort ordningen unødig utsatt for prøving mot EU/EØS-reglene om fri bevegelse av tjenester. Etter EU/EØS-retten kan myndighetene fritt allmenngjøre slik man selv vil i det nasjonale arbeidsmarkedet, uavhengig av arbeidstakernes opprinnelse. EU/EØS-retten legger bare føringer når allmenngjorte bestemmelser skal gjøres gjeldende for tjenesteytere som er utstasjonert fra andre EU/EØS-land, og Tariffnemnda må bestemme hvilke minimumsvilkår som skal gjelde for dem. Dette er i prinsippet to atskilte spørsmål, som i den norske ordningen er koblet sammen i en og samme beslutningsprosess. Dette har økt konfliktnivået mellom partene, og bidratt til at allmenngjøring – som i prinsippet er et nasjonalt anliggende – i Norge umiddelbart får en EU/EØS-rettslig dimensjon. Det har bidratt til å vanskeliggjøre skillet mellom nasjonal politikk og EU/EØS-rettslige skranker, og til å gjøre vedtakene mer utsatt for rettslig tvist og etterprøving for domstolene.

Samlet sett kan det fastslås at arbeidsinnvandringen etter 2004 har ført til at allmenngjøringsloven av 1993, som opprinnelig var ment som en sikkerhetsventil, er tatt i bruk i økende bredde. Som følge av tilpasningen til EU/EØS er allmenngjøring blitt et viktig virkemiddel i norsk arbeidsmarkedsregulering, med støtte fra aktørene i tre av fire berørte bransjer. Samtidig har begge partene i arbeidslivet fortsatt en restriktiv holdning til bruk av ordningen, både av prinsipielle og av mer praktiske grunner. Ordningen er også utformet på en måte som etter manges mening er komplisert å forstå og tungvint å bruke. Snart åtte år etter EU-utvidelsen mangler Norge følgelig fortsatt et «lønnsgulv» i mange deler av arbeidsmarkedet med høy arbeidsinnvandring. Innenfor rammene av EU/EØS-retten er det mange måter ordningen kan endres og tilpasses på, dersom norsk lovgiver ønsker det. Denne debatten vil utvilsomt fortsette i årene som kommer. Allmenngjøring er fortsatt en nyskapning i den norske arbeidslivsmodellen, og utviklingen på feltet er i en tidlig fase, der man kan tenke seg videreføring i forskjellige retninger.

16.6.5 Skjerpede tiltak for tilsyn og kontroll

Et viktig ledd i tiltakskjeden for å motvirke utnyttning av arbeidsinnvandrere har vært innføring av nye virkemidler for tilsyn og kontroll med lovfestede lønns- og arbeidsvilkår. Spesielt Arbeidstilsynet fått økte ressurser og kompetanse til å følge opp Handlingsplanene mot sosial dumping, inklu-

dert myndighet til å kontrollere og håndheve lønnsvilkår knyttet til allmenngjøringsforskrifter bl.a. ved rett til stansing og tvangsmulkt. Videre er det iverksatt tiltak for å styrke samordningen med etater som skatt, politi, utlendingsmyndigheter og Næringsmiddeltilsynet.

Verken i nasjonal rett eller EU/EØS-retten er det tillatt for myndighetene å registrere eller kontrollere forhold uten lovhjemmel – og EU-retten setter klare skranker mot strengere registrering og kontroll av utenlandske firma og arbeidstakere enn av norske.⁸¹ Siden Norge etter utfasingen av overgangsordningen i 2009 kun har lovregler om minstelønn i bransjer med allmenngjøring, har Arbeidstilsynet ingen hjemmel til å kontrollere lønn i de øvrige 9/10 av arbeidsmarkedet. De kan imidlertid kontrollere overholdelse av arbeidsmiljøloven, utlendingsloven mv. Brudd på disse reglene vil ofte være koplet med betaling av svært lav lønn.

Fra 2006 ble Arbeidstilsynets arbeid mot «sosial dumping» organisert som et eget programområde, som har fått tilført betydelige ressurser og arbeider målrettet med tilsyn og veiledning i utsatte bransjer og områder. I 2010 ble det gjennomført over 3000 tilsyn på utvalgte arbeidsplasser, hvorav 77 prosent førte til reaksjoner i form av pålegg. Den høyeste andelen pålegg gjaldt brudd på allmenngjøringsforskrift (47 prosent), en tredjedel gjaldt brudd på arbeidsmiljøregler og noe færre gjaldt brudd på Utlendingsloven (27 prosent). Vurderingen blant aktørene i bransjene og tilsynets inspektører er at den økte tilsynsaktiviteten har gitt positive resultater, men at man fortsatt har problemer med å følge opp de mest alvorlige sakene som ofte forutsetter politietterforskning og rettslig oppfølging.⁸²

Innenfor områder med allmenngjøring har myndighetene, som nevnt foran, iverksatt flere andre tiltak for å styrke kontrollen med lønns- og arbeidsvilkår. Dette gjelder for eksempel tillitsvalgtes rett til innsyn i lønns- og arbeidsvilkår hos underentreprenører og hoved-entreprenørs informasjons- og påseplikt overfor underentreprenører. Disse ordningene utnyttes ifølge evalueringen utført for Arbeidsdepartementet bare i rundt halvparten av bedriftene, mens hovedentreprenørs

⁸¹ Grunnprinsippet er at registrerings- og kontrollvirksomhet etter EU/EØS-retten må være legitimt begrunnet, samt egnet og nødvendig for å oppnå formålene (proporsjonalitetsprinsippet). Dersom disse vilkårene ikke er oppfylt, vil kontrollen kunne bli ansett som en EU/EØS-stridig nasjonal restriksjon.

⁸² Eldring, L. mfl. (2011) *Evaluering av tiltak mot sosial dumping*, Fafo-rapport 2011: 27.

solidaransvar synes å ha bidratt til at det er lettere å få rettet opp mislighold av lønnsutbetaling hos underleverandører. I byggebransjen er også byggherreforskriften skjerpet i forhold til HMS-ansvar og det er innført obligatorisk ID-kort som ifølge aktørene i bransjen har bidratt til å lette virksomhetenes og tilsynets kontroll på byggeplassene.

I enkelte områder uten allmenngjøring er det iverksatt andre typer indirekte tiltak, slik som et obligatorisk *register* for bemanningsbyråer og regionale verneombud i hotell- og restaurantbransjen. Tilsvarende tiltak er på trappene i rengjøring. Ifølge evalueringen har registreringsordningen for bemanningsforetak, hvor hele 1362 foretak var innmeldt i januar 2011, ikke fungert etter hensikten, fordi kriteriene for registrering er for vide og ordningene ofte feilaktig oppfattes som en godkjenningssystem og gjør at brukerbedriftene sjelden sjekker lønns- og arbeidsvilkår. Ordningen med Servicekontor for arbeidsinnvandrere fremheves derimot som svært vellykket, med over 110 000 besøk i 2010.

En indirekte konsekvens av disse tiltakene mot utnytting av arbeidsinnvandrere er at de også har satt søkelyset mot overholdelse av regelverket for innenlandsk ansatte i deler av arbeidsmarkedet hvor useriøs virksomhet, lave lønninger og omgåelse av skatt og regelverk florerte lenge før EU-utvidelsen. Eksempler kan være rengjøring, landbruk, hotell- og restaurant, og deler av bemanningsbransjen, hvor høy innvanderandel og innslag av uryddige ansettelsesvilkår ikke oppstod i 2004. Utvidelsen har dermed medvirket til å rette opp tidligere forsømmelser og ta hull på enkelte myter om det gjennomregulerte arbeidslivet i den norske modellen. For mange har det vært en øye-åpner at det ikke er ulovlig å betale 'skamlønninger' i Norge, og at kun et lite mindretall i mange av de bransjene som sysselsetter høyest andel innvandrere, er omfattet av tariffavtale. Ved at utfordringene økte i omfang og synlighet satte EU-utvidelsen på dagsorden problemer som hadde vært i utvikling i mange år, og bidro dermed til økt bevisstgjøring og strid om hvilke tiltak som er ønskelige og legitime for å motvirke tiltakende ulikhet og segmentering i deler av arbeidslivet.

16.6.6 Tariffkrav ved offentlige anskaffelser

Stortinget vedtok i desember 2007 en ny § 11a i lov om offentlige anskaffelser, som åpner for å pålegge offentlige oppdragsgivere å innføre krav om at leverandør skal forplikte seg til å følge lønns- og arbeidsvilkår som er tariffestet eller som er «normalt for vedkommende sted og yrke».

Det ble så pålagt ved forskrift i februar 2008.⁸³ Tiltaket var omstridt og ble vedtatt mot opposisjonens stemmer.

Etter eget initiativ sendte ESA i juni 2008 et formelt åpningsbrev til norske myndigheter, der det reises spørsmål om den nye norske regelen er forenlig med EU/EØS-retten. Her viser ESA blant annet til EU-domstolens avgjørelse i Ruffert-dommen fra 2008, der en lignende ordning i en tysk delstat ble underkjent, som en illegitim restriksjon på fri bevegelse av *tjenester*. Ifølge domstolen var det i strid med EU-reglene for utstasjonering at en delstat la til grunn andre krav enn de nasjonalt allmenngjorte minstebestemmelsene, samt at kravet ikke ble gjort gjeldende for entreprenører i privat sektor. ESA har anført at minstelønnskravene i den norske ordningen ikke er tilstrekkelig presise og forutsigbare for utstasjonert arbeidskraft – samt at man ikke så begrunnelsen for det skillet mellom utføring av offentlige og private kontraktsarbeid som regelen etablerer.

I sitt svar av oktober 2009 viste norske myndigheter blant annet til eksisterende allmenngjorte avtaler, og at Norge – i motsetning til Tyskland – har implementert ILO-konvensjon 94, som legger til grunn at statene skal kreve tarifflike vilkår ved offentlige anskaffelser. Norske myndigheter har også søkt å komme deler av ESAs kritikk i møte ved i juni 2010 å sende ut et høringsbrev med forslag om en klargjøring av vilkårene ved å vise til allmenngjøringsforskrifter der disse finnes, og avgrense virkeområdet til sektorer, der det er særlig høy rekruttering av arbeidsinnvandrere.

Sommeren 2011 avga ESA en såkalt «grunn-gitt uttalelse» (reasoned opinion) i saken, der den fastholder at norsk praksis er i strid med EØS-retten. Dersom Norge ikke retter seg etter denne, vil ESA kunne ta ut søksmål for EFTA-domstolen, for å få spørsmålet rettslig prøvet.⁸⁴

Norge har sendt et svarbrev til ESA i saken, og indikert at man utfører visse justeringer.⁸⁵ Det er

⁸³ Jf. Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter av 8.2.2008 nr. 112.

⁸⁴ I denne sammenheng er det interessant at Europaparlamentet i en rapport av 25. oktober 2011 bad Kommisjonen ta inn en eksplisitt erklæring i det nye anskaffelsesdirektivet om at regelverket ikke hindrer noe land i å etterkomme ILO-konvensjon nr.94 og anmodet Kommisjonen om å oppmuntre alle medlemsland til å slutte seg til konvensjonen. I rapporten, som ble enstemmig vedtatt i indre markedskomiteen (IMCO), anmodes det også om forenklinger i regelverket i samme retning som dette Utvalget har foreslått i kap.15.

⁸⁵ Arbeidsdepartementet, (2011) *Response from the Norwegian Government to the EFTA Surveillance Authority's reasoned opinion – Regulation No. 112/2008 on pay and working conditions in public contracts*, brev, 15.11.11.

uklart om endringene blir vurdert som tilfredsstillende av ESA. I mellomtiden har arbeidsminister Hanne Bjurstrøm henvendt seg til EU-aktører i Brussel og det Nordiske Ministerråd for å få støtte i saken.⁸⁶ For den sittende regjering er dette uansett en av de vanskeligste og politisk mest sensitive EØS-sakene i deres tid, som illustrerer hvordan EØS-reglene for fri bevegelse av tjenester kan sette rammer for nasjonale reguleringer i det felles arbeidsmarkedet.

16.7 Konsekvenser av EU/EØS for arbeidslivets parter

16.7.1 Partenes holdninger til EØS-avtalen

Fra EØS-avtalen ble utformet tidlig på 1990-tallet, og frem til i dag har den hatt bred støtte fra arbeidslivets parter. På arbeidsgiversiden ønsker NHO helst norsk EU-medlemskap, men ser EØS-avtalen som en helt nødvendig forutsetning for å sikre interessene til norsk næringsliv. På arbeidstakersiden vedtok LO i 1992 å anbefale ratifisering av EØS-avtalen. Etter at LO-kongressen i 1994 sa nei til EU-medlemskap har senere kongresser slått fast at EØS-avtalen er den foretrukne form for tilknytning til EU, og LO har hele tiden stått som en sterk forsvare av avtalen. Det samme gjelder de øvrige hovedorganisasjonene i arbeidslivet, selv om det finnes enkeltforbund som kan være kritiske til avtalen eller til enkeltdirektiv – og omvendt. Et illustrerende eksempel inntraff på landsmøtet i det største forbundet i privat sektor, Fellesforbundet i oktober 2011. Etter at landsmøtet hadde vedtatt å kreve bruk av reservasjonsretten mot EUs vikarbyrådirektiv, fremmet et lokallag forslag om at Norge burde melde seg ut av EØS. Dette fikk landsmøtet til å fatte følgende nesten enstemmige vedtak:

«Norges forhold til EU har siden 1994 vært basert på EØS-avtalen. Avtalen har gjort Norge til en del av det indre marked bestående av over 500 millioner mennesker. Dette har medført fri bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital, noe som har vært grunnleggende særlig for industriens eksportmuligheter. EØS-avtalen en garanti for like konkurransevilkår for norsk industri i det indre marked. For Fellesforbundet er EØS-avtalen fortsatt bærebjelken i Norges forhold til EU, og en

nødvendighet for å sikre norsk industri like konkurransevilkår i det indre marked.»

Enigheten mellom hovedorganisasjonene i arbeidslivet om å bygge på EØS-avtalen har gjennom tju år vært et varig trekk, som har hatt stor betydning for utviklingen av avtalen, for forholdet mellom partene, og dermed for norsk arbeidsliv og politikk. Som representanter for flertallet av norske virksomheter og arbeidstakere – og deltakere i den sosiale dialogen i EU – har partene også bidratt til å styrke avtalens politiske legitimitet. Etter krisen i norsk økonomi 1988–93, var det viktig for partene at det ikke hersket tvil om næringslivets rammevilkår og likeverdige adgang til det indre markedet i EU. Dette hensynet vil trolig ikke veie mindre i en situasjon hvor krisen i euroområdet skaper stor usikkerhet om de økonomiske utsiktene.

Da EØS-avtalen ble vedtatt, var det indre markedets hovedregler om fri bevegelse for lengst etablert, og rammene for EUs arbeidsrettsregulering var trukket opp. En rekke direktiver var vedtatt som ledd i EUs «prosjekt 1992», forslag til nye direktiv var nedfelt i den sosiale handlingsplanen fra 1991, og de nye hjemlene i Maastrichtavtalen for videre utvikling var kjent. De mulige fordelene og ulempene med at Norge ville bli en del av et felles arbeids- og tjenestemarked i EU/EØS var diskutert og ledet til vedtak av lov om allmenngjøring for å kunne motvirke uheldige konsekvenser.

Det ingen derimot kunne forutse, var den historiske utvidelsen av EU/EØS med 10 lavinntektsland fra den tidligere østblokken i 2004–7, og omfanget av den etterfølgende arbeidsinnvandringen. Arbeidslivets parter, med NHO og LO i spissen, var imidlertid positive både til utvidelsen og til arbeidsinnvandring fra EØS-området, og støttet både innføringen og utfasingen av overgangsordningene. De har også vært samstemte om betydningen av den nye arbeidsinnvandringen fra EU/EØS for norsk økonomi og arbeidsliv. På mange punkter har man også vært enige om hvordan utfordringer skal håndteres underveis, men i et økende antall saker har det, som nevnt foran, oppstått uenighet mellom partene om virkemidlene for å sikre at arbeidsinnvandringen foregår i ryddige former, og om forholdet til EU/EØS-retten på feltet. Det gjelder flere av de nye kontrolltiltakene i Handlingsplanene mot sosial dumping og flere allmenngjøringssaker – mest tydelig i striden om allmenngjøring i verftsindustrien, der LO og NHO står på hver sin side i den verserende rettsaken.

⁸⁶ Arbeidsdepartementet (2011) *Ber om drahjelp fra nordiske kolleger*, 21.11.11; Arbeidsdepartementet (2011) *Bjurstrøm i Brussel om lønns- og arbeidsvilkår*, 30.11.11.

Dette har også kommet til uttrykk i partenes vurdering av EU-domstolens avgjørelser i «Laval-kvartetten». Mens NHO og det meste av arbeidsgiversiden har ønsket dommene velkommen, har fagbevegelsen stilt seg bak de europeiske fagorganisasjonenes kritikk av EU-domstolens rolle i utviklingen av forholdet mellom de økonomiske frihetene og faglige grunnrettigheter. De europeiske fagorganisasjonene oppfatter dommene som et brudd med de politiske intensjonene og forutsetningene som lå til grunn for deres støtte til det indre markedsprosjektet, og er frustrert over manglende politisk evne og vilje til å lytte til deres krav om å korrigere dette i EU og EØS.

Den økte uenigheten mellom arbeidslivets parter i EU/EØS-relaterte saker gjenspeiler økt spild mellom deres paraplyorganisasjoner på europeisk nivå, der den sosiale dialogen de senere år har stått i stampe. Ved siden av uenigheten om EU-domstolens avgjørelser i «Laval-kvartetten», og spørsmålet om det er behov for revisjon av utstasjoningsdirektivet, har finanskrisen forsterket spenningene mellom partene på europeisk nivå. Med forbehold om den seneste tids utvikling i eurokrisen har arbeidsgiversiden vært generelt tilfreds med EUs håndtering, mens fagbevegelsen har tatt til orde for skarpere reguleringstiltak i finanssektoren, og vært kritisk til tilstramningene, de nye reglene for økonomistyring i eurosonen, samt vilkårene for krisepakken overfor de gjeldsrammede landene. Mens de norske organisasjonene har vært enige om hovedlinjene i taklingen av finanskrisen i Norge, har de stilt seg bak sine respektive europeiske organisasjoners syn og dermed vært splittet i synet på hvordan Europa skal komme seg ut av krisen.

De norske partenes motstridende syn på disse og andre saker kan tyde på at den mangeårige «borgfreden» mellom dem i EU/EØS-spørsmål delvis er over. Partene står sammen om å forsvare EØS-avtalen, men det ser ut til at behandlingen av konkrete EØS-saker er i ferd med å normaliseres, dels gjennom at holdningene til slike saker i økende grad avspeiler innenlandske interessemotsetninger, dels gjennom at tidligere forestillinger om nasjonale fellesinteresser i økende grad viker for en europeisering av aktørenes holdninger og strategier. Dette er etter alt å dømme et resultat av at EØS-tilknytningen, som følge av den økte integrasjonen i arbeidsmarkedet de senere år, har fått en langt mer konkret, synlig betydning, og har blitt en del av hverdagen på norske bedrifter og arbeidsplasser. På samme måte som i den hjemlige arbeidslivspolitikken peker dette i retning av

en re-politisering av EØS-relaterte arbeidslivsspørsmål, hvor ideologiske og interessebaserte konflikter på europeisk plan i økende grad blir en del av de hjemlige dragkampene, og hjemlige interessekonflikter i økende grad får en europeisk dimensjon.

Dette illustrerer hvordan norske aktører gjennom EØS-avtalen, det indre markedet og deltakelsen i den sosiale dialogen nødvendigvis blir integrert i bredere europeiske kontroverser om arbeidslivets utvikling, og dermed konfronteres med konsekvensene av at Norge ikke er en del av det politiske systemet som fastsetter rammene for utfallet av stridighetene. I et stadig mer åpent arbeidsliv er en slik re-politisering et naturlig utviklingstrekk, som kan ses som et uttrykk for at aktørenes forhold til EØS-avtalen er på vei over i en mer «moden» fase hvor de ikke lenger legger lokk på innenrikspolitiske interessekonflikter av hensyn til overordnede ønsker om utenrikspolitisk konsensus. Dette kan ses som et sunnhetstegn, som vitner om at partene er i ferd med å utvikle et mer aktivt bruksforhold til avtalen og dermed bidrar til at dens politiske og demokratiske legitimitet blir gjenstand for åpen debatt og kritisk etterprøving.

16.7.2 Utviklingen i maktforholdene i arbeidslivet

Hvordan har EØS-avtalen påvirket maktforholdene mellom arbeidsgivere og arbeidstakere, og mellom partene i arbeidslivet, i perioden 1994–2011? Dette er et spørsmål som er vanskelig å besvare generelt. Forskjellige sider ved utviklingen trekker i ulik retning, aktørenes forhandlingsmakt og innflytelse på arbeidslivspolitikken vil variere mellom bransjer, yrkesgrupper, og med konjunkturer og politiske forhold. Dertil er det umulig å skille klart mellom betydningen av EU/EØS og andre nasjonale og globale endringer. Enda mer usikkert er hva erfaringene hittil kan si om utviklingen fremover.

Norges tilknytning til EU gjennom EØS har, alt annet likt, påvirket maktforholdet i norsk arbeidsliv på tre måter:

1. ved at reguleringskompetanse på en del felt i arbeidslivet er overført fra Norge til EU og europeiske domstoler,
2. ved at nasjonal avtaleregulering i økende grad er supplert med lovgivning, og
3. ved at både produkt – og arbeidsmarkeder er utvidet og blitt gjenstand for fri bevegelse og økt konkurranse.

Forenklet kan man anta at dette har hatt tre sett av virkninger:

1. Overføringen av reguleringskompetanse til EU vedrørende det indre marked har styrket arbeidsgivernes markedsmakt, mens EUs arbeidsrettslige regulering, om enn i svakere grad, har virket i motsatt retning – direkte i Norge og indirekte ved å begrense rommet for regimekonkurransen.
2. Strengere nasjonal lovgivning har særlig forbedret stillingen for arbeidstakere uten avtalebeskyttelse, men har også understøttet de organisertes forhandlingsmakt.
3. Fri bevegelse av kapital, arbeidskraft og tjenester har i utgangspunktet svekket arbeidstakernes forhandlingsmakt, men en del etterspurte grupper med høy kompetanse har styrket sin markedsbaserte forhandlingsmakt.

Slike stiliserte effekter må samtidig vurderes i lys av EØS-avtalens indirekte effekter for sysselsetting, ledighet og det økonomiske grunnlaget for bedring av avtaleverk og velferds- og pensjonsordninger.

De enkelte partenes samfunnspolitiske innflytelse kan ikke utledes av markedsf forhold og størrelse, men avhenger av deres kontroll over samfunnsøkonomiske viktige utfall, av evnen til samordning og politiske allianser, og av myndighetene og motpartens avhengighet av deres medvirkning for å løse problemer i arbeidslivet – slik man har sett i dragkampene om etter- og videreutdanning, IA-avtalen, sykelønn, pensjonsreform og lav lønnskonkurransen.

Mens det indre markedets utvidede konkurranse og enklere muligheter for å (true med å) flytte virksomhet til andre land, eller rekruttere utenlandsk arbeidskraft, i utgangspunktet har styrket arbeidsgiversidens markedsmakt, har sterkere økonomisk vekst, større lønnsomhet og et stramt innenlandsk arbeidsmarked dratt i motsatt retning. Maktforholdene i ulike sektorer er videre påvirket av endringer i næringsstrukturen, utdanningsnivået og etterspørselen etter ulike kvalifikasjoner, samtidig som økte velferdsrettigheter har styrket den enkelte arbeidstakers valgfrihet og forhandlingsevne i arbeidsmarkedet.

Industrinæringene har utgjort frontfaget i den norske forhandlingsmodellen og vært en sentral maktbase for fagbevegelsen. For industrien har økende kapitalmobilitet til og fra Norge vært ledd i en generell, langsiktig internasjonaliserings-trend. I den grad EØS-avtalen har påvirket dette, er det rimelig å anta at deltakelsen i EUs indre marked har svekket incentivene til å flytte produk-

sjon til EU-land og gjort det mer attraktivt å investere i Norge enn tidligere. Mens norske Eiermiljø i stor grad har solgt seg ut av industrien de senere år, har utenlandskeide virksomheter stått for en økende andel av industrisysselsettingen og har ifølge flere studier ofte bedre lønns- og arbeidsforhold enn norskeide bedrifter. Uansett har eiersiden i mange selskap – som ofte har tilhold utenlands – styrket sin stilling på bekostning av administrasjonen og dermed også partsorganenes innflytelse. Industrielle investeringer i Norge er i stor grad drevet av tilgang til naturressurser, energi, og kompetansemiljø, hvor lokaliseringen kan gi komparative fortrinn, og sjelden av markeds- og kostnadsmotiver. Risikoen for økende, kostnadsdrevne utflagginger synes dermed ikke å være vesentlig endret under EØS-avtalen. Internasjonaliseringen av produksjonsskjeder har en tvetydig innvirkning på maktrelasjonene i virksomhetene. Mens leveringspress og kamp om kontrakter svekker arbeidstakernes mulighet til å motsette seg ønsker om økt fleksibilitet og overtid, bidrar arbeidsgivernes økte avhengighet av de ansattes kompetanse og sårbarhet for arbeidsstans og forsinkelser til å styrke arbeidstakernes forhandlingsmakt på andre felt. EU-direktivet om europeiske samarbeidsutvalg har bedret de ansattes muligheter til dialog med konsernledelsen og til å samordne sine strategier over landegrensene. Opprettelsen av slike utvalg har i enkelte av de største selskapene som opererer i Norge gitt støtte til utvikling av globale foretaksråd og rammeavtaler. De konserntillitsvalgtes stilling er styrket i perioden.

Samlet sett er det vanskelig å trekke entydige konklusjoner om hvordan EØS-avtalen har påvirket maktforholdene i tradisjonell norsk industri de siste tiårene. Fri bevegelse og økt konkurranse har styrket arbeidsgivernes markedsmakt, men samtidig ble 1980-årenes nedgang i industriarbeidsplasser snudd til oppgang i 1990-årene. Verkstedsoverenskomstens rolle som krumtapp i det inntektspolitiske samarbeidet og faglig maktbase er konsolidert. Det er knapphet på fagarbeidere og reallønnsveksten har vært rekordhøy. Økt bruk av underleverandører og innleid arbeidskraft fra nye EU-land har imidlertid skapt nye utfordringer i enkelte bransjer, med sprikende virkninger for ulike arbeidstakergrupper. Andelen ansatte med høy utdanning er økt, arbeidsgiverne er blitt mer avhengig av de ansattes kompetanse, mens antallet manuelle arbeidstakere og LO-medlemmer er sunket. Endringer i teknologi og næringsstruktur har gjort at eksporttettet vareproduksjon

står for en synkende andel av samlet sysselsetting og medlemmene i fagbevegelsen.

Selv om de viktigste endringene her neppe kan tilskrives EØS-avtalen, og maktforholdene mellom partene og deres samfunnspolitiske innflytelse påvirkes av langt mer enn relativ størrelse og markedsforhold, kan disse forholdene tyde på at industriforbundene dominerende maktposisjon i arbeidslivet er på vikende front.

Arbeidstakere i *tjenesteytende virksomhet* som i hovedsak produserer for hjemmemarkedet – og hvor virksomheten som hovedregel ikke kan flyttes ut – omfatter nå nesten 75 prosent av sysselsettingen. *Offentlig sektor*, hvor utdanningsnivået, avtaledekningen og organisasjonsgraden er svært høy, har vist stabil vekst og omfatter en økende andel av sysselsettingen (om lag 35 prosent), over halvparten av kvinnelig sysselsatte, og over halvparten av fagorganisasjonenes medlemmer. Trass i endrete organisasjons- og driftsformer, er det lite som tyder på at forhandlingsmakten til forbund i kommuner og stat er svekket siden 1994. I en del tidligere offentlige monopolvirksomheter som er åpnet for konkurranse, utskilt, eller delprivatisert er bildet mer sammensatt. I noen bransjer, som tele og el-sektoren, skjedde dette før EØS-avtalen, i andre bransjer, som post og deler av kollektivtransporten, er dette endringer som er blitt fremskyndet av EØS-avtalen. Åpning og oppsplitting av tidligere monopol vil som regel svekke de ansattes forhandlingsposisjon – med unntak for personell med nøkkelkompetanse – og i en del av de tidligere forvaltningsbedriftene er organisasjons- og avtaledekningen klart svekket. For ettertraktet kompetansearbeidskraft har skiftet fra offentlig til privat drift ofte ført til økt individuell forhandlingsmakt og høyere lønn, men for mindre kvalifisert arbeidskraft og deres organisasjoner har resultatet gjerne vært motsatt. Økt bruk av anbud i offentlig sektor – hvor norske regler er mye strengere enn EU krever – har i en del offentlige virksomheter virket i samme retning.

I en del *private tjenestebransjer* har man sett økende konkurranse, omstrukturering og internasjonalisering. Andelen utenlandske selskap har økt. I handel, hotell og finans er dette ofte større, profesjonelle selskap hvor det er lettere å organisere og oppnå avtaler enn i lokale småbedrifter. I transportvirksomhet, som er mindre stedbunden og konkurransen om fraktene mellom fristilte europeiske statsselskap er sterk, er bildet et noe annet. Store deler av privat tjenesteyting har – med unntak for bank og forsikring – tradisjonelt vært kjennetegnet av svært lav organisering og avtaledekning i Norge. I en del arbeidsintensive

tjenestebransjer, hvor lønnsevnene er lav og etableringskostnadene ofte er små, har utvidede åpningstider, kamp om kundene og fragmentering av arbeids- og organisasjonsforhold svekket arbeidstakerne og fagforeningenes stilling og skapt nye skiller mellom kjerne og periferi. Samtidig skjer mye av veksten i privat tjenesteyting i kompetanseintensive bransjer hvor de ansatte har betydelig individuell markedsrett og ofte sterke yrkesorganisasjoner i ryggen. Samlet sett er privat tjenesteyting i Norge, som i de aller fleste industrialiserte land, preget av en motsetningsfylt, polarisert utvikling hvor avtaler og organisering synes på vikende front. Med unntak for bransjer hvor EU/EØS-reglene har krevd utskilling og oppsplitting av tidligere offentlige tjenestemonopol, har imidlertid disse endringene lite med EØS-avtalen å gjøre. Samtidig har EØS-avtalens styrking av lovfestede arbeidstakerrettigheter hva gjelder arbeidstid, deltid, midlertidig ansatte, vikarbyråansatte, virksomhetsoverdragelse og medvirkning trolig hatt størst potensiell betydning for ansatte i tjenestebransjer med lav avtaledekning og mange ansatte med atypiske arbeidstider og ansettelsesforhold.

Økningen i *arbeidsinnvandring* fra EU etter 2004 har styrket arbeidsgiversidens forhandlingsposisjon i en del bransjer. Økt tilbud av arbeidskraft som er villig til å arbeide langt under tariff-lønn vil også styrke stillingen til useriøse aktører og virksomheter på bekostning av arbeidsgiverorganiserte bedrifter og deres arbeidstakere. For norske ansatte i enkelte bransjer har bruk av utenlandske underleverandører med billig arbeidskraft økt lønnsomheten og bidratt til økt jobbtrygghet og forhandlingsstyrke, for ansatte i andre bransjer og konkurrerende yrker har effekten vært motsatt. Samtidig har utviklingen, som vist ovenfor, utløst en pakke av offentlige mottiltak (allmenngjøring, godkjenninger, kontroll m.m.) som trekker i motsatt retning. Ved å legge et felles gulv under konkurransen, vil slike tiltak, alt annet likt, styrke de arbeidsgiverorganiserte virksomhetene så vel som arbeidstakernes og fagforeningenes stilling. For eksempel i rengjøring, som i lang tid har vært kjennetegnet av mye dårlige lønns- og arbeidsvilkår, kan slike tiltak bidra til økt forhandlingsmakt og oppgradering av standardene også for innenlandsk arbeidskraft, dersom de etterleveres.

Den økte bruken av allmenngjøring etter EU-utvidelsen i 2004, samt EUs arbeidsrettsdirektiver, har medvirket til økt statlig lovregulering og kontroll i arbeidslivet. Dette kommer særlig ansatte i uorganiserte virksomheter uten avtale-

rettigheter til gode, men har også – slik man har sett i bygg – gitt fagforeningene nye verktøy til å rekruttere utenlandske arbeidstakere og aksjonere overfor arbeids- og oppdragsgivere.

Selv om markedsintegrasjonen og overføringen av reguleringskompetanse til EU har styrket arbeidsgivernes interesser, er partenes innflytelse på den øvrige arbeidslivspolitikken betinget av institusjonelle og politiske forhold. I Norge er de tradisjonelle samarbeidsforholdene i arbeidslivet videreført og avtalesystemet og organisasjonenes stilling i trepartssamarbeidet med staten er snarere styrket enn svekket i perioden 1994–2011. Internasjonale studier viser at sentral samordning bidrar til å balansere maktforholdene mellom partene i arbeidslivet – slik man bl.a. har sett i samarbeidet om Solidaritetsalternativet, AFP, pensjonsreformen, IA-avtalen og sykelønn – fordi markeds- makt spiller mindre rolle enn politisk-institusjonelle maktressurser og samordningsevne i slike dragkamper. I tillegg har partene, i kontrast til norske politikere, styrket sin innflytelse på arbeidslivspolitikken på europeisk plan via den sosiale dialogen, hvor arbeidstakersidens innflytelse økte betydelig i 1990-årene. Men styrkeforholdene har på mange felt skiftet i arbeidsgivernes favør etter 2004.

I de senere år har utvidelsen av EU/EØS-markedet ført til vitalisering og re-politisering av arbeidslivsdebatten, med økt offentlig bevissthet og ordskifte både om konkrete spørsmål og mer grunnleggende begreper som rettferdighet og solidaritet, samt om forholdet mellom politisk regulering og tariffavtaler som balanserende mekanismer i arbeidsmarkedet.

Samlet sett er det på denne bakgrunn vanskelig å finne belegg for at en side i arbeidslivet har fått et varig overtak i makt og innflytelse på den nasjonale arbeidslivspolitikken på bekostning av en annen under EØS-avtalen. Utviklingen er motsetningsfylt og varierer mellom ulike saksfelt, sektorer og yrkesgrupper, og styrkeforholdene har skiftet med konjunkturer, regjeringer, og samarbeidskonstellasjoner i tråd med lange tradisjoner i norsk arbeidsliv. Med utsikter til økonomisk uro, økt ledighet, fortsatt høy arbeidsmobilitet og tøffe kamp om oppdrag og jobber i europeisk arbeidsliv, er det mye som tyder på at aktørene står foran krevende tider. Det kan forrykke maktforhold, men kan også innebære at aktørene blir mer avhengige av hverandre for å utvikle løsninger som er økonomisk og politiske bærekraftige.

16.8 Avsluttende merknader

Avslutningsvis vil Utvalget knytte noen merknader og refleksjoner til EØS-avtalens betydning for utviklingen i norsk arbeidsliv siden den trådte i kraft i 1994.

Utvalget vil innledningsvis understreke at perioden 1994–2011 på mange måter vært en gylden periode i norsk arbeidsliv. Sysselsettingen har økt med 25 prosent, andelen arbeidsledige er halvert, og i kontrast til 1980-årene har reallønningene økt kraftig, også i lavlønnslagene. Andelen kvinner og eldre i arbeid og andelen offentlig sysselsatte er økt, mens andelen med helseskadelig arbeidsmiljø, midlertidig stilling og deltidsarbeid har vist en synkende tendens. Organisasjonsgraden på arbeidsgiversiden og andelen som er omfattet av tariffavtale er økt noe, men det har vært en viss nedgang i andelen fagorganiserte, vesentlig som følge av strukturelle endringer. Lov- og avtaleverkets bestemmelser om arbeidsmiljø, medvirkning og arbeidstakerrettigheter er styrket. Forhandlingsmodellen er konsolidert og trepartssamarbeidet med myndighetene videreført.

Utvalget viser til at utviklingen i de andre nordiske land i hovedsak har vist samme mønster inntil finanskrisen. Dette har ikke forhindret en viss økning i lønnsforskjellene mellom topp og bunn arbeidsmarkedet, men de nordiske land skiller seg fortsatt ut med en langt flatere lønnsstruktur enn nesten alle andre EU- og OECD-land. Mens norsk lønnsnivå har økt med 60 prosent de siste ti år, har økt rekruttering av arbeidsinnvandrere med lav lønn etter 2004 rokket ved dette bildet i enkelte bransjer.

Utvalget vil videre påpeke at i hvilken grad og på hvilken måte EØS-avtalen har påvirket denne utviklingen som understreket i kapittel 14 er vanskelig å fastslå med noen grad av presisjon, fordi EU/EØS-tilpasningen har skjedd parallelt med andre store endringer i verdensøkonomien og i norsk økonomi og samfunnsliv. Videre er det vanskelig å vurdere avtalens relative betydning uten å gå inn på alternative (hypotetiske) scenarier, innenfor EU eller utenfor EØS.

Utvalgets flertall, medlemmene, Sejersted, Arbo, Bockman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjørusen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot viser til at kjernen i EØS-avtalen er at arbeidslivet i Norge og EFTA-landene ble omfattet av de fire friheter og integrert i EUs indre marked. Dette har medvirket til omlegginger i nærings- og regionalpolitikken, åpning av tidligere skjermete sektorer og økt konkurranse og omstillingstakt i store deler av norsk arbeidsliv. På viktige områder

var dette endringer som allerede var i gang som følge av norske politiske prosesser før inngåelsen av EØS-avtalen. For bedrifter og arbeidstakere i en del bransjer og offentlige monopolvirksomheter har sammenfallet av disse endringene bidratt til vanskelige omstillinger og endringer i arbeids-, organisasjons- og avtaleforhold. *Utvalgets flertall* har samtidig merket seg at avreguleringen og det økte spillerommet for markedskonkurransen har vært ledsaget av vekst i eksport, investeringer, lønnsomhet og verdiskaping i norsk arbeidsliv, sammenlignet med perioden 1980–1993. Dette har skapt grunnlag for den kraftige veksten i selssetting og lønnsnivå i Norge. Årsakene til oppsvinget i norsk arbeidsliv i perioden er sammensatte, men for *utvalgets flertall* synes det klart at deltakelsen i EUs indre marked snarere har fremmet enn hemmet denne utviklingen.

Utvalgets flertall har videre merket seg at slutningen til EUs regler knyttet til den «sosiale dimensjonen» på en del områder har gitt styrkede rettigheter for arbeidstakerne. Det gjelder blant annet likestilling, rettigheter ved virksomhetsoverdragelse og utviklingen av Europeiske Samarbeidsutvalg i flernasjonale selskap. Partenes deltakelse i EUs sosiale dialog har i flere saker bidratt til å videreutvikle regelverket ved at EU har skapt rettslige rammer for å forhandle frem bindende europeiske partsavtaler – sentralt, i enkeltsektorer og i flernasjonale konsern. For organisasjonene i arbeidslivet har tilgangen til sosialdialogen i EU åpnet nye arenaer for samarbeid, koordinering og representasjon av medlemmenes interesser i et mer internasjonalt arbeidsliv.

For *Utvalgets flertall* er det et tankekors at norske folkevalgte og myndigheter under EØS-avtalen har dårligere muligheter enn arbeidslivets parter til å påvirke arbeidslivspolitiske beslutninger i EU som legger viktige rammer for norsk arbeidsliv. Nasjonalt har politikerne hatt en nøkkelrolle i å fastlegge de lovfestede rammene for forholdet mellom arbeidsgivere og arbeidstakere og for spillereglene mellom partene. På europeisk plan er denne balansen i trepartsforholdene forrykket ved at norske politikere ikke deltar i beslutningene. Denne asymmetrien er en del av det demokratiske dilemmaet ved EØS-konstruksjonen. Svakheten ved EØS-avtalen på dette felt er etter flertallets syn ikke at den korporative kanalen er for sterk, men at den politiske kanalen er for svak. Sammenlignet med den bilaterale sveitsiske tilknytningsformen til EUs indre marked – hvor den sosiale dimensjon er holdt utenfor og arbeidslivspartene ikke har adgang til den sosiale dialog – fremstår EØS-avtalens forankring i det norske

organisasjonsdemokratiet likevel som langt å foretrekke.

Utvalgets flertall har merket seg at hovedorganisasjonene i arbeidslivet, med LO og NHO i spissen, hele veien har stått sammen om å forsvare EØS-avtalen og sett den som en nødvendig ramme for å ivareta norske virksomheters og arbeidstakeres interesser i Europa. Etter de turbulente 1980-årene har EØS-kompromisset dermed vært med å skape betingelser for det stabile samarbeidsklimaet i arbeidslivet i perioden. Dette har ikke forhindrede at partene de senere år har vært uenige om mål og virkemidler når det gjelder en del tiltak for å håndtere den økte arbeidsinnvandringen etter 2004.

Utvalgets flertall viser til at Norge gjennom EØS-avtalen i 1994 ble en likeverdig del av EUs felles arbeidsmarked. Avtalens første tiår innebar knapt noen endring i arbeidsmigrasjon mellom EU/EØS-land og Norge. Etter Murens fall i 1989 importerte Norge hver sommer tusener av landarbeidere fra Polen og Baltikum som ble sendt hjem etter innhøstingssesongens slutt, samtidig som Norge forsøkte å rekruttere sykepleiere fra disse landene.

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Rye, Sjørusen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot vil understreke at det ikke var noen sterke politiske krefter som foreslo en generell utvidelse av mulighetene for arbeidsinnvandring fra land i Sentral- og Øst-Europa før dette kom på dagsorden gjennom utvidelsen av EU og dermed av EØS-avtalen. Dersom Norge ikke hadde vært en del av det indre markedet i EU/EØS, er det hevet over tvil at norsk arbeidsliv ikke ville dratt nytte av en sammenliknbar utvikling i arbeidsinnvandring som det har gjort siden 2004. Østutvidelsene av EU i 2004 og 2007 sikret borgerne i disse og andre nye EU-land en helt ny frihet til å reise for å finne arbeid i hele EU/EFTA-området. EØS-reglene bidro til at en rekke rettslige, administrative og byråkratiske barrierer for arbeidsvandring fra disse landene til Norge ble fjernet, samtidig som jobbsøkere og arbeidstakere fra disse landene ble sikret nye rettigheter. Forskning viser at EU-land som iverksatte strikte overgangsordninger basert på prøving av behovet i arbeidsmarkedet gjennomgående har mottatt klart mindre arbeidsinnvandring enn de landene som åpnet opp arbeidsmarkedet fra første dag.⁸⁷

Norge var blant de land i Vest-Europa som var raskest til å åpne arbeidsmarkedet for borgere fra

⁸⁷ Boeri, T. og Brücker, H. (2005) *Migration, co-ordination failures and EU enlargement*, IZA Discussion paper nr. 1600.

de nye EU-landene, og som i forhold til folketall har sysselsatt flest arbeidstakere fra disse landene. Etter *dette flertallets* vurdering er den økte arbeidsinnvandringen en av de største gevinstene og en av de største utfordringene for norsk arbeidsliv som følge av EØS-avtalen. Den har gitt nyvunnet frihet og økte livssjanser for titusener av arbeidstakere fra land med langt dårligere arbeids- og levekår enn i Norge, og har bidratt vesentlig til den sterke veksten i verdiskaping og sysselsetting i Norge siden 2004. Dette har særlig kommet regioner og bransjer med knapp tilgang på innenlandsk arbeidskraft til gode, og arbeidsinnvandringen er overveiende positivt mottatt i befolkningen.

Et samlet utvalg har samtidig merket seg at den store arbeidsinnvandringen i enkelte bransjer har ført til endringer i norske virksomheters rekrutteringsstrategier og bidratt til økt innslag av lavlønnskonkurransen, omgåelse av regelverk, og tendenser til lagdeling av arbeidsmarkedet etter nasjonale skillelinjer. Hvis slike utviklingstrekk resulterer i et voksende lavlønnsmarked – eller C-lag – i deler av arbeidslivet, vil det føre til økt ulikhet og risiko for utstøting. Det kan også føre til konkurransevridning i disfavør av seriøse og organiserte arbeidsgivere, som på sikt kan rokke ved grunnelementer i den norske arbeidslivsmodellen. Et mer todelt arbeidsmarked med et økende lavlønnsegment kan gjøre det vanskeligere å inkludere andre sårbare grupper i arbeidslivet, svekke arbeidsinsentivene og øke presset på velferdsstatens ordninger.

Regjeringen og stortingsflertallet har etter 2004 søkt å bruke det formelle handlingsrommet som EU/EØS-retten gir til å møte de nye utfordringene, gjennom Handlingsplaner mot sosial dumping og en rekke nye tiltak. I tråd med historiske interessekonflikter mellom arbeid og kapital, og med skillelinjer mellom høyre og venstresiden i politikken, har dette utløst ny uenighet i arbeidslivspolitikken. Forskjellig syn på tilpasningen til EU/EØS-retten og utnyttelsen av handlingsrommet i denne har blitt en kontroversiell del av motsetningene. *Utvalget* ser slike nasjonale interessekonflikter som et uunngåelig element i tilpasningen av den norske arbeidslivsmodellen til et utvidet europeisk arbeidsmarked med økt mobilitet mellom lav- og høykostland. Det er interessemotsetninger i dette markedet, og de økte spenningene mellom ulike aktører kan ses som ledd i utviklingen av nye måter å regulere forholdet mellom konkurranse og solidaritet på i et mer sammensatt, internasjonalt arbeidsliv.

Utvalget har merket seg at kjernen i striden mellom partene i Norge i stor grad har dreid seg om allmenngjøring av tariffbestemmelser og kontrolltiltak knyttet til dette. Allmenngjøring er en utbredt ordning i EU-landene, og noe Norge fritt kan gjøre uten skranker i EU-retten – unntatt for utstasjonerte tjenesteytere hvor EUs utstasjonsdirektiv avgrensner spillerommet. Etter krav fra LO og motstand fra NHO ble lov om allmenngjøring av tariffavtaler vedtatt av Stortinget i 1993 med støtte fra AP, SV, Sp og Krf. Lovens formål er å sikre likebehandling av utenlandske arbeidstakere og motvirke konkurransevridning i arbeidsmarkedet. Tariffnemnda har siden 2004 fattet flere allmenngjøringsvedtak, som i dag omfatter bygg, landbruk, verftsindustrien og rengjøring. I tre av disse bransjene har partene vært enige om behovet for slik regulering, mens partene har vært splittet i flere andre saker – illustrert ved den pågående rettssaken mellom skipsverftene og staten, der NHO og LO har trådt inn på hver sin side. *Utvalget* viser til at et særtrekk ved den norske ordningen er at allmenngjøring i Norge kun kan finne sted ved påvist forskjellsbehandling av utenlandske arbeidstakere. Samtidig har Tariffnemnda valgt å avgrense forskriftene til forhold som er hjemlet i EUs direktiv om rettigheter for utstasjonerte arbeidstakere. I fem av seks bransjer som har vært omfattet av allmenngjøring har derfor forskriftenes lønnsbestemmelser – som også gjøres gjeldende for arbeidsmigranter og andre som er ansatt i norske virksomheter – kun omfattet minstelønnssetninger som ligger langt under det som er vanlig godtgjøring for norske arbeidstakere.

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Dag Seierstad, Stubholt, Tallberg, og Aarebrot har merket seg at forskriftene derfor ikke sikrer likebehandling og at de i flere av bransjene har bidratt til å definere en ny og lavere innenlandsk minstelønnsnorm. I ettertid anvendes denne som kriterium for tilsynsmyndighetenes tiltak mot sosial dumping og for Tariffnemndas vurdering av behovet for videreføring av allmenngjøringsforskrifter. Ved at allmenngjøringsforskriftene er avgrenset til vilkår som er i tråd med EUs regler for tjenestefrihet og utstasjonering, har norske myndigheter og parter begrenset sin egen handlefrihet til å regulere lønsvilkårene ved fri bevegelse av arbeidstakere hvor EU-retten legger til grunn likebehandling.

Dette flertallet har merket seg at Velferd- og migrasjonsutvalget advarer mot etablering av et lavlønnsmarked og anbefaler å vurdere om det er

behov for å utvikle et mer treffsikkert og effektivt norsk regime for fastsetting av minstelønninger som kan hindre økende press på velferdsordningene i det åpne europeiske arbeidsmarkedet.

Et samlet utvalg har videre merket seg at noen av de dommene EU-domstolen de senere år har avsagt på arbeidslivets område, har utløst prinsipiell juridisk og politisk debatt. Det gjelder særlig flere omstridte, prinsipielle avgjørelser som gjerne kalles Lavalkvartetten, hvor domstolen måtte avveie mellom kryssende hensyn knyttet til fri bevegelse av tjenester og hvilke virkemidler nasjonale aktører kan ta i bruk for å sikre utstasjonerte arbeidstakers rettigheter. EU-domstolen gjorde klart at aktører i vertslandet ikke kan stille krav ut over utstasjoneringsdirektivets «harde kjerne» av lovfestede vilkår og minstelønnsatser, og slo fast at kollektive tvangstiltak (streik, boikott, lockout) i prinsippet kan utgjøre «restriksjoner» for den fri bevegelsen av tjenester og etableringer. Lovligheten av slike restriksjoner må vurderes ut fra om de ivaretar legitime allmenne hensyn og er forholdsmessige.

Utvalget har merket seg at Laval-dommen ikke har hatt direkte virkning for gjeldende norsk rett og praksis. Den eneste av disse dommene som direkte berører etablert norsk praksis er den såkalte *Rüffert-dommen*, som gjaldt offentlige myndigheters handlingsrom for å kreve tariffvilkår ved utlysning av offentlige kontrakter. Med henvisning til *Rüffert* har ESA reist sak mot Norges nye regler om tariffvilkår ved offentlige anbud. *Utvalget* merker seg at saken berører prinsipielle spørsmål knyttet til forholdet mellom EØS-avtalen og andre folkerettslige avtaler som Norge tidligere har tilsluttet seg.

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Rye, Sjursen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot bemerker at det i Norge er tradisjon for at interesseløst i arbeidslivet løses gjennom forhandlinger eller kollektive tiltak, mens partene gjerne bringer rettstvister inn for Arbeidsretten. Etter *dette flertallets* syn er det ikke til å unngå at deltakelse i det felles arbeids- og tjenestemarkedet i EØS-landene og Sveits medfører økt rettsliggjøring, i den forstand at arbeidstvister med en grenseoverskridende dimensjon oftere vil bringes inn for domstolene – i siste hånd EU-domstolen eller EFTA-domstolen. Det er et ledd i avklaringen av EØS-reglernes innhold og virkemåte at enkelte sider ved de norske tiltakene mot lav lønnskurransen nå er blitt gjenstand for prøving i domstolene og ESA. De pågående rettstvistene kan ses som ledd i utviklingen av en internasjonal rettsorden som Norge i

alminnelighet er tjent med, men merker seg samtidig at Monti-rapporten, med henvisning til det indre markedets legitimitet, anbefaler endringer i regelverket som kan sikre at partenes grunnleggende rettigheter ikke underordnes prinsippet om fri bevegelse.

Utvalget har i denne sammenheng merket seg at den gjeldende EU-rettens grenseoppgang mellom fri bevegelse, sosiale grunnrettigheter og handlingsrommet for nasjonal regulering og kontroll av det felles arbeids- og tjenestemarkedet er gjenstand for debatt og kontrovers i EU og mellom de europeiske arbeidslivspartene. I den grad norske aktører ville ønske justeringer i det lovverket domstolene dømmer etter, er det et demokratisk dilemma at norske politikere og myndigheter ikke kan delta i videreutviklingen av spillereglene i det europeiske arbeidsmarkedet Norge er blitt en stadig viktigere del av.

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Rye, Sjursen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot mener at det samlet sett ikke er tvil om at EØS-avtalen har bidratt til å sikre arbeids- og næringslivet i Norge rammevilkår som på viktige måter har bidratt til fremgangen i sysselsetting og lønns- og arbeidsvilkår i Norge i perioden siden 1994. I et liten åpent arbeidsliv som det norske, hvor tradisjonell vareproduksjon står for en synkende andel av arbeidsplassene, har fri bevegelse av arbeidstakere, tjenester, etableringer og direkteinvesteringer fått økende betydning for nasjonal verdiskaping og sysselsetting. Samtidig som seks av ti arbeidsplasser i eksportnæringene er avhengig av EU-markedene, er hver femte arbeidstaker i privat sektor ansatt i virksomheter med eiere fra EU, nesten hver tiende arbeidstaker kommer fra et EU-land, og en vesentlig del av sysselsettingen og verdiskapingen i de største norske selskapene er lokalisert i EU-land. EØS-avtalen gir rammer for å utvikle stabile og forutsigbare vilkår for denne typen arbeidslivsintegrasjon over landegrensene i Europa, som også Norge er tjent med. Etter *Utvalgets* vurdering er det vanskelig å se for seg at en tilsvarende positiv arbeidslivsutvikling som vi har sett de siste 18 årene kunne funnet sted med en langt mer avgrenset, bilateral norsk tilknytning til EUs indre marked uten gjensidig bindende håndhevings- og tvisteløsningsmekanismer.

Utvalget vil videre understreke at Norges reelle politiske handlefrihet i et mer internasjonalt arbeidsliv ikke bare avhenger av eget formelt, rettslig handlingsrom, men også av regelutviklingen i andre land, og da særlig våre naboland og nærmeste handelspartnere. På enkelte områ-

der har redusert handlefrihet i nærings- og arbeidslivspolitikken i EØS avskåret tiltak som ut fra en nasjonal synsvinkel kunne vært hensiktsmessige, men det må veies opp mot de fordelene norsk arbeidsliv har hatt av at de viktigste handelspartnerne og konkurrentene er underlagt de samme restriksjonene. Det har bidratt til å sikre norske virksomheter og arbeidstakere likeverdige, forutsigbare konkurransevilkår i hele EU/EØS-markedet, og har trolig medvirket til å øke direkteinvesteringene i Norge og svekke insentivene til utflugging av produksjon til land i EU. EUs felles arbeidslivsregler har løftet de arbeidsrettslige standardene i nye EU-land og hos mange av Norges viktigste handelspartnere. Dette har bidratt til å motvirke et «race-to-the bottom» og har begrenset spillerommet for regimekonkurranse mellom de 30 EU/EØS-statene. På samme måte som i miljø- og klimapolitikken, må ulemene ved visse begrensninger i nasjonal handlefrihet veies opp mot fordelene av forbedrete felleseuropeiske regler i arbeidslivet.

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bockman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Sjursen, Dag Seierstad, Stubholt, Tallberg, og Aarebrot viser til at selv om arbeidslivet i Norge i hovedsak har hatt en svært positiv utvikling i de første atten årene med EØS-avtalen, kan den perioden vi står foran bli mer krevende. Arbeidslivet i mange EU-land er i skrivende stund inne i en alvorlig krise, med fare for voksende arbeidsløshet, store sosiale konsekvenser, og uvisst utfall. Uansett Norges formelle tilknytning til EU vil denne utviklingen påvirke norsk arbeidsliv på mange ulike måter. Så integrerte som økonomiene i Europa er blitt, kan ikke norsk arbeidsliv skjerme seg mot disse utfordringene. Det er avhengig av at problemene blir løst på best og raskest mulig måte. Det krever koordinerte tiltak.

Med utsikter til økonomisk uro, økte sosiale ulikheter og politiske spenninger i Europa – samtidig som Norge det kommende tiåret vil stå foran utfordringer knyttet til aldring av befolkningen, høyt kostnadsnivå, knapphet på innenlandsk arbeidskraft og sikring av velferdsstatens bærekraft – er det dette flertallets vurdering at det så vel ut fra en nasjonal som en europeisk synsvinkel er både politisk og økonomisk viktig at Norge videreutvikler en tilknytningsform til landene i EU og EFTA som gir stabile, multilaterale rammer for mest mulig forutsigbart og likeverdig samarbeid om å takle de utfordringene arbeidslivet i Norge og nabolandene i EFTA og EU nå står foran.

Utvalgets mindretall, medlemmene Hansen Bundt, Dag Seierstad og Stubholt kan ikke se at det

er gitt at EØS-avtalen er det eneste verktøy som ville sikret Norge den ønske arbeidsinnvandringen i perioden.

Utvalgets mindretall, medlemmene Dag Seierstad og Stubholt, mener gode vilkår for norsk økonomi, sysselsetting og arbeidsinnvandring kunne – med klok politikk – blitt utviklet med andre tilknytningsformer.

Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad, er i det vesentlige enig i fremstillingen, men vil bemerke følgende:

Dette medlem er enig i at integrasjonen i EUs felles arbeidsmarked har satt tydelige spor i deler av det norske arbeidslivet, men de viktigste virkningene på arbeidslivet har sammenheng med integrasjonen i stadig mer omfattende markedsliberale systemet på EUs indre marked. For ansatte i avregulerte bransjer slo den generelle liberaliseringstvangen på EUs indre marked inn hverdagen deres lenge før Norge i 2004 fikk et felles arbeidsmarked med land i Sentral- og Øst-Europa.

Perioden 1994–2011 er her i Norge preget av positiv utvikling i inntekter, ytelser, sysselsetting og ledighet. Det samme kan ikke uten videre sies om en del EU-land som har hatt samme tilknytning til EUs indre marked som Norge. Det er derfor liten grunn til å vise til «den skepsis mange hadde til EU/EØS på dette feltet» i denne sammenheng.

Dette medlem kan ikke se at det fins forskning som viser at EØS har hatt bedre virkninger på norsk økonomi, sysselsetting og tilgang på arbeidskraft sammenlignet med andre realistiske tilknytningsformer, tilknytninger som ikke begrenses til en handelsavtale for varer. Når norsk økonomi har utviklet seg såpass tilfredsstillende etter 1994, så kan det tvert imot være grunn til sterk tvil om det skyldes EØS-tilknytningen til det indre markedet, siden det ikke har gått like godt i de fleste EU-land som har deltatt i det indre markedet. I den grad Norge har en bedre utvikling enn i EU, kan det ha med særtrekk ved Norge å gjøre, og ikke med allmenne trekk ved vår deltakelse i det indre markedet: Oljerikdommen, konkurransefortrinn bygd på en del sterke næringsmiljøer og fortrinn knyttet til norske arbeidslivsinstitusjoner har vært av særlig betydning. De to sistnevnte fortrinn utviklet vi lenge før EØS på grunnlag av en nasjonal handlefrihet som EØS nå beskjerer. Det er derimot mulig at en kunne ha dempet utviklingen av større inntektsforskjeller og utstøtingen av sårbare grupper fra arbeidslivet hvis en ikke hadde knyttet seg så tett til EUs markedsliberale system.

Dette medlem mener norsk økonomi har i forhold til andre land klart seg bra både før og etter 2004, det vil si både med moderat og med stor innvandring. Før 2004 var det til tider arbeidsknapphet for ulike bransjer, men næringslivet klarte seg bra med en moderat arbeidsinnvandring. Det er ingen ting i norsk økonomi som tyder på at det etter 2004 ble så mye sterkere behov for en fri og raskt økende innvandring. Det var en helt annen endring som fant sted, det ble tilgang på billig arbeidskraft fra øst. Når arbeidsinnvandringen tok av, ikke minst fra nye EU-land i øst, har det sin grunn i at mange arbeidsgivere var interessert i å dekke arbeidskraftbehov med billig arbeidskraft østfra – når tilbudet først var der. Når først noen arbeidsgivere starter, må andre følge etter for å mestre den nye konkurransen.

Dette medlem mener EØS svekker mulighetene for å styre arbeidskraftimporten mot bransjer der det er mangel på arbeidskraft. Det gjør det vanskelig å hindre den økende todelingen av arbeidsmarkedet der mange arbeidsinnvandrere ender som en varig lavlønnsgruppe i det norske samfunnet. Hvis arbeidsinnvandring fører til et todelt marked som aksepteres politisk, betyr det at samfunnet gir opp innsatsen for å utvikle et arbeidsliv som inkluderer flest mulig av dem som har redusert arbeidsevne. Da er det blitt for enkelt for arbeidsgivere å ansette arbeidsinnvandrere som tar til takke med de lønns- og arbeidsvilkår som tilbys – og for politikere til å avfinne seg med denne situasjonen. Todelingen av arbeidsmarkedet kan på sikt bety svekket arbeidslivsorganisering, økte ulikheter, og svekket arbeidsmiljø i deler av arbeidslivet. Våre institusjonelle fortrinn med høy organisasjonsgrad, solidarisk lønnspolitikk og sammenpresset lønnsstruktur kan under-

graves, og med det noe av grunnlaget for norsk konkurransedyktighet. En mer regulert og fininnsiktet arbeidsinnvandring kunne ha ført til gunstigere resultater, finsiktet i den forstand at den hadde tatt utgangspunkt i konkrete knappheter på bestemte typer av arbeidskraft. Det ville ha dempet tendensene til todeling av arbeidsmarkedet og utviklingen av lavlønnssjikt. Det kan være at selsettingsutviklingen i visse bransjer hadde blitt redusert i en slik situasjon, men det har vært et mål for norsk – og nordisk – fagbevegelse å hindre utviklingen av lavlønnsaktiviteter. Virksomhet som ikke kunne betale anstendig lønn, hadde ikke livets rett i den nordiske arbeidslivsmodellen.

For *dette medlem* er det høyst sannsynlig at bedre vern og utvidede rettigheter ville ha blitt utviklet også uten EØS. Utviklingen av arbeidstakerrettigheter fra slutten av 1980-tallet kunne ha gått enda raskere enn i EU dersom en ikke hadde nøyd seg med å «tilpasse seg EU». EØS-tilknytningen har ført med seg at EU har styrt rettighetsutviklingen i Norge, mens selvstendig norsk reformarbeid stoppet opp rundt 1990. Et slikt reformarbeid ville kanskje delvis hatt en annen innretning, preget av de arbeidslivsrelasjoner vi har utviklet i Norge. Det er ingen opplagte grunner til at det ville vært mindre gunstig for norske arbeidstakere. Det er derfor vanskelig å dokumentere at EU har bedret rettigheter og standarder i arbeidslivet raskere og mer effektivt enn om Norge hadde stått utenfor EØS.

Dette medlem finner det verdifullt at partene i arbeidslivet kan arbeide aktivt innen den korporative kanalen. Det ville være mulig også innen andre tilknytninger til EU. Både Business Europe og ETUC er åpne for medlemsorganisasjoner fra land utenfor EU/EØS-området.

Kapittel 17

Velferd og helse

17.1 Hovedtrekk

Velferdspolitikken er i utgangspunktet et nasjonalt anliggende i EU og EØS, og det er ingen forskjell på konsekvensene av EØS og EU-medlemskap for velferdspolitikken. Bortsett fra å sikre like trygde- og velferdsrettigheter for blant annet vandrende arbeidstakere, samt rett til akutt medisinsk hjelp, har EU på de aller fleste velferdspolitiske områder ingen myndighet til å lovregulere. De europeiske velferdsstatene utviser stor nasjonal variasjon både innenfor og utenfor EU, og gjenspeiler forskjeller i landenes institusjonelle tradisjoner, økonomiske utvikling og nasjonal politikk.

På samme måte som globaliseringen, påvirker det indre markedet indirekte rammene for deler av velferdspolitikken ved at den frie bevegelsen blant annet kan føre til økt mobilitet av kapital, arbeidstakere og studenter. For å unngå større tilstrømming eller utstrømming av personer enn ønskelig vil landene derfor søke å unngå at nasjonale velferdsytelser avviker for sterkt fra ordningene i alternative destinasjonsland.

I perioden 1992–2011 har velferdsstatene i Norge og Norden vokst betydelig og er videreutviklet på en rekke områder. De økonomiske og politiske ettervirkningene av gjelds- og budsjettkrisen i eurosonen og mulige migrasjonsbølger i EØS-området som følge av dette – i kombinasjon med befolkningsaldring og for Norges del avtakende oljeinntekter – gir imidlertid grunn til å anta at velferdsstatene i Europa vil komme under økt press de kommende tiår.

Siden Romatraktatens mål om å fremme økonomisk og sosial utvikling gjennom å skape et felles marked bygd på de fire friheter, har skattepolitikk og sosiallovgivning i EU vært et nasjonalt ansvar, med ett unntak – likestilling. I tillegg ble vandrende arbeidstakere gjennom rådsforordning fra 1971 sikret rett til likebehandling i vertslandet og sammenlegging av tidligere opparbeidete trygderettigheter. En forutsetning for etableringen av det indre markedet i 1992 var at EF skulle søke å kompensere for de sosiale omstillingskostnadene

ved markedsintegrasjonen ved å styrke utviklingen av den «sosiale dimensjon», arbeidstakerrettigheter og de såkalte strukturfondene.

Siden EU på det sosial- og velferdspolitiske feltet ikke har generell myndighet til å gi regler – unntatt på likestillingsfeltet – har EU de senere år i stedet søkt å styrke det frivillige mellomstatlige samarbeidet på feltet. Dette ble forankret i Amsterdamtraktaten i 1997. Den såkalte «åpne samordningen» har siden lagt grunnlag for et voksende samarbeid knyttet til sysselsetting, modernisering av velferdsordninger, fattigdom og sosial eksklusjon, likestilling og helsespørsmål.

Både i EØS og EU er det altså nasjonale myndigheter som utformer medlemslandenes velferdsordninger, og som avgjør hvilket ytelses- og beskyttelsesnivå de skal gi – ut fra politisk prioritering og nasjonal økonomisk evne. Sosialpolitisk regulering er nasjonal lovgivers kompetanse, men slik regulering må ikke være i strid med prinsippene om likebehandling og fri bevegelse – hvor EU-domstolen historisk har vært en pådriver for å hindre forskjellsbehandling mellom kjønnene og mellom personer fra ulike medlemsland. I tillegg påvirkes rammene for den nasjonale velferds- og skattepolitikken indirekte av de fire friheter – primært bevegelse av kapital og personer – samt i eurolandene indirekte også av den monetære unionens regler for budsjettunderskudd og gjeld.

Da EØS-avtalen ble forhandlet, var det fra norsk side en klar forutsetning at den fullt ut skulle omfatte den «sosiale dimensjonen». Det ble også resultatet. Gjennom EØS-avtalen har Norge overtatt alle EU-reglene på området, herunder om likestilling, arbeidsmiljø, sosial dialog, samordning av trygde- og velferdsrettigheter for grensekryssende personer, samt helse, miljø og sikkerhetskrav til produkter og tjenester. Denne delen av EU/EØS-samarbeidet er vesentlig utviklet siden EØS-avtalen ble inngått. Gjennom EØS-avtalen er Norge fullt integrert i de rettslige bindende delene av EUs «sosiale dimensjon», men siden det mellomstatlige samarbeidet bygd på «åpen samordning» kom til etter EØS-avtalen har Norge

med litt vekslende hell måttet forhandle om deltakelse på de forskjellige områdene (se nedenfor).

Konsekvensene av EU/EØS for velferdsstaten har vært et sentralt tema i norsk europadebatt. De nasjonale velferdsmodellene i de 30 statene i EU/EØS-området er svært forskjellige med hensyn til finansiering, rettighetsgrunnlag og fordelingsprofil, og enkelte fryktet at deltakelse i det indre markedet ville føre til harmonisering og nedbygging av velferdsstatene i Norden. I likhet med i våre nordiske naboland er den norske velferdsmodellen forbundet med omfattende offentlige velferdsordninger, bred velstand, relativt små sosiale forskjeller, og stor grad av likestilling mellom kjønnene både i arbeidslivet og samfunnslivet. Hvordan denne modellen ville påvirkes av EU/EØS var et omstridt tema tidlig på 1990-tallet.

Etter snart to tiår med EØS-avtalen kan det konstateres at den norske velferdsmodellen har stått seg godt gjennom perioden, og er videreutviklet på de fleste områder – både hva gjelder tjeneste- og ytelsesnivå, pensjonsordninger, utdanning, yrkesdeltaking, integrasjonspolitik og nye ordninger innrettet mot barn og kvinners situasjon i særdeleshet.

Perioden 1992–2011 har samlet sett vært preget av sterk fremgang i de viktigste forholdene som påvirker folks velferd og levekår – tilgang til arbeid og lønnsinntekt – samtidig som velferdsytelsene er utvidet og ledigheten kraftig redusert. Dette har bidratt til å avlaste velferdsstatens utgiftsside. Samtidig har man sett en særnorsk vekst i uførepensjonering og helserelatert fravær fra arbeidslivet – spesielt blant yngre – som i kombinasjon med aldring og økende innvandring, vil stille velferdsstaten overfor nye utfordringer i de kommende tiår.

Den sterke velferdsveksten skyldes en rekke nasjonale og internasjonale utviklingstrekk. EØS-avtalen har, som omtalt i kapitlene 14 og 16, medvirket til å legge grunnlag for sterk vekst i sysselsetting og skatteinntekter, som har påvirket velferdsstatens utgifts- og inntektsside positivt. Den økte arbeidsinnvandringen etter EU-utvidelsen i 2004 har bidratt vesentlig til veksten på inntektssiden, men kan som følge av endringer i arbeidsmarkedet på sikt også bidra til økt behov for velferdsytelser og skape press for tilpasninger i velferdsordningenes innretning.

For å fremme integrasjon i det felles arbeidsmarkedet i EU/EØS, har EU utviklet en rekke utfyllende lovregler for å sikre sosiale rettigheter for arbeidstakere og andre som krysser grenser. Disse er i sin helhet inntatt i EØS-avtalen. Det samme gjelder reglene for gjensidig anerkjen-

nelse av yrkeskvalifikasjoner, som har praktisk betydning for mange sektorer i Norge og for nordmenn som søker arbeid ute. Dette felles arbeidsmarkedet som Norge ble en integrert del av fra 1994 hadde de første ti årene begrenset praktisk betydning, siden inn- og utvandringen var beskjeden. Fra 2004 endret dette seg radikalt, da 8 nye land fra Sentral- og Øst-Europa (og i 2007 to til) med langt lavere velferds- og levekårsnivå ble EU-medlemmer. Før utvidelsen gav dette opphav til debatt om mulighetene for det som negativt ble betegnet som «sosial turisme». I realiteten henpeiler begrepet ikke på noe annet enn at velutbygde velferdsordninger, på samme måte som gode lønns- og arbeidsforhold, oppfattes som et gode blant personer som er på søken etter arbeid.

For å sikre at arbeidsinnvandrere skulle være i stand til å forsørge seg selv, vedtok Norge i 2004 en relativt liberal overgangsordning (2004–2009), som i tillegg til krav om heltids jobb og «norsk» lønn innebar restriksjoner i retten til ledighetstrygd det første året. Ved å bidra sterkt til veksten i verdiskaping og sysselsetting, har arbeidsinnvandringen også bidratt til sikringen av norsk velferd. Uttaket av velferdsytelser blant EØS-arbeidsinnvandrere har vært meget beskjeden. I takt med økt kjennskap til ordningene, samt økte rettigheter etter utfasingen av overgangsordningen, har den registrerte ledigheten blant østeuropeerne økt, spesielt i etterkant av finanskrisen. I den grad arbeidsinnvandringen fører til et voksende B-lag i arbeidslivet med ustabil sysselsetting, dårlig lønn og økt pendling mellom korttidsjobber og ledighetstrygd, kan det på sikt skape nye utfordringer knyttet til velferdsstatens utgifter, legitimitet og innvirkning på insentivene for arbeid.¹

Mens EØS-avtalen har koplet Norge til hele EUs lovgivning knyttet til arbeidsliv og trygdekoordinering, omfatter avtalen *ikke* EUs velferdspolitiske samarbeid knyttet til den «åpne samordningsmetoden» og EUs byråer på området. Norge har imidlertid søkt å kople seg til flest mulig av disse prosessene og norske aktører deltar i en rekke sosial- og helsepolitiske program – men sjelden på politisk nivå. Gjennom det indre markedet er Norge også omfattet av EUs legemiddelregulering og EUs direktiv om pasientrettigheter. Slik legger EØS-avtalen på ulike måter føringer også for den nasjonale sosial- og helsepolitikken, samtidig som Norge på enkelte områder kan delta i dialogen om forbedring av velferdspolitikken i Europa.

¹ Se NOU 2011:7 *Velferd og migrasjon*; og kapittel 16.5.3.

På tross av åpningen av arbeidsmarkedet og velferdsordningene for EU/EØS-borgere fra 1994 har utviklingen av den norske velferdsstaten i hovedsak vært upåvirket av EØS-avtalen i denne perioden. Dette samsvarer med erfaringene i de tre nordiske EU-statene hvor en svensk studie oppsummerte utviklingen i overskriften «velferdsmodell uten tydelig europeisering».² I den grad velferdsstaten har vært påvirket av EU/EØS er det i første rekke indirekte via utviklingen i økonomi og sysselsetting. Forskning tyder på at institusjonelle og økonomiske trekk ved de nordiske landene har gjort dem godt rustet til å høste gevinstene av det indre marked og samtidig bedre i stand til å takle omstillingene som følger av markedsintegrasjonen enn mange andre land. I EU har således «den nordiske modellen» fått økt status gjennom perioden 1992–2011 og er i mange sammenhenger fremhevet som et forbilde.

I dette kapitlet skal først redegjøres for noen hovedtrekk ved EU/EØS-retten på området og ved utviklingen i velferdsstatene i Norge, Norden og Europa de siste tiårene (17.2). Deretter behandles betydningen av EØS-avtalen på viktige enkeltområder. Virkningene av tilpasningen til EUs trygdekoordineringsregime er behandlet i 17.3, samarbeid og felles regelverk på helseområdet i kapittel 17.4, tilpasningen til EUs politikk for likestilling og ikke-diskriminering i kapittel 17.5, virkningene for norsk alkoholpolitikk i kapittel 17.6 og for norsk tobakkpolitikk i 17.7. I kapittel 17.8 har Utvalget noen avsluttende merknader og vurderinger av hvordan EØS-avtalen har påvirket velferd og velferdspolitik i Norge siden tidlig på 1990-tallet, samt noen refleksjoner om utfordringene Fremover.

Et mindretall, medlemmet Dag Seierstad, er på enkelte punkter (avsnittene om helse, likestilling og alkohol) uenig med utvalgets flertall og viser til sine avsluttende merknader i kapittel 17.8.

17.2 Velferdspolitikken i EU/EØS – rammer og utviklingstrekk

17.2.1 Rettslig rammeverk

Den «sosiale dimensjonen» ved EU-samarbeidet ble som beskrevet i kapittel 16 for alvor satt på dagsorden ved innføringen av det indre markedet

i 1992. Det sentrale i Romatraktaten (1957) var etablering av et felles marked, mens sosiallovgivning skulle være et nasjonalt anliggende. Unntaket var likebehandling mellom menn og kvinner på arbeidsplassen.³ For å fremme fri bevegelse for arbeidstakere ble det i 1971 innført regler for å sikre likebehandling og sosiale rettigheter i vertslandet, samt rett til å ta med opptjente rettigheter ved flytting over grensene.

Da EØS-avtalen ble utformet handlet EUs sosiale dimensjon mest om rettigheter for arbeidstakere, men EFTA-landene hadde merket seg Maastrichttraktatens mål om å utvide det sosialpolitiske samarbeidet. De ønsket gjennom EØS-avtalen derfor tettest mulig tilkøpling til EUs arbeid på området. De sentrale bestemmelsene om den sosiale dimensjonen i EØS-avtalen er artikkel 29 om fri bevegelse av arbeidstakere, artikkel 29 om samordning av trygderettigheter for bevegelige arbeidstakere, artiklene 36–37 om fri bevegelse av tjenester, og artiklene 66–71 om sosial- og arbeidslivspolitiske regler.

Siden EU ikke har generell lovgivningsmyndighet på velferdsområdet, og den økonomiske integrasjonen gjør at landene i økende grad møter samme type sosiale utfordringer, utviklet medlemslandene utover på 1990-tallet et tettere mellomstatlig samarbeid på et bredt spekter av velferdspolitiske saksfelt. De mellomstatlige prosedyrene for såkalt «åpen samordning» ble nedfelt i Amsterdamtraktaten i 1997 og bygger på at medlemsstatene utvikler felles målsettinger som søkes oppnådd gjennom anbefalinger, handlingsplaner, læring, erfaringsutveksling og gruppepress for å påvirke landenes nasjonale politikk. Denne metoden stod sentralt i Lisboa-strategien på 2000-tallet og ble på mange måter støpt over lesten av Den europeiske sysselsettingsstrategien som ble utviklet ikke minst etter svensk påtrykk. For å møte aldersbølgen og styrke arbeidslinjen i sosialpolitikken ble dette fulgt opp med samarbeid om modernisering av velferds- og pensjonssystem, sosial inkludering og likestilling, samt i helsepolitikken.

Siden slike prosedyrer først kom inn med Amsterdamtraktaten av 1997 er de ikke omfattet av EØS-avtalen. Norge er derfor ikke automatisk med i dette arbeidet, men har på de fleste områder ønsket å delta. Dette har man i de fleste tilfelle oppnådd, om enn ikke på like fot. Hovedbildet er at Norge ikke får delta i arbeidet på politisk nivå, med et visst unntak for Likestillingskomiteen og

² Tallberg, J. mfl. (2010) *Europeiseringen av Sverige. Demokratirådets rapport 2010*. SNS Forlag. Se ellers Kangas, O. og Palme, J. (red.) (2005) *Social Policy and Economic Developments in the Nordic Countries*, Palgrave MacMillan; Dølvik, J.E. mfl. (2011) *Changing Social Models: The Nordic Countries 1990–2010*, Conference Paper, Fafo.

³ Artikkel 119 i Romatraktaten, nå TEUF-artikkel 157 og EØS artikkel 69.

enkelte uformelle, halvårslige ministermøter på andre områder. Norske aktører har som regel observatørstatus og er representert ved personer fra departementene eller ytre etater som er tilstede på møter konferanser, seminarer og lignende.

Tendensen til at EU i økende grad delegerer oppgaver til byråer gjelder også det arbeids- og sosialpolitiske feltet, der det er opprettet en rekke slike. Norge har arbeidet aktivt for å få tilknytning til byråene, og har i all hovedsak oppnådd dette selv om det ikke er hjemlet i EØS-avtalen. Dette omfatter bl.a. de europeiske instituttene for forbedring av leve- og arbeidsvilkår (Dublin), arbeidsmiljøagenturet (Bilbao), senter for utvikling av yrkesutdanning (Thessaloniki), utdanningsfondet (Torino), og senteret for overvåkning av rasisme og fremmedhat (Wien). Norge valgte ikke å tilknytte seg til et nytt byrå for likestilling mellom kjønnene, plassert i Vilnius, da Norge ikke fikk inngå i rotasjonsordningen i styret.⁴

17.2.2 Europeisk integrasjon og nasjonale velferdsstater – utviklingstrekk

Velferdspolitik og helsepolitikk er i EU og EØS i hovedsak et nasjonalt anliggende. EU har svært begrenset lovgivningskompetanse på området, med unntak av grensekryssende forhold, typisk koordinering, likebehandling og sammenlegging av trygderettigheter for personer som flytter mellom land i EU/EØS. Videre er retten til å motta opptjente ytelser uavhengig av hvor man oppholder seg i EU/EØS også sentralt.

Formålet med disse reglene er å bidra til fri bevegelse av personer. Til sammen innebærer de en viktig endring i nasjonalstatens kontroll med strømmene over grensene, adgangen til arbeidsmarkedet og rettigheter til velferdsytelser for borgere fra EU/EØS og Sveits.⁵ Denne systemendringen har ført til at forskere ofte betegner landene i EU og EØS som «semi-sovereign welfare states».⁶ Begrepet henspeiler på at velferdspolitikken ikke lenger kan utformes ut fra rent nasjonale

forhold. I et åpent indre marked med lik rett til velferdsytelser for arbeidstakere uansett nasjonalitet vil både inntekter og utgifter påvirkes av strømmene av arbeidskraft over landegrensene. Det betyr at landenes velferdssystem indirekte blir mer avhengige av hverandre. På samme måte som i asylpolitikken må landene derfor ta høyde for at utformingen av nasjonale ordninger vil kunne påvirke personstrømmene inn og ut av landet, og dermed også ytelsesstrømmene. Bortsett fra sosialhjelp, er kontantytelser innenfor EU/EØS-regimet eksportable, som vil si at personer med opparbeidete rettigheter har krav på å motta ytelsene uavhengig av bostedsland.

Denne endringen i velferdsstatens rammebetingelser har hittil hatt beskjedne konsekvenser for bruken av velferdsordningene i Norge, men kan få større betydning i fremtiden dersom den økte arbeidsinnvandringen fortsetter.⁷ Selv om EU/EØS-retten ikke griper inn i den nasjonale velferdspolitikken direkte, legger den på ulike måter indirekte føringer og rammer for politikken på en del områder. Dette gjelder dels reglene for offentlige anbud i det indre markedet, dels samordningen av den økonomiske politikken i eurosonen, og dels sekundærlovgivningen om produktstandarder for legemidler- og utstyr, pasientrettigheter – frihet til å søke helsebehandling i hele EU/EØS-området – samt indre markedsregler som påvirker organiseringen av medisininimport og distribusjon, alkoholomsetning mv.

Siden EFTA-landene står utenfor eurosonens økonomiske samordning, styrer de finansieringen av velferdsstaten via finans- og skattepolitikken ut fra nasjonale prioriteringer og forutsetninger. De viktigste konsekvensene av EØS for norsk velferdspolitik går derfor via det indre markedets påvirkning av verdiskapningen i økonomien og arbeidsmobiliteten over landegrensene. Som vist i kapittel 14 har dette i perioden 1994–2011 bidratt positivt både på velferdsstatens inntekts- og utgiftsside. Videre kan friere flyt av kapital og produksjonsfaktorer, som i høy grad også er et globalt fenomen, medvirke til økt skattekonkurranse – spesielt hva gjelder selskaper og andre mobile produksjonsfaktorer.

Av slike grunner har de fleste land i EU/EØS de siste 20 årene valgt å redusere satsene for selskapskatt og søkt å utvide skattegrunnlaget til mindre mobile skatteobjekter – typisk indirekte skatter, miljøavgifter og boligbeskatning. Til sammen kan slike faktorer bidra til en viss indi-

⁴ Se generelt kapittel 9.3.2 og 11.3.6 om Norges tilknytning til EU-byråer.

⁵ Sveits ble inkludert i EUs trygdesamordningsregime fra 2002 som følge av en bilateral avtale om fri bevegelse av arbeidskraft.

⁶ Leibfried, S. og Pierson, P. (1995) *Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe* i Leibfried, S. og Pierson, P. (red.) *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, Brookings. Se også Ferrera, M. (2005) *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford University Press.

⁷ Se nærmere om dette i Brochmann-utvalgets rapport, NOU 2011:7 *Velferd og Migrasjon*.

rekte konvergens i strategiene for finansiering av velferdsytelsene mellom sammenliknbare land, samtidig som utveksling av ideer og læring gjennom EUs sosialpolitiske samarbeid kan bidra til gjensidig frivillig tilpasning.

Omfanget og utformingen av velferdstjenestene og offentlige sektor bestemmes i EU/EØS av medlemslandene, med visse unntak: I en del sektorer som leverer kollektive goder – slik som jernbane, telekommunikasjon, energi mv – krever EU-reglene et skille mellom de instanser som har ansvar for infrastrukturen (eks skinnegangen) og de som leverer tjenestene (eks NSB). Norge var på mange av disse feltene tidligere ute enn EU med å innføre slike regler, som beskrevet i kap.15. Tjenestedirektivet fra 2006 innebærer ingen krav om konkurranseutsetting av offentlige tjenester, men der dette skjer skal alle tilbydere fra EU/EØS behandles likt. Isolert sett kan dette – i kombinasjon med EU-reglene for offentlige anskaffelser gi incentiver for offentlige etater til å fortsette å tilby tjenestene selv («egenregi») i stedet for å sette dem ut på konkurranse. Tjenestedirektivets regler om tjenester av allmenn økonomisk karakter gjelder ikke tjenestehandel over grensene, men kun forenkling av reglene for etablering og konkurranse om oppdrag, som må skje i henhold til vertslandets regler og vilkår.

Aktiviteten og sysselsettingen i offentlig sektor har vist stabil vekst i Norge i perioden 1994–2011, spesielt innen utdanning, helse, og pleie- og omsorgssektoren. Det er dermed ingen indikasjoner på at tilpasningen til det indre markedet har bidratt til noen harmonisering av størrelsen og utformingen av offentlig sektor i Norge til noen felles EU-standard. De offentlige aktivitetene som ut fra nasjonale beslutninger er konkurranseutsatt må imidlertid innfri EUs anbudsregler, og en del av infrastruktur-tjenestene har gjennomgått betydelige omorganiseringer. Trenden i retning av økt internkonkurranse og anvendelse av New Public Management-prinsipper er således også et resultat av nasjonal politikk.

EUs regler om gjensidig godkjenning av produkter og yrkeskvalifikasjoner, samt fri bevegelse for studenter og arbeidstakere, legger også føringer for visse deler av velferdspolitikken, for eksempel ved å påvirke tilfanget av, og utgiftene til, medisiner, helsepersonell og studenter. Når andre EU/EØS-land innfører egenbetaling for høyere utdanning kan gratisprinsippet og stipendandelen i Norge komme under politisk press som følge av uforutsett økning i tilstrømmingen av studenter fra naboland i EU/EØS-området.

EUs direktiv om pasientrettigheter fra 2011 gir under visse vilkår rett til å få refusjon i tråd med hjemlandets regler for helsetjenester utført i andre EU/EØS-land. Som følge av kostnadsforskjellene vil det for Norges del primært bety at flere kan søke behandling i andre EU/EØS-land for plager som behandles billigere eller raskere der på grunn av lavere prioritet i norsk helsepolitikk. Dette kan gi økte inntekts- og rekrutteringsmuligheter for helsevesenet i disse landene, men kan også påvirke prioriteringene av knappe ressurser. Omvendt har det felles arbeidsmarkedet gitt rike land i Vest-Europa nye muligheter til å rekruttere helsepersonell fra de nye EU-landene i Øst. I likhet med andre EU/EØS-land har Norge drevet aktiv rekruttering av leger, sykepleiere og annet helsepersonell fra nye EU-land, som kan ha bidratt til at disse landene i dag sliter med knapphet på nøkkelpersonell i helsevesenet.

De senere år har EU lagt opp til tettere mellomstatlig samordning av politikken på deler av velferdsområdet hvor EU ikke har kompetanse til å pålegge medlemslandene tiltak. Selv om dette ikke er omfattet av EØS-avtalen, medvirker Norge i betydelige deler av aktivitetene, som bl.a. gjelder utvikling av kunnskap, forskning, programmer og utveksling av ideer og erfaringer på det helse- og sosialpolitiske området.

Et særtrekk ved Norge og de nordiske velferdsstatene er at de offentlige tjenestesektorene utgjør en langt høyere andel av sysselsettingen og BNP enn i andre EU- og EFTA-land. Ved siden av godt utbygde barnehagesektorer og generøse foreldrepermisjonsordninger, er dette en av hovedgrunnene til den høye kvinnesysselsettingen i de nordiske land og at forskjellen i lønns- og arbeidsvilkår mellom kvinner og menn er mindre enn i de fleste andre land i EU/EØS. Mens veksten i tjenestesektorene i de fleste land for en stor del har kommet i privat sektor, hvor slike arbeidsintensive tjenester ofte er forbundet med lav lønnsomhet, dårlig lønn og atypiske arbeidsforhold, har en betydelig del av tjenestevæksten i de nordiske land skjedd i offentlig sektor hvor organisering og avtaleforhold er godt utviklet og arbeidsvilkårene som oftest er relativt gode. Finansiert ved et internasjonalt sett bredt skattegrunnlag, innebærer den nordiske utbyggingen av offentlige tjenester at landene omfordeler en langt større del av BNP via offentlig politikk enn andre EU-land. Samtidig bidro skattereformene i 1990-årene og senere til at skatten på arbeidsinntekt nå stort sett er på linje med de fleste kontinentale land.

Etter atten års deltakelse i det indre markedet er Norge og de nordiske land, på tross av viss økning i inntektsspredningen, fortsatt kjennetegnet ved at de sosiale forskjellene både i lønnsinntekt og inntekt etter skatt og stønader er langt lavere enn i de fleste andre EU og OECD-land. Dette er sannsynligvis et resultat av samspill mellom internasjonalt sett sjenerøse velferdsytelser, en omfattende fellesektor med anstendige arbeidsforhold, et progressivt skattesystem, og videreføring av ordninger for samordning av forhandlinger.

Studier har påvist en sammenheng mellom lands økonomiske åpenhet, deres størrelse, og omfanget og innretningen av deres kollektive inntektssikringsordninger. Ifølge nyere studier er utformingen av velferdsstaten viktigere for utviklingen i ulikhet i inntekter enn både (europeisk) markedsåpning og globalisering, dels gjennom å påvirke arbeidstakernes forhandlingsstyrke i arbeidsmarkedet og dels gjennom å jevne ut inntekter via skatte- og stønadssystemet.⁸

Andre studier har pekt på at en av de viktigste forutsetningene for å redusere sosial ulikhet er å øke sysselsettingen.⁹ Gjennom å sikre hushold med lavinntekt bedre tilgang til inntektsgivende arbeid har blant annet Nederland, Spania, Sveits, Finland og Østerrike i tiåret før finanskrisen på denne måten oppnådd en klar reduksjon i inntektsulikhetene mellom hushold. Dette er også en viktig grunn til de relativt lave inntektsforskjellene mellom hushold i Norden, selv om kapitalinntektene blant de rikeste har skutt i været – ikke minst i Norge – og vedvarende tilstrømming av innvandrere fra tredjeland i bunnen av inntektspyramiden har skapt nye fordelingsutfordringer.

Økningen i forskjellene mellom husholdenes markedsinntekt er imidlertid motvirket av at reduksjonen i inntektsforskjellene fra før til etter skatt og overføringer er større i nordiske land enn i de aller fleste andre industrialiserte land. I Norge har endringene i utbytte- og formuesbeskatningen, i kombinasjon med reduserte kapitalinntekter etter finanskrisen, således bidratt til reduserte inntektsforskjeller siden 2006. Andelene hushold og personer med lavinntekt eller vedvarende lavinntekt i Norden – og dermed risiko for fattigdom, som er EUs offisielle definisjon – har også holdt seg blant de laveste i

Europa, selv om det er grunn til å anta at en del av arbeidsinnvandrerne fra Øst-Europa ikke fanges opp i slike undersøkelser.

Uavhengig av om de har vært utenfor eller innenfor EU – og om de har eller ikke har oljeinntekter – har samspillet mellom utdannings-, velferds- og arbeidslivssystemene i de nordiske land også bidratt til at de gjennomgående har høyere sosial mobilitet og mindre kjønns- og utdanningsbetingete forskjeller i yrkesdeltaking, arbeidstid og velferd enn de fleste andre europeiske land.

Norge – og i noe mindre grad de andre nordiske land – skiller seg også ut ved at en høy andel personer i arbeidsdyktig alder mottar trygd eller stønad. Norge ligger slik sett ikke bare på topp i OECD når det gjelder sysselsetting, men også med hensyn til uføretrygding og helserelatert fravær fra arbeidslivet. Delvis henger det høye sysselsettningsnivået og det høye fraværet sammen, ettersom høy yrkesdeltaking betyr at en stor andel av befolkningen har opparbeidet rett til stønad dersom man rammes av helseproblemer. Men det forklarer ikke forskjellene mellom Norge og andre land med tilsvarende sysselsettningsnivå. Siden Norge ikke skiller seg vesentlig fra andre slike vesteuropeiske land når det gjelder omstillingstakt i arbeidslivet eller tredjelandsinnvandring – og sammenliknbare land som Nederland, Danmark og Sverige har klart å snu lignende trender de senere år – er det grunn til å anta at dette har sammenheng med særtrekk ved utformingen av enkelte velferdsordninger i Norge.

Samlet sett, viser bred, internasjonal forskning at utviklingen i de nordiske velferdssystemene de siste tjue årene har svært liten sammenheng med deres endrete tilknytningsform til EU og euroen. Heller ikke blant de øvrige EU-landene kan man, slik mange fryktet i 1990-årene, spore noen tendens til harmonisering av velferdsordningene.¹⁰ Kvalifiseringen til ØMU og det etterfølgende euroregimet la føringer for budsjettpolitikken, men i mange av landene økte likevel den offentlige gjeldsgraden. En hovedutfordring for velferdspolitikken i mange EU-land de siste tjue år har – særlig i de store kjernelandene i eurosonen – vært knyttet til lav og ujevn vekst i økonomien og sysselsettingen. Lav sysselsetting og høy ledighet påvirker både inntekts- og utgiftssiden i vel-

⁸ Se Moene K. mfl. (2009) *Den skandinaviske modellen og økonomisk ulikhet*, Vedlegg 3 i NOU 09:11, *Fordelingsutvalget*.

⁹ Se Kenworthy, L. (2009) *The High Employment Route to Low Inequality*, *Challenge*, vol. 52, nr. 5; Kenworthy, L. (2008) *Jobs with Equality*, Oxford University Press.

¹⁰ Se bl.a. Tallberg, J. mfl. (2010) *Europeiseringen av Sverige. Demokratirådets rapport (2010)*, SNS Förlag; Obinger, H. mfl. (2010) *Transformations of the Welfare State. Small Countries, Big Lessons*, Oxford University Press; Palier, B. (red.) (2010), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam University Press.

ferdsstaten negativt. Samtidig har det med den felles pengepolitikken i eurosonen vært vanskelig å stimulere veksten og sysselsettingen i de store eurolandene og samtidig bremse veksten i privat gjeldsoppbygging og økonomisk overoppheting i land som Irland og Spania. Etter at statene måtte overta privat gjeld etter finanskrisen, oppstod det store statsfinansielle problem i flere av disse landene som har skapt dystre utsikter for finansieringen av velferdsordningene i årene Fremover.

Ettersom de nordiske landene etter den nordiske finanskrisen i begynnelsen av 1990-årene innførte strikte regler for finanspolitikken og stort sett har holdt seg innenfor EUs Maastrichtkriterier, står de langt bedre rustet til å takle de utfordringene som måtte oppstå på dette området i årene fremover. De skandinaviske landene vil også dra fordel av en mildere aldersbølge og høyere fertilitet enn de fleste andre EU/EØS-land.

På tross av de felles ytre rammene knyttet til det indre markedet i EU/EØS har mangfoldet av nasjonale modeller for velferdsstatens finansiering, fordelingsprinsipper og arbeidsdeling mellom statlige ordninger, yrkesforsikringer og markedsprinsipper endret seg lite. Snarere synes fortsatt mangfold å være hovedtrenden, og dette vil ventelig forsterkes av den pågående gjeldskrisen.

Samtidig har det ifølge internasjonale studier vært tendenser til at flere land, delvis gjennom inspirasjon fra mellomstatlige EU-prosesser, har søkt å trekke veksler på nordiske erfaringer med aktivisering, mer universelle minstesikringsordninger, kvalifisering, arbeidslinje og økt investering i sosial og humankapital – dvs. utdanning og ordninger som gjør det lettere å kombinere arbeid, familie og andre sosiale forpliktelser.

Et fellestrekk i alle de aldrende europeiske landene – som er blitt forsterket av finans- og gjeldskrisen – er således prioriteringen av pensjonsreformer for å fremme yrkesdeltakingen blant eldre, i tråd med reformene i Norge og de andre nordiske land det siste tiåret. Resultatene har imidlertid vært varierende.

Dette understreker at effekten av velferdspolitiske tiltak er avhengig av den økonomiske og arbeidsmarkedspolitiske sammenhengen de gjennomføres i, og at det indre markedet ikke i seg selv tvinger frem en bestemt, konvergent utvikling i nasjonal velferd og velferdspolitik. Nasjonale forskjeller i institusjoner, politikk og styrkeforhold mellom arbeidslivspartene er fortsatt, og kanskje i større grad enn før, avgjørende for utviklingen av den nasjonale velferden i et åpent, europeisk marked – så vel utenfor som innenfor EU og eurosonen.

Hvorvidt og hvordan landene vil klare å sikre bærekraften i sine velferdssystemer i en situasjon med utsikter til økonomisk uro og økt mobilitet av både arbeidstakere og velferdsmottakere betinges således i første rekke av nasjonale valg og prioriteringer i velferds, arbeidslivs – og skattepolitikken. Forutsetningene for å lykkes med slike strategier avhenger imidlertid av landenes evne til å sikre vekst i økonomien og sysselsettingen, som i mange av landene er kritisk avhengig av at EU-landene klarer å finne en robust og bærekraftig løsning på gjeldskrisen i eurosonen.

17.3 Trygderettigheter

I proposisjonen om EØS fra 1992 redegjorde regjeringen grundig for reglene for koordinering av trygderettigheter i EF/EØS, og understreket at dette sikret norske borgere som tar arbeid i andre EF/EØS-land de samme sosiale rettigheter som landets egne innbyggere.¹¹ Slike rettigheter må som hovedregel tjenes opp på lik linje med landets egne innbyggere. EØS-avtalen forplikter Norge til å gi tilsvarende rettigheter til EØS-borgere som arbeider i Norge. Det rettslige rammeverket ble tatt inn i EØS-avtalen, og i 2002 utvidet til å omfatte Sveits. Formålet er å legge til rette for fri bevegelse av arbeidstakere ved å sikre disse likebehandling i vertslandet og trygghet for at de kan bringe med seg opptjente trygderettigheter når oppholdet er over, slik at de ikke blir «fastlåst» i vertslandet.

Dette formålet ivaretas gjennom regler om sammenlegging av rettigheter opptjent i ulike EU/EØS-land, som sikrer at for eksempel nordmenn som tar oppholder i et annet EØS-land kan være trygge på at de ikke går glipp av opptjente rettigheter i Folketrygden og at de kan bringe med seg rettigheter de har opparbeidet utenlands tilbake til Norge etter avsluttet ærend. For norsk næringsliv er portabilitet, i kombinasjon med gode velferdsytelser, viktig for å fremme rekruttering av høykvalifisert arbeidskraft.

Utformingen av de nasjonale trygde- og stønadssystemene er det enkelte EU/EØS-lands ansvar. EU har ikke myndighet til å gripe inn i eller harmonisere disse. Ifølge rapporten fra Velferds- og migrasjonsutvalget (Brochmann-utvalget) i 2011 innebærer imidlertid prinsippet om likebehandling og sammenlegging «at lovgivers handlingsrom med hensyn til trygdekoordinering er forholdsvis snevert innen EØS».¹² Med

¹¹ Se St.prp. nr. 100 (1991–92), s. 258–264.

enkelte marginale unntak kan man «kun foreta endringer i trygdlovgevingen som likebehandler både personer og territorier». Den territorielle dimensjonen viser til at man har rett til å motta opptjente rettigheter uavhengig av hvor i EU/EØS man har opphold – det som i senere år er omtalt som *portabilitet* eller *eksportabilitet* av ytelser. Dette gjelder ikke sosialhjelp.

Prinsippet om ikke-diskriminering betyr også at det ikke er tillatt å forbeholde visse ytelser eller ordninger for egne statsborgere eller bestemte grupper, og at enhver endring i stønads- og trygdeordninger må omfatte alle i personkretsen – innlendinger og EØS-borgere på lik linje. Tilsvarende prinsipper er innarbeidet i en rekke internasjonale konvensjoner og et bredt spekter av bi- og multilaterale trygdeavtaler Norge har inngått med land utenfor EU/EØS.

Ved inngåelsen av EØS-avtalen var det lite debatt om trygdekoordinering. St.prp. nr. 100 slo fast at «EØS-avtalen gir de rettighetene Norge har ønsket å oppnå for norske borgere og norske næringsdrivende. Samtidig har vi trygghet for å kunne bevare og videreutvikle vårt utdanningsystem og vårt trygde- og sosialsystem slik vi ønsker» (s. 263).

I kjølvannet av den økte arbeidsinnvandringen fra nye EU-land etter 2004, samt økt eksport av trygdeytelser til nordmenn som tar opphold utenlands (ikke minst i Spania), har konsekvensene av trygdesamordningsreglene i EØS for den nasjonale velferdspolitikken kommet høyere på dagsorden. Dette er utførlig drøftet i den offentlige utredningen «Velferd og Migrasjon. Den norske modellens framtid.»¹³ Utredningen uttrykker bl.a. bekymring for at rask adgang til sjenerøse, eksporterbare kontantytelser vil kunne gi insentiver til å godta underbetalt, dårlig arbeid i Norge. Den høye verdien av slike ytelser i hjemlandet kan svekke sporene til å komme tilbake i arbeid dersom man rammes av helseproblemer eller ledighet. Det kan også bidra til at arbeidsgivere og arbeidstakere ser en felles interesse i og lettere vil akseptere kortvarige strøjobber som kan kombineres med ledighetstrygd. Slike tilpasninger vil i så fall innebære en indirekte offentlig subsidiering av virksomheter som opererer i slike markeder, som i konsekvens kan gjøre det vanskeligere å finne stabilt arbeid.

Etter EU/EØS-retten omfatter koordineringsreglene i utgangspunktet kun arbeidstakere ansatt i innenlandsk virksomhet, samt deres fami-

lier. Arbeidstakere som er utstasjonert av et utenlandsk selskap skal være tilknyttet hjemlandets trygdesystem de første 12 månedene, som vil bli endret til 24 måneder når vedtatte nye EU-regler blir implementert i EØS. Studenter, pensjonister og andre grensekryssende personer må kunne godtgjøre at de er økonomisk selvforsørgende. Men alle som er bosatt i Norge er etter folketrygdloven pliktig til å være medlem av folketrygden hvis oppholdet har vart, eller skal vare, lenger enn 12 måneder (*domicil*-prinsippet). Unntak kan innvilges ved søknad som godtgjør at søkeren er omfattet av trygdeordninger etter utenlandsk lov.

I 2010 implementerte EU en ny forordning som utvider regelverket til å omfatte flere grupper, deriblant trygdedekkede som ikke har vært yrkesaktive, visse kategorier førtidspensjonerte, og arbeidsledige selvstendig næringsdrivende, samt at utstasjonerte ikke skal omfattes av vertslandets regler før etter 24 måneder. Denne forordningen er høsten 2011 ennå ikke tatt inn i EØS-avtalen, bl.a. fordi sentrale EU-land har vært svært motvillige til å påta seg slike ekstraforpliktelser i forhold til land utenfor EU, men vil trolig være tatt inn i EØS-avtalen om ikke lenge. I 2003 utvidet EU koordineringsreglene til å gjelde lovlig bosatte tredjelandsborgere, men disse reglene ble ikke ansett som EØS-relevante (fordi de gjaldt innvandring fra tredjeland) og ble derfor ikke tatt inn i avtalen.

Problemstillingene som ble reist i utredningen fra Velferd- og migrasjonsutvalget er ikke nye i norsk sammenheng. Selv om proposisjonen om EØS fra 1992 la til grunn – og fikk rett i – at mobiliteten til Norge etter 1994 ville bli liten, pekte den på at EU-rettens terskel for å bli definert som arbeidstaker og dermed ha rett til velferdsytelser i vertslandet er meget lav. Foran EU-utvidelsen i 2004 ble utsiktene til såkalt «sosial turisme» derfor analysert i en rapport til Kommunal- og regionaldepartementet. Med henvisning til analyser fra Sverige og andre EU-land pekte rapporten bl.a. på at «[S]elv om jobben ikke er tilstrekkelig til å leve av, kan man bli regnet som arbeidstaker. På grunnlag av det vil man kunne få fulle sosiale og økonomiske rettigheter i det norske samfunnet. De liberale reglene for familiegjening for arbeidstakere fra EU/EØS-land kan også føre til utilsiktede belastninger på en del velferdsordninger.»¹⁴

¹² NOU 2011: 7, s. 116.

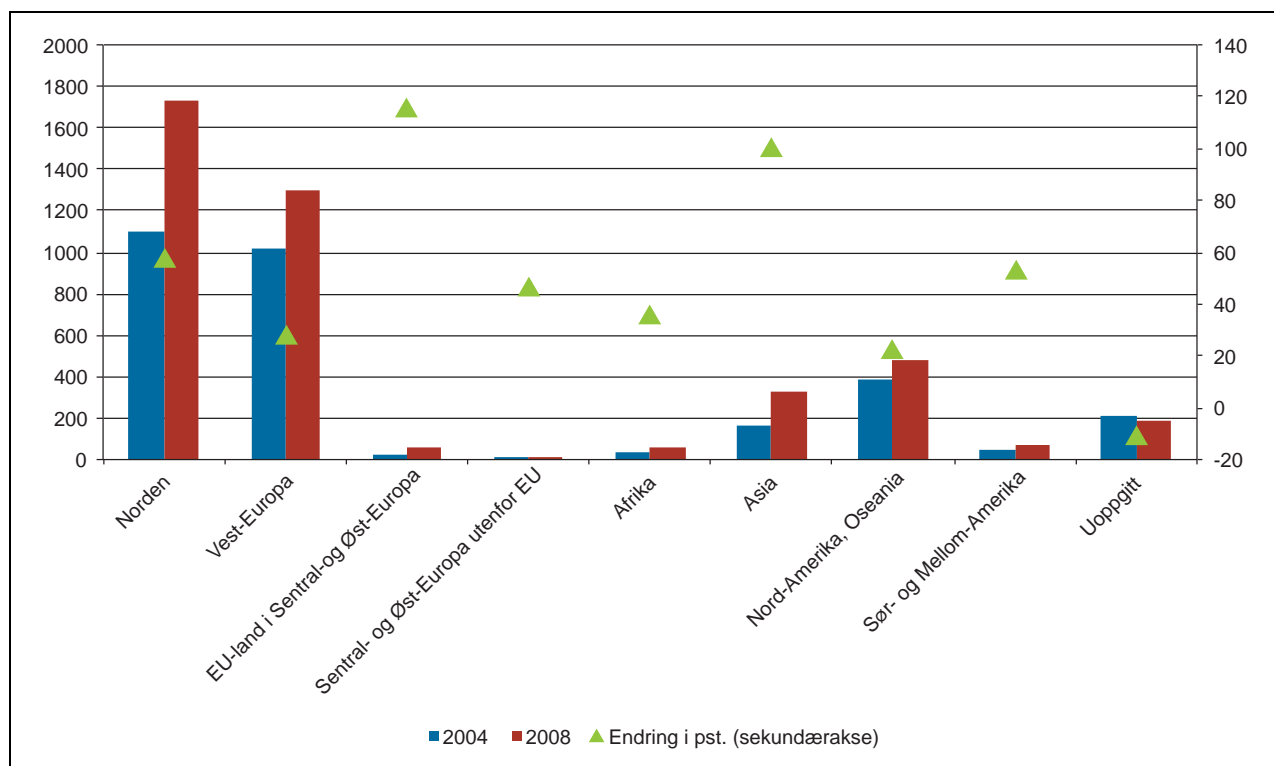
¹³ NOU 2011: 7.

¹⁴ Kommunal- og Regionaldepartementet (2003) *EU-utvidelsen, arbeidstakere og velferdsordninger*. Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe.

Tabell 17.1 Oversikt over hovedregler for utvalgte velferdsordninger i EØS. Øvrige adgangskriterier og ytelser er som for innlendinger.

	Krav til botid/trygdetid	Oppfylging av inngangsvilkår/sammenlegging av tid i Norge og andre EØS-land	Kan utbetales i andre EØS-land
Dagpenger	Nei, bare krav til tidligere inntekt i foregående kalenderår	Fulltidsarbeid i 16 uker siste kalenderår, eller 32 uker tre siste kalenderår. Må ha arbeidet i Norge minst 8 av 12 uker.	I inntil 3 mnd., gitt at mottakeren har vært tilmeldt NAV som reell arbeidssøker i minst 4 uker og melder seg som arbeidssøker i ankomstlandet innen 7 dager
Sykepenger	Nei, men må ha vært i arbeid i minst fire uker	Fire ukers arbeid kan opptjenes i annet EØS-land, men krav om minst en dags arbeid i Norge	Ja, men i prinsippet samme krav til oppfølging som når mottakeren oppholder seg i Norge
Arbeidsavklaringspenger	Medlem i trygden (FT) minst tre år, eller i ett år rett før og i denne perioden i stand til å utføre ordinært arbeid	Kravet om forutgående medlemskap kan oppfylles ved sammenlegging av perioder i Norge og andre EØS-land.	Ja, men i prinsippet samme krav til oppfølging som når mottakeren oppholder seg i Norge
Uførepensjon	Medl. i FT minst tre år. Unntak for pers. u. 26 år, og pers. som vært medlem etter fylte 16, unntatt maks 5 år.	Minstekravet til trygdetid kan oppfylles i andre EØS-land, men må ha minst ett poengår i Norge. EØS' minstegaranti gjelder.	Ja
Alderspensjon	Medl. i FT minst tre år. Fullt minstepensjonsnivå kun til personer med minst 40 års trygdetid.	Minstekravet til trygdetid kan oppfylles i andre EØS-land, men må ha minst ett poengår i Norge. EØS' minstegaranti gjelder.	Ja
Foreldrepenger	Må ha vært i arbeid i minst seks av de siste ti måneder	Kravet om yrkesaktivitet kan oppfylles gjennom arbeid i annet EØS-land, men krav om minst en dags arbeid i Norge.	Ja
Engangsstønad	Nei, men må være medlem i folketrygden		Ja, hvis mottakeren er medlem i folketrygden
Overgangsstønad	Medlem av trygden i minst tre år.	Nei	I utgangspunktet nei, men unntak for opphold u. 6 mnd og opphold som skyldes arbeid for norsk arbeidsgiver

Kilde: Tabell 6.1 i NOU 2011: 7 (bearbeidet og forenklet for Utvalget).



Figur 17.1 Utgifter til utbetalinger fra NAV Internasjonalt, 2004 og 2008, etter utbetalingsregion. Endringer i perioden i prosent. Millioner kroner, nominelle verdier.

Kilde: NOU 2011:7, figur 10.4.

Det ble tatt hensyn til ved utformingen av overgangsordningene for arbeidsinnvandring som Bondevik-II-regjeringen foreslo for Stortinget i mars 2004.¹⁵ Ved siden av krav om heltids arbeid til gjengs norsk lønn – som skulle sikre selvforsørgelse og motvirke «sosial dumping» og press på trygdesystemet, som det het – ble det innført restriksjoner som betød at man først fikk rett til ledighetstrygd etter ett års arbeid i Norge. Overgangsordningene ble faset ut i mai 2009, unntatt for Romania og Bulgaria, og ble etterfulgt av en rask stigning i ledigheten i kjølvannet av finanskrisen.

Som det fremgår av tabell 17.1 betyr EU/EØS-reglene at man ikke trenger å ha arbeidet særlig lenge i Norge for å utløse rettigheter til bl.a. dagpenger, sykepenger, foreldrepenger (barnetrygd/kontantstøtte) og arbeidsavklaringspenger. For mer langvarige, inntektsrelaterte ytelser og pensjoner gjør opptjeningsreglene at det kreves lengre bo- og arbeidstid og at ytelsene ofte vil bli beskjedne. Regimet for fri bevegelse, likebehandling og trygdekoordinering i EØS innebærer likevel en markant utvidelse av velferdsstatens rekkevidde og krets av potensielle rettighetshavere.

Utredningen fra Velferds- og migrasjonsutvalget viser således til at velferdsstaten ble utbygd i en periode med adskillig mindre bevegelser over grensene og at redusert kontroll med adgangen til velferdsordningene kan reise nye problemstillinger når det gjelder velferdsstatens utforming, incentiver, tillitt og legitimitet i befolkningen i fremtiden. Samtidig understreker utvalget at velferdseksporten samlet sett er beskjeden – om lag 4 milliarder i 2008, av et trygdebudsjett på over 350 milliarder. Også det samlede uttaket av velferdsytelser blant arbeidsinnvandrere fra nye EU-land er begrenset, men har siden 2009 vært raskt stigende dels som følge av økt ledighet blant arbeidsinnvandrere i Norge, dels som følge av økning i eksporten av velferdsytelser arbeidsinnvandrere har opptjent rett til samme måte som norske arbeidstakere. Dette bør ses i forhold til at de om lag 100.000 arbeidsinnvandrere har bidratt til verdiskaping i Norge av en helt annen størrelsesorden. Når det gjelder velferdseksporten er det videre grunn til å minne om at brorparten går til pensjonister bosatt i Norden og Vest-Europa – spesielt Spania – og en mindre del til Amerika og Asia.

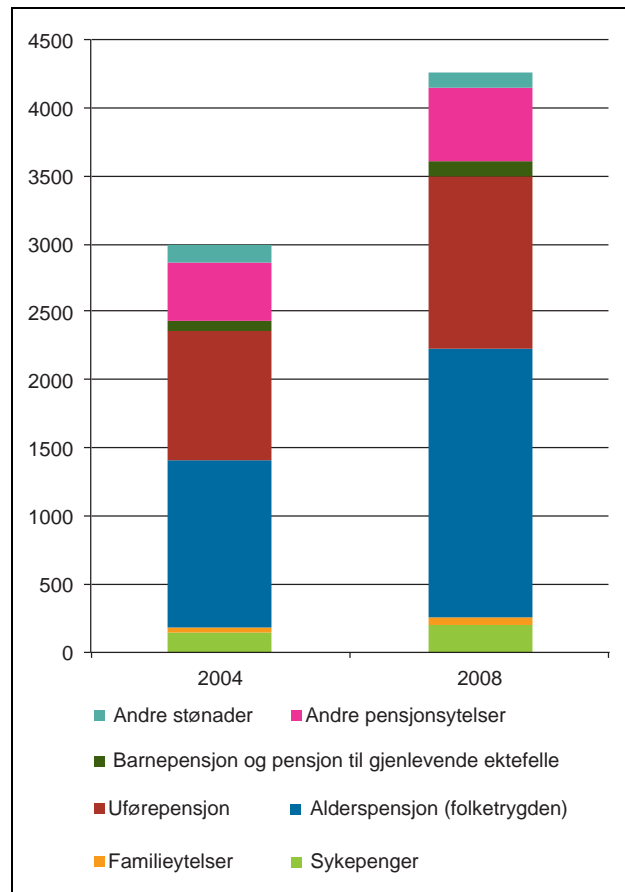
Veksten i overføringene er sterkest til nye EU-land (120 prosent i perioden 2004–8). Ifølge Vel-

¹⁵ Ot.prp. nr. 44 (2003–2004).

ferds- og Migrasjonsutredningen tilsvarende norsk kontantstøtte for ett barn i ett år 53 prosent av en gjennomsnittlig årsinntekt i Polen, barnetrygd tilsvarende 15 prosent, mens en norsk minstepensjon utgjør nesten to årslønner.¹⁶ I 2008 utgjorde overføringene til nye EU-land likevel ikke mer enn 50 millioner, opp fra 20 millioner i 2004. Dette tilsvarte 1,2 prosent av NAV Internasjonals samlede overføringer, hvorav 19 millioner i 2008 gikk til alderspensjon og 10 millioner til sykepenger i nye EU-land. Av den samlede eksporten av kontantstøtte gikk 52 prosent til nye EU-land, men dette omfattet ikke mer enn 350 familier og utgjorde 1 av prosent de totale kontantstøtteutbetalingene. Antallet dagpengemottakere i nye EU-land utgjorde 596 personer i 2009. Antallet registrert ledige østeuropeere i Norge passerte imidlertid 6000 personer (10 prosent) ved inngangen til 2011. Det var to-tre ganger så høyt som i den øvrige befolkningen, men nivået har siden sunket betydelig.

Selv om arbeidsinnvandrerne hittil har mottatt en liten andel av velferdsytelsene, viser Velferds- og Migrasjonsutvalget til at utsiktene til varig, høy arbeidsinnvandring gjør det viktig å legge til rette for at de kan bli stående i jobb og ikke skyves ut av arbeidslivet og over i velferdssystemet, slik det skjedde med en høy andel av fremmedarbeiderne fra 1970-tallet.¹⁷ Den internasjonalt høye verdien av norske trygder og stønader representerer i så måte en utfordring, dels ved at incentivene til å søke arbeid i hjemlandet kan bli svekket blant personer som har mistet jobben, dels ved at ytelsene i en del tilfelle kan overstige det lønnsnivået mange av arbeidsinnvandrerne tilbys i Norge, og dels ved at aksept av marginalt, underbetalt arbeid kan kombineres med, eller tjene som inngangsbillett til, ledighetstrygd og andre stønadsytelser.

For å motvirke slike utilsiktede virkninger foreslo Velferds- og Migrasjonsutvalget en tosidig strategi for å styrke velferdsstatens bærekraft i det åpne EØS-arbeidsmarkedet: 1) Å motvirke fremvekst av et lavlønnsmarked for arbeidsinnvandrere – og dermed økt risiko for stønadsavhengighet¹⁸ og 2) økt vekt på aktivisering og kvalifisering, samt en vridning i velferdsordningene fra kontantytelser mot tjenester og ytelser som er stedbundne/ikke kan eksporteres. I lys av de utfordringene velferdsstaten står foran som følge



Figur 17.2 Eksport av stønader til EU-land i Sentral- og Øst-Europa, 2004 og 2008. Stønadsbeløp i millioner kroner. Nominelle verdier.

Kilde: NOU 2011: 7, figur 10.3.

av befolkningsaldring og stagnerende arbeidsstyrke de kommende tiår, kan økt arbeidsinnvandring fra EU/EØS utvilsomt være et verdifullt bidrag, men dersom resultatet blir økt marginalisering og frafall fra arbeidslivet vil den forsterke utfordringene.

Gitt de begrensningene i handlingsrommet som følger av EØS-avtalens trygdekoordineringsregler, er alternativet til den strategien som anbefales i Velferds- og Migrasjonsutvalgets utredning, å stramme inn velferdsordningene for alle. Det kan skje enten ved å redusere ytelsesnivåene eller ved å øke kravene til opptjeningstid og bidrag. Et slikt scenario vil skape et mer lagdelt, differensiert velferdssystem, enten ved å utvikle et felles minimumssystem der de bedrestilte vil skaffe seg private tilleggsetelser (slik man har sett i England), eller ved å gå i retning av et system etter kontinentalt mønster (Bismarck) bygd på forsikringsprinsipper og statusbevaring for de som har opparbeidet fulle rettigheter, supplert av et

¹⁶ NOU 2011:7, s. 247, Tabell 10.3.

¹⁷ Se Bratsberg, B. mfl. (2011) *Yrkesdeltaking på lang sikt blant ulike innvandregrupper i Norge*. rapport 1/2011 Frischsenteret.

¹⁸ Jf. NOU 2011:7, kapittel 16.6.

Boks 17.1 ESA-gransking av norske velferdsytelser 2011

I 2011 har ESA gransket to saker som gjaldt kriteriene for norske velferdsytelser.

For det første tok ESA 30. juni 2011 opp Norges regler om trygdekoordinering ved utformingen av vilkår for ledighetstrygd, der det er krav om arbeid i Norge 8 av 12 siste uker. ESA kom til at dette var et brudd på EØS-reglene. Ifølge ESA gjør EØS-avtalen det klart at man ikke kan sette krav til hvor lenge en person har hatt arbeid i Norge eller Island for å regne med de oppsparte rettighetene personen har med seg fra andre EØS-land. Likevel krever norsk lov at en utenlandsk arbeider må ha jobbet fulltid i åtte av de siste tolv ukene før han eller hun blir arbeidsledig, for at EØS-rettighetene skal regnes med. Island har en lignende regel. Både Island og Norge har hevdet at reglene er ment å hindre trygdesvindler. Norge godtok dette, og endret reglene, slik at arbeidsinnvandrere som innfrir kravene til arbeid i hjemlandet får lik rett til ledighetstrygd fra dag en.

Den andre saken gjaldt norske regler for barnetrygd. ESA mente at Norge måtte fjerne en begrensning på utbetaling av barnetrygd til foreldre hvor én av dem arbeider i Norge, mens barnet bor med den andre i en annen EØS-stat. Problemet oppstår altså når en forelder bosatt i Norge er separert (faktisk eller ved skilsmisse) fra resten av familien. ESA kom til at norske regler var i strid med EØS-reglene i en grunnlagt uttalelse om dette 7. juli 2011. I denne saken har Norge høsten 2011 varslet at man ikke er enig, og ikke ser behov for endring av reglene. Begrunnelsen er blant annet at heller ikke norske foreldre som ikke har felles bopel med barnet får slik støtte. Norge vil altså hevde at de norske reglene bygger på likebehandling. Det er nå opp til ESA om man skal bringe saken inn for EFTA-domstolen til prøving.

restriktivt minstesikringssystem (slik man har sett i Tyskland de senere år).

17.4 Helsetjenester

17.4.1 Forutsetninger og utvikling på helseområdet i EU/EØS

Helsepolitikk har tradisjonelt vært betraktet som et nasjonalt anliggende hvor EUs rolle har vært av begrenset betydning. Området har imidlertid blitt viktigere i EU-sammenheng i de senere år. EUs regelverk og samarbeid påvirker i dag på flere forskjellige måter, både direkte og indirekte, medlemslandenes helsepolitikk. Gjennom EØS-avtalen er Norge en del av dette. Selv om EUs rolle innenfor helseområdet er vesentlig utvidet siden EØS-avtalen ble inngått, er organisering og levering av helsetjenester fortsatt et nasjonalt ansvar og nasjonale myndigheter står fritt til å bestemme nivå og utforming på nasjonale helsetilbud.

Da EØS-avtalen ble forhandlet tidlig på 1990-tallet var det i liten grad utviklet felles politikk og samarbeid på helseområdet i EU. Sosialpolitikk ble i EØS-avtalen listet opp som en av samarbeidsområdene utenfor de fire friheter, men helsepolitikk som sådan ble ikke behandlet.¹⁹ I St.prp. nr. 100 (1991–1992) slås det fast at generell helse- og

sosialpolitikk er medlemslandenes ansvar. Det var likevel på det rene at flere bestemmelser i EØS-avtalen knyttet til den frie bevegelse ville være av betydning for helsesektoren. Det gjaldt særlig bestemmelser på trygdeområdet, regler for gjensidig godkjenning av yrkeskompetanse for helsepersonell og harmonisering av regelverk for godkjenning av legemidler.

EØS-avtalens regler på trygdeområdet samsvarende fullt ut med regelverket i EU, og gir EØS-borgere som tar arbeid i et annet EØS-land de samme sosiale rettigheter som landets borgere. Utgifter til sykehjelp og andre sosiale ytelser skal som hovedregel dekkes av landet hvor vedkommende arbeider og opptjener sine trygderettigheter. Reglene omfatter alle yrkesaktive (arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende) og deres familiemedlemmer, unntatt utstasjonerte som faller under hjemlandets system de første 12 måneder.²⁰ For pensjonister, studenter og andre ikke-yrkesaktive kreves det syketrygdekning fra landet de kommer fra. I St.prp. nr. 100 fra

¹⁹ Samarbeidet innenfor folkehelse er senere tatt inn under EØS-avtalens protokoll 31.16.

²⁰ Ektefelle og barn har rett på å få dekket sine utgifter av trygden i landet hvor forsørgeren arbeider selv om de selv ikke er bosatt i dette landet.

1992 ble det lagt til grunn at nasjonale trygdeytelser kan opprettholdes uendret så fremt de ikke forskjellsbehandler etter nasjonalitet. EØS-avtalen erstattet i stor grad tidligere bilaterale og multilaterale avtaler som Norge hadde før 1992 på trygdeområdet.

EU/EØS-reglene om gjensidig godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjoner omfatter en rekke yrkesgrupper innenfor helsesektoren: leger, tannleger, jordmødre, sykepleiere, psykologer, fysioterapeuter, ortopediingeniører, ergoterapeuter, radiografer, vernepleiere, bioingeniører, optikere, kiropraktorer og farmasøyter. Kjernen i regelverket er at godkjenning for utøvelse av et yrke i et EØS-land skal gi tilsvarende godkjenning, etter søknad, i øvrige EØS-land, uten at det stilles krav om ytterligere kunnskaper. Krav på godkjenning av utdanning og yrkeskvalifikasjon gir imidlertid ikke noen rett til ansettelse og en arbeidsgiver har i henhold til reglene anledning til å stille ytterligere krav, f. eks. om kjennskap til språk og nasjonale regler. En norsk arbeidsgiver har også mulighet til å favorisere søkere med norsk utdanning dersom dette anses som mest kvalifiserende for den aktuelle stilling. Som en følge av EØS-avtalen ble det innført nye særskilte opplæringskrav til allmennpraktiserende leger.

Legemidler er et annet viktig område som er regulert i EU/EØS-retten. Allerede ved inngåelsen av EØS-avtalen i 1992 forelå det her et omfattende regelverk om produksjon, omsetning, registrering og kontroll. EU-regelverket var under rask utvikling, og man var i ferd med å etablere et felles system for godkjenning av legemidler. EUs retningslinjer var i stor grad sammenfallende med norske (og nordiske) retningslinjer og disse ble tatt inn i norsk lov gjennom EØS-avtalen. På ett punkt var det en viss forskjell. Mens man i EU godkjente nye legemidler basert på kriterier knyttet til kvalitet, effekt og sikkerhet, hadde man i Norge inntil 1992 i tillegg et behovskriterium. Behovskravet innebar at produsenter skulle kunne godtgjøre at et nytt preparat ikke bare var jevn godt med eksisterende legemidler, men at det også var bedre enn disse. Hensikten med kravet var å holde utvalget av godkjente legemidler på et oversiktelig nivå. Norge og Island var alene i Europa om et slikt behovskrav, og det ble fjernet som en følge av EØS-avtalen.

Inntil 1992 var det i Norge et offentlig monopol på import og videresalg av legemidler, som ble ivaretatt av Norsk Medisinaldepot (NMD) som den gang var en offentlig etat.²¹ Dette var en restriksjon etter EU/EØS-retten, og i motsetning til Vinmonopolet kom regjeringen til at ordningen

ikke lenger var egnet og nødvendig for å oppnå helse- og sosialpolitiske hensyn, som kunne ivaretas minst like godt gjennom lovgivning og tilsyn. Norge var på dette tidspunkt det eneste land i Vest-Europa som fortsatt hadde offentlig enerett på import og videresalg av legemidler og avviklingen av monoopolet hadde bred oppslutning politisk og faglig,²² med unntak av SV og Senterpartiet som gikk imot avviklingen fordi de mente at NMD var et viktig helsepolitisk virkemiddel.

Gjennom perioden 1992–2011 har det vært en omfattende utvikling i EUs politikk på helseområdet. For det første er regelverket for det indre marked utviklet også på områder av betydning for helsepolitikken, både gjennom ny lovgivning og rettspraksis fra EU-domstolen. På denne måten er det utformet EU-regler av betydning blant annet for pasienters rettigheter ved grensekryssende helsetjenester, legemidler, kosmetikk, medisinsk utstyr, blod/celler/vev og organer. Disse reglene er EØS-relevante og er løpende tatt inn i avtalen.

Med Maastrichtavtalen fra 1992 fikk EU også traktathjemmel for å koordinere samarbeid på helseområdet. Den såkalte folkehelseartikkelen (nå TEUF artikkel 168) legger opp til at fellesskapet skal bidra til samarbeid i folkehelses spørsmål medlemslandene imellom, og ellers støtte opp under medlemslandenes nasjonale helsepolitikk. Videre forplikter EU seg til å ta hensyn til beskyttelse av folkehelsen i all sin politikk og i alle sine aktiviteter. Med utgangspunkt i den nye hjemmelen har EU opprettet flere programmer som blant annet Folkehelseprogrammet og Narkotikaprogrammet og det er samtidig etablert flere EU-byråer, nettverk og en rekke flere felles tiltak. EUs arbeid på helseområdet har også søkt å møte en rekke felleseuropeiske helseutfordringer som blant annet aids, narkotika, kreft. Bestemmelsen om folkehelse kom for sent til å bli tatt inn i EØS-avtalens hoveddel, men dette har hatt beskjeden praktisk betydning siden Norge og de andre EFTA-statene i praksis likevel aktivt har søkt tilknytning til disse delene av EU-samarbeidet.

Omfanget og betydningen av EUs regelverk på mat og veterinærfeltet har også økt betraktelig i perioden 1992–2011. EUs engasjement når det

²¹ Se ovenfor kapittel 15. NMD ble i noen år etter 1992 videreført som et statlig eid selskap (uten enerett), men ble senere solgt ut, og eies i dag av det internasjonale Celsio-konsernet. Navnet er beholdt, og NMD AS er i dag Norges største legemiddelgrossist, med omtrent halvparten av markedet, og har samtidig en viktig posisjon i detaljhandelen gjennom apotekkjedene Vitus Apotek og Ditt Apotek.

²² Se Moen, K. (1997) *Fra monopol til konkurranse. EØS, norsk legemiddelpolitikk og Norsk medisinaldepot*, Hovedfagsoppgave i statsvitenskap UiO/Arena.

gjelder mattrygghet har vært en viktig årsak til at helsespørsmål i økende grad har blitt bragt inn på den politiske dagsorden i EU. Norge sluttet seg til dette gjennom den såkalte veterinæravtalen fra 1998, som gjorde hele dette feltet til en del av EØS-avtalen, som nærmere beskrevet nedenfor i kapittel 21.

17.4.2 Norsk tilknytning til EUs helsepolitikk og -regler

Norge har gjennom EØS-avtalen knyttet seg tett opp mot den helserelevante politikken på EU-nivå. Norge har innført det aller meste av EUs rettsakter på området og deltar i dag i en lang rekke EU-programmer, byråer og felles initiativer.

Regler om koordinering av trygdeordninger og pasientmobilitet har lenge vært av sentral betydning i EU-retten, og dette er videre utviklet i den senere tid. Blant annet er reglene om rett til helsetjenester ved arbeid i EØS siden 1990-tallet blitt forenklet og videreutviklet. Det Europeiske helsetrygdkortet gir i dag i tillegg medlemmer av den norske folketrygden rett til helsehjelp ved midlertidig opphold i andre EØS-land (og Sveits). Grunnprinsippene i EØS/EU-regelverket er når det gjelder trygd og helsehjelp i EØS er imidlertid ikke vesentlig endret på dette punkt, og det er fortsatt ikke tale om en harmonisering av nasjonale ordninger.

Pasientrettigheter

Av mer dyptgripende karakter er endringene i *pasientrettigheter* ved såkalte grensekryssende helsetjenester, som vil si når en pasient reiser til utlandet med hensikt å motta medisinsk behand-

ling. Opprinnelig foreslo Kommissjonen tidlig på 2000-tallet å ta helsetjenester inn i utkastet til et generelt tjenstedirektiv, som ville åpnet for et større grensekryssende marked på dette området. Et flertall av EU-statene gikk imidlertid imot dette, og resultatet var at helsetjenester ikke er omfattet av tjenstedirektivet av 2006. I stedet kom det opp en serie saker for EU-domstolen utover på 2000-tallet, der domstolen i noen grad ga pasienter økte rettigheter til å søke helsetjenester i andre EU/EØS-land, og på nærmere bestemte vilkår i noen grad også et krav på å få refundert utgifter til dette fra sin hjemstat.

Norske myndigheter var tidlig ute med å fange opp denne utviklingen, og endret norsk lov og praksis i henhold til den allerede på midten av 2000-tallet. Da en tilsvarende sak kom opp for norske domstoler i 2006 og ble forelagt EFTA-domstolen til rådgivende uttalelse, var resultatet følgende i 2008 at staten i all hovedsak vant frem, uten at det var behov for ytterligere endringer.²³

I en del EU-stater ledet EU-domstolens rettspraksis på området til mer debatt, og til et ønske om å regulere dette feltet gjennom et direktiv, for på den måten å ta tilbake politisk kontroll over et viktig og sensitivt saksområde. Etter tre års harde forhandlinger ble det såkalte pasientrettighetsdirektivet vedtatt i mars 2011, med frist for gjennomføring til 2013. Direktivet presiserer og innskrenker EU-rettens anvendelse for grensekryssende helsetjenester. Medlemslandene har i forhandlingene fått gjennomslag for en rekke endringer og pasientdirektivet kan tolkes som en repolisering av området etter at utviklingen i lengre tid har vært preget av EU-domstolens tolkninger.

Hovedprinsippet i direktivet er at pasienter kan velge å benytte seg av helsetjenester i en annen medlemsstat som de ville hatt rett til i hjemlandet, og på visse vilkår få refundert utgiftene, inntil det en tilsvarende behandling ville kostet i hjemlandet.²⁴ Samtidig er ikke medlemslandene forpliktet til å bygge ut egen kapasitet for å møte behov fra utenlandske pasienter. Direktivet rører heller ikke ved medlemslandenes rett til fritt å bestemme hvilke helsetjenester som skal tilbys under nasjonale trygderegler. For å ha en viss oversikt og kontroll med strømmen av pasienter

Boks 17.2 Områder med EU/EØS-regulering innenfor helsefeltet

- Mattrygghet
- Trygdekoordinering
- Pasientrettigheter ved grensekryssende helsetjenester
- Gjensidig godkjenning av helsepersonell
- Legemidler
- Medisinsk utstyr
- Blod/celler/vev/organer
- Kosmetikk
- Alkohol
- Tobakk

²³ Saken ble oversendt fra Borgarting lagmannsrett til EFTA-domstolen, som i desember 2008 avga en omfattende rådgivende uttalelse – se sak E-11/07 og E-1/08. Uttalelsen var i hovedsak i tråd med den tolkningen av EU/EØS-retten som norske myndigheter allerede hadde lagt til grunn.

²⁴ Reise- og oppholdsutgifter i forbindelse med behandling i utlandet refunderes ikke.

til utlandet kan nasjonale helsemyndigheter i visse tilfeller stille krav om forhåndsgodkjenning. Godkjenning trenger ikke innvilges dersom den aktuelle behandling kan gis i hjemlandet innen en medisinsk forsvarlig frist. Medlemsstatene står relativt fritt i gjennomføringen av direktivet. Direktivet stiller imidlertid krav om at alle land etablerer nasjonale kontaktpunkter som skal gi pasienter mulighet til å foreta informerte valg. Det inneholder også et kapittel om samarbeid mellom nasjonale helsetjenester som går utover de nasjonale kontaktpunkter.

Pasientrettighetsdirektivet er hjemlet i indre markedsbestemmelser og er derfor vurdert som EØS-relevant. Norske myndigheter har imidlertid allerede i all hovedsak tilpasset norsk lov og praksis til utviklingen i EU/EØS, og det er derfor ikke ventet at selve gjennomføringen av direktivet vil medføre større endringer.²⁵

Det er ikke forventet at pasientmobiliteten i Europa vil øke dramatisk som en følge av direktivet, i hvert fall ikke i den nærmeste fremtid. Språkbarrierer og pasienters behov for kjente omgivelser og nærhet til pårørende i forbindelse med sykehjelp trekkes frem som viktige begrensninger. Nasjonale erfaringer med fritt sykehusvalg tilsier heller ikke at mulighetene for behandling i utlandet vil bli anvendt i særlig stort omfang.

Ettersom det norske kostnadsnivået er relativt høyt, og refusjon gis på bakgrunn av beregnet behandlingstkostnad i forsikringsstaten, er det lite som tyder på at man vil få en stor pasienttilstrømning til Norge. Derimot kan pasienter som må vente lenge på behandling i Norge med det nye direktivet foreta behandling i utlandet og få sine utgifter refundert av den norske folketrygden. Pasienter som reiser til utlandet for å benytte seg av behandlingstilbud som ikke tilbys i Norge vil imidlertid ikke ha rett til refusjon. Det synes å være få sterke motforestillinger mot det nye pasientrettighetsdirektivet innenfor helsesektoren og forvaltningen. Regelverket oppfattes imidlertid som komplekst og krevende. Enkelte har også uttrykt bekymring for økt risiko for spredning av sykehusinfeksjoner ved økt pasientmobilitet.

Legemidler

Et annet viktig felt hvor det har vært stor utvikling i EU/EØS er reguleringen av legemidler, der det blant annet er regler om omsetning, markedsføring og ikke minst godkjenning av nye legemidler. Dette regelverket er EØS-relevant og i sin helhet inntatt i avtalen. Den praktiske forvaltningen av reglene i Norge gjøres i stor grad av Statens legemiddelverk, som er en av de ytre etater som er mest involvert i EU/EØS-arbeid, og aktivt deltar i et meget omfattende legemiddelsamarbeid i en lang rekke komiteer og arbeidsgrupper under Kommisjonen. Etter initiativ fra Legemiddelverket har Norge også flere ganger intervenert i rettssaker for EU-domstolen på dette området, blant annet til støtte for danske legemiddelmyndigheter.

Siden 1995 har godkjenning av nye legemidler blitt gjort i samarbeid mellom EUs medlemsland med utgangspunkt i et felles legemiddelregelverk. Norge har siden 2000 deltatt i dette samarbeidet. Markedsføringstillatelse for legemidler blir i dag i økende grad gitt etter en såkalt sentral prosedyre hvor søknaden vurderes av Det europeiske byrå for legemiddelvurdering (EMA) i London. EMAs anbefaling blir så oversendt Kommisjonen som tar den endelige avgjørelsen. Godkjenning etter den sentraliserte prosedyren gir markedsføringstillatelse i hele EØS-området. Norge deltar i EMAs komiteer og arbeidsgrupper og kan utpekes som rapportørland i forbindelse med utredning av nye legemidler. Norske eksperter har imidlertid ikke stemmerett i EMAs organer, herunder byråets styre, og norske myndigheter er i liten grad involvert i den mer langsiktige utviklingen av det europeiske legemiddelregimet.

EU-lovgivningen griper ikke inn i nasjonale myndigheters ordninger for prising og refusjon av utgifter til legemidler, men det såkalte transparensdirektivet fra 1989 stiller enkelte krav til blant annet begrunnelse og objektive og verifiserbare kriterier.

Medisinsk utstyr, organer m.m.

Medisinsk utstyr er omfattet av harmoniserte og til dels detaljerte felles kvalitets- og sikkerhetskrav i EU/EØS. Utstyr som oppfyller kravene, og som er godkjent for bruk i et EU/EØS-land, påføres CE-merket og kan derved fritt omsettes og markedsføres i hele EØS. Også kosmetikk og kroppspleieprodukter er omfattet av EU-regulering som gjennom EØS-avtalen er tatt inn i norsk lov.

²⁵ Et utkast til direktivet ble sendt ut på høring i Norge allerede i 2008, og det kom en rekke innspill, som er lagt ut på hjemmesidene til Helse- og omsorgsdepartementet. Helseministeren informerte Stortingets Europautvalg om arbeidet med direktivet senest under møte i september 2011 og referat ligger på Stortingets hjemmesider.

Omgang med spisse nåler og andre skarpe gjenstander er en vanlig og alvorlig risikofaktor for helsepersonell i Europa. På denne bakgrunn har partene i arbeidslivet på europeisk nivå fremforhandlet en rammeavtale om forbygging av stikkskader som ble vedtatt i form av et EU-direktiv fra 2010. Rammeavtalen, som dermed er gjort bindende i hele EØS, omfatter en strategi for risikovurdering, forbygging, opplæring og oppfølging.

I de senere år har EU gjennom en rekke direktiver også søkt å harmonisere medlemslandenes regelverk vedrørende humant blod, celler, vev. Direktivene stiller krav til kvaliteten og sikkerheten ved tapping, testing, behandling, oppbevaring og distribusjon av humant blod og blodkomponenter og humane celler og vev. Direktivene er innlemmet i EØS-avtalen og er gjennomført i norsk lov gjennom nye forskrifter. Flere supplerende direktiver på området er for tiden under utarbeidelse, herunder et direktivforslag om bruk og fremstilling av celler og vev til farmasøytiske og andre industrielle formål. EU vedtok i 2010 også et direktiv om kvalitets- og sikkerhetsstandarder ved organdonasjon og transplantasjon, som er vurdert EØS-relevant, men foreløpig ikke tatt inn i avtalen.

Gjensidig godkjenning av helsepersonell

Reglene om gjensidig godkjenning av helsepersonell i EØS er ikke vesentlig endret siden EØS-avtalen ble inngått i 1992,²⁶ men har gjennom årene fått gradvis større gjennomslag, og er i dag av stor praktisk betydning for norsk helsesektor. For det første har EU/EØS-reglene gjort det enklere for helsepersonell fra andre EU/EØS-land å komme til Norge for å søke arbeid. For det andre har reglene om godkjenning av eksamen fra andre land ført til at norske studenter i stort antall har søkt medisinsk og helsefaglig utdanning i utlandet, som de så har bragt med seg tilbake til Norge.

Norsk helsevesen har i de senere år i økende grad blitt avhengig av utenlandsk arbeidskraft. En ikke ubetydelig del av arbeidstakerne i norsk helsevesen kommer i dag fra andre EØS-land. Av totalt 18299 helsepersonell som ble gitt lisens eller autorisasjon for å arbeide i Norge i 2010 var 10476 utdannet i Norge, 4050 i Norden, 2076 i øvrige EØS-land og 1695 i tredjeland. Antallet helseper-

sonell utdannet i Norge og Norden har i de senere år sunket noe, mens det har vært betydelig vekst i helsepersonell utdannet i øvrige EØS-land og tredjeland.²⁷

Nordmenn utdannet i utlandet inngår i kategorien EØS og norske studenter har i stort omfang benyttet seg av muligheten til å ta «EØS-godkjente» medisinstudier i EU støttet av Lånekassen. I utdanningsåret 2008–2009 var det ifølge Lånekassen 2354 nordmenn som studerte medisin i EU-land, de fleste i Sentral-Europa. Til sammenligning var det i november 2008 totalt 3571 medisinstudenter ved norske lærersteder.

Av 3969 fastleger registeret i Norge i 2008 var 777 innvandrere. Hver femte fastlege i Norge er altså født i utlandet av utenlandske foreldre. Denne andelen har holdt seg relativt stabil siden 2002, samtidig som det totale antallet fastleger har steget med i overkant av 7 prosent. 57 prosent av innvandrerne er fra EØS-området og spesielt fra Tyskland, Danmark og Sverige. Ifølge tall fra Statistisk Sentralbyrå er det særlig i de minst sentrale kommuner at innvandrere utgjør en stor andel av fastlegene.

Det er Statens autorisasjonskontor for helsepersonell (SAFH) som står for godkjenning av helsepersonell fra EØS i Norge. I henhold til regelverket har SAFH kun anledning til å foreta kontroll av diplom og gyldig utenlandsk lisens/autorisasjon for helsepersonell fra EØS. SAFH-godkjenningen representerer derfor ingen fullstendig skikkethetsvurdering, og det er fra norsk side ønske om et bedret informasjonssystem hvor også advarsler og merknader blir utvekslet. Den omfattende migrasjonen av helsearbeidere reiser også etiske spørsmål særlig knyttet til konsekvenser i avsenderlandene og såkalt hjerneflukt.

Særlig om turnusordningen for leger

En indirekte konsekvens av den økte tilstrømmingen av leger og annet helsepersonell under EØS-avtalen, er at det har bidratt til å sette den tradisjonelle turnustjenesten for leger under press. Turnustjenesten ble introdusert etter andre verdenskrig, og lovfestet i 1955, og innebærer at nyutdannede leger må ha ett års tjeneste ved sykehus og et halvt års tjeneste i kommunehelsetjenesten for å få autorisasjon. I tillegg til å sikre nødvendig erfaring og kompetanse, har turnusordningen også lenge vært sett på som et distriktspolitisk verktøy, for å sikre legedekningen i utkantstrøk.

²⁶ De mange direktivene på området ble i 2005 erstattet av et enkeltdirektiv, det såkalte yrkeskvalifikasjonsdirektivet 2005/36EF.

²⁷ Se årsrapport fra Statens autorisasjonskontor for helsepersonell (SAFH) 2010.

Ordningen har i de senere år vært under økende press. For det første er det misnøye med den på mange punkter, både hos kandidatene og en del av turnusstedene. For det andre har den store tilstrømningen av leger fra andre EU/EØS-land gjort ordningen vanskeligere å praktisere. Siden få andre land har en ordning der staten forplikter seg til å finne en jobb for nyutdannede leger, har Norge fremstått som et attraktivt sted å begynne karrieren. I 2011 er 55 prosent av søkerne fra andre land. Etter EU/EØS-retten er turnusperioden å anse som arbeid (og ikke som utdanning), og omfattes derfor av reglene om fri bevegelse av arbeidskraft og gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner.

Ut fra en helhetsvurdering, der EØS-elementet har vært ett av flere forhold, har Helsedirektoratet derfor foreslått å legge ned turnustjenesten og i stedet opprette egne nybegynnerstillinger, som de nyutdannede legene må søke på gjennom konkurranse. Antallet stillinger skal dimensjoneres ut fra det nasjonale behovet for leger. Tjenesten i kommunehelsetjenesten foreslås utvidet til ett år, slik at en nybegynnerstilling totalt blir på to år. Det nye opplegget skal samtidig tilfredsstillende EØS-kravet om en treårig veiledet tjeneste som grunnlag for selvstendig legevirkosomhet for trygdens regning.

Lovforslaget, som ble fremmet i 2010, skapte debatt. Et omstridt spørsmål er om det vil føre til at kvaliteten på helsetjenestene i distriktene blir skadelidende, ved at de flinkeste studentene søker seg til de mest populære jobbene i sentrale strøk, mens de som kommer til distriktene vil bli de som ikke får jobb andre steder.²⁸

I mars 2011 fjernet Norge kravet til leger utdannet i et annet EØS-land om å fullføre 18 måneders turnus for å kunne få autorisasjon til drive privat praksis i Norge. Leger med utdanning fra et annet EØS-land var dermed ikke lenger pålagt 18 måneders turnustjeneste for å kunne virke som privatpraktiserende lege i Norge. EFTAs overvåkningsorgan ESA avsluttet høsten 2011 derfor den formelle saken som ble åpnet mot Norge. Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å gjennomføre en bestemmelse om automatisk anerkjennelse av leger med grunnleggende medisinsk utdanning fra et annet EØS-land. Dette for-

hindrer imidlertid ikke at Norge kan stille andre krav for å bli godkjent i yrket, som for eksempel tilstrekkelig kunnskap i norsk språk eller god vandel.

Annet EU/EØS-samarbeid på helseområdet

Ved siden av det regelbundne arbeidet på helsefeltet i EU finnes det etter hvert også et omfattende samarbeid i form av programmer, byråer, nettverk og felles tiltak, som Norge aktivt har søkt tilgang til, og i stor utstrekning oppnådd dette.

Helseprogrammet, som ble startet opp i 2003, og som nå er inne i sin andre programperiode (2008–2013), utgjør hjørnesteinen i programsamarbeidet på helsefeltet. Helseprogrammet gir støtte til prosjekter innenfor tre områder: helseberedskap, helsefremmende arbeid inkludert reduksjon av sosiale helseforskjeller og helseopplysning. Det totale budsjettet for perioden er på 321,5 millioner euro hvorav det norske bidraget utgjør om lag 65 millioner kroner. Driften av helseprogrammet er lagt til Forvaltningsbyrået for helse og forbrukere (EAHC).

Norge deltar også i EUs narkotikaprogram «Drugs Prevention and Information» som gir støtte til transnasjonale prosjekter som søker å forebygge og redusere avhengighet og skadevirkninger ved narkotikabruk. Programmet er et svar på EUs narkotikastrategi (2005–2012) og et ledd i EUs handlingsplan på feltet (2009–2012). Narkotikaprogrammet er en del av et større program, «Fundamental Rights and Justice» som løper fra 2007 til 2013. Siden 1993 har EU også hatt et europeisk overvåkningssenter for narkotika og narkotikamisbruk (EMCDDA). Norge deltar i senterets arbeid gjennom en bilateral avtale og sitter også i styret. Senteret formidler forskning, statistikk og informasjon om narkotika og narkotikapolitiske spørsmål til EUs institusjoner og medlemsland.

I EUs rammeprogram for forskning er helse en av ti områder under særprogrammet «Samarbeid». En betydelig del av budsjettet for det 7. rammeprogram (2007–2013) (om lag 6 av totalt 50 milliarder euro) er satt av til helseforskning. EU-programmet for sysselsetting og sosial solidaritet (PROGRESS) berører også helsesektoren, blant annet ved å støtte prosjekter knyttet til helse og sikkerhet på arbeidsplassen, sosiale ulikheter i helse, og gjennom å rette søkelyset på problemer knyttet til Europas aldrende befolkning.

Mye av helsesamarbeidet i EU-regi foregår gjennom internasjonale nettverk og felles tiltak («joint actions»). Norge tar aktivt del i dette samarbeidet. Sentrale satsningsområder er kreftbe-

²⁸ Endringene henger sammen med flere forhold. Se Omland, G. M. og Reiter, S. F. (2011) Turnustjenesten er syk og trenger behandling, *Tidsskrift for Den norske legeförening*, nr. 9–10; Braaten, K. E. (2011) Anbefaler ny ordning som erstatter turnus, *Tidsskrift for Den norske legeförening*, nr. 13–14. Bjerkeset, O. mfl. (2011) Evaluering av turnustjenesten i sykehus, *Tidsskrift for Den norske legeförening*, nr. 8.

Boks 17.3 EU-byråer på helsefeltet som Norge er knyttet til

- Den europeiske myndighet for næringsmiddeltrygghet (EFSA)
- Det europeiske byrå for legemiddelvurdering (EMA)
- Det europeiske smittevernbyrå (ECDC)
- Det europeiske overvåkningssenter for narkotika og narkotikamisbruk (EMCDDA)
- Forvaltningsbyrået for helse og forbrukere (EAHC)

handling, sjeldne sykdommer, pasientsikkerhet og kvalitet i helsetjenesten, medisinske metodevurderinger og bruk av nye elektroniske løsninger, såkalt e-helse.

Utbruddet av sykdommer som SARS i 2003, fugleinfluensaen i 2005 og svineinfluensaen i 2009, har vært ned på å synliggjøre behovet og nytten av EU-samarbeid i helsespørsmål. Smittevernberedskap er etter hvert blitt et viktig område for koordinert innsats på EU-nivå. I 2004 etablerte EU et europeisk smittevernbyrå (ECDC) i Stockholm som skal identifisere, vurdere og varsle om smittsomme sykdommer og andre helsetrusler. Byrået bistår nasjonale helsemyndigheter og samordner og formaliserer samarbeidet landene imellom. Norge har observatørstatus i byråets styre.

Norge deltar også i EUs helsefremmende samarbeid med tredjeland i European and Developing Countries Clinical Trials Partnership (EDCTP). Gjennom EØS-midlene bidrar Norge også til helserelaterte prosjekter i Sentral- og Øst-Europa.

17.4.3 Betydningen av EU/EØS for norsk helsepolitikk og videre utvikling

Norge er i dag tett knyttet opp både til EUs helserelaterte regelverk og det frivillige helsesamarbeidet i EU-regi. Reguleringen og samarbeidet har økt i både omfang og betydning i perioden 1992–2011. Sammen med ulike samarbeidsavtaler og programsamarbeid har EØS-avtalen bidratt til å skape en gradvis tettere tilknytning til EU på dette feltet. Med unntak av tilgang til beslutningsprosessene og den mer overordnede strategiske politikktutforming er det ellers liten eller ingen forskjell mellom Norge og EU-statene hva gjelder grad av samarbeid og integrasjon på dette området.



Figur 17.3 Pasientdirektivet

Med EØS-avtalen er det åpnet for at norske pasienter på nærmere bestemte vilkår kan kreve refusjon fra staten for operasjoner utført i andre EU/EØS-land. Forside fra VG november 2011.

Faksimile: VG

Helsepolitikk er fortsatt i all hovedsak er et nasjonalt anliggende, selv om betydningen av felles regler og annet samarbeid i EU/EØS har økt over tid. Verken det nye direktivet om pasientrettigheter eller utviklingen ellers har rokket ved dette. I EU har det i de senere år vært en økende debatt om EUs rolle og myndighet innenfor helsepolitikken. Det har ennå ikke vært en tilsvarende debatt i Norge. De helserelaterte EU/EØS-tilpassningene i Norge synes i hovedsak å ha vært ønsket både av et bredt politisk flertall på Stortinget og av helsefaglige myndigheter, og det har vært få konfliktsaker på området etter 1992.

Det synes i dag å være høy grad av samsvar mellom den helsepolitiske tenkningen i Norge og i EU. Norsk helsevesen og forvaltning fremhever flere positive sider ved det europeiske samarbeidet og regelharmoniseringen. Det vises blant annet til at felles regler på EU-nivå har ført til at man på flere områder har fått et bedre og mer finmasket regelverk enn tidligere. Dette gjelder spesielt godkjenning av nye legemiddel. Den EU-koordinerte legemiddelvurderingen innebærer en

ressursbesparelse for Norge og gir i tillegg raskere og grundigere saksbehandling. Mulighetene for erfaringsutvekslinger, kompetanseoverføring og deltakelse i europeiske nettverk fremheves som en merverdi for Norge. For et lite land som Norge er ikke minst samarbeid om sjeldne sykdommer av stor nytte. Norge har også hatt utbytte av samarbeid vedrørende smittevernberedskap og varsling av aktuelle helsefarer.

Hva gjelder koordinering av trygdeordninger og grensekryssende helsetjenester har EU/EØS-reglene styrket norske pasienters rettigheter. Den gjensidige godkjenning av helsepersonell har også forenklet rekrutteringen av utenlandsk arbeidskraft til det norske helsevesen som etter spør arbeidskraft. Samtidig innebærer økende mobilitet blant pasienter og helsepersonell flere utfordringer for norske myndigheter, samt etiske spørsmål knyttet til voksende eksport av helsepersonell fra fattigere EU-land («brain drain»). Ikke minst kompleksiteten i regelverket blir sett på som krevende.

Lisboatraktaten innebærer ingen nye radikale endringer på helseområdet i EU, men traktaten inneholder enkelte endringer og nyvinninger som i tiden fremover potensielt kan danne grunnlag for økt EU-engasjement. Den sosiale dimensjon vektlegges ytterligere og fremme av befolkningenes «well being» er lagt til som et EUs formål i TEU artikkel 3, ved siden av fremme av fred og felles verdier. EU får styrket sine fullmakter hva gjelder håndtering av grensekryssende helsetrusler (TEUF artikkel 168), og det understrekes at EU skal vurdere folkehelsemessige konsekvenser ved iverksetting av all ny politikk (TEU artikkel 9). Lisboatraktaten gjør også EUs charter om grunnleggende rettigheter fra 2000 bindende, og det inneholder en rekke bestemmelser av relevans for helseområdet, herunder artikkel 35 som sikrer retten til forebyggende helsetjenester og legehjelp. Dette er endringer som ikke direkte fanges opp gjennom Norges tilknytningsform, men som i årene som kommer vil kunne føre til nye EU-regler og -politikk som vil være EØS-relevant eller som norske myndigheter på annen måte vil ønske å knytte seg opp mot.

I den senere tid synes EUs helsepolitikk samtidig ut til å være presset nedover på den politiske dagsorden som en følge av den økonomiske krisen, og det virker i dag å være mindre rom for handling på europeisk nivå for å møte felleseuropeiske helseutfordringer. Dette på tross av at forskjellene i EU, med hensyn til levestandard, helse og helsetilbud, har økt markant som en konsekvens av utvidelsene i 2004 og 2007.

17.5 Likestilling og ikke-diskriminering

17.5.1 Innledning

Prinsippet om likestilling mellom menn og kvinner på arbeidsplassen ble nedfelt allerede i Romatraktaten i 1957, og var i sin tid det første eksempelet på EU-lovgivning med en sosial dimensjon. Gjennom traktatendringer, utfyllende rettsakter og rettspraksis fra EU-domstolen er dette etter hvert utviklet til et relativt omfattende regelverk for likebehandling av menn og kvinner. Videre har EU i de senere år gitt direktiver om generell ikke-diskriminering, som også fanger opp forskjellsbehandling på grunnlag av rase, etnisk opprinnelse, religion og livssyn, seksuell orientering, alder og funksjonsevne.²⁹

Norge har knyttet seg til dette. EU-reglene om likebehandling mellom menn og kvinner ble innført i EØS-avtalen fra starten av og nedfelt i EØS-avtalens hoveddel artiklene 69 og 70 og i direktiver. De nye EU-direktivene om generell ikke-diskriminering ble på grunn av motstand fra Island og Liechtenstein ikke ansett EØS-relevante, men da valgte norsk lovgiver i stedet å tilpasse seg disse ensidig. Store deler av norsk ikke-diskrimineringslovgivning er på denne bakgrunn i dag basert på EU-rett. I tillegg deltar norske myndigheter og organisasjoner aktivt i EU-programmer og prosjekter for fremme av likestilling og ikke-diskriminering.

Norges tilknytning til EUs likestillings- og ikke-diskrimineringspolitikk har i hovedsak vært ukontroversiell. De fleste EU-reglene på området er minimumsstandarder, som allerede var ivarettatt i norsk rett, uten behov for endringer. På et område har tilpasningen til EUs generelle direktiver om ikke-diskriminering i praksis vist seg å få særlig betydning, og det gjelder aldersdiskriminering. Her har EU-reglene medført økt vern sammenlignet med tidligere norsk rett, og dette har i de senere år kommet opp i en rekke saker for norske domstoler.

For øvrig har EU/EØS-reglene om likestilling mellom kjønnene særlig kommet på spissen i praksis i et par saker som gjaldt avveining mellom kvinners og menns rettigheter. Det mest omstridte har vært at EU/EØS-retten setter visse skranker for radikal kjønnkvotering, som i 2003

²⁹ Det helt grunnleggende EU-rettslige prinsippet om forbud mot forskjellsbehandling av borgere og bedrifter fra EU/EØS området på grunnlag av nasjonalitet er nedfelt blant annet i hovedprinsippene om de fire friheter, samt svært mye annen EU/EØS-rett, og regnes normalt ikke til reglene om likestilling og ikke-diskriminering.

førte til at EFTA-domstolen slo fast at en praksis for å øremerke visse rekrutteringsstillinger ved Universitetet i Oslo utelukkende for kvinner var EØS-stridig. I en annen sak for EFTA-domstolen slo den i 2007 fast at enkemenn etter statsansatte kvinner ikke kan gis dårligere pensjonsrettigheter enn enker etter mannlige statsansatte. Dette førte til at myndighetene motstrebende måtte etterbetale pensjon til en gruppe aldrende enkemenn.

Norge og de andre nordiske statene anses i noen grad som foregangsland innefor likestillings- og antidiskrimineringspolitikk og norske aktører deltar aktivt i europeiske fora der slike spørsmål diskuteres. Det har fra EUs side vist interesse for Norges erfaringer og kunnskap på området. Norges tilknytningsform og utenforskap representerer imidlertid en utfordring for «eksporten» av norsk likestillingspolitikk. Nylig valgte Norge å takke nei til en avtale om tilknytning til EUs nye Likestillingsinstitutt fordi man ikke fikk en ordning med mulighet for deltakelse i de styrende organene.

17.5.2 Omfang og forutsetninger

EUs likestillingspolitikk går tilbake til Romtraktaten fra 1957 som inneholdt en bestemmelse om lik lønn for likt arbeid. Likestillingspolitikken er senere utvidet og presisert gjennom lovgivning og EU-domstolens praksis. Ved EØS-avtalens inngåelse i 1992 var det vedtatt en rekke likebehandlingsdirektiver i EU som alle ble inntatt i avtalen. Likelønnsdirektivet av 1975 slo fast at det skal gis lik lønn for arbeid av lik verdi, og likebehandlingsdirektivet av 1976 regulerte flere områder utover lønn som likebehandling av kvinner og menn ved adgang til arbeid, yrkesutdanning, forfremmelse og arbeidsvilkår. Videre var det vedtatt et direktiv om likebehandling i forbindelse med sosialtrygd i 1979 og et direktiv om likebehandling i forbindelse med yrkesbaserte trygdeordninger i 1986. Et direktiv om likebehandling av kvinner og menn i selvstendig næringsvirksomhet fra 1986 og et direktiv om beskyttelse av kvinner under svangerskap og i omsorgstiden fra 1992 ble også tatt inn i EØS-avtalen. I tillegg forelå det ved inngåelsen av EØS-avtalen en relativt omfattende rettspraksis fra EU-domstolen på dette området.

Ved gjennomføringen av EØS-avtalen i 1992 ble den norske likestillingsloven fra 1979 ansett for å være i overensstemmelse med de ovennevnte direktivene, og derfor ikke endret. EU-direktivene på likestillingsområdet var minimumsdirektiver, og det et strengere nasjonalt likestillingsregelverk var ikke i strid med EØS-avtalen.

Likevel var det flere som fryktet at avtalen ville påvirke norsk likestillingspolitikk i negativ retning. At Norge og Norden var kommet lengre på likestillingsområdet enn resten av Europa ble spesielt trukket frem. Det ble også hevdet at de fire friheter først og fremst ville komme konkurransedyktige menn til gode og at markedsreglene utgjorde en potensiell trussel mot kvinners stilling i samfunnet.

17.5.3 Utvikling 1992–2011

Siden EØS-avtalen ble inngått i 1992 har det vært en omfattende utvikling på likestillings- og ikke-diskrimineringsområdet i EU. Gjennom traktatendringer har EU fått utvidet sin kompetanse, og det har kommet en rekke nye direktiver. EU har også vedtatt å integrere likestilling i alle sine politikkområder.

I 1997 vedtok EU et direktiv om omvendt bevisbyrde i likestillingssaker som ble tatt inn i EØS-avtalen. Direktivet innførte nye og mer lempelige bevisregler i likestillingssaker enn for andre sivile saker. Dette ble begrunnet med at styrkeforholdet mellom partene i likestillingssaker som regel er skjevt.

I 2000 kom EUs såkalte «ikke-diskrimineringspakke» som introduserte nye diskrimineringsgrunnlag ved siden av kjønnsdiskriminering. Pakken omfattet to direktiver og en handlingsplan for bekjempelse av diskriminering. Et rammedirektiv om likebehandling i arbeidslivet (2000/78) etablerte forbud mot diskriminering på grunnlag av religion, livssyn, seksuell orientering, alder og funksjonsevne, mens et eget direktiv (2000/43) nedla forbud mot diskriminering på grunnlag av rase eller etnisk opprinnelse.

Da disse direktivene skulle vurderes etter EØS-avtalen oppsto det uenighet om de var «EØS-relevante». Kommisjonen og den norske regjeringen mente det. Island og Liechtenstein var uenige, og viste til at EØS-avtalen ikke har noen hjemmel for generell ikke-diskriminering. Rettslig sette er det korrekt, og utfallet ble at direktivene ikke ble tatt inn. Norske myndigheter valgte da i stedet å gjennomføre de to direktivene ensidig. I forarbeidene til norsk diskrimineringslovgivning er det klart presisert at vernet ikke skal være dårligere enn etter EU-direktivene, og det forstås slik at norske domstoler i praksis ser hen til EU-domstolens rettspraksis på området. Det har vært flere saker om dette i de senere år, særlig knyttet til spørsmålet om aldersdiskriminering (se nedenfor), der EU-reglene gir et klart sterkere vern enn det som tidligere fantes i norsk rett.

I 2008 fremmet Kommissjonen et nytt direktivforslag som tar sikte på å utvide diskrimineringsforbudet på grunnlag av religion, livssyn, seksuell orientering, alder og funksjonsevne til også å gjelde på samfunnsområder utover arbeidslivet.³⁰ Direktivforslaget er høsten 2011 fortsatt til behandling i EU-systemet, og EFTA/EØS-landene har foreløpig ikke tatt stilling til om man denne gangen vil anse det EØS-relevant.

Nye direktiver om likestilling mellom kjønnene er derimot løpende tatt inn i EØS-avtalen. I 2002 ble likebehandlingsdirektivet fra 1976 endret, noe som medførte at den norske likestillingsloven måtte endres på flere punkter. Blant annet ble det innført bestemmelser om medvirkning til diskriminering og forbud mot gjengjeldelse i forbindelse med diskrimineringssaker. Det ble også innført bestemmelser om trakassering på grunnlag av kjønn, samt nye erstatningsregler og krav til bevisbyrde. Et nytt EU-direktiv om likestilling mellom kjønnene i forbindelse med adgang til og levering av varer og tjenester ble vedtatt i EU i 2004 og tatt inn i EØS-avtalen. I 2006 ble en rekke av EUs direktiver om kjønnslikestilling samlet i et nytt likestillingsdirektiv, som også kodifiserer rettsutviklingen på området. Direktivet ble tatt inn i EØS-avtalen, men norske myndigheter fant det ikke nødvendig å gjennomføre endringer i norsk lov.

Betydningen av EUs diskrimineringsregelverk for Norge har kommet til uttrykk i en rekke saker som har blitt bragt for EFTA-domstolen og norske domstoler. I januar 2003 fant EFTA-domstolen at Universitetet i Oslo hadde handlet i strid med EØS-avtalen ved å øremerke en rekke *postdoktorstillinger* for kvinner (sak E-1/02). Mens moderat til sterk kjønnskvolterering er forenlig med EU/EØS-retten, kom EFTA-domstolen til at absolutt kjønnskvolterering til stillinger som ikke av særlige grunner må forbeholdes det ene kjønn bryter med avtalen.

I årene etter 2003 har det vært en viss utvikling rettslig og politisk i synet på radikal kjønnskvolterering der det er nødvendig som midlertidige særtiltak for å fremme faktisk likestilling. Dette var noe av bakgrunnen for at norske myndigheter i 2009 sonderte mulighetene for å gjeninnføre midlertidige regler om øremerking av visse universitetsstillinger kun for kvinner. Etter konsultasjoner med EFTAs overvåkningsorgan (ESA),

som mente at dette fortsatt ville være i strid med EU/EØS-retten, valgte norske myndigheter ikke å sette saken på spissen. I stedet vurderes alternative virkemidler, herunder insentivordninger som premierer høyskoler og universiteter som ansetter kvinner i fag der kvinneandelen er lav.

I en sak fra 2008 om en støtteordning for småbedrifter i utkantstrøk ble et likestillingsinitiativ fra regjeringen endret som følge av EØS-retten. På grunn av den lave andelen kvinnelige entreprenører ønsket regjeringen å innrette ordningen slik at kvinnelige søkere ble prioritert. EFTAs overvåkningsorgan mente at dette ville være i strid med EU/EØS-rettens likebehandlingsregler. Støtteordningen ble i stedet lansert med et uttalt mål om at 40 prosent av midlene skulle gå til vekstbedrifter ledet av kvinner, men at kjønn samtidig ikke skulle være et kriterium for tildelingen av støtte.

I 2007 kom den såkalte «*gullenkesaken*» opp for EFTA-domstolen. Bakgrunnen var tidligere norske statlige pensjonsregler, som ga enker etter statsansatte tjenestemenn svært gunstige vilkår («*gullenkene*»). Derimot fantes det ikke noen tilsvarende særordning for enkemenn etter kvinnelige statsansatte. Selv om ordningen ble avskaffet i 1976 gjelder den fortsatt for medlemmer av Statens pensjonskasse fra før den tid, og dette gir en løpende forskjell i utbetaling til enker og enkemenn som ESA mente var i strid med EU/EØS-retten. Enten måtte norske myndigheter kutte i pensjonene til gullenkene, eller gi enkemennene det samme. Det første alternativet var umulig, både politisk og av hensyn til forbudet i grunnloven § 97 mot å gi lover tilbakevirkende kraft. Samtidig var myndighetene lite lystne på å øke utbetalingene til enkemennene, som aldri var forespeilet tilsvarende særrettigheter. Saken endte derfor i EFTA-domstolen, som i oktober 2007 ga ESA medhold (sak E-2/07). Norske myndigheter startet deretter motstrebende en prosess for å betale ut til de ca. 4000 enkemennene som var berørt av saken. Etter at flere år var gått fra dommen og utbetalingene fortsatt ikke var gjennomført (og en rekke av enkemennene i mellomtiden var gått bort), tok ESA affære i desember 2010 og stevnet Norge på nytt for EFTA-domstolen, denne gang for brudd på plikten til å rette seg etter en tidligere dom. I en skarpt formulert avgjørelse fra juni 2011 slo EFTA-domstolen fast at Norge hadde brutt EØS-avtalen. Det er første gang Norge er dømt for ikke å ha etterlevd en dom fra EFTA-domstolen.³¹

Norges frivillige tilpasning til EUs generelle ikke-diskrimineringsdirektiver har i praksis først

³⁰ Kommissjonen (2008) *Forslag til Rådets direktiv om gjennomførelse af prinsippet om ligebehandling af alle uanset religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering*, COM (2008) 426.



Figur 17.4 Likestillingsminister i EU

EØS-avtalen har stor betydning for norsk likestillingspolitikk. Her deltar barne- og likestillingsminister Audun Lysbakken på det polske EU-formannskapetets uformelle ministermøte om familie- og likestillingspolitikk i oktober 2011. Temaet var bedre kjønnsbalanse i yrkeslivet.

Foto: Alex Winther, UD

og fremst fått betydning for vernet mot *aldersdiskriminering*, som ikke tidligere var spesielt sterkt etter norsk rett, og der EU-reglene har medført en betydelig innskjerping. Dette har ført til en rekke saker for norske domstoler, hvorav tre så langt har nådd helt til Høyesterett. Prinsipielt sett har sakene vært juridisk litt kronglete å håndtere, siden dette formelt sett ikke er EØS-regler, men rent norske regler vedtatt etter inspirasjon fra EU-retten. I praksis har norske domstoler tolket og behandlet dem i hovedtrekk på samme måte som man ville gjort med EØS-regler, og herunder lagt stor vekt på EU-domstolens relevante rettspraksis på området. De første sakene som har kommet opp har dreid seg om særlig lav tvungen aldersgrense for visse yrker. I 2010 kom Høyesterett etter en gjennomgang av EU-domstolens rettspraksis på området til at aldersgrensen på 62 år for sjømenn ikke er i strid med EU/EØS-retten. En annen sak gjelder grensen på 60 år for helikopterpiloter. I denne saken gikk Høyesterett i august 2010 til det uvanlige skritt å stanse sin behandling i påvente av avklaring i en lignende sak for EU-domstolen. Rettstilstanden hva gjelder vern mot aldersdiskriminering er fortsatt ikke avklart på alle punkter verken i EU-retten eller i norsk rett, og her kan forventes videre utvikling i tiden som kommer.

17.5.4 Politikktutforming og norsk deltakelse

I tillegg til utformingen av et felles regelverk omfatter EU-samarbeidet på likestillings- og ikke-diskrimineringsområdet flere handlingsprogrammer og strategier. PROGRESS-programmet (2007–2013) hvor Norge deltar står sentralt i likestillings- og antidiskrimineringsarbeidet. PROGRESS, som står for *Programme for Employment and Social Security*, er en sammenslåing og videreføring av fire tidligere EU-programmer hvor Norge deltok i frem til utgangen av 2006 (sosial ekskludering, likestilling, antidiskriminering, og sysselsetting). Norske aktører har deltatt i PROGRESS-programmet og mottatt økonomisk støtte til ulike prosjekter, spesielt på likestillingsområdet. Norge deltar også i Daphne-programmet som ble startet i 2000 for å bekjempe vold mot barn, unge og kvinner, ved hjelp av forebyggende tiltak og støtte til offer og risikogrupper.

Norge deltar i programkomiteene til både PROGRESS og Daphne hvor mye av organiseringen og utformingen av EU-samarbeidet forgår. Barne- og likestillingsdepartementet og Likestillings- og diskrimineringsombudet representerer også Norge i en rådgivende likestillingskomité under kommisjonen, som blant annet utreder problemstillinger knyttet til nye direktivforslag. En EFTA-arbeidsgruppe arbeider også med likestil-



Figur 17.5 Likestilling som stridstema

Under EU-kampen i 1994 ble sammensettingen av EU-domstolen (den gang bare menn) trukket inn i norsk europadebatt. EUs likestillingsregler var på det tidspunkt allerede overtatt gjennom EØS-avtalen. Her en løpeseddel fra Nei til EU.

Faksimile: Europautredningen

ling og Norge har i dag en egen likestillings- og ikke-diskrimineringsråd ved delegasjonen i Brussel. Som eneste representant fra tredjeland utenfor EU deltar Likestillings- og diskrimineringsombudet i det europeiske nettverket Equinet, som består av nasjonale institusjoner og håndhevingsorganer for likestilling og ikke-diskriminering.

I 2009 opprettet EU i et europeisk institutt for likestilling i Vilnius i Litauen, som er tenkt som et kompetanse- og forskningssenter. Instituttet vil også fungere som et rådgivende organ for Kommisjonen når det gjelder å utforme tiltak for å fremme likestilling. Norske myndigheter tilkjennega tidlig interesse for å delta i likestillingsinstituttet, men valgte å stå utenfor etter at det ble klart at Norge ikke fikk delta som observatør i

instituttets administrative styre. Norge har ellers som oftest fått innvilget status som observatør i styret til de EU-byråer man til nå har deltatt i. I Likestillingsinstituttet kunne Kommisjonen imidlertid ikke innvilge et slikt ønske da EU-sidens egen deltakelse i styret er begrenset, og kun 18 av EUs 27 medlemsland til en hver tid er representert i styret. Rotasjonsprinsippet som likestillingsinstituttet har innført kommer som et resultat av EU-utvidelsen som har gjort representasjon av samtlige medlemsland i EU-byråer vanskelig og ofte uhensiktsmessig. Norske myndigheter mente at om man godtok å delta i likestillingsinstituttets arbeid uten styredeltakelse ville dette kunne skape en uheldig presedens i forhold til fremtidig norsk byrådeltakelse. Norge valgte derfor av strategiske årsaker å stå utenfor et EU-byrå man ville kunne tilføre mye kompetanse og erfaringer og selv ha stort utbytte av. Dette er eksempel på en ny type utfordring som Norge antakelig vil møte oftere i årene som kommer.

³¹ Se sak E-18/10. I EU ville en medlemsstat som hadde gjort noe lignende antakelig blitt bøtelagt av EU-domstolen. EFTA-domstolen har ikke noen tilsvarende kompetanse til å bøtelegge EFTA-statene, og må nøye seg med å slå fast at EØS-avtalen er brutt.

En side ved den norske likestillingspolitikken som blir lagt merke til i EU, er at man i Norge har lykkes med å forene høy yrkesaktivitet blant kvinner med relativt mange barnefødsler. Med en fruktbarhetsrate på 1,98 er det kun Irland og Island av de 30 EØS-landene som ligger foran Norge.

Norges regler om kvotering av kvinner i styrer har også fått en del oppmerksomhet i EU. Stortinget vedtok i 2003 at alle norske allmennaksjeselskaper (ASA), statselskaper og interkommunale selskaper (om lag 400 selskaper) skal ha en kvinneandel på minst 40 prosent i sine styrer. Staten innførte senere sanksjonsmuligheter og kvinneandelen er i dag 40,2 prosent mot 7 prosent før loven. EFTAs overvåkningsorgan har hatt de norske bestemmelsene for kvinnerepresentasjon i styrer til vurdering, men har ikke funnet at disse strider mot EUs likebehandlingsregler. Kvoteringsordninger vurderes nå av flere EU-land, og i forbindelse med fremleggelsen av EUs likestillingsstrategi for perioden 2010–2015, uttalte justiskommisær Viviane Reding at om ikke kvinnerepresentasjonen i styrer bedrer seg, vil hun vurdere å gå inn for kvoteringsbestemmelser på EU-nivå. Kvinneandelen i styrer i de største børsnoterte selskaper på EU-nivå ligger i dag på om lag 10 prosent.

17.6 Alkoholpolitikken

17.6.1 Innledning

Norge fører en restriktiv alkoholpolitikk sammenlignet med de fleste land i Europa. Dette skyldes både den ulike rollen alkohol tradisjonelt har spilt i Norge og de fleste EU-statene, og de ulike interesser som er involvert i alkoholnæringen. Den norske alkoholpolitikken er begrunnet i helse- og sosialpolitiske hensyn, og har som mål å begrense i størst mulig utstrekning de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan innebære, gjennom blant annet å begrense forbruket. De viktigste virkemidlene i alkoholpolitikken har vært og er et høyt avgiftsnivå, monopolordning for omsetning, forbud mot reklame, begrensede salgs- og skjenketider og restriksjoner på innførsel fra utlandet.

Alkoholpolitikken var et omstridt tema da EØS-avtalen ble utformet tidlig på 1990-tallet. Det ble tidlig klart at EU/EØS-retten ville påvirke norsk alkoholpolitikk og – lovgivning, men hvor mye og på hvilken måte var det mer usikkerhet og uenighet om. Mange fryktet at en tilknytning til EU gjennom EØS ville føre til en betydelig svekkelse av norsk alkoholpolitikk og påfølgende økning av alkoholrelaterte problemer i befolkningen.

Gjennom perioden 1994–2011 har alkoholsaker vært et stadig tilbakevendende stridstema under EØS-avtalen. En rekke sider ved den restriktive norske alkohollovgevingen er angrepet og prøvet opp mot EU/EØS-retten for norske domstoler og i EFTA-domstolen. Antakelig er alkohol det saksområdet som har medført flest juridiske tvister under EØS-avtalen.³² På en del områder har norske myndigheter måttet legge om regler og praksis som følge av EU/EØS-retten. Der gjelder blant annet Vinmonopolets tidligere enerett på import, eksport og engrossalg av alkohol, samt forbudet mot å selge rusbrus i butikene. For å unngå forskjellsbehandling har man også måttet flytte sterkølet inn på Polet, og åpne for import av nye typer utenlandsk øl. De viktigste og tyngste alkoholpolitiske virkemidlene er imidlertid fortsatt i behold. Både salgsmonopolet og det generelle forbudet mot alkoholreklame har vært grundig prøvet for domstolene, men er funnet å være forenlige (legitime og proporsjonale) etter EU/EØS-retten. Salg- og skjenketider er ikke påvirket av EU/EØS-retten, og det er heller ikke det særnorske avgiftsnivået. Fortsatt har norske myndigheter et betydelig nasjonalt handlingsrom til å utforme og videreføre en alkoholpolitikk som er strengere enn i de aller fleste andre land.

Alkoholkonsumet i Norge er tradisjonelt blant de laveste i Europa, og det gjelder fortsatt, selv om det har vært klart stigende i perioden 1992–2011. Dette må i all hovedsak tilskrives forhold som ikke har noe med EU/EØS å gjøre, herunder økt velstand og endringer i sosiale og kulturelle mønstre. I den grad utviklingen i EU spiller inn er det mer indirekte og uavhengig av norsk tilknytningsform, i første rekke ved at Sverige har satt ned alkoholavgiftene betydelig på grunn av økt lovlig privatimport i EU – hvilket har ført til økt grensehandel og et visst indirekte press også mot det norske avgiftsnivået. Fortsatt har imidlertid Norge det høyeste pris- og avgiftsnivået på alkohol i Europa.

Samtidig som hovedtrekkene i den norske alkoholpolitiske modellen er bevart under EØS-avtalen er det riktig å si at forskjellen mellom

³² Dette er for øvrig ikke noe helt særnorsk fenomen. Rettsaker om EU/EØS-rett handler i stor grad om prøving av nasjonale restriksjoner på handel, og alkohol er et område der nasjonale myndigheter typisk har restriktiv lovgivning, ikke bare i Norge, men også i en lang rekke EU-stater. En uforholdsmessig stor del av rettspraksis fra EU-domstolen handler derfor om alkohol. Generelt har EU-domstolen her gitt medlemsstatene et noe større nasjonalt handlingsrom enn på de fleste andre områder, så lenge det kan vises til at nasjonale restriksjoner er reelt forankret i hensynet til å beskytte folkehelsen.

Norge og EU på alkoholområdet har minsket noe i perioden. Det skyldes blant annet at hensynet til folkehelsen etter hvert har kommet inn som et viktig prinsipp EU-retten, og at alkoholforbrukets skadevirkninger i større grad er kommet på dagsorden i EU og i EUs medlemsland.

17.6.2 Alkoholpolitiske spørsmål 1991–94

Alkoholpolitikken var et sentralt tema i Norge under forhandlingene og debattene om EØS-avtalen i 1991–92. For regjeringen var det nødvendig å få støtte fra KrF for å få tilstrekkelig flertall for avtalen, og KrF tilla alkoholspørsmålet stor vekt. For øvrig var debattene i Norge først og fremst preget av en viss usikkerhet med hensyn til hvor store virkninger EØS-avtalen egentlig ville få for norsk alkoholpolitikk, samt hvor viktig man syntes dette var. På begge punktene var det delte meninger. Særlig var det usikkerhet om Vinmonopolets fremtid.

Under forhandlingene om EØS var det klart at avgiftsnivå og fastsettelse av avgiftsfrie kvoter for privatimport ville fortsette å være et rent nasjonalt anliggende. Spørsmålet om Vinmonopolet ble ikke bragt inn i de formelle forhandlingene, og fra norsk side tolket man EU/EØS-retten slik at dette kunne videreføres. I St. prp. nr. 100 (1991–92) om EØS-avtalen viste regjeringen til rettspraksis fra EF-domstolen og la til grunn at handelshindringer, som i utgangspunktet er i strid med EF- og EØS-retten i gitte tilfeller kan opprettholdes ut fra viktige samfunnsmessige hensyn, som blant annet hensynet til folkehelsen, forbrukervern og effektiv avgiftskontroll. Regjeringen mente imidlertid at noen omlegninger i Vinmonopolets drift og praksis var nødvendig for å gjøre ordningen forenlig med EØS-avtalen. En ny innkjøpsordning med vekt på likebehandling av produkter og etterspørselsstyrt tilbud ble innført, og bedriften ble delt i en salgsdivisjon og en driftsdivisjon. Samtidig ble reglene for alkoholavgiftene lagt om slik at det tidligere noe uoversiktlige prisbaserte systemet ble erstattet av et mer åpent system hvor avgifter ble beregnet ut fra varens alkoholinnhold.

Ved EØS-avtalens ikrafttreden i januar 1994 avvirket man også Vinmonopolets enerett på import og videresalg av utenlandsk øl, en ordning som i praksis favoriserte den ikke-monopoliserte omsetningen av innenlandsk øl. For lettere å kunne forsvare seg mot eventuelle anklager om diskriminering mellom øl og vin ble også salget av sterkøl flyttet fra butikkene til Vinmonopolet.

Gjennom disse endringene mente norske myndigheter å ha tilpasset monopolordningen de

bestemmelsene i EØS-avtalen som regulerer bruken av handelsrestriksjoner og statlige handelsmonopoler. Regjeringen fremholdt at Vinmonopolet gjennom sine eneretter ikke lenger kunne bestemme hvilke produkter som kom inn på det norske markedet, og at utenlandske produsenter nå var sikret markedsadgang. Det var likevel nokså utbredt skepsis til holdbarheten i myndighetenes fortolkning av EØS-regelverket, og det skulle hurtig vise seg bli nødvendig med nye og mer omfattende endringer i monopolordningen.

17.6.3 EØS-avtalens direkte påvirkning på norsk alkoholpolitikk

Monopolordningen

Høsten 1994 kom EFTA-domstolen i en rådgi-vende uttalelse som gjaldt den finske monopolordningen til at importmonopoler ikke var forenlig med EØS-avtalen. EFTAs overvåkningsorgan tok deretter den tilsvarende norske ordningen opp med norske myndigheter, som etter motstrebende gikk med på å endre den. I juni 1995 vedtok Stortinget å avvikle import-, videresalg- og eksportmonopolet. Samtidig ble Vinmonopolet delt opp i to statlige selskaper. Vinmonopolet AS beholdt eneretten til detaljalg, mens det nye statseide selskapet Arcus AS overtok eksport-, import-, og videresalgsvirksomheten i konkurranse med private aktører. Arcus tok også over Vinmonopolets enerett på produksjon av brennevin, men dette monopolet ble opphevet i 2001.³³

I stedet for Vinmonopolets eneretter for import og videresalg ble det i 1996 innført et alkoholpolitisk begrunnet bevilningssystem. Bevilningssystemet ble senere klaget inn for EFTAs overvåkningsorgan, og er i dag erstattet av en registreringsordning overfor toll- og avgiftsmyndighetene. Etter en grunnlagt uttalelse fra EFTAs overvåkningsorgan i 2007, så norske myndigheter seg nødt til også å oppheve forbudet mot privat innførsel av alkohol (utover tollfrikvoten). Men fortsatt må private som importerer betale avgift.

Den alkoholpolitisk viktigste delen av Vinmonopolet, nemlig *salgsmonopolet*, ble ikke berørt av endringene i 1994–95. I årene som fulgte ble salgsmonopolet utfordret i flere rettsaker. Den avgjørende dommen falt imidlertid ikke i en norsk sak, men den såkalte Franzén-saken om det paral-

³³ Etter en delprivatisering i 2000 og videre nedsalg i 2003 kom Arcus på private hender fra januar 2004, og ble senere kjøpt av svenske interesser, som eier selskapet i dag. Se nærmere kapittel 15.



Figur 17.6 Angrepet på Vinmonopolet

Storingsrepresentant Fridtjof Frank Gundersen (FrP) var tidlig ute med å angripe det norske Vinmonopolet da EØS-avtalen trådte i kraft i 1994, og førte forgjeves flere rettsaker om dette.

Foto: Jan Petter Lynau/VG

lelle svenske Systembolaget, som ble avsagt av EU-domstolen i 1997. Her kom EU-domstolen til at et nasjonalt monopol på salg av alkohol er forenlig med EU-retten så lenge det er begrunnet i hensynet til folkehelse, og utformet på en måte som er egnet og nødvendig for å ivareta dett, og ikke innebærer skjult diskriminering. Dommen fra EU-domstolen ble i praksis avgjørende også for det norske vinmonopolet, og i to rådgivende uttalelser fra EFTA-domstolen samme år ble dette bekrefte³⁴. Etter 1997 har ikke det norske salgsmonopolet på alkohol vært EU/EØS-rettslig omstridt eller utfordret.

Rusbrussaken

I desember 2000 stevnet EFTAs overvåkningsorgan Norge for EFTA-domstolen i den såkalte *rusbrussaken*. Bakgrunnen var at norsk lov tillater salg av øl inntil 4,75 prosent alkohol i butikk, mens andre drikkevarer med samme alkoholinhold (i

praksis rusbrus) bare var tillatt å selge på Vinmonopolet. Fra norsk side var forskjellsbehandlingen begrunnet i hensyn til folkehelse, og da særlig behovet for å beskytte ungdom. I sin dom fra mars 2002 kom EFTA-domstolen til at de norske reglene var i strid med EØS-avtalen (sak E-9/00). EFTA-domstolen la til grunn at regelverket favoriserte salg av øl (i hovedsak norskprodusert) på bekostning av rusbrus (stort sett importert), og at forskjellsbehandlingen ikke var tilstrekkelig egnet og nødvendig for å ivareta formålet om å fremme folkehelsen. Norge ble dermed stilt overfor valget mellom enten å flytte øl inn på Vinmonopolet eller åpne for salg av rusbrus i butikkene. Regjeringen valgte det siste alternativet og siden januar 2003 har rusbrus derfor vært tilgjengelig i norske dagligvarebutikker. Salget av rusbrus økte umiddelbart kraftig og var i 2003 mer enn tredobbelt så stort som i 2002, men ble deretter halvert igjen i 2004 etter hvert som nyhetens interesse gikk over. Konsumet av rusbrus har senere ligget noe høyere enn før 2003, men utgjør en svært liten del av det totale alkoholkonsumet.

³⁴ Se *Wilhelmsen-saken*, E-6/96, og *Gundersen-saken*, E-1/97.

Reklameforbudet

I perioden 2003–2009 ble det generelle norske forbudet mot alkoholreklame utfordret for domstolene i den såkalte Vinforum-saken, som gjennom Markedsrådet, EFTA-domstolen, tingretten og lagmannsretten til slutt endte i Høyesterett, som i juni 2009 slo fast at forbudet ikke er i strid med EU/EØS-retten.

Den direkte foranledningen var en svensk sak anlagt av bladet Gourmet for svenske domstoler mot det svenske reklameforbudet. I en tidligere avgjørelse kom EU-domstolen til at et nasjonalt alkoholreklameforbud i utgangspunktet er en restriksjon på omsetning av varer (alkohol) og tjenester (reklame), men at dette kan tillates dersom det er legitimt begrunnet i hensynet til folkehelse og egnet og nødvendig for å oppnå dette. Den siste vurderingen overlot EU-domstolen (på vanlig måte) til svenske domstoler. I 2003 kom den svenske Marknadsdomstolen til at det generelle svenske reklameforbudet var i strid med EU-retten, og dette ble deretter delvis opphevet (for reklame for alkohol under 15 prosent i trykt skrift). Dagen etter at den svenske dommen falt, erklærte det norske bladet Vinforum at man nå ville søke å få opphevet det norske forbudet på samme måte. Bladet trykket deretter fire sider med vinreklame, og da dette ble erklært ulovlig av Helsedirektoratet ble saken bragt inn først for Markedsrådet og deretter domstolene. Underveis var den også innom EFTA-domstolen, som i sin rådgivende uttalelse gjentok EU-domstolens tolkning og lot den endelige vurderingen være opp til norske domstoler. Tingretten ga i 2006 Vinforum medhold. Men lagmannsretten og Høyesterett kom til



Figur 17.7 Rusbrussaken

I 2002 fastslo EFTA-domstolen at det var forskjellsbehandling at rusbrus måtte selges på Vinmonopolet, mens øl med samme alkoholinnhold kunne selges i butikk. Dermed måtte enten pilsen inn på Polet eller rusbrusen ut i butikkene. Stortinget valgte det siste.

at det norske generelle reklameforbudet er egnet og nødvendig for å ivareta hensynet til folkehelse, og følgelig ikke i strid med EU/EØS-retten.

Blant mye annet er saken et interessant eksempel på at det handlingsrom som EU/EØS-retten i dette tilfellet overlot til nasjonale domstoler kan bli ulikt vurdert i forskjellige land. I Sverige kom Marknadsdomstolen til at reklameforbudet var uforholdsmessig, mens norsk Høyesterett kom til at det var forholdsmessig. Forskjellene mellom de svenske og norske reglene var minimal, og EU/EØS-retten er ensartet på området. Det ulike utfallet kan følgelig bare forklares ved at domstolene i de to landene vurderte sakene ulikt. Resultatet er at det generelle norske alkoholreklameforbudet er i behold, mens det svenske delvis er opphevet.

Alkoholreklame i enhver form er med andre ord fortsatt forbudt i Norge, og det fremstår i dag som rettslig avklart og sikkert i forhold til EU/EØS-retten. Et annet spørsmål er alkoholreklame som kommer fra utlandet. Dette har lenge vært tillatt i trykt skrift, som et unntak fra det generelle forbudet. Videre forekommer reklame i utenlandske sendinger som kan tas inn i radio/fjernsyn, på nettet, osv. Et særlig spørsmål som oppstår her er såkalt «rettede» sendinger – som vil si sendinger fra utlandet på norsk rettet inn mot det norske markedet. I praksis vil det for Norges del først og fremst si TV3, som sender fra UK. Her er utgangspunktet at slike sendinger følger senderlandets lovgivning, og det er for eksempel grunnen til at TV3 sender gamblingreklame som er forbudt å sende fra Norge. Da EØS-avtalen ble forhandlet, klarte EFTA-statene imidlertid å få inn et unntak som ga rett til å stanse videreføring av alkoholreklame i norske kabelnett. Dette unntaket har stått seg gjennom perioden fra 1992 og frem til i dag, og er grunnen til at TV3 ikke sender alkoholreklame. I 2007 vedtok EU imidlertid et nytt generelt direktiv om audiovisuelle medietjenester (AMT) som erstatter det gamle fjernsynsdirektivet, og som slår fast senderlandsprinsippet. Norske myndigheter trodde først at det ville være mulig å få videreført unntaket for formidling av alkoholreklame i bakkenettet, som ved tidligere anledninger, og helst utvide det til også å gjelde satellitt og det digitale bakkenettet. Det viste seg imidlertid at EU var langt mindre villig til å gi et slikt unntak enn tidligere, og til tross for aktivt norsk påvirkningsarbeid har det ikke vært mulig å rokke ved denne posisjonen. I november 2011 informerte utenriksministeren Stortinget om at man ikke hadde lyktes med å nå frem overfor EU,

og at disse prosessene nå var i ferd med å avsluttes.

I likhet med andre vanskelige direktivsaker har også spørsmålet om å ta inn AMT-direktivet i EØS-avtalen trukket i langdrag, mens norske myndigheter har forsøkt å oppnå unntak. Direktivet ble vedtatt i EU i 2007 og har ennå ikke vært oppe i EØS-komiteen. Det kan imidlertid synes som om EU nå begynner å miste tålmodigheten og vil insistere på at saken tas opp til formell behandling. Når det skjer vil norske myndigheter ha valget mellom å reservere seg mot direktivet eller å godta det. Direktivet åpner imidlertid for bilateral kontakt med senderlandets myndigheter (her UK), og det har regjeringen signalisert at man vil forsøke. Dersom man ikke når frem, og godtar direktivet, vil det åpne for alkohol i rettede fjernsynssendinger fra utlandet. Men for kringkasting i Norge vil det ikke ha betydning.

En siste verserende alkoholrelatert sak som skal nevnes er spørsmål om *gårdssalg*. Lokale produsenter av alkohol (f. eks. sider) har i dag mulighet til å søke om skjenkebevilling, men kan ikke selge egenproduserte varer på stedet, og det har man lenge ønsket. Problemene fra myndighetenes side er at dersom man tillater dette, vil det kunne svekke konsistensen i norsk alkohollovgivning, og dermed risikere å undergrave den EØS-rettslige begrunnelsen for salgsmonopolet. Stortingsflertallet stemte derfor ned et forslag om å tillate gårdssalg av alkohol i 2010. Saken verserer imidlertid fortsatt, og regjeringen har lagt frem et forslag om å tillate salg alkohol til og med 4,7 volumprosent direkte fra produsent.

17.6.4 Indirekte påvirkning fra EU og gjennom EØS-avtalen

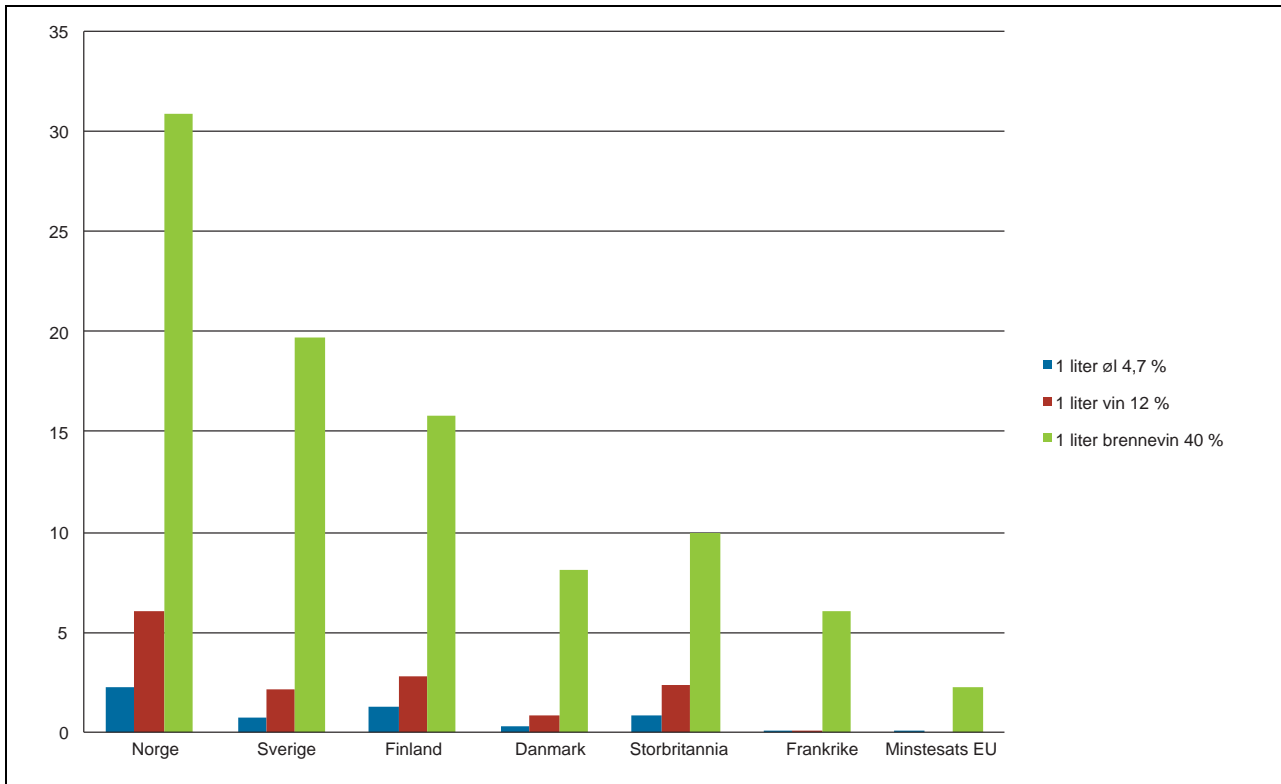
Ved siden av endringene i norsk alkoholpolitikk som har kommet som en følge av tilpasninger til EØS-avtalen berøres norsk alkoholpolitikk også indirekte av endringer i EU og i EUs medlemsland. Dette har ikke noe med EØS eller Norges tilknytning å gjøre, men inngår i rekken av ytre faktorer som påvirker rammene for norsk alkoholpolitikk.

Den viktigste indirekte påvirkningen på norsk alkoholpolitikk må sies å være presset mot det høye norske avgiftsnivået som har kommet som et resultat av EUs liberalisering av reglene for privatimport. I Norge har man, med unntak av en mindre økning i vinkvoten i 2006, bevart det restriktive kvotesystemet. Våre nordiske naboland, har imidlertid, etter en periode med overgangsordninger, måtte innføre de i praksis ubegrensede EU-

kvotene for privatimport. Dette har i en periode ført til avgiftsnedsettelse både i Sverige, Danmark og Finland. Også i Norge har avgiftene blitt satt noe ned og vi har i de senere år sett en viss stabilisering med hensyn til avgiftsnivået i våre naboland. Fortsatt er det allikevel vesentlig prisforskjell på alkoholprodukter i Norge og i våre EU-naboland. I så måte må Norge så langt kunne sies å ha stått i mot prispresset i EU.

Prisforskjellen på alkohol i Norge og i EU har imidlertid hatt store konsekvenser for privatimporten av alkohol. Spesielt grensehandelen til Sverige har økt kraftig siden Norge ble med i EØS. I takt med nordmenns økte reiseaktivitet, og da særlig med fly, har også taxfree-handelen økt markant. Mens taxfree-handel er avviklet innad i EU har Norge opprettholdt den for internasjonale reiser med fly og båt. Ordningen har også til en viss grad også blitt utvidet ettersom vinkvoten er blitt utvidet og det er åpnet for salg av taxfree-varer på flyplasser ved ankomst fra utlandet. Samlet sett står privatimporterte alkoholvarer i dag for en vesentlig del av det norske totalkonsumet og tallene for brennevin er spesielt høye. Ifølge beregninger fra Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) utgjør det uregistrerte forbruket av alkohol i Norge om lag en fjerdedel av totalkonsumet. Dette er høyt sammenlignet med andre europeiske land. Mens privatimporten og taxfree-handelen har økt etter at Norge ble med i EØS har imidlertid andre deler av det uregistrerte forbruket, som hjemmeproduksjon og smuglersprit, gått ned.

Norges tilknytning til EU, og især debatten om den norske monopolordningens forenlighet med EØS-regelverket, ser også ut til å ha bidratt til endringer i befolkningens holdninger til alkoholpolitikken. Oppslutningen om Vinmonopolordningen falt betraktelig gjennom 1990-tallet, og fra midten av 1990-tallet ønsket et flertall av den voksne delen befolkningen at man tillot salg av vin i dagligvarebutikker. Denne holdningsendringen har skapt et press mot Vinmonopolet som har drevet frem en rekke endringer i kundetilbudet. Den mest markante endringen har vært åpningen av nye utsalgssteder. Mens det i 1994 var 110 polutsalgs i Norge, vil Vinmonopolet ved utgangen av 2011 ha 273 butikker. Vinmonopolet har i perioden også utvidet åpningstidene, innført selvbetjente butikker og utvidet sortimentet. Dette har bidratt til at Vinmonopolet i dag fremstår som langt mer kundeorientert enn tidligere. Moderniseringen av Vinmonopolet ser også ut til å ha endret folkemeningen, og i dag har monopolordningen igjen støtte fra et flertall av befolkningen.



Figur 17.8 Alkoholavgifter i euro per januar 2010

Kilde: Kommissjonen – Directorate General Taxation and Customs Union – Tax Policy, og Finansdepartementet (1 euro = 8 kroner).

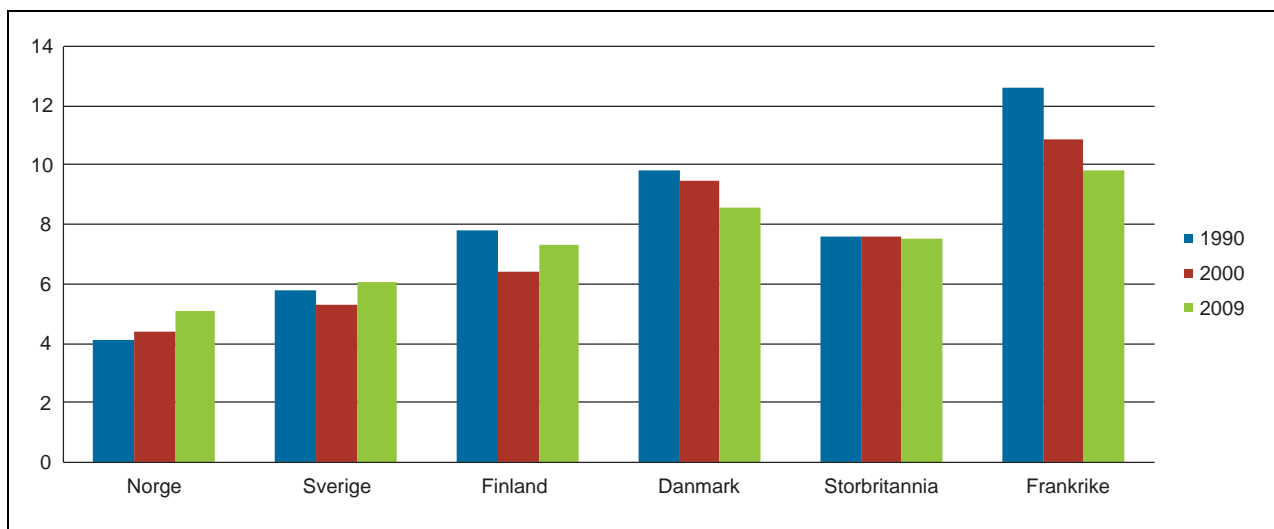
Norske virksomheter har i dag også *offensive* næringsinteresser på alkoholområdet. Arcus-gruppen AS, som ble etablert i 1996 da deler av Vinmonopolets eneretter opphørte, er i dag Norges største totalleverandør av vin og brennevin, men også den største privateide vin- og brennevinssaktøren i Norden. Konsernet har siden etableringen opplevd stor vekst, ikke minst på grunn av en betydelig økning i eksporten. Mens salget av vin og brennevin utenfor Norge utgjorde om lag 15 prosent av omsetningen i 2003, var denne andelen på nær 60 prosent i 2009. Det er især markedene i Danmark, Sverige, Tyskland og USA som har blitt viktige for konsernet. Arcus-gruppen, som i hovedsak er eid av det svenske investerings-selskapet Ratos AB, hadde i 2009 driftsinntekter på omlag 1,5 milliarder kroner og 469 ansatte. Arcus-Gruppen har nytt godt av den markedsadgang EØS-avtalen sikrer i Europa, men selskapet har også møtt utfordringer, blant annet i form av manglende kjennskap til avtalen hos europeiske tollmyndigheter. Gjennom EØS-avtalen ble også norsk akevitt og vodka beskyttede geografiske betegnelser.

Samtidig med at Norge i økende grad har fått næringsinteresser knyttet til alkohol, deltar norske interesseorganisasjoner som kjemper mot

alkoholens skadevirkninger i europeiske nettverk. Her søker de blant annet å vinne oppslutning om den norske og nordiske alkoholpolitiske modellen. Rusfeltets samarbeidsorganisasjon i Norge, Actis, har siden 1995 vært etablert med kontor i Brussel. Actis inngår i den europeiske sammenslutningen Eurocare som arbeider inn mot EU-institusjonene og EUs medlemsland for å styrke bevisstheten omkring alkoholforbrukets skadevirkninger, og for å fremme kunnskapsbaserte tiltak for å redusere disse. Norske aktører deltar også aktivt i Kommissjonens European Alcohol and Health Forum som ble etablert i 2007. Den restriktive norske alkoholpolitikken og norske erfaringer på alkoholområdet blir viet betydelig interesse i slike europeiske fora.

17.6.5 EUs og EØS-avtalens betydning for norsk alkoholpolitikk

Forholdet til EU/EØS har vært et sentralt element i norsk alkoholpolitisk debatt siden begynnelsen av 1990-tallet. I møtet mellom den strengt regulerte norske alkoholpolitikken og bestemmelsene for det indre marked lå det flere potensielt store konflikter. Et offentlig regulert omsetnings-system begrunnet i hensynet til folkehelsen ble



Figur 17.9 Årlig omsetning av alkohol, målt i liter ren alkohol per innbygger

Tallene omfatter registrert omsetning eller beskattet forbruk av alkohol i de respektive land. Det uregistrerte forbruk i form av hjemmeproduisert alkohol, turistimport og smuglervarer inngår ikke.
Kilde: SIRUS rusmiddelstatistikk.

satt opp i mot den frie bevegelighet av varer og tjenester og behovet for felles konkurranseregler og bekjempelse av monopoler og andre statlige handelshindringer. Til tross for dette potensielle motsetningsforholdet må norsk alkoholpolitikk sies å ha stått seg bra under EØS-avtalen. Norske myndigheter har aktivt forsvart de tradisjonelle alkoholpolitiske virkemidlene, og lyktes hva gjelder de viktigste av dem. Fortsatt har Norge et betydelig alkoholpolitisk handlingsrom innenfor rammene av EØS-avtalen til å føre en restriktiv politikk.

Det har vært et mål for norsk alkoholpolitikk å holde private næringsinteresser i størst mulig grad utenfor omsetningen av alkohol, og her har EØS-avtalen skapt utfordringer. Norge har måttet utvikle eksport-, import-, produksjons- og videre salgsmonopolet, og private aktører har sluppet til. Det er imidlertid lite som tyder på at dette i seg selv har bidratt til å øke konsumet i særlig grad. Salgsmonopolet, som ut ifra alkoholpolitiske hensyn må sies å være den viktigste delen av monopordningen, er bevart. Vinmonopolet fremstår riktignok ganske annerledes i dag enn det gjorde da EØS-avtalen ble inngått, men det er først og fremst et resultat av nasjonale alkoholpolitiske valg, som ikke har noe med EU/EØS-retten å gjøre. Og ved at det har blitt flere utsalg og bedre butikker har monopolets oppslutning og legitimitet i befolkningen igjen styrket seg.

Det har vært en betydelig økning i norsk alkoholkonsum de to siste tiårene, men dette kan vanskelig tilskrives EØS-avtalen. Konkret skyldes det i stor grad økt vinforbruk og økningen har vært

størst hos kvinner. Verken avviklingen av importmonopolet eller rusbrusens innpass i butikkene ser ut til å ha hatt stor innvirkning på totalkonsumet.³⁵ Forbruket av alkohol er i stor grad knyttet til økonomisk vekst og det er rimelig å anta inntektsutviklingen i Norge har spilt en viktig rolle. Internasjonal påvirkning i form av nye, mer kontinentale, drikkevaner ser også ut til å ha påvirket forbruket. På tross av økningen er det norske alkoholkonsumet fortsatt blant de aller laveste i Europa, selv når man inkluderer det relativt høye uregistrerte forbruket.

Som på mange andre politikkområder har det vært tendenser til en rettsliggjøring av alkoholpolitikken, ettersom både EFTA-domstolens og norske domstolers fortolkninger av bestemmelsene i EØS-avtalen har hatt stor betydning. Spørsmålet om forholdsmessighet av handelsrestriksjoner begrunnet i folkehelsehensyn har her stått sentralt. De rettslige fortolkninger har imidlertid kun i begrenset grad innskrenket mulighetene for å utforme alkoholpolitikken.

I den verserende saken om AMT-direktivet kan det se ut som om EU har blitt mindre innstilt på å imøtekomme norske ønsker om unntaksordninger. Samtidig er det ting som tyder på at hensynet til folkehelsen, herunder behovet for å begrense alkoholforbrukets skadevirkninger, vinner stadig større innpass i EU-retten. I 2004 fant EU-domstolen at et fransk forbud mot TV-reklame

³⁵ Nordlund, S. (2007) The influence of EU on alcohol policy in a non-EU country, *Journal of Substance Use*, vol. 12, nr. 6.

for alkohol var i strid med retten til å tilby tjenester, men at det likevel kunne forsvares ut i fra hensynet til folkehelsen.

Alkoholpolitikken har i de senere år også i økende grad kommet på dagsorden i både EU og andre internasjonale fora. Det nordiske alkoholpolitiske initiativet som Bondevik II-regjeringen initierte i 2004 kan ha bidratt til å dette. Initiativet søkte å belyse alkoholens skadevirkninger og skape et motpress mot det man så som et økende press fra EU mot den nordiske alkoholpolitikken, især på avgiftsområdet. Alkoholpolitikken var også et prioritert tema under EU-formannskapene til Sverige (2001, 2009) og Finland (1999, 2006).

Selv om det fortsatt er stor avstand mellom Norge og EU på alkoholområdet, er det i dag tegn til en viss konvergens. Dette ser man i forbruk og forbruksmønster, men også når det gjelder erkjennelsen av alkoholforbrukets skadevirkninger og omkostninger for samfunnet. Etter en politisk beslutning i 2001 presenterte EU i 2006 en egen alkoholstrategi. I 2010 fulgte WHO's 193 medlemsland opp og vedtok en global strategi for å redusere skadelig alkoholforbruk. I EUs alkoholstrategi slås det fast at skadevirkningene av alkohol utgjør et betydelig samfunnsproblem i EU, og at EU derfor skal bygge opp under medlemslandenes arbeid med å redusere disse. Strategien trekker frem en rekke prioriterte områder som blant annet, unge og ufødte barn, alkoholrelaterte trafikkuhell og alkohol og arbeidslivet. Tiltakene på EU-nivå er i første rekke knyttet til etablering av felles kunnskaps- og statistikkgrunnlag og utveksling av nasjonale erfaringer. Som et ledd i dette har kommisjonen nedsatt en Committee on National Alcohol Policy and Actions hvor Norge deltar som observatør. Foreløpig berører EUs alkoholstrategi i realiteten ikke regulering av tilgjengelighet og i liten grad pris. Kommisjonen har tidligere tatt til orde for en harmonisering av alkoholavgiftene i EU, men medlemslandene har til nå kun blitt enige om minimumssatser som er så lave at de i praksis ikke påvirker avgiftsnivået

Den største utfordringen for norsk alkoholpolitikk synes i dag å være på *avgiftsområdet*. Dette er en indirekte utfordring som ikke har noe med EØS å gjøre, men som skyldes utviklingen i nabolandene. På samme tid er det klart at økende grensehandel og taxfree-handel vil redusere alkoholavgiftenes effekt på konsumet. Det kan stilles spørsmål om endringene i våre omgivelser gjør det norske avgiftsnivået og tollfritaksregimet holdbart på lengre sikt, ettersom det fører til at Staten går glipp av betydelige alkoholavgiftsinntekter, og

store summer forsvinner ut av landet i handelslekkasjer.

17.7 Tobakk

EU har vedtatt flere direktiver vedrørende tobakk som gjennom EØS-avtalen er innlemmet i norsk lov. Direktivene har som mål å tilnærme medlemslandenes regelverk hva angår fremstilling, presentasjon og salg av tobakksprodukter. EU-reglene ble i 2001 skjerpet og samlet i et tobakksdirektiv som ble gjennomført i norsk rett i 2003. Direktivet regulerer tillatt mengde av nikotin, tjære og kullos og stiller krav om helseadvarsler og innholdsdeklarasjon på alle tobakksprodukter. Tobakksdirektivet oppstiller også et forbud mot bruk av betegnelser som «light» og «mild». For EUs medlemsland innebærer direktivet også et omsetningsforbud for snus, men ble det gjort unntak for Sverige og Norge. Tobakksdirektivet medførte en skjerpelse av norsk regelverk på området, og i mange år var en av de mest synlige virkningene av EØS-avtalen for mange nordmenn at det under advarslene på sigarettpakkene sto en referanse til Rådsdirektiv 2001/37. Referansen er senere tatt bort, men fortsatt er det EU/EØS-retten som regulerer spørsmålet.

EU har også vedtatt forbud mot tobakksreklame.³⁶ Forbudet omfatter all reklame på TV samt grensekryssende reklame i trykte medier, i radio og på internett. EU-regelverket begrenser også tobakksprodusenters muligheter til å sponse arrangementer. EU-regelverket har ikke påvirket det norske totalforbudet som anses å være enda mer restriktivt.

Videre har EU fastsatt minimumsavgifter på tobakk og i 2010 ble det vedtatt å øke disse frem mot 2014. Økningen vil ha stor betydning for avgiftsnivået i en rekke EU-land. Norge er ikke omfattet av EUs avgiftsharmoniseringen, og for tobakken del ville disse uansett ikke vært av betydning ettersom Norge har en av de aller høyeste tobakksavgiftene i Europa, som er mer enn fire ganger så høye som det nye minimumet i EU.

Tobakksrelaterte helseskader er ansett som et stort problem i EU og det anslås at om lag en tredjedel av EUs befolkning røyker og at 650 000 dødsfall i EU i året er tobakksrelaterte. Tobakk har kommet gradvis mer på dagsorden i EU og en

³⁶ Forbudet mot tobakksreklame på TV ble innført med TV-direktivet 89/552/EØF, som senere er endret flere ganger nå senest med direktiv 2010/12/EU om audiovisuelle medietjenester. De øvrige deler av forbudet er nedfelt direktiv 98/43/EF, senere erstattet av direktiv 2003/33/EF.

rekke EU-land har nå innført røykeforbud på restauranter og puber, og obligatoriske billedadvarsler på tobakksprodukter. EU støtter forebyggende tobakksarbeid og røykeavvenning, blant annet under folkehelseprogrammet. EU har også selv arrangert egne kampanjer mot tobakksrøyking, og startet opp en ny kampanje rettet mot unge i 2011.

I 2010 innførte Norge et forbud mot synlig oppstilling av tobakksprodukter i butikk. Forbudet ble utfordret av tobakksprodusenten Philip Morris for Oslo tingrett, som sendte saken til EFTA-domstolen for en rådgivende uttalelse.³⁷ Tobakksprodusenten hevder det norske forbudet mot synlig oppstilling av tobakksvarer i butikk innebærer en handelsrestriksjon i strid med EØS-reglene og bestrider dessuten den helsemessige effekten av et slikt forbud. Philip Morris fremhever at forbudet hindrer konkurranse og særlig adgangen til markedet for nye produkter og produsenter. Norske myndigheter er uenig i tobakkprodusentens vurdering og fikk støtte i sitt syn fra ESA og Kommisjonen. EFTA-domstolen ble av Oslo tingrett bedt om å svare på om forbudet innebærer en handelshindring i EØS-rettslig forstand, og i så fall om forbudet kan sies å være egnet og forholdsmessig av hensyn til folkehelsen.

I sin rådgivende uttalelse fra september 2011 erklærte EFTA-domstolen at forbudet mot synlig oppstilling utgjør en restriksjon på handel etter EØS-avtalens artikkel 11, dersom forbudet påvirker markedsføringen av produkter importert fra andre EØS-stater i større grad enn markedsføringen av importerte produkter som inntil nylig ble produsert i Norge. EFTA-domstolen lot det være opp til den nasjonale domstol å vurdere om forbudet har en slik virkning. På spørsmålet om restriksjonen kan rettfærdiggjøres uttalte EFTA-domstolen at tiltaket synes egnet til å begrense forbruket av tobakk og derfor også egnet til å beskytte folkehelsen. Vurderingen av om det er forholdsmessig overlot EFTA-domstolen på vanlig måte til de nasjonale domstolene. Saken verserer fortsatt for Oslo tingrett.

Det var knyttet stor oppmerksomhet til EFTA-domstolens uttalelse ettersom denne forventes å få stor prinsipiell betydning, ikke minst for Island som innførte et forbud allerede i 2001 og for Storbritannia, Irland og Finland som nylig har vedtatt lignende forbud. Restriksjoner på oppstilling i butikk har også vært med i betraktningene i forbindelse med revisjonen av EUs tobakksdirektiv. Kommisjonen har nylig avholdt åpne høringer og

et nytt direktivforslag forventes fremmet rund årsskiftet 2011/2012. Obligatoriske billedadvarsler, nøytral emballasje er blant tiltakene som vurderes i det nye direktivet. Norske myndigheter har kommet med innspill hvor det blant annet blir tatt til orde for å gjeninnføre kravet om kreftadvarsel på snusprodukter, som ble fjernet i forbindelse med forrige revisjon av tobakksdirektivet.

17.8 Avsluttende merknader

Velferdspolitikken er et område som i utgangspunktet er et nasjonalt anliggende i EU, der medlemslandene selv utformer sine mål, regimer og regler. Et viktig unntak er EUs sosiale dimensjon, som omfatter felles politikk og lovgivning om blant annet likestilling, arbeidsmiljø, arbeidstakerrettigheter, sosial dialog, velferdsrettigheter for innbyggere fra andre EU/EØS-land, samt helse-, miljø-, og sikkerhetskrav på produkter og tjenester. Et annet viktig unntak er at nasjonale velferds-systemer generelt må utformes på en måte som er forenlig med det indre markedets grunnleggende prinsipper, som i første rekke betyr at personer fra andre EU/EØS-land ikke kan forskjellsbehandles.

Utvalgets flertall medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckmann Finstad, Dolvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot vil understreke at Norges tilpasning til disse prinsippene i velferdspolitikken gjennom EØS-avtalen ikke har begrenset forutsetningene for en ambisiøs nasjonal velferdspolitik, med fortsatt vekt på omfattende offentlige velferdssystemer, relativt små sosiale forskjeller og en stor grad av likestilling mellom kjønnene i arbeidslivet og samfunnet. Generelt har EU/EØS så langt hatt liten betydning for norsk velferdspolitik. I den grad det er tale om en betydning, er det først og fremst at de samfunnsøkonomiske positive sidene ved samarbeidet har bidratt til det økonomiske grunnlaget for å opprettholde og videreutvikle velferdsstaten. I tillegg har norske borgere på enkelte områder fått noe økte velferdsrettigheter som følge av EU/EØS-retten. Samtidig har spesielt økt arbeidsinnvandring bidratt til å reise en debatt om utforming av noen av velferdsstatens ordninger.

Utvalget viser til at vi dette kapitlet har sett at Norge og de andre nordiske landenes inntreden i det indre markedet, i strid med manges forventninger, har falt sammen med en periode med kontinuitet, vekst og fornyelse i de nordiske velferdsstatene – både utenfor og innenfor EU. EØS-avtalen har ved å bidra til forutsigbare rammevilkår for norsk økonomi og politikk vært med å legge

³⁷ Sak E-16/10.

grunnlaget for de siste to tiårenes positive utvikling av velferd og «arbeid for alle», som er en avgjørende forutsetning for å motvirke økt sosial ulikhet og utstøting.

Utvalget vil understreke at grunnlaget for velferdens bærekraft avhenger av verdiskapingen og fornyelsesevnen i norsk økonomi og arbeidsliv. Olje og gass alene er ikke nok. Landets viktigste ressurs er befolkningens arbeidsvilje og human kapital. EØS-avtalen har, i kombinasjon med en vellykket nasjonal politikk og gunstige globale utviklingstrekk, vært med å legge grunnlag for en god balanse i arbeidsmarkedet og mellom velferdsstatens inntekts- og utgiftsside. Det økte tilskuddet av arbeidskraft fra det felles arbeidsmarkedet i EØS har de senere år bidratt til styrket verdiskaping, velferd og finansiering av velferdsytelsene. Samtidig legger den økte innvandringen press på våre velferdssystemer som ble utformet i en tid med vesentlig mindre migrasjon. Dette stiller – slik Velferds- og Migrasjonsutvalget pekte på – nye krav til utformingen av velferdsordningene og arbeidsmarkedspolitikken.

Utvalget har merket seg at økt arbeidsinnvandring fra EU/EØS-området kan være en del av svaret på å sikre en bærekraftig velferdsstat. Det forutsetter at yrkesdeltakingen blant arbeidsinnvandrerne opprettholdes, slik at man unngår økende belastninger på velferdsstaten.

Perioden 1994–2011 har vært preget av høy og stabil oppslutning om velferdsstaten både i Norge og i de nordiske EU-landene. Samtidig som velferdsstaten styres nasjonalt, har *Utvalget* merket seg at trygdekoordineringsregimet i EU/EØS sikrer vandrende arbeidstakere fra EU/EFTA lik rett til velferdsytelser i Norge og at en rekke konstantstønader kan eksporteres. Dette gjelder tilsvarende for norske borgere som tar opphold i andre EU/EFTA-land. Like velferdsrettigheter bidrar til at Norge fremstår som en trygg og attraktiv destinasjon for arbeidssøkere fra EU/EFTA, men kan også stille nye krav til utformingen av enkelte velferdsytelser.

Utvalget har merket seg at utsikter til økt kamp om knappe arbeidskrafts- og kompetanseressurser i de aldrende EU- og EØS-landene – spesielt i Øst – kan skape nye dilemmaer og konfliktlinjer i samarbeidet mellom sender- og mottakerland i EØS-området. Direktivet om pasientrettigheter åpner nye muligheter til eksport av behandling som ikke er høyt prioritert i norsk helsepolitikk til EU-land med lavere kostnader. Det kan gi økte inntektsmuligheter for helsevesenet i disse landene, men rommer også en viss risiko for uhenksom vridning i bruken av knappe hel-

seressurser. Kombinert med økt utvandring av helsepersonell fra mange nye EU-land – blant annet til Norge og andre nordiske land – kan slike utviklingstrekk reise nye spørsmål om grensene for velferdsstatssolidaritet i Europa. For å motvirke uheldige effekter mener *Utvalget* at Norge bør vurdere mulighetene for samarbeid om utdanning av helsepersonell og utvikling av behandlingstilbud som kan være til fordel for både sender- og mottakerland innenfor rammene av EØS-avtalen.

Utvalgets flertall medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckmann Finstad, Dolvik, Hansen Bundt, Rye, Sjørnsen, Stubholt, Dag Seierstad, Tallberg og Aarebrot vil understreke at har merket seg at demografiske endringer, stigende forventninger i befolkningen, høyt kostnadsnivå og risiko for ustabilitet i valutakursen, samt økonomiske utviklingstrekk i omgivelsene, kan tilsi at balansen mellom velferdsstatens inntekter og utgifter også i Norge blir mer krevende å opprettholde i årene fremover, til tross for fortsatt høye inntekter fra olje og gass. En forutsetning for å lykkes med dette er at arbeidslivet i samspill med velferds- og utdanningsinstitusjonene evner å legge til rette for mest mulig likeverdig og varig inkludering av flest mulig i produktivt, verdiskapende arbeid. Velferdsmodellene i de nordiske land har institusjonelle trekk som har bidratt til å styrke samfunnets produktive kapasitet og gjort landene godt rustet til å håndtere omstillinger. Dette flertallet har imidlertid merket seg at det helserelaterte arbeidsfraværet i Norge har økt og at yrkesdeltakingen blant mange i den voksende innvandrerbefolkningen er urovekkende lav. Kombinert med de demografiske endringene i befolkningen, er evnen til å takle disse nasjonale integrasjonsoppgavene trolig den største utfordringen for velferdsstatens bærekraft og legitimitet de kommende tiår.

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjørnsen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot viser til at norsk helsevesen i hovedsak fortsatt er et nasjonalt anliggende, som i relativt liten grad berøres av EU/EØS-retten, selv om betydningen på noen områder har økt gjennom perioden 1992–2011. Dette er endringer som i all hovedsak har kommet norsk helsevesen til gode. Det gjelder særlig reglene om gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner som har bidratt til en nødvendig tilstrømming av leger og annet helsepersonell, både borgere fra andre EU/EØS-land og nordmenn som har tatt utdanning i utlandet. Norge har videre hatt fordel av skjerpete og mer detaljerte

felles regler for kontroll med legemidler. Et bredt politisk flertall la i 1992 til grunn at de tidligere norske restriksjonene på feltet (det offentlige mono-polet og behovsprøvingen) ikke lenger var egnet og nødvendig for å ivareta helse- og sosialpolitiske målsetninger, og at det kunne gjøres bedre gjennom lovgivning og tilsyn.

Dette flertall vil videre understreke at de nye reglene om refusjon for visse grensekryssende helsetjenester først og fremst må ses som en ny rettighet som vil komme norske pasienter til gode, og representerer en politisk avveining i medlemsstatene mellom legitime kryssende hensyn. I norsk rett og praksis er endringene allerede i hovedsak gjennomført, uten at dette kan ses å ha medført noen større konflikter. Videre vil *Utvalgets flertall* påpeke at det generelt synes å være en høy grad av samsvar mellom den helsepolitiske tenkningen i Norge og den som nå utvikles innenfor rammene av EU, og norske fagmyndigheter har i de senere år hatt nytte av økt europeisk samarbeid på feltet.

Utvalgets flertall viser videre til at Norge siden 1992 har vært tilknyttet EUs politikk og regler for å sikre *likestilling og ikke-diskriminering*, dels gjennom EØS-avtalen og dels gjennom frivillig tilpasning. Generelt har dette på enkelte områder innebåret forbedringer for likestillingsarbeidet og styrket rettsvernet mot diskriminering i Norge betraktelig. Norsk politikk og regelverk på området er videreført, og det er betydelig nasjonalt handlingsrom for den enkelte stat til å føre en aktiv politikk. Samtidig har tilpasningen til EU-retten på en del områder styrket diskrimineringsvernet i Norge. Hva gjelder likestilling mellom kvinner og menn er det gjennom EØS blant annet innført nye og strengere regler om sanksjoner (erstatning og bevisbyrde), samt forbud mot gjengjeldelse når noen tar opp en sak. Utviklingen av den norske likelønnsbestemmelsen har også blitt påvirket av EU-regelverket. Hva gjelder ikke-diskriminering mer generelt har den norske frivillige tilpasningen til EU-retten så langt særlig hatt praktisk betydning for spørsmålet om aldersdiskriminering, som tidligere ikke i særlig grad var regulert i norsk rett og der vernet nå er blitt bedre.

Utvalgets flertall viser til at det eneste klare eksempelet gjennom snart tjue år på at norske likestillingstiltak har vært i strid med EU/EØS-retten gjelder bruk av radikal kjønnskvolterering som utelukkende åpner for kvinner i stillinger som ikke av særlige grunner må forbeholdes det ene kjønn. Moderat kjønnskvolterering er ikke problematisk etter EU/EØS-retten.

Utvalgets flertall kan videre ikke se at det er faglig grunnlag for å hevde at tilpasningen til EØS-avtalen har hatt negativ innvirkning på norske kvinners stilling i arbeidsmarkedet. Sysselsetningsveksten blant kvinner har vært klart høyere enn blant menn i perioden, en langt større andel kvinner er sysselsatt i offentlig sektor og i hjemmemarkedsnæringer, arbeidsinnvandringen har hittil vært dominert av menn, og ledigheten blant kvinner er av forannevnte grunner også noe lavere enn for menn.

Utvalgets flertall viser videre til at norske fagmyndigheter, og det norske likestillingsombudet deltar aktivt i de mange nye nettverkene for samarbeid og politikkkutforming på EU-nivå, og at dette synes å bli oppfattet som verdifullt både fra norsk side og fra EUs side. *Flertallet* mener at det er beklagelig at Norge som tredjeland ikke kunne oppnå plass i rotasjonsordningen til styret i EUs nye likestillingsbyrå og derfor valgte ikke å knytte seg til dette.

Utvalgets flertall viser til at *alkoholpolitikken* har vært et gjennomgående stridsspørsmål under EØS-avtalen helt fra den ble fremforhandlet tidlig på 1990-tallet og frem til i dag. På dette området har det vært iboende spenninger mellom en tradisjonell restriktiv norsk alkoholpolitikk og EU/EØS-reglene om fri flyt av varer og tjenester. Samtidig godtar EU/EØS-retten nasjonale restriksjoner så lenge de er legitimt begrunnet og forholdsmessige, og det er her fortsatt et betydelig nasjonalt handlingsrom.

Utvalgets flertall vil vise til at norske myndigheter på en har søkt å bevare og bruke dette handlingsrommet gjennom perioden 1994–2011, og i stor grad har lyktes med det. Herunder er de viktigste alkoholpolitiske virkemidlene – salgsmonopolet og det generelle reklameforbudet – forsvart med hell, og består fortsatt. Andre viktige virkemidler, som skjenkereglene og avgiftsnivå, faller utenfor EØS-rettens virkeområde og er ikke berørt av avtalen. På en rekke områder har Norge måttet endre alkohollov-givningen, men dette er i hovedsak endringer som ikke synes å ha hatt noen stor betydning for konsumet og folkehelsen. Gjennom perioden 1992–2011 har konsumet av alkohol i Norge steget kraftig, i første rekke for vin, men det skyldes i hovedsak forhold som ikke har noe med EU/EØS å gjøre, herunder økt velstand og sosiale og kulturelle endringer i drikke-mønster.

Endelig vil *utvalgets flertall* vise til at EØS-avtalen også omfatter restriktive regler for tobakk, som på flere punkter har ført til skjerping av norsk lovgivning på området, blant annet hva gjelder

advarsler på sigarettpakkene. Videre har norske myndigheter også her et bredt handlingsrom for ytterligere restriktive tiltak mot tobakk dersom man ønsker det, som senest illustrert høsten 2011 i EFTA-domstolens uttalelse i saken om det nye norske forbudet mot synlig oppstilling av tobakk i butikkene.

Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad, mener EØS-avtalen har grepet inn i vår helsepolitiske handlegrom på flere måter. Avtalen har ført til at Norge ikke lenger kan stille behovskrav ved godkjenning av nye legemidler, og eneretten til Norsk Medisinaldepot (NMD) på import og videresalg av legemidler er fjernet. Det var omstridt i det medisinsk-faglige miljøet fordi import- og grossistmonopolet var viktig for å ivareta helsepolitiske hensyn overfor en internasjonalt organisert og markedsstyrt farmasibransje med full kontroll over utviklingen og markedsføringen av nye medisiner. Bransjen var og er sterkt dominert av storkonsern som i kraft av sin markedsrett har en fortjeneste vesentlig større enn noen annen industribransje. Internasjonale storkonsern har i dag kontrollen både over grossistledet og apotekene i Norge og tar ut det alt vesentlige av fortjenesten på apotekledet. Det er derfor ikke forbrukerne som har tjent på overgangen til en rent markedsrettet medisindistribusjon i Norge. Det er «fri-flyt-hensyn» og ikke helsepolitiske hensyn som drevet Frem pasientrettighetsdirektivet. EF-domstolen har ved flere anledninger satt regjeringene sjakk matt med dommer som skal sikre fri bevegelse av pasienter og helse tjenester. Direktivet vil på kort sikt ikke føre til vesentlige endringer i helsetilbudet rundt om i Europa, men det er i mange land betydelig bekymring for hva det vil bety for nasjonal styring av de helsepolitiske prioriteringene.

Dette medlemmet mener EUs regelverk for likelønn og likestilling i arbeidslivet ikke er vesensforskjellig fra det norske. Men viktige rammevilkår for kvinners hverdag endres når konkurransen i næringslivet skjerpes så kraftig som på det indre markedet til EU samtidig som arbeidsløsheten – både den registrerte og den skjulte – er så omfattende. Dobbeltarbeidet skjerper kvinnes sårbarhet på arbeidsmarkedet. Trass i all formell likestilling har kvinner med omsorgsansvar i

praksis mindre mulighet enn menn for aktiv jobbsøking, for omskolering, pendling og flytting. Alle europeiske samfunn har vært patriarkater med klare kvinneundertrykkende trekk. Det gjelder også det norske samfunnet og våre nabosamfunn i Norden. Mye tyder på at de nordiske patriarkatene er gir kvinner større handlingsrom enn patriarkatene ellers i Europa. Kvinner er mer enn menn avhengige av at uheldige virkninger av markeds konkurransen kan mildnes og motvirkes gjennom politiske tiltak. Kvinner har i tillegg hatt lettere for å vinne Frem gjennom partier og folkevalgte organ enn i næringsliv og næringsorganisasjoner. Siden EU i stor grad erstatter politikk med markeds løsninger, gir begge deler trangere vilkår for kvinners innflytelse i samfunnet. Likestillingslovgivningen til EU er stort sett ikke til hinder for at det kan utvikles en mer offensiv og effektiv likestillingspolitikk i Norge. Men forbudet mot å øremerke stillinger for kvinner viser at vi ikke har full handlegrom på dette området.

Dette medlemmet mener den norske alkoholpolitikken er begrunnet i helse- og sosialpolitiske hensyn, og har som mål å begrense samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan innebære. EUs alkoholstrategi vedtatt i 2006 uttrykker bekymring for problemene, men EU har til nå ikke gjort noe for å redusere forbruk og skader. Det viktigste virkemidlet, en reduksjon av totalkonsumet, er det ingen tegn til at EU går inn for. Med de sterke næringsinteresser som er knyttet til alkohol i mange EU-land, kan vi neppe regne med at dette vil endres i overskuelig Fremtid. Forsøk på å harmonisere alkoholavgiftene har foreløpig bare ført til minimumssatser som er så lave at de i praksis ikke påvirker avgiftsnivået. Den viktigste påvirkningen på norsk alkoholpolitikk er presset mot det norske avgiftsnivået på grunn av EUs liberalisering av reglene for privatimport. Våre naboland har måttet innføre kvoter for privat import som i praksis er ubegrensede. De store kvotene har ført til betydelige avgifts nedsettelse i Sverige, Finland og Danmark. Den økte grensehandelen dette medførte, var begrunnelsen for avgiftsreduksjoner på vin og brennevin i Norge i 2001–2, noe som umiddelbart økte forbruket i Norge med over 10 prosent.

Kapittel 18

Distrikts- og regionalpolitikk

18.1 Hovedtrekk

I Norge som i EU er det i utgangspunktet den enkelte stat som fastlegger de grunnleggende rammene for forholdet mellom sentrum og periferi og mellom sentrale, regionale og lokale myndigheter. Organiseringen av regional- og lokalforvaltningen, antallet regioner og kommuner, fordelingen av byrder og oppgaver, omfanget av økonomiske overføringer, grad av lokalt selvstyre og en rekke andre forhold er i prinsippet nasjonale anliggender. Hver enkelt stat har sin egen struktur og sin egen nasjonale distrikts- og regionalpolitikk som den selv utformer.

Samtidig har EU stor betydning for den nasjonale distrikts- og regionalpolitikken. EU øver innflytelse på flere måter: For det første har EU gradvis utviklet en felles regionalpolitikk, som et supplement til hver enkelt medlemsstats politikk på området. Gjennom strukturfondene blir det foretatt store økonomiske overføringer til svakerestilte regioner. Strukturfondene krever nasjonal og regional medvirkning og egeninnsats, noe som gjør at EU legger føringer på hvordan medlemsstatenes midler blir brukt. Den felles politikktutforming på EU-nivå setter også standarder og tjener som inspirasjon på nasjonalt og regionalt nivå. Dessuten er regionene til en viss grad trukket med i beslutningsprosessene i Brussel.

For det andre har EUs generelle regler om de fire friheter, statsstøtte og offentlige anskaffelser en klar betydning for medlemsstatenes distrikts- og regionalpolitikk. De skal skape like konkurransevilkår og motvirke favorisering eller diskriminering på nasjonalt grunnlag. De generelle reglene setter rammer for hva myndighetene kan foreta seg, og de kan ofte ha vel så stor betydning for lokale myndigheter som sentrale.

For det tredje skaper det indre marked i seg selv effekter som påvirker de romlige fordelingsmønstrene, og dermed grunnlaget for medlemsstatenes distrikts- og regionalpolitikk. Det indre marked har betydning for handel, investeringer og konkurranseforhold, og etableringen av et fel-

les arbeidsmarked i EU har for eksempel hatt store distriktspolitiske konsekvenser.

EØS-avtalen omfatter ikke EUs regionalpolitikk. Norske regioner får ikke midler fra strukturfondene i EU, og de har heller ikke noen rolle i EUs beslutningsprosesser. Norge har likevel fra 1996 gradvis knyttet seg tettere opp mot den mykere delen av EUs regionalpolitiske politikktutforming, i første rekke gjennom de såkalte Interreg-programmene, men etter hvert også på andre måter. Norsk distriktspolitikk påvirkes videre fullt ut av det generelle regelverket for de fire friheter, statsstøtte, offentlige anskaffelser m.m. Gjennom EØS-avtalen deltar Norge i det indre marked, og dette skaper de samme muligheter og legger de samme begrensninger på norske regioner og kommuner som i EU-statene.

Betydningen av EØS-avtalens generelle regler har vist seg å være stor og økende for norsk distrikts- og regionalpolitikk og for norske kommuner og fylkeskommuner i perioden 1994–2011. Betydningen gjør seg gjeldende generelt og i konkrete enkeltsaker – direkte og mer indirekte. EØS-relaterte spørsmål utgjør etter hvert en betydelig del av saksmengden både i Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og i de enkelte kommuner og fylkeskommuner.

Den mest synlige og politisk krevende siden av dette har vært EØS-reglene om *offentlig støtte*, eller «statsstøtte» som det misvisende kalles, siden det gjelder støtte fra alle offentlige etater både sentralt og lokalt. For det første legger disse reglene visse begrensninger på statlige støtteordninger til private virksomheter i distrikter og kommuner.¹ Den store saken her har vært striden om den differensierte arbeidsgiveravgiften, som har gått i mange faser helt fra 1995 og til i dag, men der resultatet er at ordningen fortsatt er i behold, i

¹ Dette må ikke blandes sammen med spørsmålet om statlige overføringer til kommuneøkonomien over statsbudsjettet, til dekning av offentlige utgifter. Størrelse og utforming av dette er et rent nasjonalt anliggende, som ikke har noe med statsstøtte å gjøre og ikke begrenses eller på annen måte styres av EØS-avtalen.

noe justert form. Det har også vært mange andre saker om statlige støtteordninger med distriktpolitisk profil, herunder om industrikraft, miljøstøtte, transportstøtte, støtte til små og mellomstore bedrifter m.m. For det andre begrenser reglene kommunenes egne muligheter til å støtte lokalt næringsliv gjennom tilskudd, garantier, salg av eiendom under markedspris og på andre måter. Det har gjennom årene vært mange omstridte saker. Men hovedbildet er at handlingsrommet etter EØS-avtalen for regionale og lokale støtteordninger er betydelig, og samlet støttenivå medregnet den differensierte arbeidsgiveravgiften har ikke gått ned.

En annen sentral del av EØS-avtalen er reglene om *offentlige anskaffelser*, som ikke bare gjelder for statlig etater, men også for de 19 fylkeskommunene, 429 kommunene og alle underliggende etater. For kommuner flest er dette den mest praktiske og synlige siden av EØS, som de må forholde seg til hver dag. Reglene om offentlige anskaffelser har hatt en rekke positive sider for kommune-Norge. De har ført til besparelser og bedre innkjøpsrutiner, fremmet økonomisk aktivitet på tvers av kommunegrenser og motvirket misligheter. Samtidig er regelverket svært detaljert, og det oppleves som firkantet, formalistisk og kronglete av mange kommuner, særlig de som har begrenset administrativ kapasitet. Dette har ført til atskillig kommunal kritikk mot det man ser som detaljstyring gjennom EØS. Kritikken er bare delvis treffende, siden de fleste kommunale anskaffelser faller under EØS-terklene, slik at kravet til konkurranseutsetting ikke skyldes EØS, men utfyllende regler gitt av norsk lovgiver.

Videre har EØS-avtalens generelle regler om *de fire friheter* stor betydning for kommunal og regional sektor og innebærer både nye muligheter og nye begrensninger. Mulighetene ligger særlig i den økte aktiviteten som kan følge av reglene, med handel, tjenesteyting, etableringer osv. Også for distrikts-Norge har den viktigste konsekvensen av EØS-avtalen antakelig vært etableringen av et felles arbeidsmarked og utvidelse av dette i 2004, som har bidratt vesentlig til å sikre tilgang på arbeidskraft til lokal helsesektor, bygg og anlegg, landbruk, fiskeri og andre viktige distriktsnæringer. Begrensningene ligger i at offentlig reguleringer og aktivitet (også kommunal) må utformes og praktiseres på en måte som ikke strider mot de fire friheter. Det vil si at de ikke må virke på en diskriminerende måte eller skaper EØS-stridige restriksjoner. Dette har i praksis kommet opp på mange forskjellige måter og har i varierende grad påvirket flere tradisjo-

nelle distriktpolitiske virkemidler. Noen har det vært nødvendig å fjerne eller justere, men de fleste er videreført. Igjen er hovedbildet at EØS-retten setter grenser, men at den gir et relativt vidt handlingsrom.

Norge deltar ikke i den delen av EUs regionalpolitikk som består av økonomiske overføringer til svakerestilte områder gjennom strukturfond og andre ordninger for å sikre økonomisk og sosial utjevning i Europa.² Samtidig bidrar Norge til dette på sin måte gjennom EØS-midlene.³ Kriteriene for tildeling fra strukturfondene vil også indirekte ha en viss betydning for hva slags former for norsk distriktsstøtte som anses forenlige med EØS-avtalen.

Den mer generelle tenkingen og utviklingen av distrikts- og regionalpolitikken i EU er norske aktører derimot knyttet opp til. I EU har det i de siste tjue årene vært en utvikling i retning av et «regionenes Europa», som i perioder har vært sterk, selv om presset i de senere årene synes å ha avtatt.⁴ Målet har vært å styrke det regionale styringsnivået, gjerne på bekostning av det nasjonale. I store deler av Europa har det vært en bevegelse i retning av økt regionalt selvstyre. En egen Regionkomité er også etablert i EU, og de fleste regioner har gjennom EU-samarbeidet fått en «utenrikspolitisk» side. De fleste har dessuten opprettet egne kontorer i Brussel som arbeider for å fremme regionalt samarbeid og regionale interesser.

Norske aktører har i noen grad latt seg inspirere av denne økte regionaliseringen i Europa. Norske regioner har gjennom EØS-avtalen fått en internasjonal dimensjon, og mange kommuner og fylkeskommuner er engasjert i forskjellige sider av EU-samarbeidet. En hjørnestein i dette er Norges deltakelse i EUs regionale programsamarbeid – Interreg. Norge kom inn i Interreg allerede i 1996, uten noen egentlig politisk behandling av saken, og uten at det ble inngått noen formell rammeavtale for samarbeidet. Norske myndigheter ba om adgang, og EU samtykket, forutsatt at Norge dekket sin del av regningen. Siden den gang har

² Videre deltar Norge ikke i EUs felles landbrukspolitikk og fiskeripolitikk, som begge har stor distrikts- og regionalpolitisk betydning.

³ Se kapittel 24. EØS-midlene går ikke formelt inn i EUs strukturfond, men fungerer på mange måter som en parallell ordning, om enn av svært mye mindre omfang.

⁴ Se bl.a. Hepburn, E. (2008). The Rise and Fall of a 'Europe of the Regions', *Regional and Federal Studies*, vol. 18, nr. 5; Keating, M. (2008) A Quarter Century of the Europe of the Regions, *Regional and Federal Studies*, vol. 18, nr.5; Scully, R. og Wyn Jones, R. (red) (2010) *Europe, Regions and European Regionalism*, Palgrave Macmillan.

Interreg utviklet seg til å bli et omfattende programsamarbeid og en ikke ubetydelig del av norsk regionalpolitikk. For tiden deltar Norge i 11 Interreg-programmer. I tillegg deltar Norge i et grenseregionalt samarbeid med Russland innenfor rammen av EUs nabo- og partnerskapsinitiativ.

Også på andre måter har norske myndigheter sentralt og lokalt orientert seg mot de regionalpolitiske prosessene i EU. De fleste norske regioner har etablert egne kontorer i Brussel, og en egen regionkomité er etablert i EFTA/EØS etter forbilde fra EU. Norske aktører følger med på politikktutforming i EU, og de påvirkes av EU i sin egen tenkning om distrikts- og regionalpolitikk. Samtidig har ikke denne økte regionale bevisstheten så langt ført til at norske myndighetene har ønsket å gjennomføre noen omfattende regionalisering av den norske forvaltningsstrukturen.

Den norske tilknytningen til Interreg og annen norsk tilstedeværelse og deltakelse i de regionalpolitiske prosessene i EU synes å være politisk ukontroversiell. Det har vært få prinsippdiskusjoner rundt dette, og så langt Utvalget kjenner til ingen store dissenser gjennom årene om de relativt betydelige bevilgningene som har vært gitt til dette formålet. Samarbeidet med EU er godt synlig i mange norske kommuner og fylkeskommuner, men svært lite fremme i den alminnelige norske europadebatten.

Det må sondres mellom distrikts- og regionalpolitikk og hvilken utvikling som faktisk finner sted i distrikter og regioner. Den regionale utviklingen påvirkes av offentlig politikk, men den blir også påvirket av mange andre faktorer – økonomiske, demografiske, sosiale, kulturelle, teknologiske m.m. – som normalt er langt viktigere. I denne utredningen ser vi på betydningen av EØS og andre avtaler med EU for norsk distriktspolitikk i vid forstand, som omfatter både sentrale myndigheters politikk og kommunesektorens politikk for lokal og regional utvikling. I noen grad vil vi også berøre faktisk regional og lokal utvikling, men det er et langt bredere tema, som det innenfor rammene av utredningen ikke har vært mulig å ta opp i sin fulle bredde, og der betydningen av EØS og andre avtaler med EU er vanskelig å skille ut og måle for seg.

Regionalpolitikk blir i norsk sammenheng vanligvis definert som offentlig innsats for å utvikle vekstkraftige regioner og sikre likeverdige levekår i alle deler av landet. Regionalpolitikken er opptatt av de romlige fordelingsmønstrene og omfatter i prinsippet alle næringer og sektorer. Distriktspolitikken utgjør den delen av regionalpolitikken som særskilt tar sikte på å løse problemer

i områder med lav økonomisk vekst, lange avstander til større markeder, ensidig næringsstruktur og stagnasjon eller nedgang i folketallet. Det skilles ofte mellom en smal og en bred politikk på feltet. Den smale politikken omfatter de støtteordningene og virkemidlene som i statsbudsjettene er øremerket distriktsutbygging eller regional utvikling.⁵ Den brede politikken omfatter alle de andre områdene der geografiske hensyn på en eller annen måte er bygd inn. Typiske eksempler er landbrukspolitikk, fiskeripolitikk, samferdselspolitikk, utdanningspolitikk, helsepolitikk og kommunal inntektspolitikk. Legger vi til øvrige former for offentlig politikk som ikke tar spesielle regionale eller distriktspolitiske hensyn, men som likevel har slike konsekvenser, blir den samlede politikken enda mer omfattende. I det følgende vil vi benytte en slik vid definisjon av distrikts- og regionalpolitikk som samlebetegnelse, og ikke bruke plass på de finere begrepsmessige nyansene.

Grunnspørsmålet i det følgende er hvilken betydning EØS-avtalen og andre former for samarbeid med EU har hatt for norsk distrikts- og regionalpolitikk og regional utvikling i Norge i perioden 1992–2011. Dette er et tema som har vært relativt lite forsket på. Det foreligger ingen samlet oversikt og vurdering av hva Norges EU-tilknytning har betydd i et regionalt utviklingsperspektiv. Vi har derfor søkt å sammenstille tilgjengelig materiale, men dette er på mange måter ufullstendig, og noen grundig egen forskning på feltet har det ikke vært rom for med utvalgets ressurser. Et generelt problem ved denne typen kartlegginger er også at det kan være vanskelig å si hva som skyldes påvirkning fra EU, og hva som henger sammen med globale utviklingstrekk eller uavhengige prosesser på nasjonalt nivå.

18.2 Distrikts- og regionalpolitikken ved starten av EØS 1991–94

18.2.1 Regionalpolitikken i EF ved inngangen til 1990-tallet

Da EØS-prosessen kom i gang på begynnelsen av 1990-tallet, hadde EF for lengst begynt arbeidet med å utvikle en regionalpolitikk på fellesskapsnivå. Allerede i Romatraktaten fra 1957 var det inntatt regionalpolitiske målformuleringer, men regionalpolitikken ble lenge overlatt til medlemsstatene. Det var først i 1975, etter at Storbritannia,

⁵ I Norge fremstår dette på statsbudsjettet som Kommunaldepartementets programkategori 13.50: Distrikts- og regionalpolitikk.

Irland og Danmark var kommet med, at EF fikk en eksplisitt territoriell omfordelingspolitikk. Dette året ble Det europeiske fondet for regional utvikling etablert. Videre ble det satt opp et eget generaldirektorat i Kommisjonen for regionale spørsmål.

Innsatsen ble trappet kraftig opp mot slutten av 1980-tallet i forbindelse med Enhetsakten og etableringen av det indre marked. Bakgrunnen var den skjerpede konkurransen og de økte regionale ulikhetene som det ble antatt at markedsintegrasjonen ville føre med seg. Det ble dermed viktig å unngå at det ikke bare var de sterkeste bedriftene og mest sentrale regionene som fikk høste gevinsten. Flere av medlemslandene stilte krav om en forsterkning av den felles regionalpolitikken. Samtidig var Kommisjonen opptatt av å forhindre at nasjonale myndigheter trappet opp sin støtte for å beskytte egen industri og at det utviklet seg en subsidiekonkurransen mellom regioner med sikte på å tiltrekke seg etableringer og investeringer utenfra. I 1988 ble flere fond slått sammen og bevilgningene økt. Det ble også trukket opp nye retningslinjer for planleggingen og implementeringen av innsatsen, der hovedprinsippene var konsentrasjon, addisjonalitet, programmering og partnerskap.

Den felles regionalpolitikken omfattet nå på den ene siden EFs egne støtteordninger for regional utvikling og omstilling, først og fremst representert ved strukturfondene. På den andre siden omfattet den et overordnet regelverk, som satte rammer for den regionalstøtten som de enkelte medlemsstatene kunne gi på egen hånd. For selv om EF ble en større bidragsyter til regional utvikling, var det fortsatt medlemsstatene som sto for det meste av den regionalpolitiske innsatsen.

18.2.2 Norsk distrikts- og regionalpolitikk ved inngangen til 1990-tallet

Distrikts- og regionalpolitikk var ved inngangen til 1990-tallet et sentralt politikkområde i Norge. I 1989 mente 59 prosent av velgerne at dette var ett av de tre viktigste politiske saksfeltene, som var utslagsgivende for deres stemmegivning.⁶ Distriktspolitikken var blitt institusjonalisert på 1960-tallet med egne organer og virkemiddelordninger. Systemet ble skapt i en tid preget av høy økonomisk vekst og sterk tiltro til statlig planlegging, styring og omfordeling. De økonomiske nedgangstidene på 1970-tallet endret forutsetningene.

⁶ Valen, H. og Martinussen, W. (1992) *Velgere og politiske frontlinjer*. Gyldendal.

Det ble først gjort forsøk på å berge eksisterende arbeidsplasser gjennom statlige redningsaksjoner og en aktiv motkonjunkturpolitikk, men politikken førte til store økonomiske underskudd og ble etter hvert oppgitt. Tiltroen til at staten kunne styre utviklingen og drive en planmessig distriktsutbygging, ble svekket.

Utover på 1980-tallet ble distriktspolitikken gradvis lagt om. Det ble nå satset på næringsmessig nyskaping og omstilling. Nye virkemidler ble introdusert for å fremme bedriftsutvikling, innovasjon og et tettere samspill mellom forskning og næringsliv. For å gi bedriftene bedre tilgang på kompetanse, ble det opprettet nye forskningsstiftelser og kompetansesentra i distriktene. Det var også en økende interesse for fleksible småbedrifter og nettverkssamarbeid.

Da EØS-forhandlingene startet tidlig på 1990-tallet, var norsk distrikts- og regionalpolitikk derfor på mange måter i en brytningstid. Det gamle apparatet, som var skapt for statlig regissert industriutbygging, var i stor grad beholdt. Det samme gjaldt de fleste av virkemidlene. Men det viktigste nå var å mobilisere ressurser, ideer og skaperevner nedenfra. Den statlige politikken var også blitt mer næringsnøytral. Innsatsen skjedde i økende grad gjennom programmer rettet mot antatte vekstbransjer eller strategiske målgrupper, slik som IT, havbruk, privat tjenesteyting og kvinner. Dette var en type distriktspolitikk som passet langt bedre til EU/EØS enn den som tidligere var blitt ført.

18.2.3 Regionalpolitikken i Norge versus EU

Tidlig på 1990-tallet var det både likhetstrekk og forskjeller mellom den norske regionalpolitikken og den regionalpolitikken som EF hadde etablert. Et felles kjennetegn var at den representerte en politikk for vekst og utjevning. Den skulle primært stimulere de økonomiske vekstforutsetningene i de mest tilbakeiggende områdene gjennom en omfordeling fra de sterkeste regionene. De viktigste virkemidlene var gunstige lån, garantier og tilskudd. Det ble operert med støttekart som fastla soner for ulike støtteformål og graderte satser for maksimalstøtte. I EU var det regelverk både for bevilgningene på fellesskapsnivå og for den nasjonale regionalstøtten som medlemsstatene kunne gi.

Det regionale problembildet var imidlertid forskjellig. I EF var det betydelige forskjeller mellom de rikeste og de fattigste regionene. Strukturfondene omfattet derfor i første rekke områder med lav inntekt og store arbeidsmarkedsproblemer.

BNP per innbygger og ledighetsprosent var de viktigste støttekriteriene. I Norge var det derimot geografi og demografi som ble vektlagt. Forskjellene i levekår og sysselsetting hadde minsket, men Norge var fortsatt et langstrakt land med spredt bosetting og lav befolkningstetthet. Kun hovedstadsområdet utgjorde et større senter på nivå med de større bysentraene i Europa. Distriktpolitikken tok derfor sikte på å kompensere for ulempene som følge av lav befolkningstetthet, store avstander til større sentra og små lokale markeder. Hovedmålsettingen var å opprettholde bosettingsmønsteret. I EF var befolkningstettheten ti ganger høyere enn i Norge, og ikke-sentral beliggenhet ble ikke oppfattet som noe fremtredende problem. Mens den felles regionalpolitikken i EF handlet om regional konvergens og strukturproblemer, handlet den norske politikken således mer om permanente avstands- og størrelsesproblemer.

Innsatsprofilen var også forskjellig. I EF gikk mye av støtten til infrastruktur, yrkeskvalifisering og opplæring, noe som i Norge ble finansiert over andre budsjettposter. I Norge gikk en større andel av distriktsstøtten til bedrifts- og næringsrettede formål. I tillegg var det utviklet både personrettede, kommunerettede og kompetanserettede virkemidler.

18.2.4 Regionalpolitikken plass i EØS-avtalen

I innledningen til EØS-avtalen heter det at avtalepartene «er overbevist om nødvendigheten av å bidra til, ved gjennomføringen av denne avtale, å minske de økonomiske og sosiale forskjeller mellom regionene». Distrikts- og regionalpolitikken ble likevel ikke viet oppmerksomhet som et eget politikkområde under EØS-forhandlingene. Forhandlingene dreide seg om EFTA-landenes innlemmelse i EFs indre marked, og regionalpolitikken ble behandlet som en del av statsstøtteproblematikken.

På statsstøttefeltet var den norske forhandlingsposisjonen at det måtte skaffes rom for den eksisterende distriktsstøtten innenfor EØS-avtalen. I målene for EØS-prosessen, som ble konkretisert av regjeringen Syse høsten 1989, var ett av punktene å «sikre høyere standarder og ambisjoner på det sosiale og distriktpolitiske området, samt i miljøvernarbeidet». Siden EF tok utgangspunkt i lavt inntektsnivå og høy arbeidsløshet, mens de nordiske landene vektla spredt bosetting, krevde EFTA-landene å få inn i avtaleteksten at lav befolkningstetthet skulle være et selvsten-

dig og likeverdig kriterium ved fastsettelsen av det regionalpolitiske virkeområdet. Dette fikk man delvis gjennomslag for i form av en felleserklæring til avtalen, som åpnet for at lav befolkningstetthet skulle telle med når det gjaldt fastsettelsen av områder som var berettiget til regionalpolitisk støtte.⁷

På denne bakgrunn ble det i proposisjonen om EØS-avtalen slått fast at «Norge kan videreføre hovedlinjene i dagens distriktsstøtte innenfor EØS».⁸ Ingen enkeltordninger innenfor regionalstøtten eller de andre statsstøtteområdene hadde imidlertid vært gjenstand for forhandlinger eller godkjenning, og det ble opplyst at EFTAs overvåkningsorgan (ESA) skulle vurdere både virkeområdet for distriktsstøtten og de enkelte virkemidlene. Det ble heller ikke gjort noen kobling mellom distriktpolitikken og andre viktige deler av EØS-avtalen, slik som de alminnelige fire friheter og reglene om offentlige anskaffelser.

Debatten om norsk distriktpolitikk fortsatte etter at avtaleteksten var blitt kjent. Standpunktene var sprikende. Nei til EF hevdet at regjeringen feilinformerte når den forsikret at norsk distriktpolitikk i all hovedsak kunne videreføres. Det ble sagt at avfolkingen fra distriktene ville skyte fart på grunn av at Norge ville miste muligheten til å bruke en rekke distriktpolitiske virkemidler. Det gjaldt særlig den differensierte arbeidsgiveravgiften, som var det tyngste virkemidlet. Andre var mer bekymret for hva som ville skje dersom Norge ikke inngikk EØS-avtalen. Det ble pekt på at utviklingen internasjonalt gikk i retning av at handelsblokker og store land rettet handelspolitiske våpen mot konkurrenter som brukte statsstøtte og andre tiltak for å favorisere sin industri. Her ville EØS-avtalen gi Norge en avtalefestet rett til å gi statsstøtte ut fra regionalpolitiske mål, og dermed en garanti mot sanksjoner fra EF. Andre igjen mente at EØS-avtalen var bra fordi den ville begrense norske politikeres muligheter for å kaste bort penger på unyttig distriktsstøtte.

Da Stortinget i mai 1992 diskuterte Brundtland-regjeringens distriktpolitisk redegjørelse, ble det i stor grad et oppgjør om EØS-avtalens konsekvenser for distrikts-Norge. Enkelte av opposisjonspartiene beskyldte regjeringen for å bygge ned landbruk og fiskeri, redusere den nasjonale investeringsstøtten og fjerne den differensierte arbeidsgiveravgiften. Regjeringen fremholdt at det ikke kunne være noe mål å bevare alle

⁷ I stedet ble dette fastere avklart under selve EU-forhandlingene, med virkning også for EØS – se nedenfor.

⁸ Se St.prp. nr. 100 (1991–92) s. 173.

ordninger nøyaktig som de var, men at den fortsatt ville føre en offensiv distriktpolitikk. Når det gjaldt den differensierte arbeidsgiveravgiften, ble det understreket at denne var en del av skatte- og avgiftspolitikken og derfor ikke en del av EØS-avtalen.

EØS-avtalen ble godkjent av Stortinget i oktober 1992. Verken i komitéinnstillingen eller i debatten var de distriktpolitiske støtteordningene et sentralt tema.⁹ Komiteleder og saksordfører Gunnar Skaug tok likevel distriktpolitiske argumenter i bruk for avtalen:

«For distriktene har EØS-avtalen spesiell betydning. Stikk i strid med hva motstanderne hevder, er det distriktene, ikke minst kystdistriktene, som har mest å tjene på EØS. Det er her de ligger, mange av de eksportorienterte bransjene hvor vi har våre konkurransefortrinn. Jeg tenker på smelteverk og kraftkrevende industri, petrokjemisk industri, skipsbygging, skipsutstyr og annen maritim industri, skogbruk, treforedling, møbelindustri, mekanisk industri, fiske og fiskeforedling. Felles for alle disse sektorene er at de lever av å produsere og selge produktene, at en betydelig del av salget skjer utenfor landets grenser, og at muligheten for vekst, fremgang og økt sysselsetting er avhengig av stabile og gode vilkår i forhold til markedene i Europa».

Blant EØS-motstanderne var det særlig de distriktpolitiske virkningene av EUs liberaliseringspolitikk som ble berørt. Det dreide seg ikke så mye om statsstøtteregeverket som om hva avtalen ville bety for styringen av norsk oljevirkosomhet, kontrollen over fiskeressursene, eierskapet til fiskeflåten samt faren for «sosial dumping». Den differensierte arbeidsgiveravgiften ble også kommentert. Det offisielle norske standpunktet var at siden EØS-avtalen ikke berørte skatte- og avgiftspolitikken, så ble heller ikke denne ordningen berørt. Dette synspunktet var omstridt, og i debatten var det stortingsrepresentant Anders Aune fra Finnmark, for øvrig EØS-tilhenger, som klarest målbar tvilen:

«Riktig nok omfatter ikke avtalen skatte- og avgiftspolitikken når det gjelder harmonisering av disse reglene mellom landene, men det må være ganske klart at avtalen omfatter skatter og avgifter hvis disse innebærer en statsstøtte som kan ha vesentlig betydning for konkurransevilkårene i EØS-området (...) Jeg tror det er nødvendig at Regjeringen vurderer disse spørsmålene nøye.»

⁹ Se Innst. S. nr. 248 (1991–92).



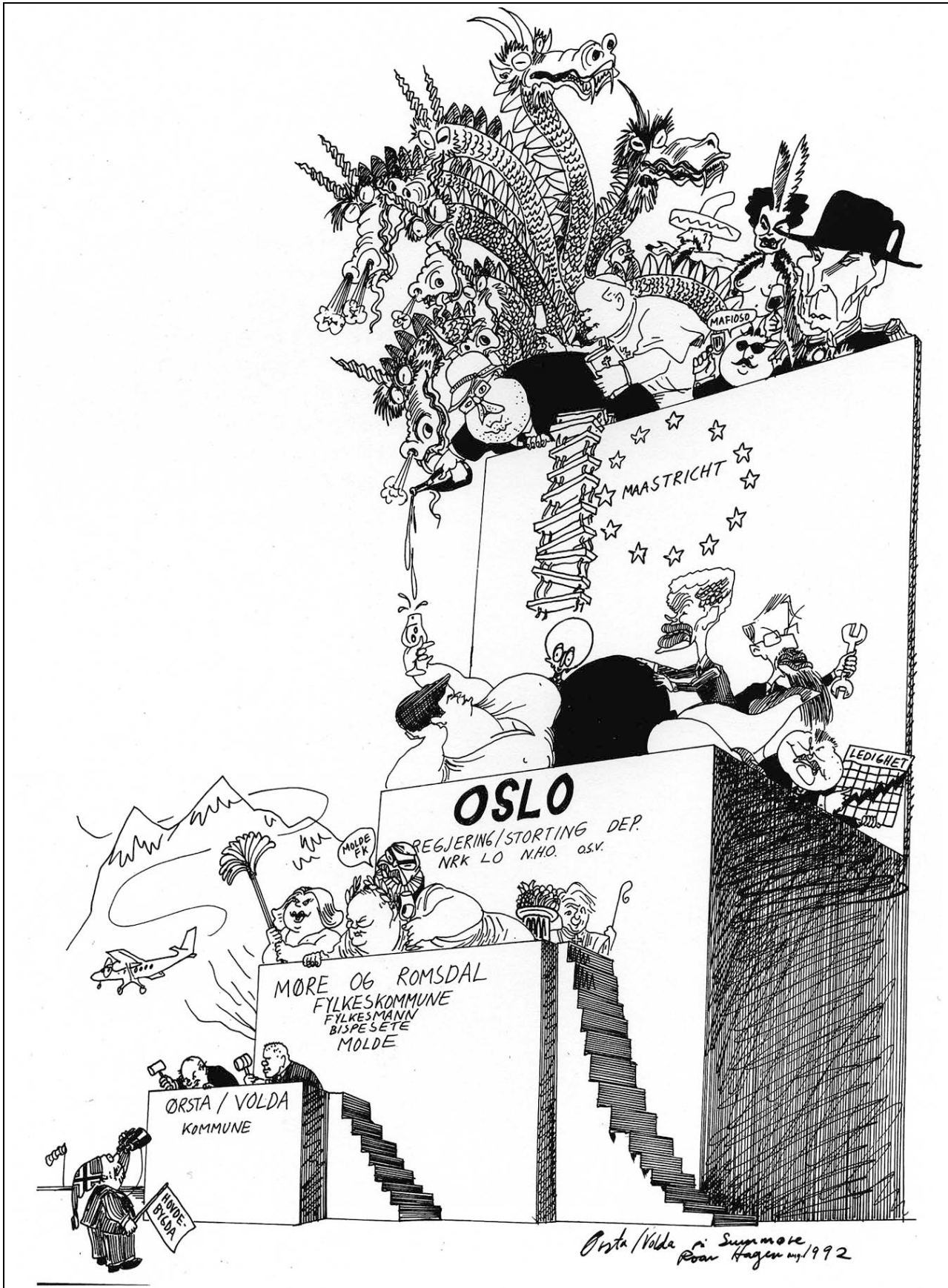
Figur 18.1 Låveveggen

I 1994 malte en bonde på Vang i Valdres et bilde på låveveggen sin av Gro Harlem Brundtland som melket norsk landbruk for å fylle EU-bøtta. Bildet ble et kjent symbol, og solgte over 24000 t-skjorter, 2400 caps, 5000 pins, 15000 postkort og 3000 klistremerker.

18.2.5 Distriktpolitiske avklaringer under EU-forhandlingene i 1993–94

Under EU-forhandlingene i 1993–94 var distriktpolitikk generelt og regionalstøtte spesielt et viktig tema. Det var omfattende forhandlinger om hvordan Norge skulle passes inn i EUs ordninger for felles regionalstøtte, og om hvilke norske regioner som i så fall skulle være berettiget til støtte. Videre var det også forhandlinger om hvilke kriterier som skulle gjelde for hva slags regionalstøtte norske myndigheter selv skulle ha adgang til å gi. Detaljene i dette faller utenfor rammen av denne utredningen.

EU-forhandlingene på dette punktet fikk imidlertid også betydning for den senere tolkningen og praktiseringen av EØS-avtalen. Under forhandlingene insisterte Finland, Norge og Sverige på at spredt bosetting måtte være et selvstendig støttekriterium for tillatt nasjonal regionalstøtte. Dette fikk de gjennomslag for, og det ble tatt inn i Komisjonens nye retningslinjer for regionalstøtte sommeren 1994 og har vært der siden. I fylker med en befolkningstetthet på mindre enn 12,5 innbyggere per kvadratkilometer kunne det gis både investeringstilskudd og transportstøtte på visse vilkår. Ni av 19 norske fylker oppfylte vilkåret. Norge fikk også aksept for å videreføre ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift som en indirekte transportstøtte. For alle ordningene ble det lagt inn en overgangsperiode på to år. ESA la så dette til grunn i sin senere praktisering av støtte-reglene under EØS.



Figur 18.2 Sentrum-periferi

Sentrum-periferi-dimensjonen har stått sentralt i norsk europapolitikk.
Illustrasjon: Roar Hagen

18.3 EØS-avtalen som ramme for norsk distrikts- og regionalpolitikk

18.3.1 Oversikt

EØS-avtalen setter rammer for statlig reguleringer og tiltak på det distrikts- og regionalpolitiske området, og den setter også rammer for kommunenes og fylkeskommunenes egen virksomhet. Som ramme virker avtalen både muliggjørende og begrensende. Den åpner og tilrettelegger for nye aktiviteter, men den legger også føringer, skaper terskler og setter restriksjoner. Rammene følger av hele EØS-avtalen; det vil si av både de generelle prinsippene og sekundærlovgivningen, som omfatter rettsakter så vel som retningslinjer og mer politiske føringer. Ved inkorporeringen av EØS-relevant regelverk i norsk lovgivning kan det også bli lagt til bestemmelser og gjort fortolkninger som får betydning. Sentrale myndigheter legger dessuten føringer gjennom veiledere og annen informasjon om hvordan forskjellige sider av EØS-reglene skal forstås og håndheves.¹⁰

På mange områder påvirker EØS-avtalen kommuner og fylkeskommuner minst like mye som statlige myndigheter. Kommunene og fylkeskommunene er som offentlige etater selv pliktsubjekter etter reglene og har ansvar for å følge dem – under kontroll fra både sentralforvaltning, kommunerevisjon, privat håndhevelse (klager og søksmål) og ESA.¹¹ Kommunene og fylkeskommunene blir berørt som myndighetsutøvere, arbeidsgivere, tjenesteytere, eiere, innkjøpere og på mange forskjellige måter. De er derfor store brukere av EØS-avtalen. De får fordeler av den, men må også bære mye av byrden med å forvalte og etterleve avtalen.

Det er særlig tre sider ved EØS-avtalen som setter rammer for distrikts- og regionalpolitikken, og som skal gjennomgås i det følgende:

1. Reglene om offentlig støtte (statsstøtte)
2. Reglene om offentlige anskaffelser
3. Reglene om de fire friheter (varer, tjenester, arbeidskraft, kapital)

Vi skal konsentrere oss om hovedreglene på hvert av disse feltene. Utover dette kommer hele den materielle EØS-retten, med alle de underliggende rettsaktene. Ved nærmere ettersyn har de

fleste materielle områder av EØS-avtalen et større eller mindre distriktspolitisk element i seg – enten det gjelder energi, miljø, samferdsel, selskapsrett, arbeidsrett, arbeidsmiljørett eller andre felt. Ikke minst har den stor betydning for kommunesektoren.¹² Dette blir i varierende grad dekket i andre kapitler, men da ikke ut fra et spesifikt distriktspolitisk perspektiv.

18.3.2 Betydningen av reglene om offentlig støtte for norske distrikter og regioner

Oversikt

Den brede distrikts- og regionalpolitikken omfatter en rekke ordninger og tiltak som på en eller annen måte søker å tilgodese distriktene og påvirke den romlige fordelingen av bosetting, verdiskaping, sysselsetting og tjenestetilbud. Politikken utøves vanligvis i form av lovgivning, bevilgninger og organisering. Viktige statlige områder hvor distrikts- og regionalpolitiske hensyn lenge har vært søkt ivaretatt, er rammeoverføringene til kommunesektoren, samferdselspolitikken, utdanningspolitikken, helsepolitikken, landbrukspolitikken og kulturpolitikken. På samme måte tar kommunene og fylkeskommunene ofte geografiske hensyn i utformingen av sine tjenestetilbud.

EØS-avtalen setter ingen vesentlige rammer på disse områdene. Derimot kommer den til anvendelse når det gjelder den smale distriktspolitikken og de bedrifts- og næringsrettede støtteordningene som direkte eller indirekte er etablert ut fra en distriktspolitisk begrunnelse. EØS-avtalen kan også komme inn i bildet i enkeltsaker der slik støtte blir gitt.

Som vist i kapittel 15 er offentlig næringsstøtte som hovedregel forbudt i EU, så fremt støtten blir gitt ved bruk av offentlige midler, gir enkelte foretak eller produkter en økonomisk fordel, og dette truer med å vri konkurransen og påvirke samhandelen mellom medlemsstatene. Støttebegrepet blir definert vidt. Det dekker ikke bare pengeoverføringer, men alle andre former for direkte eller indirekte økonomiske overføringer fra offentlig til privat virksomhet. Kommunale garantier og salg av kommunal eiendom til under markedspris kan

¹⁰ Et eksempel er FADs veiledere for statsstøtte og offentlige anskaffelser, som er svært viktige for saksbehandlere i kommunesektoren.

¹¹ ESA går formelt på staten, men mange av sakene gjelder kommunale forhold.

¹² Et illustrerende eksempel er trukket frem fra Kommunesentralforbund (KS) i deres skriftlige innspill til Utvalget fra januar 2011, der de bl.a. påpeker at EU/EØS-reglene om rett til fast ansettelse etter fire år, som er gjennomført i arbeidsmiljøloven § 14-9 (5), ifølge KS slår særlig sterkt ut for norske kommuner på grunn av det store antallet midlertidige i enkelte kommunale sektorer. Reglene gjør at kommunene hvert år må foreta et stort antall omgjøring til fast ansettelse.

være i strid med reglene. Det samme gjelder ved konkurranseutsetting, dersom kommunalt eide selskaper får særfordeler eller krysssubsidiertes. Konkurransesvridning og påvirkning av samhandelen blir også tolket vidt. Det er nok at støtten potensielt kan ha en slik effekt.

Det finnes imidlertid en rekke unntak. EU godtar regionalstøtte både ut fra relativ fattigdom sammenlignet med gjennomsnittet for hele EU og ut fra regionale forskjeller i det enkelte land. Regional utvikling er i seg selv anerkjent i EU-traktatene og etter EØS-avtalens hoveddel artikkel 61 som et legitimt kriterium for støtte. Over tid har vilkårene for dette blitt nærmere presisert gjennom rettsakter og retningslinjer. EU utformer for hver budsjettperiode nye retningslinjer for nasjonal regionalstøtte, og disse blir kopiert av ESA som retningsgivende for Norge, Island og Liechtenstein.

Statsstøtteregulverket er behandlet generelt i kapittel 15. I det følgende rettes søkelyset mot regionalstøtten og hvilken betydning EU/EØS-

reglene har hatt for norske distrikter og regioner. Den vanskeligste saken har vært den differensierte arbeidsgiveravgiften.

De distrikts- og regionalpolitiske støtteordningene

Kjernen i de norske distrikts- og regionalpolitiske støtteordningene har tradisjonelt vært midlene som bevilges over Kommunaldepartementets budsjett. Disse er øremerket for det distriktpolitiske virkeområdet, som er de delene av landet som er berettiget distriktpolitisk støtte. Landet er ut fra problemnivå delt inn i soner med graderte maksimalsatser for støttetiltakene.

Da EØS-avtalen ble forhandlet gikk hoveddelen av midlene til bedrifts- og næringsrettede tiltak. Det meste ble kanalisert via Distriktenes utbyggingsfond (DU), som ga lån, garantier for lån, investeringstilskudd og bedriftsutviklingstilskudd. En stor del av saksbehandlingen og oppfølgingen var overlatt til fylkeskommunene. Kommunene fikk på sin side støtte til blant annet grunn-



Figur 18.3 Striden om differensiert arbeidsgiveravgift

Vinteren 1997 mottok statsminister Torbjørn Jagland en delegasjon av ordførere fra Kyst-Norge (Austevoll, Bømlo, Frøya og Hitra) som kom for å gi sitt syn på EUs forslag om å innføre straffetoll på norsk oppdrettslaks.

Foto: Bjørn Sigurdsøn/NTB/Scanpix

lagsinvesteringer, utbygging av vannverk, opprustning av kommunesentra og kommunale næringsfond. Resten av midlene gikk til nasjonale programmer og omstillingstiltak, der kunnskaps-spredning og kompetanseheving sto sentralt. Fra 1990 til 1993 økte den samlede bevilgningen fra 2,2 milliarder til nesten 2,9 milliarder kroner.

Samtidig begynte ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift å bli et betydelig virkemiddel. Avgiften var blitt innført i 1967 til finansiering av folketrygden, og fra 1975 ble den regionalt gradert ut fra arbeidstakers bosted. Siktemålet var å styrke sysselsettingen og bosettingen i distriktene gjennom et automatisk virkemiddel som reduserte kostnadene ved bruk av arbeidskraft i alle typer virksomhet. Soneinndelingen og satsene ble revidert flere ganger, men da EØS-avtalen trådte i kraft var landet delt i fem soner der satsene varierte fra null i Finnmark og Nord-Troms til 14,1 prosent i det sentrale østlandsområdet. Den differensierte arbeidsgiveravgiften var en skatteutgift – et inntektstap – og dermed ikke en bevilgning over Kommunaldepartementets budsjett. Avgiftsfordelen for de delene av landet som hadde ned-satt avgift, var i 1990 kommet opp i 3 milliarder kroner, og i 1993 var den økt til knapt 3,8 milliarder kroner.

Fjerningen av arbeidsgiveravgiften i Finnmark og Nord-Troms skjedde i forbindelse med etableringen av tiltakssonen i 1990. Denne «pakken» inkluderte også reduksjon i personbeskatningen, nedskrivning av studielån, fritak for el-avgift på forbruk, økt barnetrygd og flere andre tiltak.¹³

I perioden 1994–2011 er hovedlinjene i dette opplegget blitt beholdt. I henhold til EØS-avtalen skal det distriktspolitiske støttekartet og alle virkemiddelordningene notifiseres til og godkjennes av EFTAs overvåkningsorgan, ESA. Det har vært et generelt mål i EU å begrense den regionalpolitiske motiverte bedriftsstøtten. Andelen av den norske befolkningen som bor innenfor det distriktspolitiske virkeområdet har likevel vært nokså stabil. Virkeområdet ble revidert fra norsk side i forkant av at EØS-avtalen trådte i kraft. Fra januar 1994 omfattet virkeområdet dermed fire soner, hvor det i sone A, B og C kunne gis bedriftsrettet distriktsstøtte, mens kommunene i sone D bare kunne motta tilretteleggende støtte. Andelen av befolkningen som bodde i sonene A-C ble ved

denne revisjonen redusert fra vel 30 prosent til 25 prosent, noe som ble gjort ut fra et ønske om å kunne konsentrere innsatsen der behovene var størst.¹⁴

Etter forhandlinger med ESA har det blitt foretatt flere mindre revisjoner av virkeområdet i lys av utviklingen i regionene og endrede politiske prioriteringer. Norske myndigheter har fått anledning til å bytte ut sterke områder i fylker som har tilfredsstilt befolkningskriteriet med svake regioner i fylker som ikke har tilfredsstilt kriteriet. Til tross for en svak nedgang i folketallet i distriktene, dekket området for bedriftsrettet distriktsstøtte 25,8 prosent av befolkningen Frem til 2000, deretter sank andelen til 24,5 prosent i 2005, men ble så fra 2007 økt til 27,5 prosent.

Kommunaldepartementet bevilger også fortsatt midler til distrikts- og regionalpolitikk, og tiltakssonen og den differensierte arbeidsgiveravgiften lever videre. De viktigste endringene er at taket for tillatt investeringsstøtte i sonene A-C er blitt redusert. Dette har hatt begrenset betydning fordi det har vært høyere satser for små og mellomstore bedrifter¹⁵ og tiltak hvor det kan påvises ekstra stor regional effekt. Dessuten har de norske virkemiddelorganene sjelden utnyttet maksimalsatsene fullt ut.

Andre endringer som har skjedd, er at DU i 1993 ble innfusjonert i Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, som i 2004 ble omgjort til Innovasjon Norge. Fylkeskommunene har fått delegert et hovedansvar for midlene til regional utvikling og nyskaping. Ordningen med kommunale næringsfond ble fjernet i årene 2002–2005, men ble så gjeninnført. Det har også skjedd en viss dreining i innsatsen fra støtte til enkeltbedrifter til satsing på bedriftsmiljøer, og fra harde investeringer til myke investeringer. Det vil si at støtten har fått en mer tilretteleggende karakter, med større vekt på klyngeutvikling, nyskaping og attraktivitet.

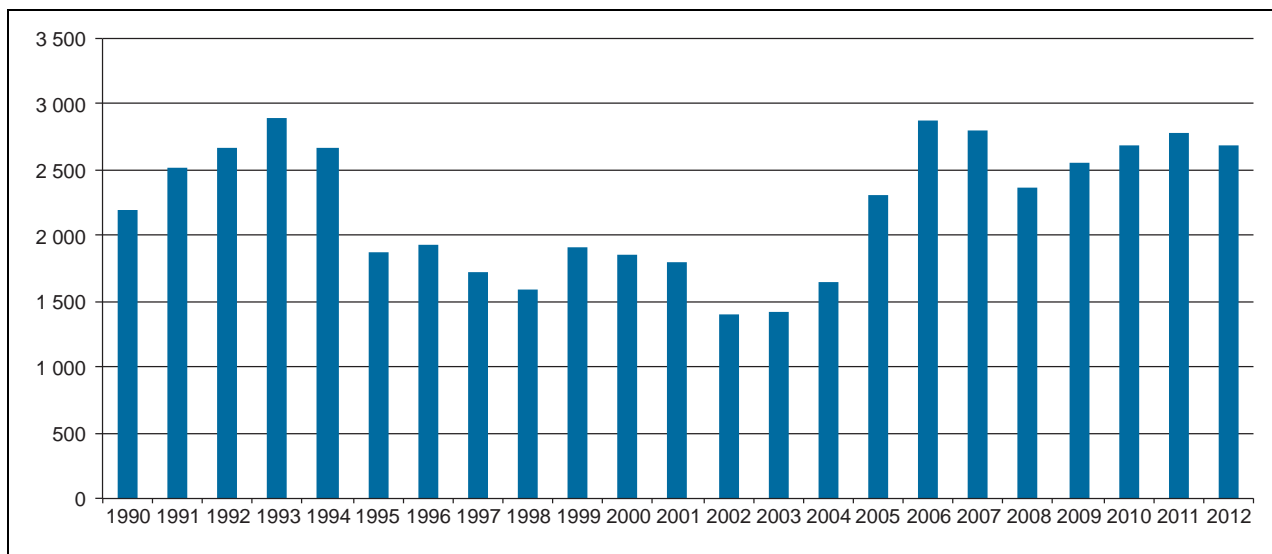
Samtidig har de totale bevilgningene vist stor variasjon. Fra 1993 til 2002 sank bevilgningene over programkategori 13.50 fra 2,8 milliarder kroner til 1,4 milliarder kroner. Deretter har det vært en økning igjen, slik at bevilgningene nå nominelt er tilbake på omtrent samme nivå som tidlig på 1990-tallet.¹⁶

Det har gjennom årene vært flere tautrekkinger med ESA om både støttekartet og enkeltordninger. Hovedbildet er imidlertid at de norske dis-

¹³ I sum medførte tiltakssonen avgiftslettelse i forhold til resten av Nord-Norge på over en milliarder kroner. Se Eikeland, S. og Pedersen, P. (1997) *Evaluering av tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark: samarbeidsrapport mellom NIBR og Norut*. Norsk institutt for by- og regionforskning.

¹⁴ Jf. St.meld. nr. 33 (1992–93) *By og land hand i hand*.

¹⁵ Dette er definert som uavhengige bedrifter med under henholdsvis 50 og 250 ansatte.



Figur 18.4 Utviklingen i bevilgningene over programkategori 13.50 Distrikts- og regionalpolitikk (1990–2012) (millioner kroner)

Alle beløp er i løpende kroner og basert på saldert budsjett. Bevilgningsendringer i løpet av budsjettåret er ikke tatt med. Tallet for 2012 er bevilgningsforslaget.

Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet.

triktsstøtteordningene i stor grad er blitt videreført under EØS-avtalen. De viktigste endringene i organisering og virkemiddelbruk har vært et resultat av nasjonale beslutninger. Økningen i de samlede bevilgningene etter 2004 kan delvis knyttes til bortfallet av den differensierte arbeidsgiveravgiften, som ble kompensert over de distrikts- og regionalpolitiske programpostene, men ellers er det ingen sammenheng mellom bevilgningene og EØS-avtalen. Svingningene i beløpsstørrelsen indikerer at norske myndigheter kan føre en mer eller mindre ambisiøs distrikts- og regionalpolitikk innenfor rammene av EØS-avtalen.

Striden om den differensierte arbeidsgiveravgiften

Kommisjonen hadde under medlemskapsforhandlingene i 1993–94 gitt klare signaler om at den regionale transportstøtten og den differensierte arbeidsgiveravgiften var to norske distriktsstøtteordninger som måtte endres. Omleggingen av transportstøtten skjedde uten større problemer, men den differensierte arbeidsgiveravgiften ble ganske raskt en verkebyll. Dette er en sak som

har krevd mye tid og oppmerksomhet, og som har utviklet seg i flere faser.

Fra norske myndigheters side inntok man opprinnelig det standpunkt at den differensierte arbeidsgiveravgiften ikke var omfattet av EØS-avtalens statsstøtteregler. Den ble derfor ikke meldt inn til ESA i 1994 sammen med de andre eksisterende norske støtteordningene som man ønsket å videreføre. ESA hadde et annet syn på saken, og startet i august 1995 granskning, der man ba om å få oversendt all informasjon om den differensierte arbeidsgiveravgiften. Etter to års saksbehandling og omfattende kontakter med norske myndigheter, kom ESA i mai 1997 med en første ikke-bindende uttalelse om at ordningen etter deres syn utgjorde statsstøtte. I hovedsak mente ESA at det aller meste av overføringene (anslagsvis 90 prosent) kunne omdefineres som indirekte transportstøtte og godkjennes under EØS-avtalen. Men for stedbundne næringer og en del andre nærmere bestemte næringer mente ESA at det måtte innkreves avgift. Utspillet fra ESA ble avvist av norske myndigheter ved finansminister Jens Stoltenberg, som viste til at ordningen var en del av skatte- og avgiftspolitikken, som ikke kunne være omfattet av EØS-avtalen. Dessuten mente regjeringen at ESAs forslag ville svekke ordningens egenskaper som et viktig og treffsikkert virkemiddel i distriktspolitikken.

ESA åpnet deretter formell prosedyre mot Norge i november 1997, men den norske regjerin-

¹⁶ Skatteutgiften i forbindelse med den differensierte arbeidsgiveravgiften blir for 2012 anslått til 12,5 milliarder kroner, mens de særskilte tiltakene for Finnmark og Nord-Troms (utenom nullsatsen for arbeidsgiveravgift) beløper seg til knapt 1,2 milliarder kroner (Prop. 1 S (2011–2012) Kommunal- og regionaldepartementet).

gen avviste på nytt ESAs krav. Under høringen fikk ESA støtte fra Kommisjonen. Sommeren 1998 vedtok ESA at lavere arbeidsgiveravgift i distriktene var statsstøtte i strid med EØS-reglene. Ordningen måtte endres, og regjeringen fikk frist ut 1998. Hvis Norge ikke fulgte pålegget, ville ESAs beslutning ble bindende etter to måneder.

Regjeringen bragte deretter ESAs vedtak inn for EFTA-domstolen. Domstolen ga søksmålet oppsettende virkning, men Norge tapte selve saken om arbeidsgiveravgiften. I dommen fra mai 1999 slo EFTA-domstolen fast at ordningen i all hovedsak kunne opprettholdes når det gjaldt soner og satser, men at Norge hadde plikt til å gjøre de endringene som ESA hadde vedtatt. Domstolen avviste også at den graderte arbeidsgiveravgiften var en del av det norske skatte- og avgiftssystemet og dermed unntatt EØS-reglene. Det ble slått fast at støtteordningen ikke var generell, at den begünstiget enkelte foretak, og at den således innebar statlig støtte i henhold til EØS-reglene.

Etter dommen forlot norske myndigheter standpunktet om at den differensierte arbeidsgiveravgiften i prinsippet ikke var omfattet av EØS-avtalen. Strategien ble i stedet å få ordningen omdefinert slik at den lot seg innpasse i den strukturen EU/EØS-retten oppstiller for å godta støtte-tiltak. Dette skjedde i dialog med ESA. Samtidig gikk regjeringen ut med løfter om at den totale innsatsen overfor distriktene ikke skulle reduseres. Det ble lagd et nytt kart over avgiftssoner, en pakke med kompenserende tiltak ble sydd sammen, og det ble lagt frem et forslag til nytt regelverk. Deretter ble ordningen notifisert til ESA, som godkjente den i september 1999. Den reviderte ordningen fikk virkning fra 1. januar 2000.

Mange trodde nå at saken var løst, men det viste seg at den ikke var. Grunnen var en parallell utvikling i EU. I april 2001 sa Kommisjonen nei til at Sverige fikk innføre en ny distriktpolitisk støtteordning med reduserte sosiale avgifter. Dette førte til at det fra svensk side ble reist spørsmål om den norske ordningen. Kommisjonen la deretter press på ESA. ESA hadde godkjent det norske regelverket frem til 2004, men Kommisjonen ville nå ha en mye raskere omlegging. Det var særlig de voksende tjenesteytende næringene som EU rettet søkelyset mot. ESA ba derfor i desember 2001 Norge komme med forslag til justering av den differensierte arbeidsgiveravgiften. Regjeringen svarte i mai 2002 at ordningen var et treffsikkert og kostnadseffektivt virkemiddel, som Norge ønsket å videreføre. I oktober 2002 satte så ESA

fotoen ned: Nye regler måtte foreligge innen 25. mars 2003.

Den norske strategien ble nå endret. Det ble innrømmet at den gjeldende ordningen var i strid med en streng tolkning av EØS-avtalen. I stedet ble det satset på å dokumentere at distriktene hadde store avstandskostnader, at de konkurransevridende effektene var små, og at alle alternative virkemidler ville være langt mer tungrodd og byråkratiske. Samtidig ble det startet en dialog med ESA for å finne frem til mulige erstatningsløsninger. Norske myndigheter begynte også å jobbe mer aktivt opp mot Kommisjonen, siden det var Kommisjonen som strammet inn håndhevingen av statsstøtteregele og presset ESA. Men møtene ga liten uttelling. Norge måtte belage seg på en avvikling av den differensierte arbeidsgiveravgiften fra 2004. Finansdepartementet anslo at ordningen nå ga distriktene en støtte på 8,5 milliarder kroner, hvorav 1,5 milliarder kroner var knyttet til tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms.

Regjeringens forslag overfor ESA gikk ut på at ordningen skulle trappes ned over tre år, at Finnmark og Nord-Troms skulle få beholde nullavgiften, og at det skulle innføres en ny transportstøtteordning, som sammen med økte rammetilskudd til kommunene, bruk av bagatellmessig støtte, omlegging av el-avgiften samt bevilgninger til næringsmessige utviklingstiltak i fylkene, ville kompensere for mye av bortfallet. ESA mente at verken overgangsperioden eller nullsatsen kunne aksepteres. Saken ble et hett valgkamptema i Norge. Med bred støtte fra alle partier bestemte regjeringen seg for å ty til unntaksklausulen i ODA-protokollen.¹⁷ Sommeren 2003 klarte norske myndigheter å få Island og Liechtenstein med på å sette ESA til side når det gjaldt nullsatsen i tiltakssonen. Dette er første og eneste gangen at EFTA-landene har benyttet denne klausulen, som er ment som en snever sikkerhetsventil.

ESA godkjente i november 2003 at det for to avsonene ble gitt en overgangsperiode med gradvis opptrapping fra redusert til full arbeidsgiveravgift fra 2004 til 2006. Tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms ble akseptert som nullsone på grunn av geografiske og klimatiske årsaker. Videre kunne fiskeri og landbruk opprettholde de opprinnelige satsene i og med at disse næringene i utgangspunktet falt utenfor EØS-avtalen.

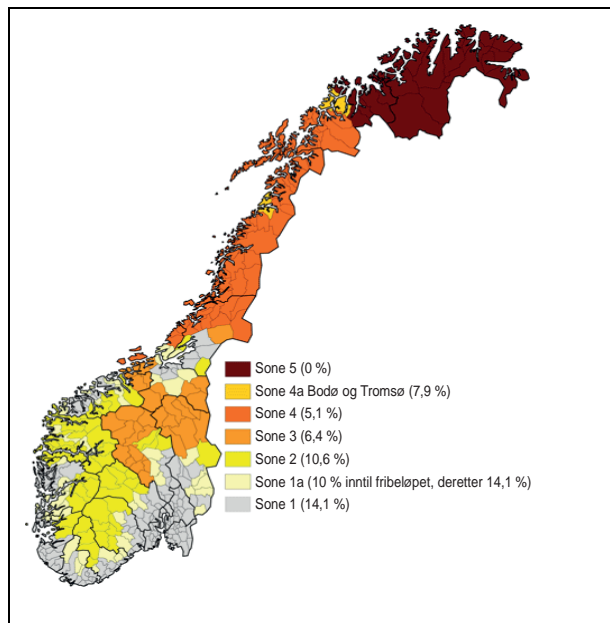
¹⁷ Særordningen er hjemlet i artikkel 1(2) tredje ledd i Protokoll 3 til ODA-avtalen, og gir EFTAs faste komité adgang til å treffe vedtak om å sette til side EØS-avtalens statsstøtteregele under usedvanlige omstendigheter og ved enstemighet blant EFTA/EØS-statene.

Den foreløpig siste runden om differensiert arbeidsgiveravgift begynte i februar 2004, da norske statsråder igjen dro til Brussel for å påvirke EUs konkurransekommisær. EU skulle utvides fra 15 til 25 medlemsstater 1. mai, og det var harde interne forhandlinger om unionens neste langtidsbudsjett for perioden 2007–2013. Kommisjonen arbeidet også med et nytt regelverk for nasjonal regionalstøtte, som skulle tre i kraft fra 2007. Det var kjent at Kommisjonen var innstilt på å åpne for ekstra støtte i gravgrendte strøk. Den norske regjeringen øynet derfor en mulighet til å få gjeninnført redusert arbeidsgiveravgift for et større område. Samtidig var det viktig å sikre de eksisterende ordningene og få gjort dem mer fleksible. Norge søkte tettere kontakt med Sverige og Finland for å samordne innspill.

I Kommisjonens høringsdokument, som ble sendt ut i januar 2005, ble det foreslått å åpne for driftsstøtte i de minst befolkede regionene for å forhindre eller redusere kontinuerlig befolkningsnedgang. Områdene måtte representere eller tilhøre regioner på landsdelsnivå (NUTS-2) med en befolkningstetthet på inntil åtte innbyggere per kvadratkilometer, og de kunne også strekke seg til mindre, tilgrensende områder som oppfylte de samme kriteriene. Kommisjonen vedtok i desember 2005 det nye regelverket for regionalstøtte, og det var da klart at Norge ville gjeninnføre den differensierte arbeidsgiveravgiften fra 2007.

Regjeringen sendte i juni 2006 notifikasjon til ESA for nytt regionalstøttekart. Igjen ble det harde forhandlinger om den nærmere utformingen av ordningen, herunder om hvilke landsdeler som skulle kvalifisere for de forskjellige sonene, og hva kriteriene skulle være. Den løsningen man til slutt kom frem til innebar i verdi at omtrent 90 prosent av avgiftsfordelen i ordningen før omleggingen i 2003 ble videreført. Det ble anslått at avgiftslettelsen totalt utgjorde 9,9 milliarder kroner.

Retningslinjene for godkjenning av regional statsstøtte i EU/EØS-retten gjelder for tidsbegrensede perioder, og dagens periode utløper i 2013. For norske myndigheter er det derfor en høyt prioritert oppgave å sikre at dagens muligheter for differensiert arbeidsgiveravgift kan videreføres i den neste perioden, som vil vare fra 2014–2020. Kommisjonen er allerede i gang med å revidere retningslinjene, og norske myndigheter har gitt innspill til dette, blant annet i et brev fra mai 2011, der man sier seg vel fornøyd med de eksisterende retningslinjene. Det vises til at Lisboa-traktaten fra 2007 gjorde territoriell samhörighet til et



Figur 18.5 Soner og satser for differensiert arbeidsgiveravgift fra 2007

Kilde: Kommunal- og Regionaldepartementet.

offisielt mål for EU, og at artikkel 174 blant annet trekker frem de nordligste områdene med meget lav befolkningstetthet, øyregioner, grenseregioner og fjellregioner. Regjeringen er opptatt av at lav befolkningstetthet blir opprettholdt som et støttekriterium, som kan tillempes på en fleksibel måte. Videre understrekes behovet for å beholde både regional investeringsstøtte og ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.

Samlet sett har striden rundt den differensierte arbeidsgiveravgiften vært en av de største, viktigste og politisk mest omstridte sakene under EØS-avtalen. Den har også (ved siden av laksesaken) vært den mest langvarige, fra starten i 1995 til den ble løst i 2006. Underveis har det vært mange faser. Norges første strategi var full konfrontasjon med ESA, der man hevdet at ordningen falt utenfor EØS-avtalens dekningsområde. Det var lite vellykket og endte i tap i EFTA-domstolen i 1999. Fra 2000 har myndighetenes strategi i stedet vært å argumentere for videreføring av ordningen innenfor rammene av EU/EØS-retten, og det har man lyktes bedre med, selv om det var store problemer i perioden 2004–2006, da ordningen delvis var avvirket og bare videreført i enkelte områder etter den særskilte sikkerhetsklausulen. Fra 2007 har ordningen igjen vært etablert, i en endret form. Den økonomiske verdien av de unntakene som ligger i avgiftsgraderingen (støtteele-

mentet) har vokst gjennom perioden og er for 2011 beregnet til nærmere 12 milliarder kroner.

Saken om den differensierte arbeidsgiveravgiften illustrerer på denne måten både de skrankene EØS-avtalen setter for nasjonale myndigheter (og i dette tilfellet nasjonal distriktspolitikk), og samtidig det handlingsrom som finnes innenfor rammene av avtalen, særlig dersom man spiller med i stedet for mot EU/EØS-reglene og søker å finne løsninger som er forenlige med det systemet de legger opp til. Saken viser også hvordan ESA i praksis ofte er med på å finne frem til løsninger som kan sikre videre støtte innenfor rammene av EU/EØS-rettens krav. Samtidig har det vært betydelige problemer med å tilpasse retningslinjene i EU/EØS til de særskilte geografiske og demografiske forholdene i Norge, og dagens løsning er ganske komplisert og firkantet.

Gjennom hele striden om den differensierte arbeidsgiveravgiften 1994–2007 var det relativt bred politisk enighet i Norge (på tvers av skillelinjene i europapolitikken ellers) om behovet for å stå hardt imot og bevare ordningen. Det har utvilsomt bidratt til å styrke de norske posisjonene og sikret at ordningen kunne videreføres. Samtidig illustrerer det et annet interessant fenomen i europapolitikken. Før EØS-avtalens tid var det nemlig på ingen måte enighet om at dette var et hensiktsmessig distriktspolitisk virkemiddel. I en stortingsmelding fra 1989 ble det pekt på at differensiert arbeidsgiveravgift var et dårlig egnet virkemiddel for å løse arbeidsmarkedsproblemene på konkrete steder, og at ordningen kunne skape uheldige konkurransevriddinger mellom kommuner, neppe hadde nevneverdig positiv effekt på sysselsettingen og var dyr og lite målrettet.¹⁸ I St.meld. nr. 33 (1992–93) gikk regjeringen derfor inn for å stramme inn ordningen. Men dette forslaget ble lagt på is etter hvert som forhandlingene med EF skred frem og den hjemlige EF-debatten hardnet til. Etter kort tid ble ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift i stedet omtalt som det mest effektive, treffsikre, næringsnøytrale og ubyråkratiske virkemidlet som fantes, og som selve «hjørnesteinen i norsk distriktspolitikk». I en ny utredning fra 2001 mente et ekspertutvalg oppnevnt av departementet at det var snakk om et godt distriktspolitisk virkemiddel som burde beholdes.¹⁹

I møtet med EU/EØS-retten gikk den differensierte arbeidsgiveravgiften på denne måten fra å være utrydningstruet til å bli et nasjonalt ikon.

Andre distriktspolitiske støtteordninger

Ved siden av de distriktspolitiske støtteordningene som Kommunal- og regionaldepartementet har ansvaret for, finnes det flere andre ordninger som helt eller delvis er distriktspolitisk begrunnet. Ett eksempel er småkommunetilskuddet, distriktstilskuddet og Nord-Norge-tilskuddet, som inngår i rammetilskuddet til kommunene og utgjorde om lag 3 milliarder kroner i 2011. Et annet er fritaket for merverdi på strøm i Nord-Norge, som beløp seg til 930 millioner kroner. Et tredje eksempel er Landbruks- og matdepartementets bevilgning på 474 millioner kroner til Bygdeutvikling. Disse ordningene, som er rettet mot henholdsvis kommunene, enkeltpersoner og landbruket, berøres ikke av EU/EØS statsstøtte-reglene. Det samme gjelder for eksempel kjøp av innenlandske flyruter i distriktene (693 millioner kroner i 2011), som er definert som en tjeneste av allmenn økonomisk betydning. Betalingen regnes ikke som støtte hvis den er knyttet til et pålegg om å utføre en klart definert forpliktelse, kriteriene for beregning av kompensasjonen er fastlagt på forhånd på en objektiv og gjennomsiktig måte, og kompensasjonen ikke overstiger utgiftene til oppfyllelsen av forpliktelsen.²⁰

ESAs retningslinjer for nasjonal statsstøtte 2007–2013 danner derimot grunnlaget for godkjenning av både den differensierte arbeidsgiveravgiften og flere andre støtteordninger. Retningslinjene for såkalt horisontal statsstøtte omfatter ikke bare regionalstøtte, men også støtte til forskning, utvikling og innovasjon (FoUoI), krise- og omstillingstiltak, miljøtiltak m.m. På hvert av disse områdene er det fastsatt detaljerte vilkår når det gjelder støtteformål, berettigede mottakere, beløpsgrenser og støtteintensiteter. De distriktspolitiske støtteordningene som Innovasjon Norge, SIVA og Norges forskningsråd forvalter, er notifisert under forskjellige deler av dette regelverket. SIVAs programmer er for eksempel godkjent i henhold til FoUoI-regelverket som støtte til innovasjonsrettet rådgivning og assistanse.

For de sentrale virkemiddelorganene går praktiseringen av regelverket i dag stort sett greit.

¹⁸ Se St.meld. nr. 29 (1988–89) *Politikk for regional utvikling*. En rapport som Møreforskning la frem for departementet i 1992 var også kritisk, se Hervik, A. og Johansen, R. (1992) *Geografisk differensiert arbeidsgiveravgift: En analyse av virkemiddelets distriktseffekt*, Rapport 9202, Møreforskning Molde.

¹⁹ Se Hervik, A. mfl. (2001) *Differensiert arbeidsgiveravgift. Kunnskapsstatus*, rapport fra et uavhengig ekspertutvalg nedsatt av KRD.

²⁰ Jf. Altmark-saken (sak C-280/00).

Notifiseringsprosedyrene og de økte rapporteringskravene har gitt administrativt merarbeid. Stadig mer må kontraktfestes mellom støttegiver og støttemottaker. Reglene om at all støtte som blir gitt til et investeringsprosjekt skal legges sammen og ses under ett har også skapt utfordringer, særlig når støtte blir gitt via ulike organer og støtteordninger. Det er heller ikke alltid lett å fastslå hva som er ett og samme investeringsprosjekt. De sentrale virkemiddelorganene har imidlertid utviklet rutiner for å håndtere dette.

De samme reglene gjelder for fylkeskommunene og kommunene når de gir bedriftsrettet støtte, for eksempel gjennom næringsfond. Det statlige tilskuddet til kommunale næringsfond var i 2011 på 225 millioner kroner. Mer enn en tredjedel av landets kommuner er også vannkraftkommuner, hvorav en stor del har kraftfond eller hjemfallsfond. Kommunal- og regionaldepartementet har utarbeidet standardregler og standardvedtekter for de kommunale fondene for å sikre at de ikke brukes i strid med regelverket for offentlig støtte.

ESA har behandlet en rekke enkeltsaker om støtte av distriktpolitisk karakter. Det gjelder blant annet støtte til utbygging av bredbånd i distriktene, satsing på vindkraft, skattereglene for Snøhvit-utbyggingen, støtte til Hurtigruten og videresalg av konsesjonskraft fra kommunene. Erfaringen viser at mye godtas, men ikke alt. Mange av sakene som har vært oppe, dreier seg om salg av kommunale eiendommer til under markedspris, som omtalt i kapittel 15.

KS har i et innspill til Utvalget pekt på at kjennskapet til regelverket for offentlig støtte ennå er begrenset i kommunesektoren. KS viser også til at det kan være vanskelig å definere hva som er økonomisk aktivitet, og dermed kommer inn under regelverket for offentlig støtte, når kommunene selv driver virksomheter med elementer av sosiale, kulturelle og helsemessige målsettinger. Ett eksempel er saken om Kippernes treningssenter i Mosjøen, der kommunen ble klaget inn til ESA fordi kommunens treningssenter tilbød billigere trening enn byens private treningssenter.²¹ Videre kan det oppstå uklarheter som berører både anskaffelsesreglene og de offentlige støtte-reglene når kommunene ønsker å organisere sin virksomhet i en egen enhet utenfor kommunen eller når flere kommuner ønsker å samarbeide om utførelsen av felles oppgaver.

Kommisjonen har i de senere årene arbeidet for å forenkle og modernisere statsstøttereglene. I 2008 ble det innført et supergruppeunntak fra plikten til å notisere offentlige støtte. Dette er tatt inn i EØS-avtalen og i norsk rett. Unntaket omfatter støtte til små og mellomstore bedrifter, opplæringsstøtte, sysselsettingsstøtte og regional investeringsstøtte. I tillegg ble det innført fire nye former for gruppeunntak: miljøstøtte, støtte i form av risikokapital, støtte til forskning og utvikling (FoU) til store bedrifter og støtte til kvinnelig entreprenørskap. Når vilkårene i disse gruppeunntakene er oppfylt, kan det tildeles offentlig støtte uten forhåndsnotifisering til ESA. I stedet skal det sendes en forenklet melding etter at støtten er iverksatt. Disse nye unntakene innebærer i praksis at de fleste nye, mindre støtteordninger ikke lenger må notiseres til ESA på forhånd. Dette gir en betydelig forenkling av systemet for de offentlige virkemiddelorganene og kommunene – hvis de vet å gjøre bruk av det.

Statsstøttereglene og distriktpolitikken sammenfattet

Hensikten med statsstøttereglene er å hindre offentlige inngrep som kan vri konkurransen og handelen innenfor EU/EØS-området. Reglene legger dermed restriksjoner på den nasjonale handlingsfriheten, noe som også får konsekvenser for distrikts- og regionalpolitikken. Restriksjonene skal likevel ikke overdrives. Overføringene fra staten til kommunene og til enkeltpersoner, som er det aller viktigste for distriktene, er ikke et EU/EØS-spørsmål. Det meste av hva kommunene og fylkeskommunene driver på med, rammes heller ikke, og kjøp av allmenne tjenester er selvsagt fortsatt fullt lovlig.

Det statsstøttereglene omfatter, er offentlige overføringer til privatøkonomiske aktører (eller til offentlige foretak på markedet), enten fra sentralt statlig hold eller kommunalt. Her har de generelle statsstøttereglene lagt føringer som har påvirket distriktpolitikken i noen typer saker.

Den klart viktigste er striden om den differensierte arbeidsgiveravgiften, som har vært en lang og vanskelig prosess. Striden reflekterer til dels at Norge står overfor andre regionale utfordringer enn mange av EU-landene, der klima, lav befolkningstetthet, store avstander og fraflytting ikke er blant de største regionale problemene. Men den differensierte arbeidsgiveravgiften er blitt opprettholdt, med visse modifikasjoner. Det samme gjelder for de øvrige distriktpolitiske virkemidlene som fantes da EØS-avtalen ble inngått. Både stat-

²¹ Saken ble henlagt av ESA i juni 2011 etter to års behandling.

lige og kommunale støtteordninger lever videre og er klarert av ESA.

Dette viser handlingsrommet som EU/EØS-regelverket gir. Regionalpolitisk støtte er et legitimt støtteformål, og regelverket åpner for mange typer av støtte. Regelverket er imidlertid komplisert og stiller de samme kravene til offentlige myndigheter på alle nivå. Med det nye supergruppeunntaket har det skjedd en forenkling av notifikasjons- og godkjenningsprosedyrene. Hovedbildet er derfor at statsstøttereglene legger skranker og setter restriksjoner på visse former for offentlig støtte, men at handlingsrommet fortsatt er stort og kan benyttes bedre. Samtidig har regelverket den positive effekten at det tvinger offentlige organer – både statlige og kommunale – til å tenke seg om og vurdere nærmere hva det er fornuftig å bruke penger på. Dermed bidrar det til å forhindre uheldige disposisjoner og forhold.

18.3.3 Betydningen av reglene om offentlige anskaffelser for kommuner og fylkeskommuner

Regelverket om offentlige anskaffelser er den delen av EØS-avtalen som i størst grad direkte påvirker alle norske kommuner og fylkeskommuner, og som de løpende må forholde seg til. Disse reglene er grundig beskrevet ovenfor i kapittel 15.6, og her skal vi bare se nærmere på hvilke kommunale og regionale konsekvenser de har.

Regelverket for offentlige anskaffelser har medført omlegginger i rutiner og praksis i alle deler av offentlig sektor. Endringene har kan hende vært størst i kommunesektoren. Norske kommuner har en lang rekke oppgaver, og er i den forbindelse storkjøpere av varer og tjenester. Kommunene kan velge å yte tjenestene selv, som ledd i sin offentlige forvaltning, og dette er ikke omfattet av anskaffelsesreglene. Men dersom de velger å kjøpe tjenestene eksternt, må de lyses ut til konkurranse.

For mange kommuner har de nye kravene til utlysning av sine anskaffelser på åpen konkurranse kommet som en stor omveltning. For det første er det et detaljert og krevende regelverk å sette seg inn i, som gir anvisning på relativt tidkrevende prosedyrer. For kommunale innkjøpere som var vant til å handle fra sine faste forbindelser, og som har ment at man selv har hatt oversikt over hvilke leverandører som var mest fordelaktige, har det vært en stor omstilling å måtte lyse ut alle anskaffelser over et visst beløp på åpen konkurranse. For det andre har mange kommuner helt opp til de senere år åpent brukt innkjøp som

et virkemiddel for å fremme lokal næringsutvikling. Man har benyttet de lokale kreftene, som man kjenner og ønsker å støtte, i stedet for å gi kontraktene til bedrifter i andre kommuner eller andre deler av landet.

Utfordringene ved det nye regelverket har vært forsterket av at Norge har mange små kommuner. Av dagens 429 kommuner har 38 prosent færre enn 3000 innbyggere og 56 prosent færre enn 5000 innbyggere. Dette betyr at mange kommuner har begrenset administrativ kapasitet og kompetanse. Møtet med regelverket for offentlige anskaffelser har derfor vært krevende.

Det avdekkes hvert år en lang rekke kommunale brudd på reglene om offentlige tjenester. Det skjer i klagesaker for KOFA, gjennom rettsaker, gjennom kontroll i kommunerevisjonen, og på andre måter. Mange av disse bruddene er klare, og illustrerer behovet for å få bedre innkjøpsrutiner og innkjøpsmoral i kommunene. Men mange andre saker er små og forståelige, og skyldes problemer med å etterleve et vanskelig regelverk. I pressen (ikke minst lokalpressen) har det vært en tendens til at alle brudd på anskaffelsesreglene slås opp stort, og dette oppleves i praksis som en stor belastning for de involverte

Den sterkeste kritikken mot innkjøpsreglene har kommet fra Kommunenes Sentralforbund (KS). KS har sett behovet for å ha et klart regelverk for offentlige anskaffelser, men har ment at kommunene av hensyn til det lokale selvstyre selv må få bestemme prosedyrene for offentlige innkjøp for mindre beløp. Det generelle ankepunktet til KS har vært at regelverket er unødvendig komplisert og vanskelig tilgjengelig for ikke-jurister. Dermed fokuseres det mer på riktig juss enn på god samfunnsøkonomi. KS har vært særlig kritisk til det de kaller den nasjonale overimplementeringen av anskaffelsesreglene. Det vil si at det nasjonalt opereres med lavere terskelverdier og at reglene er gitt anvendelse ut over de områdene som omfattes av EØS-avtalen. Dette fører til mye ekstraarbeid både for innkjøpere og tilbydere ved at en rekke små anskaffelser må ut på anbud.

Mange kommuner har i de seinere årene inngått samarbeid og opprettet interkommunale selskaper, og KS har også vært opptatt av de vanskelighetene som anskaffelsesreglene skaper når en kommune skal få utført tjenester av en annen kommune, når kommuner og statlige etater skal samarbeide eller når en kommune ønsker å tildele en kontrakt eller konsesjon til et kommunalt selskap. Videre mener KS at terskelen for å klage er blitt for lav. I stedet for å gi en effektiv ressursbruk av samfunnets fellesmidler, fører anskaffel-

sesreglene i mange tilfeller til forsinkelser, økte kostnader og usikkerhet for alle berørte parter.

Det meste av kritikken fra KS går i realiteten ikke så mye på EU/EØS-reglene, men snarere på at norsk lovgiver har gitt reglene anvendelse også utover EU/EØS-rettens krav – på anskaffelser under EU/EØS-terskelverdiene og på uprioriterte tjenester. På denne bakgrunn har KS tatt til orde for at de norske terskelverdiene bør økes til EU-nivå, og at man for anskaffelser under EØS-verdiene gjør reglene mindre rigide og heller konsentrerer seg om å utvikle gode innkjøpsprosesser basert på de grunnleggende kravene. Videre støtter KS også arbeidet i Council of European Municipalities and Regions (CEMR), som er kommune-Europas interesseorganisasjon, for å få endret reglene på EU-nivå slik at de blir mer fleksible.

18.3.4 Betydningen av de fire friheter for norske distrikter og regioner

De alminnelige reglene om de «fire friheter» i EØS-avtalens hoveddel retter seg mot nasjonale myndigheter på alle nivåer, sentralt og lokalt, og setter skranke for muligheten til å treffe vedtak som innebærer diskriminering av borgere eller bedrifter fra andre EU/EØS-stater, eller som direkte eller indirekte kan innebære restriksjoner på handel med varer og tjenester, fri bevegelse av arbeidskraft, etablering av bedrifter, investeringer m.m.

Reglene om de fire friheter er behandlet ovenfor i kapittel 15.4, og her skal vi kun se på hvilken betydning de har hatt for distrikts- og regionalpolitikken.

Reglene om de fire friheter er først og fremst nettopp det – *friheter*. De gir private borgere og bedrifter rett til å bevege seg, og utøve økonomisk virksomhet, på tvers av landegrensene. Formålet med dette er å bidra til økonomisk vekst og velstandsutvikling. Dette er den overordnede effekten av reglene, og den som har hatt størst betydning for kommuner og regioner i Norge – i første rekke ved at det er åpnet opp for økt handel, etableringer og investeringer, og gjennom den arbeidsinnvandringen som EØS-avtalen har medført, særlig etter 2004, og som også har hatt store virkninger for Distrikts-Norge, som vist nedenfor.

Videre innebærer reglene om de fire friheter også *begrensninger* på nasjonale myndigheters mulighet til å forskjellsbehandle egne borgere og bedrifter, eller på annen måte innføre uforholdsmessige restriksjoner. Dette kan for det første legge visse begrensninger på Stortingets og statlige myndigheters handlingsrom i distriktspolitikk-

ken. For det andre er også kommunene og fylkeskommunene selv bundet av reglene, til ikke å innføre restriksjoner som strider mot EU/EØS-retten.

Dette er de fire friheter som skranke. I utgangspunktet skal det nok så lite til for å se at restriktive statlige eller kommunale regler eller tiltak kan utgjøre «restriksjoner» etter EU/EØS-retten. Men samtidig er det som vist en relativt vid adgang til likevel å ha slike restriksjoner, dersom de kan begrunnes i legitime hensyn og ikke er uforholdsmessige. Blant de legitime hensyn som EU/EØS-retten anerkjenner er flere som har direkte betydning i distriktspolitikken, herunder opprettholdelse av bosettingsmønstre, kulturlandskap, dekning av offentlige tjenester i distriktene m.m. I praksis betyr det at det er et relativt vidt distriktspolitisk handlingsrom innenfor de rammene som de fire friheter setter. I det følgende skal vi se på noen utvalgte eksempler på hvordan dette har kommet opp i praksis.

Regionale konsekvenser av det indre marked

Gjennom de siste tjue årene har Norge i større grad enn våre naboland opprettholdt en desentralisert bosettingsstruktur og et lokalt nærings- og arbeidsliv preget av høy sysselsetting og lav arbeidsløshet. Dette henger i stor grad sammen med vekstevnen i de ressursbaserte næringene langs kysten – olje og gass, fiskeri og havbruk, metallindustri og maritim virksomhet. Mange statlige arbeidsplasser er blitt nedlagt i distriktene som følge av reorganiseringer og digitalisering av tjenester. Til gjengjeld har høye oljeinntekter muliggjort en kommunal ekspansjon og betydelige overføringer til distriktene.

EØS-avtalen har her vært viktig ved at den har gitt store deler av norsk eksportindustri tollfri adgang til de europeiske markedene og en beskyttelse mot handelspolitiske sanksjoner. Dette er ikke en effekt som bare gjelder distriktene, men den slår minst like sterkt ut for dem som for sentrale strøk. Særlig har det for små og mellomstore eksportbedrifter i distriktene vært viktig å være på innsiden av det indre marked i EU/EØS, med de stabile og forutsigbare rammene det gir for virksomheten. Og for en distriktsbasert bransje som kraftkrevende industri har det vært en stor fordel at den gjennom EØS-avtalen har sluppet å leve med trusselen om anti-dumping-sanksjoner fra EU, slik man hyppig opplevde i årene før 1994.

Eksport av fisk til EU er ikke omfattet av EØS-avtalen. Her har det også vært en kraftig vekst i perioden, særlig fra oppdrettsnæringen, med vik-

tige distriktpolitiske konsekvenser. Veksten er kommet til tross for toll og restriksjoner gjennom den langvarige laksestriden. I hvilken grad dette ville vært annerledes dersom fisk hadde vært omfattet av frihandel og beskyttet mot handels-sanksjoner, er et spørsmål som ligger utenfor Utvalgets mandat.

EØS-avtalen har også åpnet for økt utenland-ske konkurranse på hjemmemarkedene. Enkelte distriktsbaserte bransjer er blitt klart berørt av dette, slik som transportnæringene. Men der det i utgangspunktet var størst bekymring for at norsk næringsliv skulle tape markedsandeler, nemlig innenfor sokkelmarkedet og offentlige anskaffelser, har norske leverandører i stor grad beholdt sin posisjon. Innenfor petroleumsvirksomheten står norske bedrifter fortsatt for hovedtyngden av leveransene i forbindelse med leting, utbygging, drift og vedlikehold. I tillegg har de økt sin internasjonale aktivitet.²² Det er fra verft i Sørøst-Asia, og ikke i EU, at norske verft opplever hardest konkurranse. Innenfor de offentlige anskaffelses-markedene har grensekryssende leveranser hele tiden hatt et begrenset omfang. Samtidig er norsk næringslivet blitt stadig mer internasjonalsert gjennom nyetableringer, oppkjøp og fusjoner. En del av de nasjonale leveransene kommer derfor fra utenlandske selskaper via deres datterselskaper i distrikts-Norge.

Regionale konsekvenser av arbeidsinnvandringen under EØS

Etter 2004 har tilgangen på utenlandsk arbeidskraft vært en annen svært viktig side ved EØS-avtalen. Dette gjelder hele landet, men ikke minst distriktene. I 2010 hadde 409 av landets 429 kommuner et innvandringsoverskudd. Norge har hatt mangel på arbeidskraft i flere sektorer, inkludert en rekke sektorer som hovedsakelig eller i stor grad er basert i distriktene. Det gjelder blant annet landbruk, fiskeindustri, verftsindustri, bygg og anlegg, hotell og restaurant og pleie og omsorg. Her har arbeidsinnvandring fra både gamle og nye EU-land – særlig Polen, Sverige og de baltiske landene – spilt en viktig rolle.²³ Syv av ti innvandrere til Norge i 2010 var europeere. De utenlandske arbeidstakerne har fylt jobber som

det har vært vanskelig å skaffe norsk arbeidskraft til. I verftsindustrien og fiskeindustrien utgjør de utenlandske arbeidstakerne mange steder over halvparten av de ansatte.

Figur 18.6 viser at innvandringen har gitt vekst i folketallet i alle deler av landet. I distriktene er befolkningsnedgang snudd til befolkningsøkning i de siste årene. Mange steder har arbeidsinnvandrerne også slått seg ned med familie og bidratt til å styrke bosettingen i distriktene. Så selv om en del er tjenesteytere eller innleid via firmaer registrert i andre land, og en del kommer fra land utenom EØS-området, er det mye som tyder på at arbeidsinnvandringen etter EU-utvidelse i 2004 har hatt en stabiliserende effekt i norske distrikter. Innvandrere med høyere utdanning bosetter seg i noe større grad enn norskfødte utenfor sentrale strøk.²⁴ Over tid blir imidlertid innvandrernes sysselsetting og mobilitet mer lik de norskfødtes både geografisk og næringsmessig.

Krav om boplikt

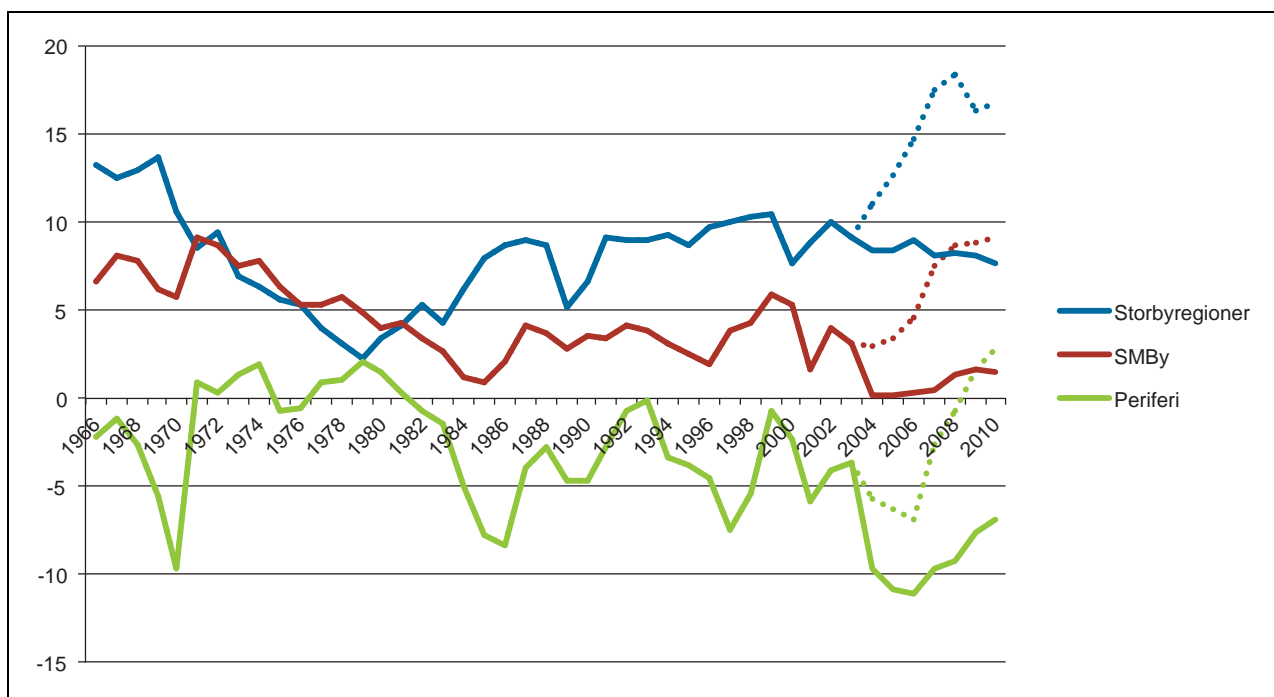
Et første eksempel på hvordan EU/EØS-retten i praksis har vært diskutert som en mulig skranke for et nasjonalt distriktpolitisk regelverk er spørsmålet om boplikt. I likhet med enkelte EU-land (blant annet Danmark) har Norge regler om boplikt ved erverv av visse typer fast eiendom, først og fremst gårdsbruk over en viss størrelse og i noen områder hytter som er eller har vært brukt som bolighus. Boplikten er et vilkår for å få konsek-sjon til eiendommen, og gjelder normalt for fem år. Reglene om boplikt er blant annet begrunnet i landbrukshensyn, samt hensynet til å beskytte bosettingsmønsteret, og regnes av mange som et sentralt distriktpolitisk virkemiddel.

Vurdert etter EU/EØS-retten er krav til boplikt i utgangspunktet en restriksjon på fri bevege-lighet av kapital, fordi det begrenser muligheten til å kjøpe eiendom der man ønsker det. Samtidig kan slike restriksjoner på nærmere vilkår godtas, dersom de er begrunnet i legitime hensyn og fremstår som egnet og nødvendig. I årene 2001–2003 var det debatt om hvorvidt de norske bopliksreglene er forenlige med EØS-avtalen. Bakgrunnen var blant annet en østerriksk sak som

²² Fjose, S., Jakobsen, E.W og Espelien, A. (2010) *Internasjonalisering av norske offshoreleverandører*. Menon-publika-sjon nr. 9/2010; Fjose, S., Blomgren, A., Grimsby, G., Gjelsvik, M. Ramm, H.H. og Jakobsen, E.W. (2010) *Ære være – vurdering av offshore leverandørindustriens bidrag til økt res-sursutnyttelse på norsk sokkel*. Menon Business Economics, IRIS og Ramm Energy Partner.

²³ Andersen, R.K. og Jordfall, B. (2010) *Arbeidstakere i bygge-næringen: Hvem er de, hvor kommer de fra og hvor går de?* Fafo-rapport 2010:25; Angell, E., Aure, M. A., Emaus, P. A. (2011) *Kompetansebehov og rekruttering i fiskeforedlingsin-dustrien – med fokus på utenlandsk arbeidskraft*, Rapport 2011:1, Norut Alta.

²⁴ NOU 2011:3, *Kompetansesarbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet*.



Figur 18.6 Årlig vekst i folketallet etter sentralitet per 1000 innbyggere i perioden 1966–2011.

Inndelt etter storbyregioner, småbyregioner og periferi. Stiplet linje viser faktisk utvikling etter 2003, mens heltrukket linje viser hvordan befolkningsutviklingen ville ha vært uten inn- og utvandring.

Kilde: SSB og Kommunal- og regionaldepartementet.

verserte for EU-domstolen, samt en klage til ESA på de norske reglene, som førte til omfattende kontakt mellom ESA og Landbruksdepartementet.

I sin dom fra september 2003 kom EU-domstolen til at nasjonale regler om boplikt på visse vilkår er forenlige med EU-retten, og slo blant annet fast at hensynet til landbrukssamfunnet, og til at eiendomsretten til jordarealer skal gi mulighet for levedyktige gårdsbruk, fornuftig bruk av jorden, og et godt kulturlandskap og miljø, må anses som såkalt legitime allmenne hensyn, som kan begrunne restriksjoner på de fire friheter, så lenge de er proporsjonale. Dommen kom samtidig med at regjeringens forslag til ny lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) lå til behandling i Stortinget, og de EØS-rettslige sidene fikk stor plass under lovbehandlingen. Etter råd fra regjeringen kom Stortinget til at de norske bopliksreglene kunne videreføres under EØS-avtalen, med noen mindre justeringer, som blant annet innebar større vekt på en individuell vurdering.²⁵ Dette ble lagt til grunn for den nye konsesjonsloven, som ble vedtatt i november 2003. ESA godtok dette, og bopliksreglene har ikke senere vært angrepet på EØS-rettslig grunnlag. De gangene det har vært diskutert, blant annet etter en dansk dom i EU-domstolen i 2007,

er det snarere tale om enkeltsider ved regelverket enn ved selve prinsippet.

Den EØS-rettslige diskusjonen om boplikten tidlig på 2000-tallet er igjen et eksempel på at distriktpolitisk begrunnet nasjonale regler kan stå i et mulig spenningsforhold til reglene om de fire friheter, men at det samtidig er betydelig handlingsrom, og at EU/EØS-retten godtar distriktpolitiske hensyn som en mulig begrunnelse for nasjonale restriksjoner, så lenge de ikke er uforholdsmessige.

Kommunale krav til bevilninger m.m.

En viktig del av kommunal virksomhet er kompetansen til å kreve tillatelse til forskjellige former for virksomhet, særlig næringsvirksomhet, og til å gi de nødvendige tillatelser, bevilninger, løyver, dispensasjoner og annet, samt fastsette nærmere vilkår for drift, slik som for eksempel kvalifikasjonskrav eller stengtider. Slike krav vil ofte innebære begrensninger på næringsvirksomhet, som kan

²⁵ Se Ot.prp. nr. 79 (2002–2003) og Innst. O. nr. 11 (2003–2004), der det er vedlagt en omfattende utredning fra Landbruksdepartementet om forholdet mellom EØS-retten og bopliksreglene. Loven ble vedtatt under dissens, men det gjaldt intern norsk uenighet om boplikt er fornuftig, ikke forholdet til EØS-avtalen.

stå i et spenningsforhold til EØS-avtalens regler om fri etablering og frie tjenester. Men som en klar hovedregel vil dette være forenlig med EØS-avtalen, så lenge ordningene gjelder likt for alle og ikke utformes eller praktiseres på en måte som direkte eller indirekte forskjellsbehandler borgere eller bedrifter fra andre EU/EØS-stater.

Et illustrerende eksempel på dette kom opp tidlig i EØS-avtalens levetid, da fire kommuner på det indre Østlandet (Ullensaker, Nes, Eidsvoll og Sørum) benyttet muligheten de hadde etter lov om film og videogram av 1987 til å etablere krav om kommunal konsesjon for å få adgang til å selge videokassetter. Denne konsesjonsordningen ble i 1995 angrepet av butikkjeden Nille, som ikke oppfylte de kommunale kravene til videoforhandler, men mente ordningen var et brudd på EØS-reglene om fri flyt av varer (videokassetter). I en rådgivende uttalelse fra mai 1997 til Borgarting lagmannsrett ga EFTA-domstolen de norske kommunene medhold, og slo fast at ordningen ikke var noen restriksjon i EØS-rettslig forstand så lenge den praktiseres på en ikke-diskriminerende måte.

Finnmarkstillegg i barnetrygden

Hvilke sosiale ytelser et land ønsker å gi er et rent nasjonalt anliggende, som EU/EØS ikke blander seg opp i. Men i den grad det gis ytelser, krever EØS-avtalen som hovedregel at de må gis på like vilkår til nordmenn og borgere fra andre EU/EØS-stater som oppholder seg her i landet. Der som det er knyttet særlige kommunale eller regionale betingelser til ytelsen, vil spørsmålet kunne dukke opp om dette er en form for indirekte diskriminering av utlendinger, eller om dette er begrunnet i legitime distriktpolitiske hensyn.

Dette spørsmålet kom på spissen i 2003 i en sak om det såkalte finnmarkstillegget i barnetrygden. Dette ble innført i forbindelse med etableringen av tiltakszonen for Finnmark og Nord-Troms i 1990, og innebærer at familier bosatt i regionen får ca. 3.800 kroner ekstra i barnetrygd. En finsk kvinne som jobbet i Finnmark, men som var bosatt i Finland og hadde familien sin der, klagde i 2003 ordningen inn for ESA. Hun hadde rett til norsk barnetrygd, men ikke finnmarkstillegg – og hennes argument var at det innebar en usaklig forskjellsbehandling, som var indirekte diskriminerende, siden den betød at utenlandske arbeidstakere fra den andre siden av grensen ble behandlet dårligere enn nordmenn. Staten forsvarte seg med at ordningen ikke var knyttet til nasjonalitet, men til bosted, og at den var begrunnet i hensynet

til å opprettholde bosetting i regionen, som måtte være forenlig med EØS-retten. ESA var ikke enig, og stevnet Norge i februar 2005 for EFTA-domstolen for brudd på EØS-avtalen.

I sin dom fra mai 2006 ga EFTA-domstolen Norge medhold. Riktignok var bosettingskravet i utgangspunktet en form for restriksjon på de fire friheter, men det var begrunnet i legitime hensyn, og egnet og nødvendig for å oppnå disse. Om de distriktpolitiske hensynene uttalte domstolen i premiss 57:

«57. Next, it needs to be examined whether the contested measure can be objectively justified. The Finnmark supplement was introduced as a part of a package of measures with the overall aim of promoting sustainable settlement in the designated area, where there has been a decline in population, and where living conditions are particularly difficult due to inter alia harsh climate, vast distances and sparse population. The residence requirement in question therefore stems from a regional policy goal – to prevent an area from being depopulated – which can in principle be regarded as a legitimate aim [...].»

EFTA-domstolen bygget dette på tilsvarende rettspraksis fra EU-domstolen. Dommen er interessant av mange grunner – også fordi dette var første gang Norge vant frem i en traktatbruddssak anlagt av ESA for EFTA-domstolen.²⁶ Det hører med til historien at norske myndigheter hadde vurdert om man skulle gi seg i forkant, etter at ESA hadde kommet med sine første vurderinger. Men i stedet valgte man å få prøvet saken for retten, og vant frem med det. Slik sett illustrerer saken både vektleggingen av distriktpolitiske hensyn som legitim grunn for unntak fra de fire friheter, rekkevidden av det nasjonale handlingsrommet, og betydningen av at norske myndigheter ikke gir seg uten å få prøvet omstridte saker for retten.

Kriterier for tildeling av oppdrettskonsesjoner

Oppdrett er en næring som er av stor betydning for mange kystdistrikter. Det følger først og fremst av at oppdrettsanleggene nødvendigvis må ligge spredt utover langs kysten, og dette skaper arbeidsplasser og bidrar til regional verdiskaping. Et annet spørsmål er i hvilken grad *eierskapet* til oppdrettsanleggene skal reguleres og hva som

²⁶ Se kapittel 10 for en oversikt over traktatbruddssaker mot Norge for EFTA-domstolen 1994-2011.

skal være kriteriene for tildeling av konsesjoner. Her var det tidligere et klart politisk ønske om at eierskapet i hvert fall i betydelig grad skulle være lokalt forankret, og dette kom til uttrykk i den tidligere Oppdrettskonsesjonsloven av 1985, der det het at hensynet til lokalt eierskap var et av kriteriene ved tildeling av oppdrettskonsesjoner.

Dette kriteriet ble i perioden 1999–2002 utfordret av Stolt Nielsen Sea Farm, som var et stort norskeid selskap registrert i Storbritannia, og som mente at kriteriet om lokalt eierskap måtte være i strid med EU/EØS-rettens krav til etablering og fri flyt av kapital. Saken gikk i flere etapper, men endte som en klagesak til EFTAs overvåkningsorgan (ESA), som gikk i dialog med norske myndigheter om spørsmålet. Resultatet av disse prosessene var at ESA anerkjente at EU/EØS- retten åpnet for at det i noen grad kunne være adgang til å legge vekt på hensynet til lokalt eierskap, på nærmere bestemte vilkår, som krevde en viss justering i forskrifter og forvaltningspraksis, men ikke noen endring av lovens vilkår.

I den nye akvakulturloven av 2005 er kriteriet om lokalt eierskap ved tildeling av oppdrettskonsesjoner tatt ut. I stedet heter det i § 1 at loven skal «bidra til verdiskaping på kysten» – og det er et av flere legitime kriterier ved tildelingsvurderingen. Fylkeskommunen skal etter forskriften gjøre en næringspolitisk vurdering i lys av fylkesplanen, og ved prioritering av søknader «skal det særlig legges vekt på a) om søker er en mindre aktør i næringa, b) om søker vil legge til rette for økt bearbeiding med sikte på økonomisk integrasjon i kystdistriktene i Norge».²⁷ Dette er ansett EU/EØS-rettslig uproblematisk.

Rett til fiske i norsk territorialfarvann

En annen illustrerende sak som kom opp gjaldt Lov om forbud mot at utlendinger driver fiske m.v. i Norges territorialfarvann av 1966 nr. 19. Tidligere var det her en bestemmelse i lovens § 3 om at skipperen og minst halvparten av mannskapet på båter som fisker i norsk territorialfarvann måtte være norske statsborgere. Dette ble utfordret som nasjonalitetsbestemt forskjellsbehandling både ved klage til ESA og i en sak for domstolene, som endte med at Borgarting lagmannsrett kom til at nasjonalitetskravet var i strid med EØS-avtalen. Det førte til at myndighetene endret

loven. I stedet for et nasjonalitetskrav ble det innført et bosettingskrav, som etter lovens § 3 nå går ut på at skipperen og minst halvparten av mannskapet må være «bosatt i en kystkommune eller i en nabokommune til en kystkommune». Dette illustrerer både at lokale bosettingskrav etter EU/EØS- retten er langt mindre problematiske enn nasjonalitetskrav og at norske myndigheter til dels har vært kreative når det gjelder å utnytte det distriktpolitiske handlingsrom som finnes innenfor rammene av EØS-avtalen.

18.4 Norsk deltakelse i EUs regionalpolitikk

18.4.1 Interreg-samarbeidet

Siden Norge ikke er en del av EUs felles regionalpolitikk, blir norsk distrikts- og regionalpolitikk primært berørt av EU via regelverkene for nasjonal regionalstøtte, offentlige anskaffelser og de fire friheter. Norge har likevel knyttet seg opp til EUs regionalpolitikk gjennom deltakelse i EUs Interreg-satsing. Interreg er et program for å fremme økonomisk og sosial integrasjon over landegrensene i Europa gjennom grenseregionalt, transnasjonalt og interregionalt samarbeid. Målet er å styrke samholdet og skape en balansert regional utvikling. Programmet ble lansert som et ledd i opptrappingen av den felles regionalpolitikken mot slutten av 1980-tallet. Siden har satsingen blitt videreutviklet og styrket gjennom de ulike budsjettperiodene. I dag er det Interreg IV som er under gjennomføring. I perioden 2007–2013 har Interreg fått status av et eget målområde 3 – territorielt samarbeid – i EUs territoriale samhørighetspolitikk. Det europeiske territoriale samarbeidet omfatter tre typer av programmer med en rekke delprogrammer og prosjekter:

De såkalte Interreg A-programmene og initiativene under Den europeiske naboskapspolitikken dreier seg om grenseregionalt samarbeid mellom tilstøtende regioner som ligger på hver sin side av landegrensene internt i EU eller langs EUs ytter-



Figur 18.7 Interreg

Gjennom Interreg-samarbeid har Norge siden 1995 deltatt i en lang rekke regionalpolitiske programmer i EU-regi.

²⁷ Se FOR 2009-03-12 nr 298: Forskrift om tildeling av løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjøvatn i 2009 § 6.

grense. De såkalte Interreg B-programmene dreier seg om transnasjonalt samarbeid, og dekker større regioner som har geografisk nærhet og felles utfordringer, slik som Østersjøregionen og Nordsjøregionen. Her er det i dag 13 programmer. Interreg C-programmene og nettverksprogrammene Urbact, Interact og ESPON handler om å stimulere til nettverkssamarbeid og erfaringsutveksling mellom regionale og lokale aktører i alle EUs regioner.

Etter folkeavstemningen i 1994 ble det raskt tatt initiativ fra norsk side for å komme med i Interreg. Kommunaldepartementet ønsket tettest mulig kontakt med EUs regionalpolitikk, som ledelsen var blitt fascinert av under medlemskapsforhandlingene. Det var stor interesse for å lære av og få prøve ut EUs strukturfondsmodell. Samtidig hadde det i Norden helt siden 1960-tallet vært et grenseregionalt samarbeid. Det startet med Nordkalott-komiteen, og etter hvert var det etablert flere grenseregionale samarbeidsområder med økonomisk støtte fra Nordisk ministerråd. Det nordiske samarbeidet sto nå ved et veiskille. Både norske, svenske og finske myndigheter var opptatt å kunne videreføre det etablerte samarbeidet, selv om bare Sverige og Finland valgte EU-medlemskap. Fra norsk side var det også bekymring for de konkurransefordelene som nabolandene kunne få med regionalstøtte fra EU.

Dette førte til at de etablerte grenseregionale samarbeidsorganisasjonene raskt begynte arbeidet med å utforme felles Interreg A-søknader. Regjeringene i Sverige og Finland sendte i 1995 en formell invitasjon til norske myndigheter om deltakelse, og etter at prosjektforslagene var godkjent i Kommisjonen, kom Norge med i Interreg IIA-samarbeidet fra 1996. Forutsetningen var at den norske deltakelsen ble finansiert fullt ut med egne midler. Kommunaldepartementet etablerte en egen finansieringsordning der det ble lagt opp til at staten dekket halve finansieringen, mens fylkeskommunene og andre prosjektpartnere dekket resten. Norske fylkeskommuner, kommuner og andre kunne dermed delta i prosjektene på lik linje med partnere i EU-landene. De kunne også være prosjektkoordinatorer i de fleste programmene.

Norge var også interessert i å være med i det som den gang het Interreg IIC-programmet, som omfattet større transnasjonale regioner. Norske regioner hadde begynt å engasjere seg når det gjaldt Østersjøsam arbeidet og Nordsjøsam arbeidet, og det var særlig disse to samarbeidsarenaene Norge ønsket tilgang til. Det ble holdt direkte møter mellom den norske kommunalministeren

og EUs regionalkommisær, som var positiv til norsk deltakelse, og igjen ble det ordnet med invitasjon fra medlemsland i EU. Dette førte til at Norge fra 2007 kom med som første tredjeland i EUs transnasjonale samarbeidsprogram.

Et interessant trekk ved utviklingen av den norske tilknytningen til Interreg er at dette i motsetning til de fleste andre EU-programmene Norge deltar i ikke er omfattet av EØS-avtalen, og at det heller ikke er inngått noen annen generell tilknytningsavtale mellom Norge og EU. I stedet har Norge en form for uformell stående invitasjon til å delta, og betaler selv direkte for egen deltakelse, uten at det går gjennom EU.

Mangelen på en formell avtale med EU innebærer også at Norges tilknytning til Interreg aldri har vært forelagt Stortinget til generell diskusjon og samtykke etter grunnloven § 26 annet ledd. Det betyr ikke at Stortinget ikke har vært informert. Det har flere ganger vært vist til Interreg-samarbeidet i stortingsmeldinger og andre dokumenter om distriktspolitikken, og Stortinget informeres også om dette i forbindelse med budsjettproposisjonene når det bevilges midler til deltakelsen.²⁸ Denne informasjonen er imidlertid kortfattet, og noen prinsipiell politisk diskusjon om Norges omfattende tilknytning til EU på dette området har det aldri vært. Allerede i 1996 uttalte daværende direktør i Nordlandsforskning Hallgeir Aalbu om Interreg til Dagens Næringsliv at «Det er en måte å lure oss inn i EU uten at hverken nordmenn eller EU vet det».²⁹ Med unntak av de som driver programmene eller berøres av dem later det til å være liten offentlig kunnskap om at Norge gjennom Interreg er tett tilknyttet en viktig del av EUs regionalpolitiske samarbeid.

I perioden fra 1995 og frem til i dag har norske aktører engasjert seg stadig sterkere i Interreg. Mye av samarbeidet har rettet seg mot grenseregioner i Sverige og Finland, der Interreg A-programmene har omfattet temaer som næringsutvikling, utdanning, samferdsel, IKT, energi, miljøforvaltning og kultur. Under programforberedelsene i 1995 ble det etablert seks programmer i grenseområdene mellom Norge, Sverige og Finland. I dag deltar Norge i de fire grenseregionale programmene Nord, Botnia-Atlantica, Sverige-Norge og Øresund-Kattegat-Skagerrak. Ulike fyl-

²⁸ Den første regionalmeldingen som tok opp dette var St.meld. nr. 31 (1996–97) Om distrikts- og regionalpolitikken. Her er Interreg omtalt, men uten at det er redegjort for bakgrunnen for at Norge er med, eller for det formelle grunnlaget eller prosessene som lå bak.

²⁹ Se Øgrim, T., EU-millioner langs Kjølen, *Dagens Næringsliv*, 12.03.1996.

keskommuner fungerer som norsk programsekretariat innenfor disse programmene.

Norske partnere er også aktive i de tre transnasjonale programmene Østersjøen, Nordsjøen og Nordlig Periferi. Her er det henholdsvis Østlandssamarbeidet, Vestlandsrådet og Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag som har sekretariatsansvaret, i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet. Nordlig Maritim Korridor (NMC) og Motorveier til sjøs (StatMoS) er blant de større prosjektene det har vært samarbeidet om i disse programmene.

Videre deltar Norge i fire interregionale programmer (ESPON, Interact, Interreg IVC og URBACT II). Dette er en programkategori som ble etablert i 2000. Det er nå norske partnere i ni av Interreg IVC-prosjektene. ESPON er et forsknings- og utredningsprogram med fokus på romlige mønstre, territorielle trender, sektorpolitiske virkninger og planlegging for polysentrisk byutvikling i Europa. De overordnede målene for alle innsatsområdene er å fremme innovasjon, ekstern og intern tilgjengelighet, bærekraft og attraktive byer og regioner.

Norge deltar i tillegg i et grenseregionalt samarbeid med Russland innenfor rammen av EUs nabo- og partnerskapsinitiativ (Kolarctic ENPI CBC). Fra norsk side håndteres dette som en del av Interreg-satsingen.

Interreg omfatter alt fra små forprosjekter til store prosjekter. I løpet av de 16 årene Norge har vært med har i alt over tusen prosjekter hatt norske partnere.³⁰ De statlige tilsagnene har økt fra 60 millioner kroner årlig i 1998 til vel 120 millioner årlig kroner i dag. For programperioden 2007–2013 vil det statlige bidrag bli på om lag 730 millioner kroner.

Interreg er derfor ett av de største program-samarbeidene som Norge har med EU. Den flerårige programorganiseringen, med detaljerte prosedyrer og strenge dokumentasjonskrav, var i begynnelsen svært uvant for de norske aktørene. Terskelen var høyere enn i de norske distriktsstøtteordningene. Etter hvert er det imidlertid flere som har lært seg spillereglene og fått de nødvendige kontaktene for å kunne delta.

Det er særlig fylkeskommunene og landsdelsorganisasjoner som har spilt en sentral rolle i Interreg. Interreg er blitt en integrert del av fylkeskommunenes regionalpolitiske arbeid, med

strategisk forankring i fylkesplaner og regionale utviklingsprogrammer. Det er likevel variasjon i hvor sterkt fylkeskommunene har engasjert seg. Noen driver primært programadministrasjon, mens andre har en aktiv og bred prosjektdeltakelse. Dette ser ut til å henge sammen med hvilke tradisjoner de har for grenseregionalt samarbeid, hva de ellers har til rådighet av regionalpolitiske midler, deres administrative kapasitet og politiske prioriteringer. Innovasjon og tilrettelegging for små og mellomstore bedrifter har stått sentralt i mange Interreg-prosjekter, men Interreg gir ingen bedriftsrettet støtte og bedriftsdeltakelsen har gjennomgående vært lav. Utenom de største kommunene er det heller ikke så mange kommuner som har vært med. Videregående skoler, høyskoler, universiteter og forskningsinstitusjoner har derimot vist et betydelig engasjement. Det samme gjelder statlige virksomheter, utviklings-selskap, næringsforeninger og en del andre organisasjoner.

Internasjonalt samarbeid er tid- og ressurskrevende. De evalueringene som har vært gjennomført, viser likevel at deltakerne mener de har hatt utbytte av prosjektene.³¹ De har gitt viktige internasjonale erfaringer, nye impulser og bidratt til nettverksbygging. Læring og økt kompetanse blir vektlagt. Dette inkluderer kjennskap til andre programmer og finansieringskilder innenfor EU som er relevante for norske kommuner og fylkeskommuner, slik som EUs program for livslang læring. Samtidig har prosjektene satt spor etter seg. De har ført til at nye fremgangsmåter og løsninger er blitt introdusert, og de har blitt fulgt opp gjennom nye samarbeidsprosjekter, tjenestetilbud og infrastrukturtiltak.

Interreg har også vært en inngangsport til andre samarbeidsarenaer. Norske aktører har ikke bare kommet med i styrings- og overvåkningskomiteer for Interreg-programmene, men i en rekke europeiske interesseorganisasjoner. Ni

³⁰ Det foreligger ikke statistikk for perioden 1996–1999, men for programperioden 2000–2006 var norske aktører med i 514 prosjekter. I inneværende programperiode er antallet per 1. september 2011 349 prosjekter.

³¹ Se bl.a. Statskonsult (1999) *EUs strukturfond og forvaltningsutviklingen*; Moen, B. og Skålnes, S. (2005) *Norge i Europa – om norsk deltaking i INTERREG-program: Kva nytte har Norge av å delta i Interreg III-programma A, B og C?* Notat 2005:107, Norsk institutt for by- og regionforskning; Råd, O.G., Aalbu, H., Hauge, O. og Austin, P. (2006) *Norske regioner som internasjonale aktører*, Asplan Viak og Eurofutures; Fitjar, R.D., Leknes, E. og Solheim, A. (2008) *Interreg-prosjektene betydning for norsk regionalpolitikk*. Arbeidsnotat IRIS 2008-178, International Research Institute of Stavanger; Mauritzen, S. (2010) *Interreg – erfaringer og utfordringer. Norges rolle i transnasjonale og interregionale Interreg-programmer (B og C)*, NIBR-rapport 2010:22, Norsk institutt for by- og regionforskning; Leknes, E., Fitjar, R.D., Thygesen, J. og Mauritzen, S. (2011) *Interregs betydning for norsk regionalt utviklingsarbeid*, Rapport IRIS 2011/067, International Research Institute of Stavanger.

av fylkeskommunene er i dag med i Den europeiske regionforsamlingen (AER), som er en politisk interesseorganisasjon og arena for regionale myndigheter fra 250 regioner i 33 europeiske land. Norske fylkespolitikere er dessuten aktive i blant annet Konferansen for Europas perifere maritime regioner (CPMR), Østersjølandenes regionale samarbeidsforum (BSSSC), Nordsjøkommisjonen (NSC) og Euromontana, den europeiske samarbeidsorganisasjonen for fjellregioner. De norske fylkeskommunene har markert seg i dette arbeidet. Ett eksempel er den tidligere fylkesordføreren i Telemark, som siden 2004 har vært president i Nordsjøkommisjonen. Interesseorganisasjonene utvikler og vedtar strategiplaner for sine respektive områder. De gir også innspill og underlag til utviklingen av EUs operative programmer, hvor de norske fylkeskommunene deltar i drøftingene.

Deltakelsen i Interreg-programmene og de andre paraplyorganisasjonene har dermed gitt norske regionalpolitikere en mulighet til å formidle synspunkter og lærdommer til de som på en eller annen måte er med på å utforme politikken i EU.

Nå er det ikke noe nytt at norske fylkeskommuner og kommuner er internasjonalt engasjert. De har lenge hatt vennskapsbyer og deltatt i grenseregionale prosjekter. Men Interreg-programmene har uten tvil vært med på å styrke fylkeskommunene som internasjonale aktører.³² Det nordiske samarbeidet er blitt videreført, og samarbeidet er blitt trappet opp særlig overfor Russland, Skottland, Nederland, Tyskland og de baltiske statene. Dette har igjen åpnet nye bevilgningsskanaler for fylkeskommunene. Det regionalpolitiske arbeidet får nå i økende grad støtte via Utenriksdepartementet. Ett eksempel er støtten til Barentssekretariatet, som eies av de tre nordligste fylkeskommunene.

Kommunesektorens internasjonale engasjement har i de seinere årene blitt utvidet til EØS-finansieringsordningen, der norske kommuner og fylkeskommuner har engasjert seg i samarbeidsprosjekter med partnere i de sentral- og østeuropeiske landene. Siden begynnelsen av 1990-tallet et det inngått rundt 50–60 samarbeidsavtaler på kommunalt og regionalt nivå mellom Norge og disse landene, med særlig vekt på de baltiske landene og Polen.³³ Gjennom midler fra UD's Hand-

lingsplan for søkerlandene ledet KS et prosjekt for kommunesamarbeid med Latvia, Litauen, Tsjekia og Slovakia. KS har laget en oversikt over relevant kompetanse og kapasitet i norsk kommunesektor.

Interreg-programmet har også vært til nytte for Kommunaldepartementet. Departementet har siden 1993 hatt en ambassaderåd for kommunale og regionale saker ved den norske EU-delegasjonen i Brussel. Ambassaderåden skal holde norske myndigheter orientert om utviklingen i EU og EØS og arbeide for norske interesser. Via Interreg-samarbeidet har både ambassaderåden og statsråden fått en tettere dialog med Kommisjonen om regionalpolitikk, og statsråden har ved flere anledninger deltatt i de uformelle ministerrådsmøtene. Norske regionalpolitiske myndigheter har ellers ingen formell deltakelse i EUs beslutningsprosesser.

18.4.2 Brussel-kontorene

Mange regioner har i årenes løp etablert kontorer i Brussel. Først ute var Birmingham i Storbritannia, som etablerte et kontor der i 1984. I løpet av 1980-tallet begynte et økende antall regioner å gjøre det samme. Kontorene skulle være lytteposter og levere informasjon om hva som var på trapene i EF, og de skulle drive lobbyvirksomhet på vegne av regionen i Brussel.

Den første norske regionen som etablerte kontor i EU-hovedstaden, var Stavangerregionen, som opprettet sitt Europakontor i 1993. I perioden 2001–2005 fulgte så de andre regionene etter. Trøndelags Europakontor ble opprettet i 2001, Vest-Norges Brusselkontor og Osloregionens Europakontor ble opprettet i 2003, og Nord-Norges Europakontor³⁴ og Sørlandets Europakontor kom i 2005. Etter at Finnmark våren 2011 vedtok å slutte seg til Nord-Norges Europakontor, er alle de norske fylkeskommunene medeiere i ett av de seks regionkontorene i Brussel. KS etablerte sitt Brusselkontor i 1993, mens NHO har vært representert i Brussel siden 1973, like etter den første folkeavstemningen da flertallet sa nei til norsk medlemskap i EF.

De regionale kontorene er ulike med hensyn til eierskap, bemanning, organisering og arbeidsområder. De fleste er eid av både fylkeskommuner, kommuner, kunnskapsinstitusjoner og andre

³² Råd, O. G., Aalbu, H., Hauge, O. og Austin, P. (2006) *Norske regioner som internasjonale aktører*, Asplan Viak og Eurofuture; Baldersheim, H., Haug, V. og Øgård, M. (2011) *The Rise of the Networking Region. The Challenges of Regional Collaboration in a Globalised World*. Ashgate.

³³ Vestfold fylkeskommunene har et eget informasjonskontor i Kaunas i Litauen.

³⁴ Kontoret er en utvidelse av det tidligere Nordland European Office, som ble etablert i 2003.

sentrale virksomheter i regionen. Kontorene er eid enten direkte eller indirekte via en forening. Stavanger-regionens Europakontor er for eksempel i dag eid av Greater Stavanger, Rogaland fylkeskommune, Universitetet i Stavanger, IRIS, Lyse, Haugesund kommune, Karmøy kommune, Eigersund kommune, Stavangerregionen Havnedrift, ONS og Høgskolen Stord Haugesund. Trøndelags Europakontor er eid av Foreningen Trøndelags Europakontor, som har følgende medlemmer: Sør-Trøndelag fylkeskommune, Nord-Trøndelag fylkeskommune, Trondheim kommune, Steinkjer kommune, Høgskolen i Nord-Trøndelag, Høgskolen i Sør-Trøndelag, SpareBank1 SMN, Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk, Bioforsk Midt-Norge, SINTEF og NTNU. Her skiller Nord-Norges Europakontor seg ut ved foreløpig kun å ha Nordland og Troms fylkeskommuner som eiere.

Staben varierer fra en til tre ansatte. I tillegg er det vanlig at kontorene har traineer og praktikanter. De fleste kontorene har også en hjemmekontorfunksjon eller koordinator i Norge, gjerne knyttet til fylkeskommunene. Unntaket her er Sørlandets Europakontor, som har hovedkontoret i Sørlandet kunnskapspark i Kristiansand med én ansatt, og kontor i Brussel med én ansatt og én trainee. Vest-Norges Brusselkontor og Sørlandets Europakontor i Brussel er lokalisert i Norway House, der den norske EU-delegasjonen holder til. Stavanger-regionens Europakontor holder til for seg selv. De øvrige er samlokalisert med regionkontorer fra andre deler av EU. Osloregionens Europakontor er sammen med West-Sweden og Tallinns kontorer i Brussel, Trøndelags Europakontor er samlokalisert med Jämtlands og Väster-norrlands Europakontor, mens Nord-Norges Europakontor har slått seg sammen med Nord-Sveriges og Nord-Finlands Europakontorer. Her har dessuten Næringslivets Europakontor i Nordland en ansatt. KS holder til i European House of Municipalities and Regions.

Regionkontorene arbeider for å fremme regionens interesser i Brussel, styrke kontakten og samarbeidet med andre europeiske regioner, bringe hjem relevant informasjon og øke den regionale deltakelsen i EUs programmer og prosjekter. Alle kontorene bruker mye tid på å tilrettelegge for studiebesøk, holde foredrag, drive kursvirksomhet og lage nyhetsbrev. Regionkontorene avlaster i så måte den norske EU-delegasjonen. De er også aktive i forbindelse med arrangementer som Open Days, som er en årlig stormønstring av europeiske byer og regioner, initiert av Regionkomiteen og Kommisjonen. Markedsføring og

synliggjøring av egen region og regionens potensialer fremheves som en viktig oppgave. Ellers prioriterer kontorene forskjellige tematiske arbeidsområder. Dette reflekterer at de representerer ulike regioner, som deltar i ulike prosjekter, programmer og samarbeidsfora.

Måten de jobber på er heller ikke den samme. Noen kontorer legger mest vekt på å være døråpnere og kontaktformidlere. De yter bistand ved henvendelser og prøver å knytte kommuner, kunnskapsinstitusjoner og næringsliv i regionen opp mot nettverk og programmer i EU. Noen jobber mer målrettet med konkrete programmer og utvikling av prosjekter. Andre igjen legger mest vekt på politiske rammebetingelser. Sørlandets Europakontor har for eksempel laget et eget posisjonsnotat på maritim politikk og arbeider med tilsvarende notater på energi og klima. Nord-Norges Europakontor har særlig konsentrert seg om EUs arktiske strategi, den nordlige dimensjon og de grisgrendte områdenes posisjon innenfor EUs regionalpolitikk. De nordligste delene av Norge, Sverige og Finland har etablert nettverket Northern Sparsely Populated Areas, som søker å fremme felles sak.

Regionkontorene viser til at de arrangerer møter, deltar i høringer, leverer innspill og har viktige kontakter i Kommisjonen, Regionkomiteen og andre EU-organer. Mye av dette foregår i samarbeid med andre regioner. Men i hvilken grad de norske regionkontorene driver virkningsfull lobbyvirksomhet, som har noen innflytelse på utformingen og iverksettingen av EUs politikk, er vanskelig å vurdere. Det er i dag flere hundre regionkontorer i Brussel.³⁵ Sammenlignet med den representasjonen som tyske delstater, enkelte spanske regioner eller britiske byer og regioner har, er de norske kontorene svært små. De representerer i tillegg et land som ikke er med i EU. Regionkontorene må likevel betraktes som en viktig del av den norske tilstedeværelsen i Brussel. De markerer et mangfold, og de sørger for at Norge opptrer med flere stemmer. De viser at Norge er et sammensatt land med aktive regioner. Landet lever med andre ord opp til hva som forventes i EU. Samtidig gir regionkontorene norske aktører flere kanaler for informasjon om hva som foregår i EU og i andre regioner. Dette skjer i mange tilfeller med en slik entusiasme at spørsmålet har vært reist om de er talerør for sin egen region, eller om de er EUs talerør i regionene.

³⁵ 264 av NUTS2-regionene har kontor i Brussel, ifølge House of Lords (2008) *The Future of EU Regional Policy*, European Union Committee, 19th Report of Session 2007–2008.

KS har i samarbeid med Høgskolen i Lillehammer iverksatt en egen EU/EØS-opplæring for kommunesektoren. Høgskolen i Buskerud har med støtte fra Interreg-midler startet en opplæring i EU-prosjektledelse. Lignende kurs tilbys også av andre. Ifølge Kommunal- og regionaldepartementet bruker fylkeskommunene nå årlig rundt 150 millioner kroner og ca. 50 årsverk til drift- og prosjektfinansiering på det internasjonale området. Da er både Interreg-samarbeidet og Brusselkontorene medregnet.

18.5 Påvirkning fra EU i nasjonal politikktforming

Norge er gjennom EØS-avtalen pålagt en tilpassning til EUs lover og regler for det indre marked. Interreg-programmene og Brusselkontorene har samtidig trukket norske lokale og regionale aktører med i den regionale mobiliseringen i EU. Gjennom dette samarbeidet har EU satt sine spor når det gjelder prioriteringer, tilnærminger og arbeidsmåter. Det norske regionnivået har fått en klarere EU-fasong. I tillegg har EU fungert som et forbilde, som har gitt inspirasjon til utviklingen av norsk regionalpolitikk på sentralt nivå. Vi skal i det følgende kort skissere hvordan elementer fra EUs regionalpolitikk er blitt fanget opp i Norge.

Nærkontakten med EU under EØS- og medlemskapsforhandlingene tidlig på 1990-tallet ga norske regionalpolitiske myndigheter et innblikk i EUs regionalpolitikk. Subsidiaritetsprinsippet og proporsjonalitetsprinsippet var da akkurat i ferd med å bli introdusert. Det vil si at avgjørelser skulle fattes på et så lavt nivå som mulig, og at EUs myndighetsutøvelse ikke skulle være mer omfattende enn det som var nødvendig for å nå målene i traktaten. St.meld. nr. 33 (1992–93), som ble lagt frem i mars 1993, var den første (og hittil eneste) regionalmeldingen som har hatt med et eget Europa-kapittel. Overskriften var: «Endringer i internasjonale rammebetingelser gir muligheter for en offensiv distriktpolitikk». Meldingen understreket behovet for en tverrsektoriell politikk innrettet mot samordning og samarbeid mellom de sektorene som la de viktigste premissene for utviklingen i distriktene. Dette var ikke nye tanker. Det som derimot var nytt, var at det ble slått fast at «norsk regionalpolitikk ikke lenger kan ses løst fra den europeiske utviklingen for øvrig» (s. 17). Det ble pekt på at distriktpolitikk i økende grad må gjennomføres i samarbeid mellom overnasjonale, nasjonale og lokale organer. Dessuten ble det lagt vekt på å utvikle diffe-

rensierede strategier, tilpasset de forskjellige regionenes behov og forutsetninger.

EUs strukturfondsmodell er basert på utformingen av en tverrsektoriell planstrategi i nært samarbeid mellom Kommisjonen, nasjonale myndigheter på ulike nivå og andre økonomiske og sosiale partnere. Denne modellen ble første gang utprøvd i Norge etter at de fire nordligste fylkene ble utpekt som et målområde 6 i forbindelse med medlemskapsforhandlingene. På initiativ fra Kommunaldepartementet ble det sommeren 1994 satt i gang en prosess for å lage et strukturfondsprogram for den nordlige landsdelen. Departementet opprettet et eget avdelingskontor i Bodø, og regionale aktører ble mobilisert for å utarbeide et sektorovergripende mål 6-program. Fylkeskommunene og Landsdelsutvalget spilte en sentral rolle. I tillegg ble en rekke departementer, regionale statsetater, Sametinget, utdannings- og forskningsinstitusjoner, LO og NHO trukket med i interimspartnerskapet. Norge var her tidligere ute enn nabolandene. Planleggingen var delt i to faser: Den første fasen frem til folkeavstemningen handlet om hovedmål, strategier og innsatsområder. Deretter var det meningen å konkretisere virkemidler og avtale hvordan gjennomføringen skulle organiseres.

På grunn av EUs krav om nasjonal medfinansiering så Kommunaldepartementet for seg at de nye programmene kunne brukes som en brekkstang for den regionalpolitiske samordningen som det lenge hadde vært en ambisjon å få til. Departementets strategi var klar: De sektordepartementene som ønsket bidrag fra EU til sine satsinger, måtte samtidig forplikte seg til deltakelse i regionale partnerskap og spleiselag. På denne måten ville EU gjennom sin fordobling av midlene være med på å koble nasjonale pengestrømmer og kanalisere disse inn mot regionale utviklingsformål. Landbruksdepartementet var med på dette, men Fiskeridepartementet og Arbeidsdirektoratet var skeptiske. De endelige vedtakene skulle fattes etter folkeavstemningen.

Etter at det ble klart at Norge fikk delta i Interreg, ble et tilsvarende programarbeid satt i gang for de seks grenseregionale programmene som det var blitt enighet om. Dette arbeidet begynte i 1995 og var igjen basert på en bred deltakelse i partnerskap etter strukturfondsmodellen. Inspirert av EU, det norske mål 6-arbeidet og arbeidet med Interreg lanserte så den neste regionalmeldingen – St.meld. nr. 31 (1996–97) – et nytt instrument: regionale utviklingsprogrammer (RUP). I tillegg til de ordinære fireårige fylkesplanene skulle fylkeskommunene nå utarbeide egne regio-

nale utviklingsprogrammer, hvor de skulle redegjøre for hvordan de ville anvende de ulike virkemidlene som staten stilte til disposisjon. Siktemålet var å få til en bedre kobling mellom plan og virkemidler. Meldingen løftet også frem fylkeskommunen som utviklingsaktør. Med ansvaret for RUP og deltakelse i Interreg-programmer ble det ekstra viktig at fylkeskommunene tok på seg en koordinerende rolle og trakk med seg både regionale statsetater og private aktører. Partnerskap ble fra nå av et nøkkelbegrep i regionalpolitikken. Den samordningsfunksjonen som fylkeskommunene var gitt i forbindelse med fylkesplanleggingen, ble utvidet til å omfatte programmer som anga regionale utviklingsstrategier og virkemiddelbruk. Snarere enn å være en myndighetsutøver skulle fylkeskommunen selv være en partner.

Dette ble fulgt opp gjennom den såkalte ansvarsreformen. I St.meld. nr. 19 (2001–02) ble det foreslått å styrke fylkeskommunen som regional utviklingsaktør ved at fylkeskommunene fikk overta en stor del av bevilgningene til regionale utviklingsformål. Fra 2003 ble derfor penger som tidligere var blitt bevilget direkte fra Kommunaldepartementet til ulike distrikts- og regionalpolitiske tiltak rundt om i landet overført til fylkeskommunene, som selv skulle prioritere bruken av midlene. De fikk dem som en samlet pott med relativt få og generelle føringer. Samtidig ble det forutsatt at strategier og føringer for bruken av midlene skulle avklares gjennom RUP-partnerskapene under ledelse av fylkeskommunen. Etter dette har RUP blitt utviklet i retning av et handlingsprogram for fylkesplanen.

Også innholdsmessig ble norsk distrikts- og regionalpolitikk påvirket av EU. EU introduserte på 1990-tallet et mer integrert perspektiv på regional utvikling. I stedet for det tidligere fokuset på store infrastrukturprosjekter, ble det lagt mer vekt på innovasjon, menneskelige ressurser og miljø. På samme måte ble den norske politikken gradvis dreid fra en orientering mot enkeltbedrifter til nærings- og kunnskapsmiljøer, nettverksbasert samspill og stedsutvikling. Det ble lagt økt vekt på de organisatoriske og kunnskapsmessige forutsetningene for verdiskaping og konkurransekraft. Storbyene fikk større oppmerksomhet som kunnskaps- og innovasjonssentre, og det ble åpnet for å gi omstillingsbevilgninger til alle områder med store, langsiktige utfordringer knyttet til omstrukturering av næringslivet. På samme måte som i EUs regionale innovasjonsprogrammer (STRIDE, RTP, RIS, RITTS med flere), ble det satset på å utvikle næringsklynger, regionale innovasjonssystemer og lærende regioner.³⁶

Distrikts- og regionalpolitikken endret dermed karakter: På den ene siden tok den nå mer form av en landsomfattende, innovasjonsorientert politikk. I St.meld. nr. 31 (1996–97) ble utviklingen av «robuste regioner i alle deler av landet» formulert som et hovedmål. Samtidig ble ansvaret for denne politikken i stor grad desentralisert til fylkeskommunene. Det vil si at regionalpolitikken ble omgjort til en regionalisert utviklingspolitikk, der det var opp til de enkelte regionene å skape plattformer for egen utvikling. Samtidig ble den gamle distriktspolitikken avløst av en utkant- og småsamfunnspolitikk, med «flytt heim»-prosjekter, «bolyst»-kampanjer og andre mindre utkantsatsinger. Distriktsutbyggingsavdelingen i Kommunaldepartementet skiftet for øvrig i 1993 navn til Regionalpolitisk avdeling, og i 1998 ble også Kommunal- og arbeidsdepartementet omgjort til Kommunal- og regionaldepartementet.

En annen nylig reform er etableringen av de regionale forskningsfondene, som ble opprettet fra januar 2009 med en fondskapital på 6 milliarder kroner. Formålet med fondene er å bidra til langsiktig kompetanseoppbygging, økt forskning og innovasjon og et tettere samspill mellom næringsliv, utdannings- og forskningsinstitusjoner og myndigheter i de enkelte regionene. I alt er det etablert syvfondsregioner i landet. Denne ordningen er i samsvar med EU/EØS-reglene om statsstøtte, og i tråd med EUs vektlegging av at regional- og forskningspolitikken må komplettere hverandre. Initiativet har vært inspirert av «Regions of knowledge», som er et delprogram innenfor EUs 7. rammeprogram. Forskningsprogrammet ESPON har også gitt viktige innspill til EUs territoriale samhörighetspolitikk og til regional planlegging. Det har her vært fokusert på konkurransekraft og bæredyktighet gjennom mobilisering av regionale utviklingspotensialer, etablering av bystrukturer og territoriale effekter av EU-politikk. Det er blitt utformet veiledere i regional planlegging, som Miljøverndepartementet har prøvd å overføre til en norsk kontekst. Ny plandel i plan- og bygningsloven, med krav om regional planstrategi, følger anbefalinger gitt av EU.

Det kan med andre ord spores mange parallelle utviklingstrekk mellom EU og Norge på det regionalpolitiske området. Politikken er blitt stadig bredere, mer regionalisert og sterkere innrettet mot å styrke innovasjonspotensialer og attraktivitet. Men det har ikke vært noen entydig utvikling, verken i EU eller i Norge. Forvaltningsstrukturen og oppgavefordelingen er forskjellig i alle de

³⁶ Disse programmene har ligget under DG Enterprise.

europiske landene, og EU har ikke presset frem noen institusjonell likedanning.

Forvaltningsreformen av 2010 er et eksempel på at norske reformer ikke følger en europeisk mal. På begynnelsen av 2000-tallet var det stadig flere som tok til orde for å skape nye, større regioner, som skulle tilføres flere oppgaver og mer myndighet og ansvar. KS var en ivrig pådriver, og tankene fikk klar støtte fra Effekuttvalget (NOU 2004: 2) og Distriktskommisjonen (NOU 2004:19). Etableringen av større og sterkere regioner ble fremhevet som en europeisk trend, som det var viktig å følge. I 2005 gikk regjeringen inn for en slik reform. Dette ble imidlertid ikke gjennomført. Reformtanken møtte motstand fra kommuner og fylkeskommuner i distriktene, storbykommunene, fylkesmennene og sentrale departementer og etater, og siden Stortinget i 1995 hadde vedtatt at alle kommunesammenslåinger skulle være frivillige, var det mange som hadde fått vetorett. Det var også vanskelig å etablere en sterk nok politisk allianse for reformen. Resultatet ble at alle de eksisterende fylkeskommunene ble beholdt, og at det ble kun gjorde mindre endringer i deres oppgaveportefølje. Så selv om reformer kan være EU-inspirerte, vil de alltid bli modifisert av nasjonale institusjoner og maktforhold.

Når det kommer til stykket er det heller ikke alltid lett å si om det er EU som virker som forbilde og mønster. Både EU-landene og Norge er utsatt for internasjonale ideologiske strømninger, og problemforståelser og løsningskonsepter sirkulerer. OECD fungerer som en viktig internasjonal tenketank, som sprer nye ideer og oppskrifter. Dessuten finnes det mange andre aktører, politikknnettverk og media som formidler nye impulser. Snarere enn sporbar påvirkning er det derfor ofte snakk om «tanker i tiden», som fanges opp på ulike måter.

Gjennom Interreg, Brusselkontorene og fylkeskommunenes økende engasjement på europeiske samarbeidsarenaer får norske aktører tilgang til viktige nettverk og informasjon. Interreg er blitt trukket frem som et område hvor EU har bidratt til en modernisering av norsk regionalpolitikk i form av nye arbeidsmåter, samarbeid, partnerskap og langsiktig tenkning. Fylkeskommunenes internasjonale satsing kan tolkes som et forsøk på å finne en ny eksistensberettigelse i en presset situasjon. Den kan også være et uttrykk for at regionalpolitikken i dag oppfattes å ha sterkere forsvarere i EU enn i Norge. I EU går en tredjedel av budsjettet til regionalpolitiske formål. Dette gjør EU til et stort og betydningsfullt laboratorium, som det kan være all grunn til å prøve å få

ta del i. Men hvilke regionale effekter dette samarbeidet har i Norge, vet vi mindre om. Siden de fleste studiene fokuserer på fylkeskommunene og deres aktivitet, kjenner vi lite til hvilke ringvirkninger prosjektene har gitt ut over at de ofte leder til nye prosjekter.

I EU blir regionalpolitikken – som nå er omdøpt til territoriell samhørighetspolitikk – vevet sammen med stadig flere agendaer og politiske pakker. Politikken er blitt koblet opp mot Lisboastrategien, og i årene fremover er det Europa 2020 som blir retningsgivende. Dette har gjort regionalpolitikken stadig bredere. Samtidig skal den tjene flere formål. Forskning, innovasjon, tilgjengelighet, attraktivitet, bærekraft, klima og miljø er blitt viktige elementer i den territoriale samhørighetspolitikken. Dette får også konsekvenser for Norge. Det blir stadig vanskeligere å se distrikts- og regionalpolitikken isolert, noe som stiller nye krav til tverrsektoriell planlegging og samordning.

18.6 Tilpasning og handlingsrom

Som vi har sett i dette kapitlet har norsk distriktspolitikk etter 1994 vært påvirket av EU på i hvert fall tre måter. For det første har EØS-avtalens generelle regler om de fire friheter, statsstøtte, offentlige anskaffelser m.m. hatt stor betydning for norsk distriktspolitikk – som et rammeverk som har skapt nye muligheter, men også medført nye skranker og pålagt endring. Den andre påvirkningskanalen er de mange nye europeiske arenaene i regi av EU hvor norske aktører har valgt å engasjere seg. Det dreier seg om deltakelsen i europeiske programmer og paraplyorganisasjoner, etablering av Europakontorer i Brussel og utviklingen av nye samarbeidsprosjekter og nettverk. Dette er et felt som er sterkt preget av EUs måter å gjøre ting på, og norske aktører har i kraft av sin deltakelse gravitert mot EU. For det tredje er EU en stor produsent av nye ideer, konsepter og løsningsmodeller innenfor regional- og distriktspolitikken. Mange av disse har på ulike måter blitt fanget opp, oversatt og gjort relevante i en norsk sammenheng, uten at dette har vært noe krav fra EU/EØS.

Til sammen gir dette grunnlag for å si at norsk distriktspolitikk er blitt europeisert i perioden 1994–2011, og dette er en trend som fortsatt pågår med uforminsket kraft.

Samtidig har påvirkningen fra EU spilt sammen med andre faktorer, lokalt, nasjonalt og internasjonalt. De omleggingene som har funnet

sted i norsk distrikts- og regionalpolitikk (i vid forstand) i perioden 1994–2011 har nesten alle vært resultat av flere prosesser. Et sentralt eksempel er de endringene som viktige distriktsnæringer (olje og gass, oppdrett, skipsbygging m.m.) har gjennomgått i perioden, og som i første rekke skyldes utviklingstrekk i næringene selv og endringer i internasjonale markedsforhold, selv om EØS i noen grad kan ha virket i samme retning. På en del sektorer var det nasjonale liberaliseringsprosesser i Norge som kom EU/EØS i forkjøpet, slik som i kraftmarkedet og telesektoren. På samme måte var prinsippene for tildeling av regional og lokal statsstøtte allerede i ferd med å endres da EØS-avtalen ble inngått, og ville antakelig ha utviklet seg omtrent i samme retning uansett. Det samme gjelder reglene om offentlige anskaffelser, som vist ved at norsk lovgiver har valgt å gi dem anvendelse under EØS-terkslene og for en rekke tjenester som EØS ikke krever – av stor betydning for kommune-Norge.

De omleggingene som EØS-avtalen har medført for norsk distrikts- og regionalpolitikk har i all hovedsak vært ønsket av et bredt flertall på Stortinget. Det har vært få dissenser ved gjennomføringen av EU/EØS-regler på dette området. Det gjelder både de gangene norsk distriktspolitikk er lagt om, og de gangene man har valgt å forsvare norske ordninger mot krav om endring, som i saken om differensiert arbeidsgiveravgift. Det kontrafaktiske spørsmålet om Norge uten EØS-avtalen ville ført en vesentlig annerledes distriktspolitikk i perioden 1994–2011, er per definisjon vanskelig å besvare. Men mye tyder på at det ikke ville vært tilfelle. For det første ville det neppe nasjonalt vært flertall for noen vesentlig annerledes politikk – verken i den ene eller den andre retningen. For det andre ville nok den omfattende samhandelen med EU ha skapt et press i retning av harmonisering, uansett tilknytningsform.

Forskjellene i standpunkter mellom Norge og EU kan også lett bli overbetont i den hjemlige debatten. Det er flere eksempler på at EU er blitt brukt som en unnskyldning eller et påskudd for å gjennomføre endringer som det faktisk er et politisk ønske om i Norge. Samtidig har vi sett at kombinasjonen av internt press og påtrykk fra EU eller ESA kan bidra til at posisjoner låses. Saker kan få stor symbolsk betydning. Her er den differensierte arbeidsgiveravgiften et interessant eksempel. På begynnelsen av 1990-tallet var den utsatt for klar kritikk. Mange mente at den både var dyr i drift og lite treffsikker, og at den derfor burde avvikles. Men etter at ESA angrep den i 1995, ble den av et bredt flertall i norsk politikk

raskt utropt til «verdens beste virkemiddel», som det for enhver pris gjaldt å forsvare og videreføre.

Hvilken betydning EØS-avtalen har hatt for regional og lokal utvikling i Norge i perioden 1994–2011, er et stort og vanskelig spørsmål. Norge har i denne perioden – i likhet Sverige og Finland – hatt en kontinuerlig sentralisering av bosetting og økonomisk aktivitet både nasjonalt og innenfor de enkelte landsdelene. Dette ser ut til å være en langsiktig trend knyttet til en rekke økonomiske, sosiale, kulturelle, teknologiske og andre faktorer – uten at EU/EØS spiller annet enn en nokså marginal rolle. Samtidig har Norge likevel i langt større grad enn nabolandene klart å opprettholde en desentralisert bosettingsstruktur og et aktivt lokalt nærings- og arbeidsliv. Igjen skyldes dette i all hovedsak andre forhold enn EU/EØS-tilknytningen. Først og fremst henger det sammen med vekstevnen i de ressursbaserte næringene langs kysten – olje og gass, fiskeri og havbruk, metallindustri og maritim virksomhet. Videre skyldes det oljerikdommen, som har muliggjort kommunal ekspansjon og betydelige overføringer til distriktene.

EU/EØS-tilknytningens betydning for norsk regional og lokal utvikling skal derfor ikke overdrives. Når det er sagt, er det også åpenbart at tilknytningen har hatt betydning på mange måter – direkte og indirekte. Materielt er det særlig to forhold som peker seg ut. For det første har det utvilsomt hatt stor betydning for norsk eksportindustri, ikke minst i distriktene, å være innenfor EUs indre marked – med full markedsadgang og uten trussel om handelssanksjoner. For det andre har arbeidsinnvandringen innenfor EU/EØS, særlig etter 2004, hatt stor og i all hovedsak positiv betydning for norske distrikter.

Utover dette har EU/EØS-tilpasningen hatt materiell betydning for norsk regional utvikling på mange sektorer og for en rekke enkeltspørsmål. Men analyserer vi sakene nærmere, ser vi at det særlig gjelder i de tilfellene der nasjonale utviklingstrekk og politiske ønsker trekker i samme retning, som i eksemplene fra oljesektoren og oppdrettsnæringen. De gangene norske myndigheter (sentralt eller lokalt) virkelig har ønsket å verne om regionale særordninger, har man stort sett klart dette, om enn noen ganger med justeringer.

For kommunal og fylkeskommunal forvaltning har møtet med EU/EØS-retten medført behov for betydelige omstillinger i rutiner og tankesett. Kommunene og fylkeskommunene er på mange områder sterkt berørt av EU/EØS – både som myndighetsutøvere, arbeidsgivere, tjenesteytere,

innkjøpere, eiere, utbyggere og i andre roller. De har et betydelig ansvar for å forvalte store deler av EU/EØS-retten og er selv brukere av den. Ikke minst har det for mange kommuner vært en stor og (for noen) vanskelig omveltning at man ikke lenger står like fritt som før til å fremme og favorisere lokalt næringsliv gjennom innkjøp og støtteordninger.

Selv om noen av de kravene EU/EØS-retten stiller kan fremstå som unødige og ikke alltid passer like godt på lokale forhold i alle deler av landet, synes det klart at hovedbildet er at tilpasningen til EU-retten gjennom EØS gjennomgående har bidratt til en profesjonalisering og modernisering av forvaltningen på alle nivåer. Regelverket for offentlige anskaffelser er et klart eksempel. Alle undersøkelser tyder på at det har ført til en opprydding i anskaffelsesvirksomheten og resultatet i tydeligere bestillinger, bedre rutiner og større kvalitetssikring. Det samme gjelder statsstøttereglene, som kan hjelpe kommunene til å forvalte felles midler på en mer forsvarlig og økonomisk fornuftig måte.

Den største administrative utfordringen for kommune-Norge med EØS-avtalen er antakelig at en del av regelverket, særlig for offentlige anskaffelser, er såpass komplisert og detaljert at det forutsetter betydelig administrativ kapasitet og kompetanse. Dette er ikke noe stort problem for de store kommunene, men det kan være en stor byrde for de mindre. En annen utfordring, som Kommunenes Sentralforbund (KS) har påpekt i skriftlig innspill til Utvalget, er at lokale og regionale myndigheter i for liten grad tas med i utformingen av nasjonal europapolitikk og i den nasjonale gjennomføringen av EU/EØS-regler i lov og forskrift. Dermed tas det ikke nok hensyn til de kunnskapene og erfaringene som kommunesektoren besitter, og det blir vanskeligere å etterleve og følge opp bestemmelsene på en god måte. KS har derfor etterlyst en tettere samordning på tvers av forvaltningsnivåene.

Et gjennomgående spørsmål i denne utredningen er i hvilken grad EU/EØS setter skranker for nasjonal politikk og forvaltning, og hvilket *handlingsrom* som fortsatt gjenstår innenfor rammene av avtalen. Dette er en aktuell problemstilling også i distrikts- og regionalpolitikken – både for sentrale og lokale myndigheter. Hvilke muligheter har de for å føre den politikken som et politisk flertall ønsker innenfor de rammer som EØS-avtalen setter?

For det første kan det slås fast at det distriktspolitiske handlingsrommet for norske myndigheter under EØS-avtalen er det samme som for

nasjonale myndigheter i EU. Med landbruk og fisk som (viktige) unntak, deltar Norge i all hovedsak ellers fullt ut på de områdene av EU-retten som legger føringer på distriktspolitikken. Det er ikke noen særskilte unntak for Norge under EØS-avtalen som gir bredere distriktspolitisk handlingsrom.

For det andre kan det slås fast at handlingsrommet for nasjonale distriktspolitiske tiltak i EU/EØS er større enn det ved første blick kan virke som, og større enn de fleste er klar over. Det gjelder også for nasjonale tiltak som i utgangspunktet kan sies å utgjøre restriksjoner på de fire friheter eller statsstøtte. Som vist er en rekke distriktspolitiske formål anerkjent som legitime hensyn i EU/EØS-retten, som kan begrunne nasjonale restriksjoner – så lenge de er egnet og nødvendige. Det gjelder blant annet hensynet til å opprettholde lokal bosetting, hensynet til lokalt miljø, hensynet til å bevare kulturlandskap m.m.

Det samme gjelder etter statsstøttereglene, der EØS-avtalen gir betydelig rom for ulike former for direkte og indirekte regionalstøtte til forskjellige formål. Mange former for lokal støtte vil dessuten falle inn under gruppeunntak eller reglene for bagatellmessig støtte. I 2004 pekte det såkalte Handlingsromutvalget på at norske myndigheter ikke utnyttet alle de mulighetene som EØS-avtalen tross alt gir til å yte distriktsstøtte.³⁷ Det gjaldt både bruken av de tradisjonelle virkemidlene og støtte til kompetanseheving, forskning og utvikling, infrastruktur og andre formål. EUs regelverk har også vist seg å være tøyelig. ESA la seg for eksempel i utgangspunktet på en lempelig tolkning når det gjaldt den differensierte arbeidsgiveravgiften, og de mange etappene i den senere prosessen illustrerer hvilke muligheter nasjonale myndigheter har til å videreføre en støtteordning dersom man virkelig ønsker det.

Hvor mye støtte som faktisk gis, vil i første rekke avhenge av nasjonale prioriteringer og beslutninger, som har variert over tid i Norge i perioden 1994–2011.

Handlingsrommet er til sammenligning mindre etter reglene om offentlige anskaffelser, som er mer detaljerte og firkantede, med mindre rom for unntak. Når disse reglene slår så hardt inn for norske kommuner og fylkeskommuner, skyldes det imidlertid også at norsk lovgiver har gått lenger enn EØS-avtalen krever, blant annet ved å gi reglene anvendelse også på lavere beløp og for såkalt uprioriterte tjenester. På nasjonalt plan er det her fortsatt et handlingsrom for Storting og

³⁷ NOU 2004:15 *Regional statsstøtte og EØS-reglane.*

regjering til å endre dagens regler dersom man ønsker det – eller videreføre dem, dersom et flertall ønsker det. Denne debatten er for tiden i gang, blant annet i forbindelse med gjennomføringen av det nye håndhevelsesdirektivet.

En ting er det nasjonale handlingsrommet innenfor rammene av EU/EØS-retten. Noe annet er om nasjonale myndigheter er klar over det, og om de har vilje og evne til å bruke det. Ofte kreves det betydelig EU/EØS-rettslig kompetanse for å forstå hvilket handlingsrom som finnes og utnytte dette. Her har det skjedd en viktig læringsprosess i perioden etter 1994, men kompleksiteten og kravene er samtidig økende.

18.7 Avsluttende merknader

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Hansen Bundt, Bockman Finstad, Dølvik, Rye, Sjursen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot viser til at distrikts- og regionalpolitikken er et tema som har stått sentralt i den norske europadebatten. Før EØS-avtalen ble inngått fryktet mange at en tilslutning til EUs indre marked ville føre til en nedbygging av norsk distrikts- og regionalpolitikk og en svekkelse av distriktene.

Utvalgets flertall merker seg at disse spådommene ikke har slått til. EU legger selv stor vekt på en politikk som kan bidra til regional utjevning og territoriell samhörighet, og EØS-avtalen har gitt rom for en videreføring av norsk distrikts- og regionalpolitikk.

Utvalgets flertall vil peke på at EU/EØS-statsstøttereglene legger begrensninger på nasjonal politikktutforming, men at de ikke er så store eller omfattende som det den offentlige diskusjonen gjerne gir inntrykk av. Regelverket gir et betydelig handlingsrom til å innføre distrikts- og regionalpolitisk begrunnede tiltak og til å operere med offentlig støtte som er treffsikker og nødvendig for å nå målene.

Utvalgets flertall vil fremheve at de norske distriktpolitiske støtteordningene i hovedtrekk er blitt opprettholdt gjennom perioden 1992–2011. Det distriktpolitiske virkeområdet dekker fortsatt vel en fjerdedel av Norges befolkning, og det blir gitt mange typer av støtte for å fremme verdiskaping, sysselsetting og bosetting i de mest perifere delene av landet. Svingningene i de sentrale bevilgningene til distrikts- og regionalpolitikk (programkategori 13.50) understreker at det kan føres en mer eller mindre ambisiøs norsk distriktpolitikk innenfor rammene av EØS-avtalen.

Utvalgets flertall viser til at det har stått strid om enkelte av de nasjonale støtteordningene, og at det ikke alltid har vært like enkelt å tilpasse seg EU/EØS-malen for statsstøtte. Systemet med overnasjonal godkjenning og kontroll har også vært et nytt element. Men gjennom dialog med ESA har det vist seg mulig å finne praktiske løsninger.

Den mest langvarige og krevende konfliktsaken har vært den differensierte arbeidsgiveravgiften. *Utvalgets flertall* merker seg at der hvor det har vært en bred politisk enighet i Norge om å forsvare eksisterende ordninger, har de også blitt bevart. Den differensierte arbeidsgiveravgiften er, med visse modifikasjoner, blitt beholdt og supplert med andre tiltak.

Utvalgets flertall vil understreke at kommunene og fylkeskommunene er store brukere av EØS-avtalen. De får fordeler av avtalen, men må også bære en stor del av byrdene med å gjennomføre og etterleve reglene. Dette er krevende oppgaver, som særlig de mindre kommunene tidvis opplever som vanskelige.

Utvalgets flertall skal påpeke at regelverket for offentlige anskaffelser har hatt stor betydning, ikke minst for kommunesektoren. Regelverket har ført til en nødvendig opprydding i og profesjonalisering av anskaffelsesvirksomheten i kommunene, og det er grunn til å tro at det også har gitt betydelige besparelser for offentlig sektor.

Utvalgets flertall viser samtidig til at anskaffelsesreglene er kompliserte, og at KS mener regelverket er for rigid og vanskeliggjør nye samarbeidsløsninger på kommunalt nivå. *Flertallet* er enig med KS i at regelverket bør gjøres enklere, men vil påpeke at dette langt på vei kan gjøres på nasjonalt plan, innenfor rammene av EØS, gjennom en endring av de særnorske reglene for anskaffelser under EU/EØS-terskelverdiene og regelverkets anvendelse på uprioriterte tjenester.

Utvalgets flertall har videre merket seg at det her ikke foreligger forskning som gir noen samlet oversikt over kost/nytte-effektene av anskaffelsesreglene, verken sentralt eller lokalt. De næringsmessige og regionale effektene er heller ikke studert. På den ene siden har anskaffelsesreglene gitt lokale bedrifter tilgang til et utvidet marked. Slik sett har de offentlige anskaffelsesreglene bidratt til å bygge opp under regional næringsutvikling og kan ha gjort lokalisering av for eksempel kunnskapsbedrifter i distriktene enklere. På den annen side har de også fremmet sentralisering og ført til at større foretak har styrket sin stilling.

De fire friheter har berørt mange ordninger som har et distrikts- og regionalpolitisk aspekt. *Utvalgets flertall* vil peke på at omleggingene som har skjedd vanligvis har hatt bred politisk støtte fra et flertall på Stortinget, og at de til dels har kommet i forkant av endringer knyttet til EØS-avtalen. EU/EØS har ofte trukket i samme retning som andre lokale, nasjonale og internasjonale utviklingstrekk. EØS-avtalen har begrenset den nasjonale handlingsfriheten, men handlingsrommet er fortsatt betydelig. I saker der norske sentrale myndigheter har vært opptatt av å opprettholde eksisterende ordninger, har de ofte vært ganske kreative når det gjelder å utnytte det distriktspolitiske spillerommet.

Utvalgets flertall vil understreke at globalisering og økt konkurranse fra lavkostland har skapt utfordringer for norsk næringsliv, og spesielt for regionene utenfor storbyene med ensidige industristeder. Dette har tvunget frem nedleggelse og nedbemanning på steder med få alternative jobbmuligheter og slått ut i både arbeidsledighet og uførhet. Samtidig som globalisering og økt integrasjon har skapt et omstillingspress, er det grunn til å anta at EØS-avtalen på flere måter har bidratt til å dempe dette presset – både gjennom arbeidsinnvandring og sikret markedsadgang for eksporten. Spesielt arbeidsinnvandring fra det tidligere Øst-Europa har bidratt til å opprettholde av aktivitet og sysselsetting innen næringer og på steder, hvor man ellers kunne forventet å se økt utflagging og sysselsettingsreduksjon.

Mens reglene for statsstøtte, offentlige anskaffelser og de fire friheter har lagt visse restriksjoner på norsk distrikts- og regionalpolitikk, merker *Utvalgets flertall* seg at norske regioner har vist et betydelig engasjement for å få ta del i det regionalpolitiske samarbeidet som drives i EU-regi. Norske regioner er aktivt med i Interreg og andre EU-programmer, og de har opprettet Europakontorer i Brussel. Dette samarbeidet har vært lite kontroversielt, og det er igjen et eksempel på hvor tett innvevd Norge er i forhold til EU, selv om den regionalpolitiske deltakelsen har vært lite fremme i det norske politiske ordskiftet.

Utvalgets flertall viser også til at sentrale myndigheter i Norge har hentet inspirasjon fra EU når det gjelder utformingen av norsk distrikts- og regionalpolitikk. EUs programorganisering, partnerskapstenkning og sektorovergrepene tilnærminger har satt sine spor. Dette tyder på at EU ikke bare utgjør en samarbeidspartner, men at EU på mange måter fungerer som modell. Europeiseringen av norsk distrikts- og regionalpolitikk fore-

går med andre ord gjennom flere kanaler og på mange nivåer.

Forholdet mellom sentrum og periferi har alltid hatt stor betydning i norsk politikk, og har stått spesielt sentralt i norsk europapolitikk. Et blikk på kartet fra folkeavstemningene i 1972 og 1994 vitner om de store regionale forskjellene i synspunkter på norsk medlemskap i EF/EU. *Utvalgets flertall* vil peke på at EØS og de andre avtalene som Norge har med EU, ikke ser ut til å skape en mobilisering langs de samme geografiske skillelinjene. Spørreundersøkelsen som er referert i utredningens kapittel 12 viser at støtten til EØS er forholdsvis jevnt fordelt mellom de ulike landsdelene.

Utvalgets mindretall, medlemmene Dag Seierstad og Stubholt, er enig i enkelte av flertallets merknader ovenfor, men viser samtidig til at EØS griper inn mot distriktspolitikken vår fra tre kanter: både virkemidlene, omfanget av støtteområdet og støttesatsene må være i samsvar med EUs regelverk. Enhver reduksjon i støtteområde og støttesatser i land som Tyskland og Sverige vil slå ut i samme retning for oss her i Norge. Det er utformingen av den norske distriktsstøtten slik den blir vedtatt av Stortinget og finansiert over det norske statsbudsjettet som da begrenses.

Disse medlemmene viser til at til nå har rammen satt av EU ikke betydd vesentlige begrensninger på norsk regionalpolitikk. Men vi kan ikke øke den regionalpolitiske innsatsen vesentlig ut fra egne nasjonale vurderinger. Ordningen med gradert arbeidsgiveravgift ble etter harde dragskamper godkjent. Men vi kan ikke gradere mer enn i dag uten å få det godkjent av ESA og EFTA-domstolen. For Norge er det grunnleggende problemet at vi ikke lenger har herredømme over den regionalpolitiske handlefriheten. Vi kan ikke ut fra egne nasjonale hensyn og vurderinger øke den regionalpolitiske innsatsen der hvor EU har satt sine begrensninger.

Disse medlemmene viser til at i Norge er de regionale forskjellene i levestandard og arbeidsløshet langt mindre enn i de fleste EU-land. Det er derfor ikke gitt at EU i lengden vil akseptere at Norge skal kunne gi regionalpolitisk begrunnet støtte til bedrifter i områder som i EU-sammenheng har høy levestandard og lav arbeidsløshet. Vi er også prisgitt hvordan domstolene, EU-domstolen og EFTA-domstolen, dømmer i konkrete enkeltsaker. Disse domstolene har som oppgave å sikre at konkurransen skjer på like vilkår. Men hva like vilkår betyr dersom en spansk bedrift uten spansk regionalstøtte reagerer på norsk regionalstøtte til en norsk bedrift som ligger i et dis-

trikt med langt større velstand og lavere arbeidsløshet, er uvisst.

Disse medlemmene skal påpeke at den økte konkurransen fra tilknytningen til det indre markedet har økt omstillingstakten i næringslivet. Det kan skape særlige problemer i distrikt der det ikke er lett å finne eller skape alternative arbeidsplasser. Siden det antakelig er flere eksempler på slike lokalsamfunn i den norske periferien enn ellers i EØS-området, kunne det tilsi at våre støtte-rammer burde være ekstra rause.

Etter *disse medlemmenes* syn er norsk distriktspolitikk europeisert gjennom regelverk, gjennom

invitasjoner til regionale fellesprosjekter og gjennom påvirkning fra EUs regionalpolitiske tiltak. At Norge lærer av andre land er selvsagt og deltakelse i samarbeidstiltak er nyttig. Men EU-orienteringen i distriktspolitikken må også forstås som en pragmatisk tilnærming til hva som er gangbart og ikke gangbart av mulige reformer i distriktspolitikken. Slik skjer det en disiplinering og selvdisiplinering av reformtiltak der Norge i sin tid staket ut en selvstendig vei for distrikts- og regionalpolitikken.

Kapittel 19

Energi, klima og miljø

I dette kapitlet behandles tre viktige samfunnsområder: energi, klima og miljø. Disse tre områdene har naturlige ulikheter, men de henger også sammen og har noen viktige kjennetegn til felles.

For det første har alle tre områdene spilt en sentral rolle i norsk politikk og samfunnsliv. Norge er en stor energileverandør av både fornybar og ikke fornybar energi og har samtidig vært opptatt av miljøvern og internasjonalt klimaarbeid. For det andre er dette områder der EU i stor grad har utviklet sin politikk etter at EØS-avtalen trådte i kraft. Miljøpolitikken har riktignok lenge vært et element av EU-samarbeidet, og var også en viktig del av EØS-avtalen da den ble undertegnet, men feltet har siden vokst i betydning. I løpet av det siste 5–10 år har EUs energipolitikk, og spesielt spørsmål om forsyningssikkerhet spilt en stadig større rolle. Samtidig har klimapolitikken gradvis vokst frem og blitt en viktig del av EU-samarbeidet der EU har formulert felles målsetninger for klimakutt og etablert prinsipper og regler for reduksjon av utslipp.

Forholdet mellom Norge og EU på disse tre områdene kjennetegnes både av innebygde interessemotsetninger (produsent og konsument), men også av betydelig samarbeid og felles interesser. Innenfor disse områdene har også spørsmålet om avtalenes gyldighetsområde (EØS-relevans) kommet opp til diskusjon ved flere anledninger. Mens Norge noen ganger har ment at EUs regler og politikk ikke har vært EØS-relevante, har Norge på andre områder ønsket å tolke avtalen utvidende og ta inn EUs regler i avtalen.

19.1 Energi

19.1.1 Hovedtrekk

Energi er en essensiell sektor for Norge, med tunge nasjonale interesser knyttet til olje, gass og vannkraft. Energipolitikk var inntil nylig i all hovedsak et nasjonalt anliggende i EU, og da EØS-avtalen ble vedtatt i 1992 ble det lagt til grunn at norsk energisektor i svært liten grad

ville bli berørt av EU/EØS-retten. Dette har etter hvert vist seg å ikke holde stikk. Gjennom de alminnelige reglene om de fire friheter, statsstøtte og konkurranse – samt et økende antall relevante rettsaker på energiområdet – har EU/EØS-retten gjennom perioden 1992–2011 vist seg å ha betydning for mange sider av norsk energisektor.¹ I denne perioden har energi vokst gradvis frem som et eget politikkområde i EU, på en annen måte enn man kunne se for seg i 1992. Samtidig har ikke EU grunnleggende utfordret nasjonalstatenes rådighet over egne energiresurser, og i tillegg har norske myndigheter på dette området vært flinke til å utnytte det handlingsrom som EU/EØS-retten gir, og tilpasse norske ordninger på en slik måte at norske energiinteresser fortsatt er ivarettatt. Resultatet er at de nasjonale målsetningene bak norsk energipolitikk i all hovedsak er videreført innenfor rammene av EU/EØS-samarbeidet.

Samtlige av de EU-rettsaker som regulerer energispørsmål er vedtatt som en del av det indre marked, og har vært ansett EØS-relevante. EUs energiregler gjelder fullt ut for Norge gjennom EØS-avtalen, uten særskilte unntak av betydning, og det har så langt heller ikke for alvor vært aktuelt for Norge å reservere seg mot nye EU-direktiver på dette området.

I perioden har vi sett en markant økt europeisk oppmerksomhet knyttet til forsyningssikkerhet. Det er et definert mål for EU å sikre pålitelige leveranser av energi til rimelige priser og (i alle fall fra 2007) med en klar ambisjon om at energien også skal være bærekraftig i produksjon og bruk. Det er derfor objektive motsetninger mellom Norges interesser som energileverandør (hovedsakelig av hydrokarboner) og EUs medlemslands interesser som store kjøpere av energi. En klar gjensidig avhengighet mellom leveranser og marked (særlig knyttet til rørledningssystemet

¹ For en mer utførlig gjennomgang av dette temaet vises det til Austvik, O. G. og Claes, D. H. (2011) *EØS-avtalen og norsk energipolitikk*, Europautredningen, rapport nr. 8.

for gasstransport) endrer ikke at det er i EUs interesse at energiprisene ikke blir for høye og at Norge høster direkte økonomisk gevinst nettopp av høye priser.

EU har derfor utøvd et press på Norge, særlig når det gjelder organiseringen av norsk energisektor. EU har aktivt brukt konkurranseretten og kravene til likebehandling knyttet til nasjonalitet innenfor EØS. Norge har ikke gitt seg uten kamp og har i flere saker vunnet frem med andre løsninger enn de EU ønsket; løsninger som Norge kan leve godt med. Men det er like fullt et faktum at norsk energisektor i flere saker (f eks Gassforhandlingsutvalget, hjemfallsaken) er omorganisert som en konsekvens av Norges tilslutning til EØS og EUs ønsker om endringer.

I tillegg er energispørsmål i perioden i større grad kommet inn som en del av EUs politikk og regelutvikling. Samtidig viderefører Norge en klar linje der energileveranser ikke skal politiseres. Det betyr for eksempel at Norge ikke favoriserer EUs medlemsland som kunder for norsk gass med begrunnelse i Norges nære tilknytning til EU. Dette kan også skape grobunn for spenninger. I perioden etter 2006 – 2007 mente noen EU-land at Norge burde øke sine gassleveranser for å sette EU i stand til å redusere sin avhengighet av russiske gassleveranser. Dette avviste Norge. EU har – for å sette det på spissen – ikke mange argumenter for å behandle Norge veldig annerledes i praktiseringen av sin energipolitikk enn for eksempel andre store energileverandører til EU. Det er mange gode begrunnelser for Norges politikk og et bredt stortingsflertall står bak linjen om at markedshensyn alene skal styre energiekporten. Det er likevel verdt å påpeke at samtidig som vi slipper ulempene ved å la politikk påvirke norsk energiekport så høster vi heller ingen av fordelene.

Ved inngåelsen av EØS-avtalen eksisterte det ingen felles energipolitikk i EU. Romatraktaten inneholdt ingen særskilte energibestemmelser og forsøk på å inkludere energi i det indre marked møtte stor motstand i EUs medlemsland. I både St. prp. nr. 100 (1991–92) og i en egen odelstingsproposisjon om endringer i energilovgivningen,² ble det slått fast at EØS ikke ville berøre energipolitikken i særlig grad, verken når det gjaldt ressursforvaltning eller konsesjonspolitikk. I lys av den senere utvikling må denne påstanden sies å ha mistet mye av sin gyldighet.

Proposisjonene fra 1992 viste imidlertid til at EØS-avtalens generelle bestemmelser knyttet til

blant annet konkurranse, statstøtte og avvikling av handelsrestriksjoner kunne få anvendelse på energiområdet. Utviklingen senere har vist at disse bestemmelsene har fått vesentlig mer betydning på energiområdet enn man forutså i 1992, både i EU og EØS. Samtidig har de generelle EØS-bestemmelsene fra midten av 1990-tallet blitt presisert i en rekke sektorspesifikke reguleringer, som omfatter tildeling av konsesjoner i petroleumssektoren, markedet for salg av gass og elektrisitet og fremme av fornybar energi. Energiområdet har slik vokst og blitt betydningsfullt i EU/EØS-sammenheng.

EUs energipolitikk er i dag et bredt og sammensatt politikkområde som både rettslig og faktisk påvirker norsk energipolitikk. Det nasjonale spillerommet for utforming av politikk og regulering er i utgangspunktet vidt. EU/EØS setter likevel en del klare rammer som, både direkte og indirekte har påvirket norsk petroleums- og kraftsektor. Dette gjelder på områder som ressursforvaltning, konsesjonspolitikk, offentlig regulering, eierskap, styring, selskapsstrukturer, organisering, markedsregulering og –deregulering m.m. Graden av EU-påvirkning på Norge varierer for hver av disse områdene – og for de ulike energiressursene (gass, olje, vannkraft, alternative energikilder).

Norge er i en særstilling innenfor energiområdet i europeisk sammenheng. Mens Norge er en av de store nettoeksportører av olje og gass i verden er nesten alle EU-landene nettoimportører av olje og gass. Det er også en grunnleggende forskjell mellom Norge og EU-landene når det gjelder kraftforsyning. Mens norsk elektrisitetsproduksjon nesten utelukkende kommer fra vannkraft, får EU-landene hoveddelen av sin elektrisitet fra varmekraft (gass, kull og kjernekraft). I normalår har Norge også et kraftoverskudd og selger derfor kraft på det integrerte nordiske elektrisitetsmarkedet.

Som produsent og eksportør av energi er Norges økonomiske og politiske interesser ikke alltid de samme som EUs interesser som forbruker og importør. Eksempelvis er et ønske om å optimalisere utnyttelsen av en ressursforekomst ganske naturlig for norske energimyndigheter, men dette står i kontrast til de rådende markedsøkonomiske prinsipper i EU hvor kjøperperspektivet kan bety at man etterspør gunstig prising av mest mulig pålitelig og rikelig energitilførsel.

En annen utfordring for Norge på energiområdet er at vi har tradisjon for en sterkere offentlig styring av energisektoren enn det EUs indre marked for varer og tjenester i utgangspunkt legger

² Ot.prp. nr. 92 (1991–92).

opp til. Utviklingen i både kraft- og i petroleumssektorene har i Norge vært preget av offentlige selskaper og sterke reguleringer som skulle sikre nasjonale mål om sysselsetning og verdiskapning. EUs indre marked representerer på sin side en mer liberal ideologi som fremmer en nasjonsnøytral konkurranse til fordel for hele EU/EØS. Samtidig har norsk lovgivning ligget foran EU og medlemslandene på deregulering av energimarkedene på flere områder – særlig elektrisitetsmarkedet.

For petroleumsvirksomheten har tilknytningen til EU hatt betydning for det norske konsesjonsregimet, og for salget av gass til et stadig mer integrert og liberalisert europeisk marked. Konsesjonsreglene som favoriserte norske selskap er avskaffet, og det samme gjelder det sentraliserte og statlig styrte gassalget i Gassforhandlingsutvalget. I kraftsektoren har EØS-avtalen gjennom hjemfallssaken hatt betydning for utformingen av reglene om eierskap til vannkraftressursene. EUs liberalisering av det europeiske kraftmarkedet har imidlertid hatt begrenset betydning for Norge siden det norske kraftmarkedet allerede var liberalisert ved EØS-avtalens inngåelse i 1992. Her gikk Norge foran.

Det er viktig å understreke at de relativt omfattende endringene i den norske energisektoren siden 1990-tallet neppe bare skyldes EUs regler og politikk. Sektormodning, markedsutvikling, utbygging av infrastruktur og generelle internasjonale liberale økonomiske trender har også vært sentrale drivkrefter i utviklingen. En del av endringene vi har sett ville derfor antakelig ha funnet sted også uten en EØS-avtale.

Endringene utløst av EØS tilknytningen har ikke nødvendigvis rammet det nasjonale handlingsrom og nasjonale interesser i energipolitikken i vesentlig grad, ettersom staten fortsatt kan oppnå mange av de målene den hadde før EØS-avtalen, selv om politikken i en del tilfeller må utøves på annen måte. Dette gjelder eksempelvis gasstransport, gassalg og eierskapet i kraftsektoren. Gjennom klare mål og aktiv innsats synes norske myndigheter å ha oppnådd mer i energisektoren enn hva som ville vært tilfelle ved en passiv tilpasning til EUs regler. Her har trolig myndighetene vist større aktivitet enn på mange andre områder.

Påvirkningen fra EU har dels medvirket til reformer som har liberalisert deler av norsk energisektor og gjort dem mer markedsorienterte. Men dels har den også påvirket og styrket statlig styring og eierskap. Det siste gjelder særlig eierskapet til vannkraften, der hjemfallssaken mellom

Norge og ESA endte med å utløse en konsolidering og styrking av det norske offentlige eierskapet til ressursgrunnlaget.

Samtidig har utviklingen, særlig i petroleumssektoren, gjort at noen av de tidligere sentrale målene med energipolitikken ikke lenger fremstår som like viktige. Dette gjelder spesielt favoriseringen av norske selskaper, som sto sentralt i oppbygningsfasen av den norske oljeindustrien, men som ble gradvis forlatt etter hvert som sektoren modnet. Dette var en prosess som allerede hadde kommet langt da EØS-avtalen ble vedtatt i 1992.

EU er det største markedet for norsk energi og spesielt når det gjelder gass. Over 95 prosent av norsk gass selges i det europeiske markedet.³ Utviklingen i EUs energipolitikk og -forbruk er derfor av stor betydning for Norge, også uavhengig av tilknytning gjennom EØS. Det er forventet at EUs avhengighet av gassimport vil øke betydelig i årene fremover. Etter hvert som Norge nå produserer mer gass enn olje øker også EUs relative betydning ettersom rør og annen infrastruktur medfører strukturell avhengighet.

I de senere år, og særlig etter 2007, har det kommet mange nye initiativer på energiområdet. Vi ser kimen til en mer helhetlig energi- og klimapolitikk i EU. EUs energipolitikk forsøker i dag å balansere i hovedsak tre hensyn; forsyningssikkerhet, miljø og konkurransedyktige energipriser. I 2008 vedtok EU overordnede mål for klimapolitikken, som omtales som EU 20–20–20. Disse innebærer at EU frem mot 2020 skal redusere CO₂-utslippene med 20 prosent, andelen fornybar energi skal økes til 20 prosent, og energieffektivisering skal bidra til en reduksjon i etterspørselen etter energi på 20 prosent. Hvordan EU velger å gjennomføre sin klimapolitikk vil trolig få stor betydning for gassens fremtidige rolle i det europeiske energibildet, og vil derfor også være avgjørende for utviklingen i norsk gassseksport.

19.1.2 Energidimensjonen i norsk politikk

Energidimensjonen i norsk politikk, og i Norges forhold til EU, er i stor grad historien om grunnrenten og hvordan man har valgt å forvalte denne. Grunnrenten, eller ressursrenten som den også blir kalt, representerer den meravkastning som skiller utnyttelsen av naturressurser fra annen næringsvirksomhet. Vannkraft- og petroleumssektorene er slik sett forbundet med en særlig stor

³ Meld. St. 28 (2010–2011) *En næring for fremtida – om petroleumsvirksomheten*.



Figur 19.1 Statoil på Europaplatz, Berlin

I 2011 kjørte Statoil store kampanjer for salg av norsk gass i Tyskland. Denne reklamen på Europaplatz i Berlin var på 1700 kvm.

Foto: Statoil

lønsomhet sett i forhold til anvendte innsatsfaktorer. Dette reiser viktige spørsmål knyttet til fordeling av den ekstraordinære gevinst (superprofiten). I Norge, som i de fleste land med store naturressurser, er det en utbredt oppfatning at grunnrenten skal tilfalle fellesskapet. Hovedlinjene i den norske energipolitikken har vært støttet av et bredt politisk flertall over tid.

Grunnrenteforvaltningen i Norge har vært preget av en lang og sterk tradisjon med nasjonal styring og kontroll. Dette har særlig kommet til uttrykk gjennom aktivt offentlig eierskap, omfattende regulering og høy beskatning⁴. Den norske grunnrenteforvaltningen har hatt som hovedmål å sikre at verdiskapning, sysselsetting og kompetanseutvikling i energisektoren kommer hele samfunnet til gode. Dette hovedmålet har ikke vært truet av Norges tilknytning til EU gjennom EØS, men virkemiddelbruken er og blir berørt.

For vannkraftens del, har det offentlige som konsesjonsgiver og regulator hatt som mål å sikre landsdekkende strømforsyning og samtidig legge til rette for utviklingen av kraftkrevende industri. Innenfor olje og gass har staten gjennom eierskap (til resursene så vel som dominerende selskaper),

ved utdeling av lisenser og annen regulering søkt å maksimere statens inntekter og samtidig bidra til ny næringsvirksomhet og sysselsetting med utgangspunkt i petroleumsvirksomheten. Grunnlaget for den norske petroleumspolitikken ble lagt i St.meld. nr. 76 (1970–71) og de såkalte 10 oljebud. Her heter det blant annet «[a]t nasjonal styring og kontroll må sikres for all virksomhet på den norske kontinentalsokkel.»

Det statlige engasjementet innenfor energisektoren var spesielt sterkt under vannkraft- og petroleumssektorenes oppbygningsfase. Det norske forvaltningsregimet har senere endret seg i takt med markedsendringer, internasjonale politiske og økonomiske trender og ikke minst med modningen av den norske petroleumssektoren. Disse endringene var i stor grad gjennomført lenge før EØS-avtalen ble vedtatt i 1992. Noen endringer har også kommet som et resultat av tilpasning til EU-regler gjennom EØS. Dette gjelder ikke minst organiseringen av gassalg til Europa. Omfanget av nasjonal kontroll og styring har på flere områder blitt mindre, først og fremst ved delprivatiseringen av Statoil. På eiersiden i kraftsektoren har imidlertid det offentlige rolle blitt styrket.

Den norske petroleumssektoren preges av at vi befinner oss i en høstefase med store inntekter og et høyt aktivitetsnivå. Dette er en av hovedårsakene til Norges gode økonomi og høye sysselsetting. Petroleumsnæringen er Norges største næring målt i verdiskapning, statlige inntekter og eksportinntekter, og sysselsetter om lag 43 000 personer. I tillegg kommer betydelige verdiskapning og sysselsetting som knytter seg til etterspørselen fra petroleumssektoren.⁵

Samtidig som Norge er i en høstefase gjøres det fortsatt store investeringer og leteaktiviteten øker. Oljeproduksjonen er falt siden 2000, men produksjonen av gass øker. Dette gjør at den totale petroleumsproduksjonen og inntektene fortsatt holdes på et høyt nivå.⁶ I det siste tiåret har kostnadsnivået i petroleumssektoren steget betydelig, men også prisene på råolje og til en viss grad gass har økt. Viktige avveininger for den norske energipolitikken i tiden fremover knytter seg derfor til utvinningen i eksisterende og påviste felt, herunder utvinningstempoet, samt til leting og åpning av nye områder. Betydelige funn høsten 2011 har økt prognosene for volum fra og gjenværende levetid for norsk sokkel. Miljø- og klimaper-

⁴ Oljeselskapene og kraftselskapene har i dag særskatter på henholdsvis 50 og 27 prosent. Dette kommer i tillegg til den ordinære bedriftsbeskatningen på 28 prosent.

⁵ Meld. St. 28 (2010–2011) *En næring for fremtida – om petroleumsvirksomheten*.

⁶ Olje- og energidepartementet og Oljedirektoratet (2011) *Fakta – Norsk petroleumsverksmed 2011*.

spektiver vil trolig utgjøre en stadig viktigere del av dette bildet.

Et viktig kjennetegn ved Norge som energinasjon er at vi i relativt stor grad har valgt å være råvareleverandør (råolje og gass i tankskip og rørledninger, og strøm gjennom det nordiske ledningsnettet), og i mindre grad eksporterer produkter foredlet ved bruk av energi.

Riktignok har Norge en betydelig metallindustri som drar nytte av tilgangen på vannkraft (Hydro, Elkem, Fesil, m. fl.). Norge er også Europas største produsent av aluminium som på grunn den særlig kraftkrevende fremstillingen ofte omtales som «frozen energy».

Den norske energipolitikken har søkt å holde energi- og utenrikspolitikken fra hverandre. Riktignok heter det i det 10. oljebud fra 1971 at «norske petroleumsfunn i større omfang vil kunne stille norsk utenrikspolitikk overfor nye oppgaver». Likefullt har det vært et politisk mål å unngå politisering av norske leveranser og å behandle norske energiresurser mest mulig som en regulær handelsvare i et fritt marked. På dette området skiller Norge seg ut i europeisk sammenheng. I EU har – fra 2006 – bekymringer knyttet til forsyningssikkerhet, og til en viss grad klimaendringer, gjort at energispørsmål er blitt mer politisert.

Energipolitikk og ressursforvaltning har vært viktige tema i de norske medlemskapsdebattene, selv om argumenter knyttet til forvaltning av energiresurser ikke synes å ha vært spesielt viktig for holdningene til medlemskap i 1994. Todal Jensen og Valen (1995) fremhever at bare 3,9 prosent av velgerne i folkeavstemningen oppga miljø og ressursforvaltning som et argument mot EU-medlemskap.⁷ Indirekte har imidlertid petroleumsressursene trolig spilt en betydelig rolle. De har bidratt til en sterk norsk økonomi og lav arbeidsledighet, noe som igjen sannsynligvis har vært med på å svekke de økonomiske incentivene for medlemskap. Sett utenfra er også Norges privilegerte situasjon på energiområdet sterkt knyttet til forståelsen av vårt utenforskap. I EU-landene er det vanlig å tenke at norsk petroleumsrikdom er en sentral årsak til at Norge har valgt å si nei til å bli medlemskap i EU.⁸

Også i forbindelse med EØS-forhandlingene i 1990–91 ble energisektoren, i kraft av sin økonomiske betydning for Norge, viet en viss oppmerksomhet. Siden det i EF på den tiden ikke var utviklet noen felles energipolitikk fremstod imidlertid ikke energisektoren som spesielt problematisk og temaet hadde ingen fremtredende plass i selve forhandlingene.

Da EØS-avtalen ble vedtatt i 1992 inneholdt vedlegg VI om energi ni forordninger og direktiver. To av disse var nylig vedtatte direktiver som omhandlet adgang til transitt av naturgass i hovedledningssystem og transitt over høyspentnettet. Hoveddelen av det eksisterende EF-regelverket var bestemmelser knyttet til oljeforsyning vedtatt i forbindelse med oljekrisen på 1970-tallet. St. prp. nr. 100 (1991–92) understreket at disse energibestemmelsene ville få liten innvirkning på norsk energipolitikk. Samtidig ble det vist til at generelle traktatbestemmelser som forbudet mot forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet samt konkurranse- og statstøtteregler, ville kunne få anvendelse på energiområdet. Proposisjonen slo likevel fast at forvaltningen av norske energiresurser og hovedtrekkene i den norske energipolitikken ikke ville endres som følge av EØS-avtalen. Den samme konklusjonen ble trukket også i den særskilte Ot. prp. nr. 82 (1991–92) Endringer i energilovgivningen som følge av EØS-avtalen. Her uttales det at «De mest sentrale deler av vår energipolitikk berøres ikke av EØS-avtalen. Det gjelder ressursforvaltning og konsesjonspolitikk, hvor hovedlinjene i nåværende lovgivning vil kunne opprettholdes.»

Sett i lys av den senere utviklingen må disse utsagnene sies å ha vært lite forutseende. Både ressursforvaltning, konsesjonssystemet og markedsforhold i petroleums- og kraftsektoren har blitt påvirket av EØS-avtalen. Dette er dels et resultat av ny EU-politikk og sekundærlovgivning på energiområdet, noe man vanskelig kunne forutsi betydningen av i 1992. I St. prp. nr. 100 vises det til Kommisjonens arbeid med å integrere energisektoren i det indre marked og det blir påpekt «at man befinner seg på et tidlig stadium i utviklingen mot en mer samordnet energipolitikk og mer integrerte energimarkeder.»

Proposisjonen påpeker også at Norge på grunn av ressursgrunnlag, markedsnærhet og forsyningssikkerhet spiller en betydelig rolle som energileverandør til EF-landene og at «et tettere og mer forpliktende økonomisk samarbeid [med EU] vil kunne bidra til ytterligere å befeste vår posisjon som energileverandør til Europa.»

⁷ Det faktum at forvaltning av naturressurser/energiressurser ikke utgjorde en egen kategori illustrerer hvor fjernt det var i debatten. Blant de som stemte ja var andelen som oppga miljø og ressursforvaltning noe høyere.

⁸ Synovate (2009) *Improving Norway's reputation*, rapport til Utenriksdepartementet og Innovasjon Norge.

19.1.3 Utviklingen av EUs energipolitikk

EU har i lang tid hatt politikk og regulering som har berørt ulike sider av energisektoren. Energiforsyningsspørsmål stod sentralt i begynnelsen av den europeiske integrasjonsprosessen som en viktig del av grunnlaget for opprettelsen av Det europeiske kull- og stålfellesskapet i 1951 og Det europeiske atomenergifellesskapet i 1957. EF-traktaten inneholdt imidlertid ingen bestemmelser som berørte energisektoren direkte, og det er først i de senere år at man i EU har begynt å utforme en politikk som tar for seg EU-landenes felles utfordringer på dette området.

Energipolitikken har også i Europa vært preget av nasjonale interesser og statlig styring. En felles energipolitikk var derfor lenge ikke sett på som verken gjennomførbar eller ønskelig. Energisektoren var også utelatt da planene for etableringen av det indre marked ble lansert i 1985. Det var fra Kommisjonens side imidlertid et ønske om et indre energimarked og dette ble få år senere satt på dagsorden. Med Maastrichttraktaten fra 1993 ble det åpnet opp for tiltak på europeisk nivå innenfor energisektoren,⁹ men det var først med Lisboa-traktaten, som trådte i kraft i 2009, at EU fikk en klar traktathjemmel til å utforme en felles energipolitikk. Unionen og medlemslandene har såkalt delt kompetanse når det gjelder energipolitikken, hvilket betyr at både medlemslandene og EU kan vedta bindende regler (TFEU artikkel 4).¹⁰ Lisboa-traktaten inneholder et eget energikapittel (artikkel 194) som presiserer formålet med Unionens energipolitikk. Politikken skal i henhold til traktaten sikre energimarkedenes funksjon og energiforsyningssikkerheten, fremme energieffektivitet og utvikling av nye fornybare energikilder, samt bidra til sammenkobling av europeiske elektrisitetsnett.

⁹ I EU-traktatens artikkel 3, som lister opp Fellesskapets kompetanseområder står «Measures in the spheres of energy, civil protection and tourism» som siste punkt (t). Den såkalte fleksibilitetsklausulen i EF-traktatens artikkel 308 ble også brukt til å hjemle indremarkedsrelevante rettsaker på energiområdet. Bruken av fleksibilitetsklausulen forutsatte imidlertid enstemmighet i Rådet. Med Lisboa-traktaten vedtas lovgivning på energiområdet etter den alminnelige lovgivningsprosedyre (tidl. medbestemmelsesprosedyren) med kvalifisert flertall i Rådet.

¹⁰ Medlemslandene kan imidlertid kun vedta lover på områder som ikke allerede er regulert av EU, og kan ikke under noen omstendigheter vedta lover som er i strid med EU-retten. Artikkel 194 TFEU presiserer at EUs kompetanse på energiområdet «berører ikke en medlemsstats ret til å fastsette betingelserne for utnyttelsen av dens energiressourcer, dens valg mellom forskjellige energikilder og den generelle sammensætning av dens energiforsyning.»

På tross av sterke og til dels sprikende nasjonale interesser blant EU-landene, ble det utover 1990-tallet vedtatt EU-regelverk med sikte på å etablere et indre energimarked. Reguleringen hadde som hovedformål å liberalisere energimarkedene for derigjennom redusere prisene for industrien og private forbrukere. De sentrale direktivene i denne prosessen var konsesjonsdirektivet fra 1994, elektrisitetsmarkedsdirektivet fra 1996 og gassmarkedsdirektivet fra 1998.

En første ansats til en overordnet EU-strategi for energisektoren kom i en hvitbok fra Kommisjonen i 1995. EUs politikk på området har senere blitt utviklet og presisert gjennom en lang rekke hvit- og grønnbøker og andre strategidokumenter. I 2010 kom den foreløpige siste strategien kalt «Energi 2020 – En strategi for konkurransedyktig, bærekraftig og sikker energi».

EU-landene importerer i dag om lag halvparten av sitt totale energibehov og importbehovet ventes å stige betraktelig i tiden fremover.¹¹ Avhengigheten er særlig stor når det gjelder olje og gass, og sammen med Russland er Norge et av EUs viktigste energileverandører.

Gasskonflikten mellom Russland og Ukraina 2006 ble et vannskille i utviklingen av EUs felles energipolitikk. Den påfølgende gassmangelen i Sentral- og Øst-Europa ble en vekker for EU-landene og tydeliggjorde deres sårbarhet og avhengighet av et fåtall energileverandører utenfor EU. I kjølvannet av krisen i 2006 ble energiforsyningssikkerhet løftet opp på den politiske dagsorden, og tilslutningen til en felles energipolitikk i EU økte. Diversifisering med hensyn til energileverandører og -kilder, utbygging av gassrørledninger, samt felles posisjoner overfor tredjeland ble viktige målsetninger for Kommisjonen.

I de senere år har EUs politikk på energiområdet også blitt preget av en sterkere vektlegging av miljø- og klimaaspekter. Et klart uttrykk for dette kom i 2008 da Kommisjonen la frem en samlet energi- og klimapakke med en lang rekke målsetninger og tiltak vedrørende reduksjon av klimagassutslipp, energieffektivisering og satsning på fornybar energi.¹²

Til sammen har den økte betydning og grensekryssende karakter av utfordringer knyttet til energiforsyningssikkerhet og klimahensyn ført til en erkjennelse av at det er behov for en energipolitikk også på EU-nivå. Det er samtidig en klar

¹¹ EU-Kommisjonen (2007) *Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament, An Energy Policy for Europe*, COM(2007)1.

¹² Se kapittel 19.2 om klima.

oppfattelse av at energipolitikken har stor betydning for medlemslandenes konkurransevne og verdiskapning. EUs energipolitikk, som i utgangspunktet hovedsakelig var en konkurransepolitikk anvendt på energiområdet, har således over tid blitt relativt omfattende og helhetlig. Kjerneområdene for dagens energipolitikk i EU er det integrerte europeiske energimarkedet, forsyningssikkerhet og den eksterne dimensjon (herunder utbygging av infrastruktur), atomkraft, energieffektivisering og utvikling av fornybar energi.

19.1.4 EU/EØS og petroleumsvirksomheten

EU/EØS-retten berører i utgangspunktet ikke den nasjonale forvaltningen av olje- og gassresurser, herunder tildeling av konsesjoner, offentlig eierskap, skattelegging, utvinningstempo m.m. På samme måte som på alle andre sektorer, må nasjonal lovgivning og politikk imidlertid ikke stride mot EØS-avtalens generelle krav til ikke-diskriminering, de fire friheter, statsstøttereglene m.m. I EU har man etter hvert også presisert de generelle rammene i enkelte direktiver som direkte regulerer petroleumssektoren, og disse er tatt inn i EØS-avtalen. De viktigste er først og fremst konsesjonsdirektivet og gassmarkedsdirektivet.

EØS-avtalen og den norske konsesjonspolitikken

Utviklingen av norsk petroleumsvirksomhet fra begynnelsen av 1970-tallet har vært sterkt preget av statens eget oljeselskap, Statoil, som ble etablert gjennom et enstemmig stortingsvedtak i 1972. Gjennom Statoil og sterk nasjonal kontroll med konsesjoner og produksjonsnivå, ønsket staten å ivareta sine interesser som grunneier på den norske kontinentalsokkelen. Petroleumspolitikken hadde også klare elementer av nasjonsbygging, der man søkte å bygge opp en norsk oljeindustri og annen tilknyttet næringsvirksomhet. For å oppnå disse målene var man avhengig av å trekke veksler på etablerte internasjonale selskaper med nødvendig kapasitet og kompetanse. Det ble derfor gitt konsesjoner for leting og utvinning til grupper av selskaper i stedet for enkeltselskap, samtidig som Statoil og andre norske oljeselskap ble favorisert gjennom tildeling og vilkår. Fra og med tildelingen av Statfjordblokkene i 1975 og frem til 13 konsesjonsrunde i 1991 var statens andel på minst 50 prosent i alle felt på den norske kontinentalsokkelen. Også norske leverandører til oljeindustrien ble favorisert gjennom det norske konsesjonssystemet. Et viktig prinsipp i petroleumspolitikken i denne oppbyggingsfasen var det



Figur 19.2 Energipolitikk i Brussel

Olje- og energiminister Terje Riis-Johansen møter kommissær Neelie Kroes i november 2008.

Foto: Den europeiske union

såkalte «bæringsprinsippet» som innebar at Statoil ikke skulle betale for utgifter påløpt i letefasen, men at dette skulle dekkes av andre andelshaverne. Sentralt stod også den såkalte «glideskalaen» som ga Statoil rett til å øke sin eierandel opp til 80 prosent når produksjonen i et felt tok til.

Den åpenbare forskjellsbehandlingen mellom norske og utenlandske selskap var i stor grad avvirket ved EØS-avtalen inngåelse. St. prp. nr. 100 (1991–92) slo derfor fast at den gjeldende praksis på området ikke reiste noen problemer i forhold til EØS-avtalen. Enkelte sider ved det norske konsesjonssystemet måtte imidlertid endres i tråd med EØS-rettens generelle bestemmelser. Dette gjaldt spesielt enkelte konsesjonstildelingskriterier som knyttet seg til bidrag til norsk økonomi og bruk av norske varer og tjenester.

Samtidig med vedtagelsen av EØS-avtalen, våren 1992, fremmet Kommissjonen et utkast til direktiv om betingelser for tildeling av lisenser for leting, utvinning og produksjon av hydrokarboner. Det såkalte konsesjonsdirektivet (94/22/EF)¹³ ble endelig vedtatt to år senere i mai 1994.

¹³ Direktiv om betingelser for tildeling av lisenser for leting, utvinning og produksjon av hydrokarboner. Direktivet går i Norge under flere navn, blant annet konsesjonsdirektivet, lisensdirektivet og oljedirektivet.

Målsetningen med direktivet var å sikre at konsesjon blir gitt på grunnlag av objektive og på forhånd offentliggjorte kriterier og at tildelingsprosessen er åpen for alle selskaper med den nødvendige kapasitet og kompetanse. Direktivet understreket at eiendomsretten til petroleumsressursene tilligger medlemslandene, og det kun er disse som kan bestemme hvilke områder som skal åpnes opp for leting og utvinning. Medlemslandene står i henhold til direktivet også relativt fritt i utformingen av kriterier ved tildeling av lisenser så fremt disse kriteriene ikke kan anvendes på en diskriminerende måte.¹⁴

Konsesjonsdirektivet representerte i sin endelige form først og fremst en presisering av EU/EØS-rettens generelle bestemmelser vedrørende fri konkurranse og fjerning av handelshindringer, og innebar slik sett ingen radikal endring av rettsstilstanden. Norges offisielle hovedinnvending mot direktivet synes også å ha vært at det var unødvendig og overflødig.¹⁵ Ved innlemmelse av direktivet i EØS-avtalen i 1995 var også Olje- og energidepartementets oppfatning at det norske konsesjonssystemet i hovedsak var i samsvar med direktivets krav, og at det vil kunne gjennomføres i norsk rett uten vesentlige endringer i lov og forskrifter.¹⁶

Likefullt ble konsesjonsdirektivet møtt med til dels sterke reaksjoner og skapte stor debatt i Norge. Uavhengig av direktivets praktiske betydning var det klart at EU/EØS-retten her grep direkte inn på et sentralt område i den norske petroleumpolitikken. Konsesjonssystemet var under oppbygningen av den norske petroleumsindustrien aktivt brukt av staten for å tilgodese norske selskaper og derfor nært knyttet til nasjonale interesser. Tidligere praksis med å gi konsesjoner til norske selskaper, fordi de var norske, og til Statoil fordi det var eid av staten var uforenlig med direktivet. Flere mente derfor at direktivet fratok norske myndigheter viktige styringsmuligheter i

petroleumpolitikken, og at det i tillegg ville bli vanskeligere å sikre at petroleumsvirksomheten skapte positive ringvirkninger for fastlands-Norge.

De sterke reaksjonene må samtidig ses i lys av den opphetede medlemskapsdebatten som raste i Norge på samme tid. Direktivet ble av enkelte sett på som spesielt innrettet mot Norge og drevet frem av europeiske oljeselskaper som ønsket større innpass på norsk sokkel. SV, Senterpartiet og KrF stemte imot flertallets samtykke til innlemmelse av direktivet i EØS-avtalen ved Stortingets behandling i 1995.¹⁷

At konsesjonsdirektivet ble fremforhandlet i EU i den såkalte interimperioden, altså fra forhandlingsslutt til folkeavstemningen i november 1994. Dette gjorde at norske myndigheter deltok i EUs interne forhandlinger om direktivet nærmest som om Norge var medlem. Det ga norske myndigheter betydelig innflytelse på utformingen av direktivet, blant annet ved at det ble åpnet for at andre hensyn enn pris og effektivitet ble lagt til grunn ved konsesjonstildelinger.¹⁸ For norske myndigheter, som i en tidlig fase var meget skeptisk til direktivet, ble det endelige direktivet derfor langt enklere å forholde seg til.

At det ikke var nødvendig med omfattende endringer i lovverket som en følge av konsesjonsdirektivet hang også sammen med de relativt store endringene som var blitt gjennomført i konsesjonsregimet på begynnelsen av 1990-tallet. Bæringsprinsippet ble opphevet i 1992 og i forbindelse med statsbudsjettet for 1993 foreslo regjeringen å oppheve både glideskalaen og regelen om minst 50 prosent statsdeltakelse i alle nye felt. Disse endringene synes først og fremst å ha vært et resultat av modningen av sokkelen og endrede internasjonale markedsforhold. Men de passet samtidig godt med den tilpasningen til EU som var under utvikling.

Mot slutten av 1980-tallet endret situasjonen i det internasjonale oljemarkedet seg markant. Prisene falt kraftig i 1986 og ved den kalde krigens slutt ble nye områder åpnet for oljeleting. Norsk sokkel, som gjennom 1970- og 1980-tallet hadde vært et av få alternativer til Midtøsten, mistet derfor mye av sin attraktivitet blant de internasjonale oljeselskapene. Samtidig var de norske feltene modnet og man forventet ikke lenger å gjøre gigantfunn som man hadde gjort tidligere. Ny leteaktivitet som ut ifra en samfunnsøkonomisk vurdering var klart lønnsom, kunne dermed risi-

¹⁴ Ved siden av søkernes tekniske og finansielle kapasitet og måten det planlegges å foreta leting/utvinning på har også medlemslandene mulighet til å legge til grunn prisen selskapet er villig til å betale for tillatelsen. Nasjonale myndigheter står i henhold til direktivet også fritt til å fastsette vilkår og krav til utførelsen av virksomheten «begrunnet i hensynet til nasjonal sikkerhet, offentlig orden, folkehelse, transportsikkerhet, miljøvern, vern av biologiske ressurser og nasjonale skatter av kunstnerisk, historisk eller arkeologisk verdi, anleggenes og arbeidstakernes sikkerhet, planmessig ressursforvaltning (for eksempel utvinningstempo eller optimeringen av utvinningsvirksomheten) eller behovet for å sikre skatte- og avgiftsinntekter»

¹⁵ Austvik, O. G. og Claes, D. H. (2011) *EØS-avtalen og norsk energipolitikk*, Europautredningen, rapport nr. 8, s. 20–21.

¹⁶ Ot.prp. nr. 63 (1994–95).

¹⁷ Innst. S. nr. 194 (1994–95).

¹⁸ Austvik, O. G. og Claes, D. H. (2011) s. 40.

kere å ikke bli gjennomført fordi den på grunn av konsesjonsreglene ikke var bedriftsøkonomisk lønnsom.

De norske oljeselskapene og leverandørselskapene hadde også utviklet seg og fremsto ved slutten av 1980-tallet som konkurransedyktige. Statoil selv ønsket større muligheter til å konsentrere sine investeringer og var derfor positiv til at man gikk bort fra 50-prosentregelen. Som eier av Statoil og direkte andelseier gjennom Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE), var det naturligvis viktig for staten å maksimere inntektene til både Statoil og SDØE.¹⁹ Samtidig var det i statens interesse som skatteinnkrever å sikre at det ble produsert mest mulig olje til lavest mulig kostnad, hvilket skulle tilsi at de at de til en hver tid mest effektive selskapene burde tildeles konsesjoner.

Flere av hensynene som lå til grunn for den aktive statlige styringen av oljevirkksomheten var altså ved slutten av 1980-tallet ikke lenger like viktige. Enkelte av virkemidlene i styringen av sektoren fremsto heller ikke lenger som hensiktsmessige eller nødvendige verken for norske selskaper eller staten.

Selv om rammen for statlig kontroll med petroleumssektoren er endret er det vanskelig å se at endringene skal ha gjort det vanskeligere for staten å forfølge sine mål for petroleumsvirkksomheten på norsk sokkel.²⁰

EØS-avtalen og gassmarkedet

I Norges forhold til EU har gasseksporten vært politisk langt mer fremtredende enn oljeeksporten. Dette skyldes en grunnleggende forskjell mellom olje og gass, nemlig måten den transporteres på og de markedsmessige og institusjonelle konsekvensene som følger av denne forskjellen. Mens olje kan lastes og transporteres på tankskip, transporteres gass hovedsakelig gjennom rørledninger. Gassen kan også fryses ned og fraktes på skip som Liquefied Natural Gas (LNG). I begge til-

feller kreves store investeringskostnader som fordrer langsiktighet. Rørtransport binder i tillegg selger og kjøper fysisk sammen. Gasselskaper for rørtransport er derfor ofte (men ikke alltid) naturlige monopoler hvilket ofte gir en høyere pris og mindre fleksibilitet for de som skal bruke dem.

Fra tidlig på 1970-tallet ble det gjort betydelige funn av gass på norsk sokkel (Ekofisk-feltene, Frigg, Statfjord m.m). I denne perioden forhandlet rettighetshaverne som gruppe felles salgsvtaler for de enkelte felt. Siden ble Statoil gjennom konsesjonsvilkårene gitt et særlig ansvar for salgshandlingene. I 1986 tok det nyopprettede Gassforhandlingsutvalget (GFU) over salget av norsk gass. Hensikten med det sentraliserte salget var å holde Norges markedsposisjon sterk i forhold til de europeiske transmisjonsselskapene (Ruhrgas, Gasunie, Gaz de France, m.fl.) som kjøpte gassen, og som på denne tiden forhandlet sammen og dermed fremstod som et kjøpermonopol. For å hindre at disse selskapene gjennom sine eiere skulle sitte på begge sider av forhandlingsbordet, var det kun Statoil og de to andre norske selskapene Hydro og Saga som deltok i GFU. De utenlandske selskapene fikk kun anledning til å delta i Forsyningsutvalget (FU), et rådgivende organ under Olje- og energidepartementet (OED), som skulle sikre samdriftsfordeler og optimal ressursutvinning og transport på sokkelen. Den endelige godkjenningen av salgskontrakter inngått av GFU ble foretatt av OED som også bestemte hvordan kontraktene skulle fordeles på ulike felt.

Fra slutten av 1980-tallet ble den europeiske gassektoren et sentralt mål for Kommissjonens ønske om liberalisering og økt konkurranse. I et arbeidsdokument fra 1988 konkluderte kommisjo-



Figur 19.3 Olje- og gasseksport.

EU's energikommissær Günther Oettinger og olje- og energiminister Ola Borten Moe under besøk på Troll A-plattformen oktober 2011.

Foto: (Ole Berthelsen / OED).

¹⁹ Statens andel var frem til 1985 ivarettatt gjennom Statoils eierandeler. I 1985 ble disse eierandelene delt i to, et til Statoil (om lag 20 prosent), og resten direkte til Staten ved etablering av Statens Direkte Økonomiske Engasjement (SDØE). Statoil var inntil selskapets delprivatisering i 2001 forretningsfører for SDØE. Siden 2001 har statsaksjeselskapet Petoro ivarettatt SDØE på vegne av staten. SDØE-ordningen innebærer at staten betaler en andel av alle investeringer og driftskostnader i prosjekter tilsvarende SDØEs deltakerandel. Staten får på lik linje med de øvrige eierne en tilsvarende andel av inntektene fra salget av produksjonen og andre inntekter.

²⁰ Austvik, O. G. og Claes, D. H. (2011).

nen med at en rekke forhold innen det europeiske gassmarkedet fungerte i strid med prinsippene for det indre marked. Søkelyset ble særlig rettet mot offentlig kontroll av import og eksport av naturgass og mot formelle og faktiske monopoler innenfor transporten av gass. Flere tiltak ble foreslått på begynnelsen av 1990-tallet, men den sentrale målsetningen om å innføre tredjepartsadgang i høytrykksnettet og splitte opp transmisjonsselskapene transportør- og grossistfunksjon («ubundling»), møtte sterk motstand fra den europeiske gassindustrien og Europaparlamentet. Det såkalte gassmarkedesdirektivet (98/30/EF) ble derfor ikke endelig vedtatt før i 1998. Hensikten med direktivet var å gjøre markedet for omsetning av gass i Europa friere ved å skape lettere og rimeligere adgang til gassens hovedveier for produsenter og kjøpere av gass. I henhold til direktivet skal gassdistributører, gasskraftverk og andre industrielle brukere over en viss størrelse kunne gjøre direkte avtaler med gassprodusenter, og ha rett til å forhandle seg frem til en transportavtale med transmisjonsselskapene. Direktivet innebar en gradvis åpning av markedet og liberaliseringsprosessen er senere intensivert gjennom to revisjoner av direktivet i 2003 og igjen i 2009 (2003/55/EF og 2009/73/EF). Siste versjon av direktivet er foreløpig ikke gjennomført i norsk rett.

Gassmarkedesdirektivet var primært rettet mot selskapskonsentrasjon og monopoltendenser i nedstrømsdelen av markedet, altså forholdet mellom de europeiske rørselskapene og deres forhold til industrielle kunder, lokale distributører og sluttbrukerne av gass. De direkte virkningene for Norge av gassmarkedesdirektivet var derfor begrenset.

Det var imidlertid to forhold som skapte problemer. For det første ønsket man ikke fri konkurranse og tredjepartadgang til gassrørene på norsk sokkel. Norske myndigheter argumenterte med at norsk gass ikke var ferdig produsert før den nådde land i importlandene på kontinentet, men lyktes ikke med å få unntak for disse rørledningene.

For det andre påvirket direktivet indirekte de langsiktige kontraktene norske selgere hadde med europeiske kjøpere. Siden produksjon av gass på norsk sokkel krever store investeringer, har det vært sett som viktig å sikre et betydelig volum ved inngåelse av eksportkontrakter. Ved en oppsplitting av kjøpermonopolene har norske eksportører fryktet at det skulle bli vanskeligere å finne kjøpere som har evnen til å inngå slike store og langsiktige forpliktende kontrakter.

EUs forsøk på å liberalisere transmisjons- og distribusjonsleddet i gassmarkedet gjorde naturlig nok at søkelyset også ble rettet mot selgerleddet som i Norge var sentralisert gjennom Gassforhandlingsutvalget (GFU). GFU ble endret våren 1993, slik at det ble åpnet for at andre lisensdeltakere enn de norske, uten å være en del av selve GFU, kunne delta i salgsforhandlingene. Dette innebar en betydelig reform av organiseringen av det norske gassalget, ettersom internasjonale selskaper fikk nettopp den innflytelse på begge sider av forhandlingsbordet, som norske myndigheter hadde sett det som viktig å unngå. Selve GFU-ordningen med koordinerte salgsforhandlinger og statlig kontroll over salgskontraktene, ble imidlertid ikke utfordret ved inngåelse av EØS-avtalen.

Etter endringene fremsto ikke GFU som like diskriminerende, men ordningen kunne fremdeles ses på som en klar handelshindring. Dette ble tydeliggjort ved at organet ved flere anledninger i løpet av 90-tallet avsto å selge gass til det tyske selskapet Wingas i frykt for at gass-til-gass konkurranse i det tyske markedet skulle presse prisene ned. Etter at en avtale mellom Saga og Wingas ble stoppet av GFU i 1995 bragte det tyske Bundeskartellamt ordningen inn for Kommisjonen.

I 1996 foretok ESA på vegne av Kommisjonen en razzia mot Statoil, Hydro og Saga Petroleum. To undersøkelser ble deretter igangsatt, en basert på GFUs mulige overtredelse av EØS-avtalens artikkel 53, som omhandler ulovlig prissamarbeid og andre former for kartellvirksomhet. Denne var rettet direkte mot Statoil, Norsk Hydro and Saga Petroleum, og ble ført av Kommisjonen siden det dreide seg om eventuelle markedsødeleggende effekter i EU. Den andre undersøkelsen ble ledet av ESA basert på EØS-avtalens artikkel 59, hvor spørsmålet var om GFU var å anse som et offentlig foretak, som utøvde virksomhet av allmenn økonomisk betydning og således kunne unntas konkurransereglene. Denne undersøkelsen fra ESAs ble stilt i bero fordi man ønsket å avvete konsekvensene av implementeringen av gassdirektivet. 8. juni 2001 avsluttet Kommisjonen sine undersøkelser og sendte et innsigelsesbrev til Statoil og Norsk Hydro hvor man hevdet at GFU var i strid med EØS-avtalens artikkel 53. Noen uker senere mottok alle øvrige rettighetshavere det samme innsigelsesbrevet. Staten v/ Olje og energidepartementet(OED) begjærte status som «med-intervenient» (interested party).

En uke tidligere hadde den norske regjeringen avvirket GFU. Kommisjonen argumenterte imidlertid med at den virksomheten de norske selskapene hadde bedrevet i GFU ville fortsette å

ha markedsdeleggende effekter i mange år gjennom de langsiktige gasskontraktene GFU hadde inngått, selv om GFU nå var nedlagt. EU opprettholdt derfor sine innsigelser og hevdet at «siden gasskontraktene var inngått på ulovlig grunnlag skulle kjøperne stilles fritt til å kansellere, reforhandle eller vedstå seg avtalene». Samtidig ble betydelige bøter stillet i utsikt». Ved en høring i Brussel medio desember 2001 påpekte Staten v/ OED at GFU-ordningen var myndighetspålagt, og det ble henvist til tidligere rettsavgjørelser i EU om konsekvensen av slike myndighetspålegg. Først etter dette lot EU saken ligge.

Sakene rundt GFU og gassmarkedsdirektivet har vært en av de mest konfliktfylte prosesser mellom Norge og EU. Konflikten illustrerer det underliggende motsetningsforholdet mellom Norge som eksportør og EU-landene som importør av gass. Temperaturen og alvoret i GFU-saken fremkommer tydelig i OEDs tilsvaret til Kommisjonen av 30. oktober 2001. I tilsvaret til EUs innsigelser til organiseringen av norsk gasseskport, argumenterer Staten V/ OED bl.a. med : «In the guise of challenging private anti-competitive practices, the S.O. in fact attacks Norway's system for the management of its natural gas resources...». Og videre:

«In seeking to sanction the companies concerned for complying with Norwegian State measures and impose on them an unjustified obligation to renegotiate existing contracts under the threat of cancellation by the buyers, the Commission exceeds the boundaries of its competence under the EC Treaty and the EEA Agreement and violates the sovereignty of the Kingdom of Norway». ²¹

Snarere enn å utvikle et helhetlig energipolitisk samarbeid ble forholdet mellom Norge og EU bestemt mer indirekte via den generelle konkurransepolitikken som ble introdusert på energiområdet. Kjøperlandene i EU har med rettslige midler oppnådd at de norske selskapene har forpliktet seg til å selge mer gass' enn planlagt, og at norske myndigheter avvirket GFU-ordningen, som bare noen år tidligere ble betraktet som en integrert del av det norske ressursforvaltningssystemet og et nødvendig instrument for utbygging av og eksport fra norske gassfelt.

Norges holdning om å unngå politisering av rollen som energileverandør, i kombinasjon med

sterk markedsorientering, gjør at Norges EØS-samarbeid ikke har gitt Norge noen spesielle fordeler i det europeiske markedet i forhold til de andre leverandørene. De tre andre store gasseskportørene til EU, Algerie, Libya og Russland, har også hatt sterk statlig styring med gassalget. Disse landene har ikke vært gjenstand for den samme rettslige påvirkningen som Norge, og har derfor i stor grad videreført den nasjonale kontrollen med eksportleddet.

GFU- og gassmarkedssakene har blitt tolket og forstått på ulike måter. Noen vil nok hevde at effektene av åpningen av transportsystemet for gass og avviklingen av GFU har vært moderate og at en del av endringene ville måtte komme uansett.

Siden tyngden av norsk gassproduksjon består av noen få felter, med en sterk konsentrasjon på eiersiden og med statlig norsk dominans på tvers av feltene, er det fortsatt sterk konsentrasjon rundt de samme aktørene som tidligere håndterte norsk gassalg gjennom GFU. Over to tredjedeler av norsk gass selges fortsatt av Statoil. En opphevelse av GFU endret dermed ikke selgerkonsentrasjonen målt ved felt eller selskap på norsk sokkel fundamentalt, men åpnet for en viss nødvendig fleksibilitet i salg av mindre og mer ulike kontrakter.

Innen det nye rammeverket har norske myndigheter lyktes i å gi den norske strukturen en ny utforming, der kontrollen i hovedsak ble beholdt. Departementet synes å ha endret strategi fra konflikt til samarbeid og innovativ tilpasning. Slik har man langt på vei kunne opprettholde de samme målsetningene for politikken, med andre virkemiddel.

I forbindelse med gassdirektiv- og GFU-sakene, og den samtidige delprivatiseringen av Statoil, ble Gassco og Petoro etablert som 100 prosent statlig eide selskaper – Gasco med ansvar for drift av transportsystemene på sokkelen og Petoro som forretningsfører for statens direkte eierandeler i utvinningslisenser på sokkelen (SDØE). I tillegg til ble Gassled etablert som et interessentskap for integrering av rørledninger og med et myndighetskontrollert tariffingssystem for gasstransport. En viktig erfaring fra disse prosessene er at mer konkurranse mellom private aktører kan under EØS-avtalen føre til mer statlig virksomhet for å nå viktige målsetninger som tidligere ble ivaretatt gjennom statskontrollerte selskaper (Statoil).

²¹ Jebsens, J. P. (2006) The GFU case, i *Norsk Hydro Juridisk kontor i 100 år*, s. 132–144.

Andre enkeltsaker på petroleumssektoren

Etter de store debattene om konsesjonsdirektivet, gassmarkedsdirektivet og GFU-ordningen har det vært få store EØS-saker innen petroleumssektoren. Men det har vært noen spredte enkeltsaker som på forskjellig måte har reist prinsipielle spørsmål.

Et vedvarende underliggende tema har vært spørsmålet om EØS-avtalen i det hele tatt gjelder på sokkelen (eller bare på landterritoriet). Her har det vært en prinsipiell uenighet gjennom hele perioden. Selve temaet har vært lite fremme, men de gangene det har kommet opp i praksis har norske myndigheter vært raske til å forsvare prinsippet om at EØS ikke gjelder, samtidig som Norge i praksis har gitt etter i de enkelte sakene, og gir EU/EØS-retten tilsvarende virkning som på land. Norge har altså ikke ønsket å sette spørsmålet på spissen og har i stedet valgt frivillig tilpasning. De gangene det har kommet opp har det vært i forbindelse med HMS og sosial rettigheter med videre for de som arbeider på sokkelen. Disse sakene kan for øvrig sammenlignes med de to sakene Leinebris og Kvitsjøen, som gjaldt tilsvarende for fiskeressursene.

En annen sak har vært endringen av petroleumsløven i 2011, særlig knyttet til krav om baser i Norge.²² Dette var i prinsippet en viktig endring, men den konkrete virkningen var mer usikker. Bestemmelsen som ble endret omhandlet krav til



Figur 19.4 Olje og gass

I 2006 inviterte næringsminister Odd Eriksen visepresidenten i Kommisjonen, Günter Verheugen, til å se byggingen av Snøhvit-anlegget for flytende gass (LNG) på Melkøya ved Hammerfest. Energi i nordområdene var det sentrale temaet under samtalen.

Foto: NHD

organisasjon og ledelse av petroleumsvirksomhet, baser mv. Hensikten med lovendringen var å sikre bedre samsvar mellom lovens ordlyd og Norges forpliktelser under EØS-avtalen. ESA hadde vurdert petroleumsløven i forhold til Norges forpliktelser under EØS-avtalen, og har kommet til at petroleumsløven § 10–2, slik den var utformet, ikke fullt ut kunne anses forenlig med Norges forpliktelser under EØS-avtalen. Samtidig la ESA til grunn at norske myndigheters praktisering av bestemmelsen var i tråd med prinsippene i EØS-avtalen.²³

Konkret omhandlet saken hvorvidt statlige myndigheter kan stille særlige distriktspolitiske krav til selskapene i forbindelse med konsesjonene. Slike krav var vanlige på 1970-tallet men hjemmelen i loven for å gjøre det var beholdt. Løven var EØS-rettslig tvilsom og dette hadde man vært klar over i lang tid, helt fra 1994, men det ble ikke oppfattet som noen presserende sak siden den ikke ble praktisert på en måte som var i strid med EØS-avtalen. Etter mange år tok likevel ESA opp saken, og innledet en prosess som etter hvert ledet til at norske myndigheter endrer den omstridte paragrafen våren og sommeren 2011. Saken vakte likevel en viss oppsikt, men noe av dette skyldtes i stor grad også kritikk for at regjeringen hadde forsøkt å legge lokk på saken.

En tredje sak er knyttet til etterdønningene av Macondo, Deep Water Horizon ulykken i Mexico-gulven som førte til store oljeutslipp. Også i EU ble oppmerksomheten satt på risiko ved dypvannsboring. Det har derfor vært tatt opp mulighetene for at EU kan regulere ulike sider ved sikkerhet ved offshore petroleumsutvinning. Det er sterke miljøinteresser i EU som ønsker en slik regulering. Kommisjonen har avholdt høring i saken og det er også gitt innspill fra Norge, OED, Statoil, Bellona, m. fl. Norske myndigheter er kritisk til en slik utvikling og har ment at sikkerheten ved oljeboring til havs best ivaretas på nasjonalt nivå. EUs aktiviteter på dette feltet har også ifølge arbeidsprogrammet vært en av de prioriterte områdene for norsk europapolitikk det siste året. I oktober 2011 fremmet Kommisjonen sitt forslag til en forordning til EP og Rådet. Forordningen er merket EØS-relevant.²⁴

19.1.5 EU/EØS og den norske kraftsektoren

Den norske kraftsektoren er unik i europeisk sammenheng. 99 prosent av all elektrisitetspro-

²³ Innst. 417 L (2010–2011)

²⁴ COM(2011) 688 final, 27. oktober 2011

²² Se også kapittel 18.

duksjon i Norge kommer fra vannkraft – en fornybar, pålitelig, fleksibel og relativt billig energikilde. Norges vannkraftmagasiner står for nesten halvdel av den totale magasinkapasiteten i Europa. Mulighetene oppmagasinering av kraft og vår integrasjon i et nordisk kraftmarked stiller Norge i en gunstig situasjon hvor vi kan importere og eksportere kraft basert på kraftpriser og magasinenes fyllingsgrad.

Den offentlige styringen av kraftsektoren i Norge går langt tilbake og er preget av en sterk grunnrentetankegang hvor vannkraften blir sett på som samfunnets eiendom. Den statlige styringen med kraftsektoren har på den ene siden hatt som mål å sikre landsdekkende strømforsyning og hindre at kraften ble forbeholdt privat og utenlandsk industri. På den andre siden har kraftsektoren spilt sentral rolle i industripolitikken, hvor man gjennom massiv statlig utbygging av vannkraft har ønsket å sikre god vilkår for den kraftkrevende industrien.

Det juridiske grunnlaget for den statlige og kommunale kontrollen med vannkraftressursene ble lagt med konsesjonsloven i 1917. Denne ga staten forkjøpsrett til all ny kraftutbygging og gjorde konsesjoner til private tidsbegrenset (60–80 år). Hjemfallsordningen sikret samtidig at staten vederlagsfritt får tilbakeført alle kraftverk i privat eie ved konsesjonens utløp. I dag eier kommunene og fylkeskommunene ca. 50 prosent av produksjonskapasiteten, staten ca. 37 prosent og private selskaper ca. 13 prosent.

EUs liberalisering av de europeiske elektrisitetmarkedene har foreløpig ikke medført store konsekvenser for det norske elektrisitetmarkedet, først og fremst fordi Norge gjennomførte relativt vidtgående liberaliseringsreformer en god stund før EU. Forholdet mellom Norge og EU innenfor kraftsektoren har imidlertid ikke forløpt uten konflikter ettersom både den norske hjemfallsordningen og de særskilte kraftkontraktene til kraftkrevende industri har blitt utfordret som en følge av EØS-avtalen.

Liberalisering av det europeiske elektrisitetmarkedet

Ved siden av eierskapet til vannkraften har den offentlige kontrollen med kraftsektoren gjort seg gjeldende gjennom et strengt reguleringsregime og kontroll med selve kraftomsetningen. Med energiloven i 1990 ble det gjort omfattende endringer i både reguleringsregimet og i omsetningsleddet. Energiloven innførte et klart skille mellom kraftleveranse og nettleie og sikret full tredjepartsgang til nettet. Dermed ble det åpnet for fri

konkurransen mellom kraftprodusentene og frihet for forbruker i valget av strømleverandør.

Energiloven av 1990 var ikke et resultat av tilpasning til EUs lovgivning. EUs første vesentlige skritt i retning av liberalisering av det europeiske elektrisitetmarkedet kom først seks år senere med det første elektrisitetsdirektivet.²⁵ Den norske energiloven av 1990 var såpass vidtgående at EUs heller ikke EUs andre elektrisitetsdirektiv²⁶ fra 2003 førte til store endringer i det norske lovverket. Norsk lovgivning har inntil 2009 og EUs tredje elektrisitetsdirektiv²⁷ stort sett ligget i forkant av utviklingen i EU.

Grunnen til at det går så vidt sakte med prosessene i EU er at sterke næringslivskrefter engasjerer seg og stridigheter internt i EU oppstår med hensyn til oppsplitting av de store vertikalt integrerte selskapene som har eierinteresser i både produksjon, distribusjon og salg.

Den norske energiloven har på mange måter ble et eksempel for etterfølgelse for EU. Samtidig var reformene i det norske kraftmarkedet ikke upåvirket av det som skjedde i EU og Europa. Særlig Thatchers reformer i Storbritannia og Kommisjonens generelle arbeid med det indre marked var åpenbart en inspirasjonskilde for norske samfunnsentreprenører som søkte å reformere norsk offentlig forvaltning, med særlig fokus på tele- og kraftsektorene.

Det tredje elektrisitetsdirektivet kom som en del av en større energimarkedspakke i 2009 som for elektrisitetmarkedet også omfattet en forordning om betingelsene for adgang til nettverket for grensekryssende elektrisitet og en forordning om etablering av et europeisk byrå for samarbeid mellom energiregulatorer – ACER. Rettsaktene er foreløpig ikke gjennomført i EØS og det knytter seg en del usikkerhet til hvilke tilpasninger som vil være nødvendig.

Med energimarkedspakken ser EU ut til å være i ferd med å ta igjen Norge når det gjelder lovgivning på dette området. Til forskjell fra første og andre. elektrisitetsdirektiv legger EUs tredje runde med lovgivning et visst press på det norske og nordiske systemet som er bygd opp gjennom 90-tallet. Dette gjelder særlig politisk uavhengige regulatorer og eiermessig adskillelse, samt opprettelsen av ACER og ENTSO-E.

ENTSO-E og ACER er de nye samarbeidsorganisasjonene i Europa for henholdsvis systemoperatører og de nasjonale regulatorene. De nordiske

²⁵ Direktiv 96/92/EF.

²⁶ Direktiv 2003/54/EF.

²⁷ Direktiv 2009/72/EF.

systemoperatørene samarbeidet tidligere i organisasjonen Nordel, som blant annet hadde ansvaret for nettplanlegning i det nordiske energisystemet. Organisasjonen Nordel ble lagt ned per 1. januar 2008, og det nordiske samarbeidet mellom ble lagt inn under ENTSO-E. Det er i øyeblikket ikke heltavklart hvordan nordisk nettplanlegning skal foregå i fremtiden. De nordiske regulatorene samarbeider i dag i organisasjonen NordReg. Denne skal ikke legges ned, men mye av aktiviteten vil i fremtiden kunne forankres i ACER. ACER skal i tillegg til å være et organ for samarbeid mellom de ulike regulatorene også være et organ under kommisjonen med myndighet til å fatte vedtak i enkelte saker.

Som medlem av EØS, men ikke medlem av EU, er det usikkert hvorvidt den norske reguleren Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) får delta i dette samarbeidet med stemmerett på lik linje som de andre deltakerne. I et regime hvor Norge inngår i et integrert samarbeid i Norden kan det potensielt by på noen problemer om NVE ikke kan delta fullt ut i samarbeidet mellom de markedsregulerende institusjonene.

I de tredje elektrisitets- og gassdirektivene understrekes det at reguleren skal være uavhengig fra alle andre interesser. Reguleren skal ha autonomi til å fatte beslutninger uten politisk deltakelse, og den skal ha budsjettmessig uavhengighet. Norge har en sterk regulator som siden energiloven fra 1990 har vært til dels uavhengig fra politisk ledelse. Imidlertid er ikke NVE budsjettmessig uavhengig, og institusjonen har et langt bredere arbeidsområde en bare el-regulering. Det er vanskelig nå å si hvordan dette vil slå ut, men formuleringene i pakken om dette kan potensielt føre til endringer i NVEs struktur og organisasjon. Hovedfokus i den tredje pakken ligger på å opprette et smidig internasjonalt marked for elektrisitet i EU. Her har Norden og Norge hatt, og vil komme til å ha, en del innflytelse gjennom å være i forkant av utviklingen. Det nordiske kraftmarkedet er verdens mest integrerte internasjonale marked for kraft, og markedsplassen NordPool Spot nyter stor tillitt. Selv om handel på Nord Pool Spot er frivillig har andelen kraft som handles på Nord Pool økt fra 42 prosent i 2004 til 76 prosent i 2008.

Hjemfallssaken 2000–2008

Vannkraft har i hundre år vært den dominerende energikilden i Norge. Om lag 99 prosent av all elektrisitet som produseres i Norge kommer fra vannkraft, og elektrisitet står for en langt større

del av totalt energiforbruk enn i de fleste andre land. I motsetning til olje- og gassressursene, som er eid av staten, har vannkraftressursene siden 1909 vært underlagt et system med spredt eierskap underlagt konsesjon, og med ulike vilkår for offentlige og private eiere. Mens offentlige eiere (stat og kommune) har evigvarende konsesjoner, er de private konsesjonene tidsbegrenset til 60 år, og med en regel om at ved konsesjonstidens utløp skal vannfallene med alle innretninger (kraftstasjoner m.m.) tilfalle staten uten vederlag. Dette er den såkalte «hjemfallsretten», som har dannet rammen for eierskap til vannkraften i over hundre år, fra den ble innført i 1909 og senere nedfelt i Industrikonsesjonsloven av 1917.

På grunn av denne regelen, og fordi store deler av vannkraften har vært bygget ut av offentlige aktører, er det aller meste offentlige eid. I 2006 eide staten gjennom Statkraft ca. 44 prosent, og ca. 150 kommuner og kommunale selskaper ca. 44 prosent, mens de siste 12 prosentene var eid av private, hvorav ca. 6 prosent er fra før 1909 (uten konsesjon) og ca. 6 prosent fra etter 1909 underlagt tidsbegrenset konsesjon og hjemfall.

Da EØS-avtalen ble fremforhandlet i 1990–91 ble ikke hjemfallsregelen gjort til noe forhandlingstema. Snarere enn å sette spørsmålet på spissen, med risiko for å skape et problem, ble det fra norske myndigheters side lagt til grunn at systemet for eierskap til vannkraften, inkludert hjemfallsretten for de 6 prosent den gjaldt, ville kunne videreføres. Dette ble særlig bygget på avtalens artikkel 125, som var kopiert fra EU-traktaten, og der det heter at «Denne avtale skal ikke på noen måte berøre avtalepartenes regler om eiendomsretten». I proposisjonen til Stortinget om EØS i 1992 ble det understreket at «den delen av konsesjonslovgivningen som gjelder ressursforvaltning ikke berøres av EØS-avtalen.»²⁸ Videre ble det slått fast at verken det sterke offentlige eierskapet eller bestemmelsene om statlig forkjøpsrett og hjemfall ville være i strid med avtalen. I proposisjonens energikapittel understrekes det at «Statsens rett til hjemfall berøres ikke av EØS-avtalen.»²⁹ På noen punkter ble Industrikonsesjonsloven av 1917 endret slik at tidligere forskjellsbehandling mellom norske og utenlandske private eiere ble fjernet. Men forskjellen mellom private aktører (hjemfall) og offentlige aktører (ikke hjemfall) ble beholdt.³⁰

²⁸ Se St.prp. nr. 100 (1991–92) s. 200.

²⁹ Se St.prp. nr. 100 (1991–92) s. 167.

³⁰ Se Ot.prp. nr. 82 (1991–92).



Figur 19.5 Hjemfallsaken

Spørsmålet i den såkalte hjemfallssaken var om det var mulig under EU/EØS-retten å forskjellsbehandle offentlige og private eiere til landets vannkraftressurser. I juni 2007 tapte Norge saken for EFTA-domstolen, men kunne etterleve dommen ved å styrke det offentlige eierskapet.

Foto: Bjørn Sigurdson / Scanpix

Selv om Storting og regjering hadde lagt til grunn at reglene om eierskap til vannkraften var forenlige med EU/EØS-retten, var det flere jurister og mange i kraftbransjen som var mer skeptiske til dette. Det var også ESA, som tidlig i 2001 startet granskning og etter flere runder med norske myndigheter i 2002 avga en grunnlagt uttalelse, der man hevdet at EØS-avtalen var brutt. Problemet var ikke hjemfallsordningen i seg selv, men forskjellsbehandlingen mellom private og offentlige eiere, som gjorde at vannkraften er langt mer verdt på offentlige hender, og dermed skapte en markedsvridning med sterkt innelåsende effekt, slik at det i praksis var utenkelig å selge offentlig eide kraftverk til private. Dette mente ESA var i strid med EU/EØS-rettens regler om fri etablering og kapital.

ESAs grunnlagte uttalelse i 2002 ble starten på en lang prosess. Bondevik II-regjeringen svarte med å sende signaler om at man ville revidere de norske reglene, og satte i gang utredninger av mulige alternative modeller. Grovt sett var det to måter å fjerne forskjellsbehandlingen på – enten å

opphøve hjemfallsretten og omgjøre de private konsesjonene til evigvarende, eller motsatt å innføre hjemfall også for offentlige eiere, i praksis for de kommunale kraftverkene. Begge løsninger var politisk svært vanskelige, og prosessen trakk ut. I 2003 ble det nedsatt et offentlig utvalg (Hjemfallsutvalget) som i 2004 avga en splittet rapport som ikke gjorde saken enklere å løse.³¹ I 2005 gikk de rødgrønne partiene til valg på at hjemfallsretten skulle bevares, og dette ble nedfelt i regjeringserklæringen (Soria Moria-erklæringen). I april 2006 sendte regjeringen et kort brev til ESA om at man aktet å videreføre de eksisterende eierskapsreglene uendret, vel vitende om at det ville utløse rettssak for EFTA-domstolen, der Norges muligheter for å vinne frem av en samlet juridisk ekspertise ble ansett for å være svært små.

ESA, som i fire år hadde avventet de norske forsikringene om reform – for så å få kort beskjed om at man likevel ønsket å beholde de eksiste-

³¹ Se NOU 2004:26 *Hjemfall*

rende reglene – svarte med straks å stevne Norge for EFTA-domstolen for traktatbrudd. Under prosessen intervenerte Island, Nederland og Polen til støtte for Norge. Mer overraskende var det at Kommisjonen på flere sentrale punkter også støttet norske myndigheters rettslige argumentasjon, til overraskelse for ESA.

I juni 2007 falt avgjørelsen, som gikk ut på at de norske reglene var i strid med EU/EØS-retten og dømte Norge for traktatbrudd. Men samtidig fikk Norge medhold på det avgjørende rettslige punktet, som var at offentlig eierskap i seg selv kan være et legitimt hensyn etter EU/EØS-retten, som kan begrunne restriksjoner. Problemet var ifølge EFTA-domstolen bare at dette ikke var tilstrekkelig konsistent gjennomført, fordi det fortsatt var mange muligheter for privat eierskap. Men kunne ikke ha et blandet eierskapsregime som favoriserte offentlige fremfor private.

Dommen fra juni 2007 ga derfor norske myndigheter i realiteten et valg, mellom enten å avskaffe hjemfall (liberalisere), eller motsatt gjøre det offentlige eierskapet mer konsistent, ved å fjerne mulighetene for fremtidige private konsesjoner. Regjeringen valgte det siste. Fordi det var sommerferie var Stortinget ikke samlet, og siden saken hastet, vedtok regjeringen 10. august 2007 en provisorisk anordning etter Grunnloven § 17. Den nye løsningen ble kalt «konsolideringsmodellen», og innebar en styrking (konsolidering) av det offentlige eierskapet. Dette kom som en stor overraskelse både på ESA og en samlet norsk kraftbransje, som ikke hadde oppdaget at dommen ga mulighet for en slik løsning, og trodde at det i stedet gikk mot en delvis liberalisering.

Etter omfattende debatt ble den provisoriske anordningen høsten 2008 erstattet av en permanent lovendring.³² Her ble muligheten til å gi nye private konsesjoner (eller forlenge gamle) fjernet. For å gjøre ordningen mer EØS-robust ble prinsippet om offentlig eierskap etter hundre års praksis for første gang skrevet inn i et nytt første ledd i Industrikonsesjonsloven § 1 ledd om at: «Landets vannkraftressurser tilhører og skal forvaltes til beste for allmennheten. Dette skal sikres gjennom offentlig eierskap på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå».

Hjemfallssaken er fra norsk side antagelig den politisk og økonomisk viktigste rettssaken for

EFTA-domstolen så langt. Saken illustrerer det handlingsrom som finnes innenfor rammene av EØS-avtalen for å bevare nasjonale restriksjoner – så lenge de kan begrunnes og tilpasses på en måte som er forenlig med EU/EØS-retten. Videre viser saken betydningen for norske myndigheter av å ikke gi seg i viktige saker uten å få dem prøvet for domstolene. I dette tilfellet tapte Norge rettssaken. Men samtidig var det premissene i dommen fra EFTA-domstolens som viste hvordan den kunne etterleves på en måte som ikke bare videreførte, men sågar styrket prinsippet om offentlig eierskap til vannkraftressursene i Norge.³³

Kraftkrevende industri

De langsiktige kontraktene som skal sikre norsk kraftkrevende industri mye og billig kraft har vært et viktig virkemiddel i norsk industripolitikk, ikke minst i årene etter andre verdenskrig. På 1950- og 1960-tallet ble det inngått en rekke langsiktige pris- og volumkontrakter til en pris fastsatt av Stortinget. Disse kontraktene utløper i all hovedsak mellom 2008–2011.

ESA har ikke grepet inn i eksisterende kontrakter, men har satt ned foten i forbindelse med forlengelse av kraftkontrakter med myndighetsbestemte vilkår. På grunnlag av EUs konkurranselovgivning og miljøstøttereigningslinjer har ESA krevd at fremtidige kontrakter må ta utgangspunkt i markedsverdier. En forlengelse av kraftkontraktene med utløp i 2008–2011 ville i gjennomsnitt bety ca. 50 prosent subsidiering av kraftkostnadene i kraftkrevende industri.³⁴

Etableringen av et nytt kraftregime for den kraftkrevende industrien har vært en vanskelig sak som har pågått over lang tid. Utløpet av de langsiktige kraftkontraktene har ikke minst medført utfordringer for industribedrifter som har måttet kjøpe strøm på det åpne markedet. I august 2009 presenterte regjeringen en ny garantiordning for langsiktige kraftavtaler. Etter lengre tids behandling i ESA ble ordningen godkjent i mars 2011.

Garantiordningen skal være tilgjengelig for særlig kraftkrevende industribedrifter i visse sektorer (trelast og trevare, treforedling, kjemiske produkter og metaller med et årlig kraftforbruk på minimum 10 GWh.) og kan stilles som sikkerhet

³² Se Ot.prp. nr. 61 (2007–2008) og Innst. S. nr. 78 (2007–2008). Løsningen var et nederlag for Norsk Hydro og Elkem, som hadde håpet at resultatet skulle bli at hjemfallplikten på deres vannkraftverk ville bli opphevet, og som hadde vært aktivt engasjert opp mot ESA under prosessen.

³³ Se også kapittel 15.3.2 om offentlig eierskap som næringspolitisk strategi innenfor rammene av EU/EØS-retten.

³⁴ Bye, T. og Holmøy, E. (2006) *Hva hvis industrien ikke får billig kraft?* SSB, Økonomiske analyser, 4/2006.

for finansieringen av kontrakter over 7 til 25 år. Konkret innebærer ordningen at 80–90 av de mest kraftkrevende industribedriftene i landet kan kjøpe en garanti av staten for sine betalingsforpliktelser under langvarige kraftavtaler. Garantien kan i tråd med EØS-regelverket kun dekke inntil 80 prosent av betalingsforpliktelsene på kontraktene. Garantipremien skal fastsettes på bakgrunn av en individuell vurdering og en realistisk vurdering av risiko. Dette skal sikre at premeiene betales til markedspris og at ordningen dermed vil være selvfinansierende og ikke vil kreve statsstøtte. Rammen for de statlige garantiene er på totalt 20 milliarder kroner på kraftavtaler og ordningen vil bli forvaltet av Garanti-instituttet for eksportkreditt (GIEK).

Det nye kraftregimet består av flere komponenter i tillegg til garantiordningen som skal sikre langsiktige og forutsigbare kraftkontrakter. Blant annet har den nye hjemfallsordningen en omgjøringsadgang som innebærer at industriens eierskap kan videreføres innenfor rammen av et offentlig eierskap. Verdien av omgjøringsadgangen er anslått til 15 milliarder kroner. Det er også etablert en utleieordning som åpner for at vannkraftproduksjon kan leies ut for perioder på inntil 15 år. Staten gir også omfattende støtte til energieffektivisering gjennom Enova og det er innført en egen støtteordning for innkjøpskonsortier hvor bedriftene går sammen for å forhandle frem avtalene.

Elektrisitetsavgiften

Også det norske avgiftssystemet for bruk av elektrisk kraft har blitt påvirket av EØS-avtalen. 30. juni 2004 fattet ESA to vedtak om den norske elektrisitetsavgiften. I det første vedtaket fant ESA at industriens fritak for el-avgift og næringslivets fritak i tiltakssonen (Nord-Troms og Finnmark) var å anse som ulovlig statsstøtte i henhold til de nye retningslinjene for miljøstøtte fra 2001. ESA mente videre at den ubetalte el-avgiften skulle etterbetales for perioden fra februar 2003 (da ESA sendte sitt åpningsbrev) til januar 2004 (da Norge avskaffet el-avgiften for all næringsvirksomhet). I september 2004 klaget regjeringen ESAs vedtak inn for EFTA-domstolen som i juli 2005 opprettholdt ESAs vedtak. Denne avgjørelsen innebar blant annet at industrien måtte etterbetale det som av domstolen ble vurdert som ulovlig støtte.

I det andre vedtaket fra 30. juni 2004 godkjente ESA et nytt norsk avgiftssystem, som ble satt i kraft fra 1. juli 2004. Det nye avgiftssystemet består av en generell avgiftssats (11,21 øre per kWh)

som omfatter kraft til husholdninger, næringsvirksomhet utenom industrien og administrasjonsbygg i industrien, og en redusert sats for industrien (0,45 øre per kWh) tilsvarende minimumsatsen i EUs energiskattedirektiv.³⁵ Næringsvirksomhet i tiltakssonen er i utgangspunktet også ilagt den reduserte satsen, men betaler i praksis ikke el-avgift da statsstøttereglene for bagatellmessig støtte (200 000 euro over en treårsperiode) utnyttes fullt ut i dette området. Kraftintensive industriprosesser (metallindustri, sementindustri og deler av kjemisk råvareindustri) er, etter mønster fra EUs energiskattedirektiv, ikke omfattet av avgifter på forbruk av elektrisk kraft.³⁶

Treforedling er i utgangspunktet ikke fritatt etter energiskattedirektivet. ESAs retningslinjer om miljøstøtte åpner imidlertid for avgiftsfritak for energiintensive bedrifter dersom disse gjennomfører miljøtiltak som tilsvarer effekten av avgiftssatsen, for eksempel gjennom et energieffektiviseringsprogram. Olje- og energidepartementet har utarbeidet et slikt program for treforedlingsbedrifter som ble godkjent av ESA i 2005.

19.1.6 Avsluttende merknader

Energipolitikken er fortsatt først og fremst et nasjonalt område. EU/EØS har imidlertid vist seg å ha større betydning for energipolitikken enn det man antok ved EØS-avtalens inngåelse. Dette gjelder spesielt ressursforvaltningen, konsesjonspolitikken og markedsforhold i både petroleums- og kraftsektoren.

Det har gjennom perioden 1994–2011 vært en endring i norsk energipolitikk hvor innslagene av konkurranse og markedsløsninger har blitt større. EØS-tilpasningen har medvirket til denne endringen, men EUs politikk har først og fremst virket sammen med en bredere endringsprosess som har pågått siden midten av 1980-tallet. Denne prosessen har vært preget av en rekke faktorer som økende økonomisk og politisk globalisering, internasjonale liberale økonomiske trender, endrede markedsforhold og internasjonale betingelser. For Norges del har endringsprosessen også falt sammen med modningen av norsk sokkel og norsk oljeindustri, som igjen har vært med til å drive frem endringer i energipolitikken.

³⁵ Direktiv 2003/96/EF.

³⁶ I tillegg er blant annet elektrisk kraft som leveres til veksthusnæringen, husholdninger og offentlig forvaltning i Finnmark og Nord-Troms samt til framdrift av tog fritatt for el-avgift.

Utvalgets flertall, medlemmene, Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot vil bemerke at med EØS-avtalen må den nasjonale energipolitikken formes innenfor de rammer som avtalen setter. Staten er ikke lenger bare den som regulerer andres virksomhet, men også er selv blitt gjenstand for regulering. Staten har allikevel ikke blitt fratatt de viktigste mulighetene til styring og regulering, og i noen tilfeller er statens rolle styrket. Staten har derfor i stor grad kunnet videreføre de samme målsetninger for utviklingen av både kraft- og petroleumssektoren, men har samtidig måttet tilpasse virkemidlene de nye rammer.

Utvalgets flertall vil bemerke at energi er et område der Norge, i kraft av sin markedsposisjon, kan synes å ha hatt en viss gjennomslagskraft på EUs beslutningsprosesser. De norske prosessene opp mot EU har tatt form av både samarbeid, forhandling og konflikt (inkludert i rettsapparatet), alt etter hvor forskjellige situasjonene og interessene i utgangspunktet har vært. Gjennom klare mål og sterk egen aktivitet har Norge oppnådd mer på energiområdet enn om det bare hadde funnet sted en passiv tilpasning til EUs regler og fortolkning. Påvirkningsarbeid overfor EU har bidratt, men mye skyldes også hvordan myndighetene har evnet å utnytte handlingsrommet i gjennomføringsfasen.

Utvalgets flertall viser til at det mest sensitive spørsmålet i energipolitikken er råderetten over selve ressursene og måten de utvinnes på. Det er et grunnleggende prinsipp i EU/EØS-retten at den ikke berører medlemsstatenes regler om eierforhold. Det betyr at selve det offentlige eierskapet til olje- og gassressursene på kontinentalsokkelen, samt det statlige og kommunale eierskapet til det meste av vannkraften (ca. 90 prosent) ikke er utfordret av EØS-avtalen. Samtidig kan eierskapet ikke utøves og reguleres på en måte som strider mot EU/EØS-rettens generelle prinsipper. Da dette kom på spissen i hjemfallssaken i 2000–2007 var det en overraskelse for mange. Men selv om norske myndigheter tapte saken i EFTA-domstolen, kunne man innenfor rammene av EØS-avtalen løse dette på en måte som styrket det offentlige eierskapet. For olje og gass har EU/EØS-reglene ikke utfordret det statlige eierskapet, selv om de i noen grad legger rammer for konsesjonspolitikken og for videre transport og salg.

Utvalgets flertall vil samtidig bemerke at Norge i sin utenrikspolitikk tradisjonelt ikke har ønsket å politisere energispørsmål, men i stedet behandle energi mest mulig som en handelsvare (hvilket jo også er en politikk). Det konvergente

EU-samarbeidet, hvor energiforsyning og miljøhensyn spiller en stadig større rolle, kan tenkes å gjøre adskillelsen mellom politikk og energi mer vanskelig. At EU og andre energileverandører til EU i økende grad politiserer energi, kan skape spenninger i relasjonen mellom Norge og EU på energiområdet.

Utvalgets flertall vil også understreke at Norge har overtatt alle deler av EU-retten som er av relevans for energisektoren og at det ikke finnes særskilte unntak. Norge er derfor berørt og deltaker i den operative delen, men her som ellers er Norge ikke formelt involvert i den overordnede strategiske utformingen av EUs energipolitikk. Dette er et større problem her enn på de fleste andre sektorer, fordi det berører oss mer direkte, og på grunnleggende nasjonale interesser, og fordi Norge har en annen posisjon enn EU-statene.

Utvalgets flertall vil samtidig bemerke at vi i perioden har sett en markant økt europeisk oppmerksomhet knyttet til forsyningssikkerhet. Det er et definert mål for EU å sikre pålitelige leveranser av energi til rimelige priser og (i alle fall fra 2007) med en klar ambisjon om at energien også skal være bærekraftig i produksjon og bruk. Det er derfor motsetninger mellom Norges interesser som energileverandør (hovedsakelig av hydrokarboner) og EUs medlemslands interesser som store kjøpere av energi. En klar gjensidig avhengighet mellom leveranser og marked (særlig knyttet til rørledningssystemet for gasstransport) endrer ikke at det er i EUs interesse at energiprisene ikke blir for høye og at Norge høster direkte økonomisk gevinst nettopp av høye priser. EU har også utøvd et visst press på Norge, særlig når det gjelder organiseringen av norsk energisektor. Samtidig har det vært viktig for norske myndigheter og selskaper å sikre at gass spiller en sentral rolle i EUs fremtidige energi-mix.

Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad, mener at EØS-avtalen ikke har vært til fordel for Norge når det gjelder handlefriheten i energipolitikken. Den har for eksempel gjort det vanskelig å opprettholde et industrikraftregime som kunne sikre norsk industri gunstige kraftpriser. Dette har ført til utflagging og nedlegging av virksomhet. Oljedirektivet (lisensdirektivet) fra 1995 tok vekk kjernen i det som hadde vært den norske oljepolitikken: at den skulle styres til fordel for hele det norske samfunnet, slik det het i Petroleumsloven. De mest effektive styringsmidlene ble borte da all olje- og gassvirksomhet langs norskekysten ble underlagt EUs frie konkurranse. I juni 2011 vedtok Stortinget – etter krav fra ESA – å svekke det såkalte basekravet i petroleumsloven

(§ 10–2) slik at det er nå stor uvisshet omkring mulighetene for å pålegge oljeselskap å styre virksomheten fra en base i Norge.

Dette medlem mener at norsk økonomi ble påført store årlige tap da regjeringen måtte finne seg i den utformingen av gassmarkedsdirektivet som EU ville ha og samtidig legge ned gassforhandlingsutvalget (GFU). Ifølge Dagens Næringsliv (31.1.01) var Olje- og energidepartementet forberedt på et årlig tap på så mye som 9 milliarder kroner bare på grunn av gassmarkedsdirektivet. Det kan bli en klar ulempe for Norge at konkurrerende leverandører av olje og gass til EU som Russland, Algerie og Libya til EU ikke er underlagt samme bindinger som Norge. På grunn av EØS-regelverket er det bare Norge som er forhindret fra å kunne dra nytte av mulige storskala- og samordningsfordeler mellom produksjon, transport og salg av olje og gass. I dragkampene med EU var den norske posisjonen at rørledningene fra norske gassfelt var del av produksjonssystemet. Det var EU ikke villig til å godta til tross for at ingen land har investert mer både av penger og av tillit enn Norge i en langvarig forpliktende gassforsyning til EU.

19.2 Klima

19.2.1 Hovedtrekk

Klima er et forholdsvis nytt politikkområde i EU. Klima var ikke noe tema av betydning da EØS-avtalen ble utformet i 1990–91, og det var heller ikke opplagt at det skulle anses EØS-relevant. Men det har det blitt.³⁷ Etter hvert som EU utover på 2000-tallet har utviklet en egen klimapolitikk, med stadig mer omfattende og forpliktende regler, har dette i all hovedsak blitt inntatt i EØS-avtalen.

Store deler av EUs klimarelaterte regelverk er følgelig i dag gjennomført i norsk lov. Samtidig er det i EU fortsatt et stort handlingsrom for medlemsstatene til å føre en supplerende nasjonal klimapolitikk – og det gjelder også Norge. EU/EØS-retten utgjør følgelig ingen vesentlig skranke på valg av nasjonale klimapolitiske virkemidler. EUs politikk, initiativer og globale rolle har imidlertid stor betydning for politikktutformingen på feltet.

Klimaområdet har på relativt kort tid vokst frem som et sentralt samarbeidsområde i EU. Klimapolitikken er et område der nødvendigheten av internasjonalt samarbeid er særlig klar, og hvor det har vært et sterkt og bredt ønske om felles europeisk koordinering og politikk. I klimapolitikken søker EU både å utforme intern politikk og være en pådriver på globalt nivå.

Klimapolitikken i EU er også nært koblet opp mot andre områder der det er bred enighet om behovet for felles handling. Dette gjelder i første rekke tiltak for å redusere EUs avhengighet av fossile brensler (energieffektivisering, fremme av fornybare energikilder m.m.) og samtidig redusere den sterke avhengigheten av energileverandører fra utenfor EU. Samtidig blir også den globale klimapolitikken tett knyttet til styrkingen av EUs globale konkurransevne og fremme av grønn vekst.

Siden begynnelsen av 1990-tallet har de klimapolitiske diskusjonene i EU vært sentrert rundt økonomiske virkemidler rettet mot CO₂-utslipp, fornybar energi og energieffektivisering. Klima ble for alvor satt på dagsorden omkring årtusenskiftet i forbindelse med gjennomføringen av EU-landenes forpliktelser under Kyoto-protokollen. Samarbeidet om utslippsreduksjoner munnet ut i etableringen av et kvotehandelsystem i 2005, som fortsatt utgjør hjørnesteinen i EUs klimapolitikk. Økt oppmerksomhet på forsyningssikkerhet, særlig etter krisen som oppsto etter at Russland stengte gassleveransene i en periode i 2006, har bidratt til at det er tatt en rekke initiativer for å utvikle en felles klima- og energipolitikk i EU.

Kommisjonens klima- og energipakke fra 2007 gjorde klimapolitikken til et sentralt satsningsområde for EU. Pakken dannet utgangspunktet for den såkalte «20–20–20-målsetningen» hvor EU, innen 2020, forpliktet seg til å redusere utslippet av klimagasser med 20 prosent, bedre energieffektiviteten med 20 prosent og heve fornybarandelen i den totale energiproduksjonen til 20 prosent.

Etter hvert har EU utviklet en klimapolitikk bestående av fem hovedkomponenter: et europeisk kvotesystem for klimagasser (ETS), bindende målsettinger og prinsipper for støtte til fornybar energi, oppfordringer og forpliktelser knyttet til energieffektivisering, egne statsstøtteregler for energisparing og fornybar energi, samt direkte regulering av energi- og klimakvaliteten i diverse produkter.

Norge er med på alle disse delene av EUs klimapolitikk. Uten å være direkte bundet av EUs overordnede målsettinger på klimaområdet er Norge forpliktet av EUs mest sentrale virkemidler,

³⁷ Utvalget har innhentet to eksterne utredninger som tar opp elementer av dette. Se Bugge, H. C. (2011) *EØS-avtalens rolle og betydning på miljøvernområdet*. Europautredningen, rapport nr. 14 og Boasson, E. L. (2011) *Norsk miljøpolitikk og EU – EØS-avtalen som inspirasjonskilde og maktmiddel*, Europautredningen, rapport nr. 19.

slik som det europeiske kvotehandelssystemet, og fornybardirektivet, som stiller bindende krav til økning av fornybarandelen i energiforbruket.

Ved siden av den interne politikktutforming, har EU påtatt seg en internasjonal pådriverrolle i klimapolitikken, og fremstår som den vestlige aktøren som står nærmest norske posisjoner i internasjonale forhandlinger. EU er derfor en viktig alliert for Norge i kampen om å få til ambisiøse og bindende utslippskutt som kan erstatte Kyoto-protokollen ved dennes utløp i 2012.

EU fremstår som en stadig mer enhetlig aktør i de globale klimaforhandlingene og utviklingen i retning av mer overnasjonalitet gjør seg også gjeldende i den interne klimapolitikken. Spesielt ser man dette i forvaltningen av kvotesystemet, hvor det som til nå har vært en sammenkobling av nasjonale systemer, fra 2013 vil være et felleseuropeisk system underlagt Kommisjonens kontroll.

Selv om det er betydelig interesselikhet mellom Norge og EU på klimaområdet, er det likevel noen underliggende motsetninger. I EU ses energi- og klimapolitikken som en integrert helhet, og Norges særstilling på energiområdet kan skape spenninger i møte med EUs klimapolitikk. Norge er storprodusent av fossile brensler som olje og gass (og har en viss produksjon av kull), med Europa som viktigste marked. Fossile brensler står for hoveddelen av EUs klimagassutslipp, og en effektiv klimapolitikk i EU må nødvendigvis innebære redusert forbruk. Dette er ikke uten videre i tråd med Norges økonomiske interesser som leverandør. Samtidig kan spenningen mellom klimapolitikken og Norges rolle som storeksporthør av fossile brennstoff i noen grad reduseres. Norges (og EUs) satsing på utvikling av teknologi for karbonfangst og -lagring kan ses i et slikt perspektiv. Videre kan det også argumenteres for at norsk gass i noen grad erstatter kull i europeisk kraftproduksjon. I den grad norske petroleums-penger anvendes til effektive internasjonale klimatiltak (slik som beskyttelse av regnskog), kan dette også bidra til å minske den strukturelle dobbeltheten i Norges posisjon på klimaområdet.

Også på kraftområdet er Norge i en særstilling i europeisk sammenheng. Vannkraften, som står for 99 prosent av norsk elektrisitetsproduksjon, gjør fornybarandelen i det totale energiforbruket til det høyeste i Europa. Samtidig reiser dette særnorske utfordringer når EU vedtar felles bindende mål for heving av fornybarandelen, slik det er gjort i fornybardirektivet. En økning av fornybarandelen blir mer krevende desto høyere utgangsposisjonen er. Norge har trolig likevel mye å hente på energieffektivisering.

19.2.2 Utviklingen av EUs klimapolitikk og Norges tilknytning

Da EØS-avtalen ble fremforhandlet tidlig på 1990-tallet var menneskeskapte klimaendringer nylig satt på dagsorden. Oppmerksomheten var i større grad knyttet til reduksjon av utslipp av ulike gasser, som for eksempel ozon og freon. Noen overordnet klimapolitikk av betydning var ennå ikke utviklet verken i Norge eller EF, og temaet var følgelig ikke særlig fremme under EØS-forhandlingene. I miljøvernkapitlet i St. prp. nr. 100 (1991–92) vises det til begrensning av klimagassutslipp som et mulig fremtidig samarbeidsområde i EØS, men proposisjonen går ikke videre inn på hvordan et slikt samarbeid vil kunne arte seg.

FNs rammekonvensjon om klimaendringer fra 1992 og den tilhørende Kyoto-protokollen fra 1997, dannet den ytre internasjonale rammen for norsk klimapolitikk. Utover dette ble klimapolitikken lenge behandlet som et spørsmål om nasjonale mål og virkemidler, og i Norge ble feltet i svært liten grad sett i sammenheng med forholdet til EU.

I de internasjonale klimaforhandlingene på denne tiden sto heller ikke Norge sammen med EU, men var tilknyttet den såkalte «Umbrella Group» med land som USA, Canada, Japan, Australia og New Zealand. Disse landene hadde til dels helt andre posisjoner enn EU. Særlig gjaldt dette bruken av kvotehandel og andre såkalte fleksible mekanismer, som spesielt Norge og USA gikk inn for, men som EU på dette tidspunkt var skeptisk til. Dette har senere endret seg. I dag står kvotehandel sentralt i EUs klimapolitikk, mens dette foreløpig er uaktuelt som et nasjonalt virkemiddel i USA.

Utover 1990-tallet var det i forbindelse med Klimakonvensjonen og den senere Kyoto-protokollen en rekke parallelle prosesser i EU og i Norge. EØS ble imidlertid ikke ansett som et relevant forum for samarbeid. EU/EØS er ikke engang nevnt i omtalen av internasjonalt klimasamarbeid i stortingsmeldingen om miljøvernpolitikk fra 1997.³⁸ I stortingsmeldingen om norsk klimapolitikk fra 2001 er omtalen av EØS begrenset til spørsmålet om hvilke begrensninger EU/EØS-retten, og da særlig statstøtte- og konkurransereglene, setter for etablering av et norsk kvotesystem.³⁹

³⁸ St.meld. nr. 58 (1996–97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*.

³⁹ St.meld. nr. 54 (2000–2001) *Norsk klimapolitikk*.



Figur 19.6 Svalbard

I 2008 åpnet presidenten i Kommisjonen José Manuel Barroso og Jens Stoltenberg sammen «dommedagshvelvet» i Frøbanken på Svalbard, og diskuterte også blant annet klimapolitikk. Her på taket av Frøbanken.

Foto: Bjørn-Owe Holmberg / Samfoto

Fra århundreskiftet ble det imidlertid klart at klimapolitikken i EU ville ha stor betydning for Norge. Viktigste for Norges del ble etableringen av et europeisk kvotehandelsystem i 2005 som førte til at Norge skrinla planene om et eget nasjonalt system, og i stedet sluttet seg til EUs system.

EUs kvotehandelsystem (EU Emission Trading System) ble innført som ledd i EU-landenes gjennomføring av forpliktelsene i Kyoto-protokollen, hvor landene sammen påtok seg et mål om 8 prosent reduksjon av CO₂-utslipp innen 2012 (i forhold til 1990-nivå) og senere avklarte byrdefordelingen på EU-nivå.⁴⁰ Etter en prøveordning fra 2005 ble systemet fullt operativt fra Kyoto-perioden 2008–2012.

Klima- og energipakken som ble lagt frem av Kommisjonen i januar 2007 markerte et tydelig skille i utviklingen av EUs klimapolitikk. Pakken bandt EU til målet om å holde den globale oppvarmingen under 2 grader og dannet et veikart for hvordan EU skal redusere sine utslipp i tiden frem mot 2020. En egen tiltakspakke kalt «20 20 i 2020», med en rekke nye og reviderte rettsakter ble vedtatt i 2009. Navnet henspiller på målene om 20 prosent reduksjon i utslipp av klimagasser

(30 prosent om andre industrialiserte land forplikter seg til betydelige utslippsreduksjoner under en global klimaavtale), 20 prosent nedgang i det totale energiforbruk gjennom energieffektivisering, og 20 prosent fornybarandel i det totale energiforbruk (i forhold til 1990-nivå). Tiltakene omfattet blant annet et strengere kvotedirektiv, et direktiv med krav om fornybarandelen i medlemslandenes totale energiforbruk (fornybardirektivet) og et direktiv for standarder til CO₂-lagring. Det nye regelverket er vurdert som EØS-relevant og det arbeides for tiden med å innlemme det i avtalen.

Med den siste bølgen av tiltak og målsetninger er klima på kort tid vokst frem som et sentralt politikkområde i EU, med nær tilknytning til det øvrige miljøsam arbeidet, men kanskje først og fremst til energipolitikken. For å understreke utviklingen har Lisboa-traktaten identifisert bekjempelse av klimaendringer som et traktatfestet mål for Unionen (Artikkel 191 TEUF).

19.2.3 Betydningen av EUs klimapolitikk for Norge

I det følgende behandles i korthet betydningen av EU/EØS på noen sentrale deler av norsk klimapolitikk.

⁴⁰ Norges forpliktelse i henhold til Kyoto-protokollen er en økning av CO₂-utslippet på maks 1 prosent i tidsrommet 1990–2012.

Kvotehandling

EUs kvotehandlingssystem – EU Emission Trading System (ETS) – er sammen med fornybardirektivet det sentrale instrumentet i EUs klimapolitikk. Kvotesystemet utgjør i utgangspunktet en sammenkobling av nasjonale systemer, men med klare felles rammer for utformingen og gjennomføringen av systemet. Systemet ble etablert med kvotehandlingsdirektivet fra 2003, og er gjennomført i norsk rett gjennom klimakvoteloven og klimakvoteforskriften fra 2004. Det arbeides for tiden med å innlemme det reviderte kvotedirektivet (2009/29/EF) i norsk lov. Det vil gjelde for perioden 2013–2020.

Norge hadde frem til 2003 planer om å utvikle et eget nasjonalt kvotesystem og ønsket i utgangspunktet at dette skulle omfatte flere sektorer og klimagasser, og at det ikke skulle utdeles gratis kvoter. Man ønsket derfor en begrenset tilknytning til EUs kvotesystem som kun tillot innbyrdes kjøp og salg av kvoter.

Det nasjonale norske kvotesystemet, som kom i drift fra 2005 og ble formelt tilsluttet ETS i 2009, er i imidlertid i det alt vesentlige en kopi av EUs system. Det er gitt rom for enkelte nasjonale variasjoner med hensyn til tildelingskriterier og andelen gratis kvoter. Norge har fått anledning til å begrense andelen gratiskvoter til 50 prosent, mens direktivet i utgangspunktet krever at minst 90 prosent av kvotene tildeles vederlagsfritt. Kvotedirektivet innebærer ingen vesentlige begrensninger i norsk handlefrihet når det gjelder mulighetene til innføre ytterligere virkemidler, slik som tilleggsavgifter eller direkte regulering. Norge har også kunnet videreføre den norske CO₂-avgiften for petroleumssektoren parallelt med dennes innlemmelse i kvotesystemet.

I det reviderte kvotesystemet (for perioden 2013–2020) innstrammes de felles rammene, og EU-organene får større myndighet i forvaltningen av systemet. Flere sektorer og klimagasser vil omfattes av systemet og antallet kvoter i sirkulasjon vil kuttes med 1,74 prosent årlig slik at den samlede kvotemengden i 2020 vil være 21 prosent lavere enn utslippene fra de kvotepliktige sektorer i 2005. Som hovedregel vil også utslippskvotene i det reviderte systemet bli auksjonert, men det åpnes for fortsatt bruk av gratiskvoter i noen globalt konkurranseutsatte sektorer, herunder petroleumsindustrien.

Norge og EU har ikke avsluttet forhandlingene om hvordan norske utslipp håndteres i det nye systemet. EUs kvotesystem dekker i dag om lag 40 prosent av Norges totale klimagassutslipp

og dette er ventet å stige til 50–60 prosent fra 2013.⁴¹

Fra 2012 vil også luftfarten inkluderes i kvotesystemet, hvilket innebærer at flyselskaper som flyr til eller fra lufthavner i EØS vil måtte ha kvoter for sine utslipp. Dette betyr at det europeiske kvotesystemet får direkte virkning også for selskaper hjemmehørende utenfor EØS, noe en gruppe amerikanske flyselskaper har klaget inn for EU-domstolen.⁴²

Viktige sektorer som landbruk, veitransport, skipsfart, skogbruk m.v. er foreløpig ikke omfattet av kvotesystemet. Utslipp utenfor kvotesystemet reguleres derimot av den såkalte innsatsfordelingsbeslutningen som setter bindende mål for utslippsreduksjoner for de enkelte EU-land. Norge er formelt sett ikke med her, men det er vanskelig å se at ikke også norsk klimapolitikk vil påvirkes av dette.

Kommisjonen vurderer for øvrig å innlemme skipsfart i kvotesystemet i påvente av et globalt kvotesystem for skipsfarten.

Fornybardirektivet

Fornybardirektivet fra 2009 etablerer et felles rammeverk for å fremme produksjon og bruk av fornybare energikilder i EU, og fastsetter individuelle mål for andelen fornybar energi i hvert enkelt medlemslands energiforsyning. Målene skal i sum oppfylle EUs felles mål om en fornybarandel på 20 prosent i 2020. Direktivet er EØS-relevant og regjeringen la 28. oktober 2011 frem en proposisjon med forslag til at Stortinget samtykker til at EUs fornybardirektiv innlemmes i EØS-avtalen. Stortinget sluttet seg til dette i desember 2011.⁴³

Fornybardirektivet ble vedtatt som en del av klima- og energipakken i 2009, og er en utvidelse av et direktiv fra 2001 som også er tatt inn i EØS-avtalen, men som kun anga nasjonale mål for elektrisitetssektoren. Det nye fornybardirektivet inkluderer i tillegg til elektrisitetssektoren, oppvarming/avkjøling, og transport og fastsetter juridisk bindende krav for økning av fornybarandelen.

Det nye fornybardirektivet har for Norge en dobbelthet i seg. EUs fornybarsatsning vil føre til økt etterspørsel etter fornybar energi, herunder

⁴¹ Se Klimakur 2020 (2010) *Tiltak og virkemidler for å nå norske klimamål mot 2020*.

⁴² Se omtalen av luftfartssektoren i kapittel 20.2 om samferdsel.

⁴³ Innst. 98 S (2011–2012)

også norsk vannkraft. Samtidig vil økt etterspørsel etter norsk vannkraft og større kapasitet i nettet, trolig også føre til at prisene på elektrisitet i Norge øker.

Fornybardirektivet forutsetter at alle medlemsland øker sin fornybarandel uavhengig av utgangssituasjonen. Et eget system er etablert for å ha tilpassede justeringer, der kravet til økning i fornybarandel, utover et felles minstenivå, beregnes ut ifra blant annet landenes BNP per innbygger.

I 2005, som er utgangspunktet for økningen, var den norske fornybarandelen på omtrent 58 prosent. Dette er mer enn halvannen gang så høyt som Sveriges, som er det EU-medlemslandet med høyest andel. Ettersom det normalt er dyrere å heve andelen jo høyere utgangspunktet er vil oppfyllelsen av direktivet skape særlig store utfordringer for Norge. Ikke minst er det lite for Norge å hente i elektrisitetssektoren som er den sektoren hvor det er enklest å introdusere fornybare energikilder, men hvor Norge takket være vannkraften allerede har en fornybarandel på 99 prosent.

I utkastet til EØS-komitevedtak legges det opp til at Norge, øker sin totale fornybarandel til 67,5 prosent. Dette vil i så fall innebære en økning på 9,5 prosent fra basisåret 2005, hvilket betyr en vesentlig mer krevende forpliktelse enn de aller fleste medlemsland.⁴⁴ Fornybarkravet på 67,5 prosent i 2020 synes likevel å være betydelig lavere enn målet ville vært om man alene la direktivets beregningsmetode i til grunn. Beregninger basert på direktivets metode gir et norsk fornybarkrav på omkring 72 prosent.⁴⁵ Det synes derfor som om man i noen grad har tatt hensyn til Norges spesielle utgangssituasjon og de vanskelighetene dette medfører.

Å gjennomføre og realisere målsettingene i fornybarkravet fordrer en relativt stor økning i produksjon av fornybar energi, samtidig som det må innføres tiltak som kan effektivisere og begrense energibruken. Ifølge utkastet til vedtak får Norge også en spesifikk forpliktelse i transportsektoren hvor fornybarandelen skal øke til 10 prosent.

Fornybardirektivet åpner opp for bruk av forskjellige former for fleksible mekanismer som skal sikre at fornybarmålene nås på en kostnads-effektiv måte. En slik mekanisme er felles støtte-

ordninger mellom land, slik som det norsk-svenske markedet med grønne sertifikater som opprettes fra 2012. Det er ventet at dette felles sertifikatmarkedet vil spille en sentral rolle i oppfyllelsen av det norske fornybarkravet.⁴⁶

Annet EU/EØS-regleverk (særlig energieffektivisering)

Ved siden av kvotedirektivet og fornybardirektivet finnes det en rekke EØS-relevante rettsakter som har betydning for norsk klimapolitikk. Regelverket knytter seg først og fremst til energieffektivitet, og de fleste rettsaktene har kommet til i de senere år.

Bygningsenergidirektivet fra 2002 som ble gjennomført i norsk rett i 2005 danner et felles rammeverk for fremme av mer energieffektive bygninger. Direktivet oppstiller energikrav til nye bygg og bygninger som renoveres og omfatter i tillegg krav om en energimerkeordning samt energivurdering av tekniske anlegg i bygninger. Det norske energimerkesystemet, som krever at bygninger sertifiseres før salg eller leie, ble innført som et direkte resultat av dette direktivet.

EFTA-domstolen dømte i 2009 Norge for mangelfull gjennomføring av bygningsenergidirektivet. Blant annet fant EFTA-domstolen at den norske gjennomføringen ikke tilfredstilte kravet om at sertifisering skal foretas på en uavhengig måte av kvalifiserte og/eller godkjente eksperter. Norge har ennå ikke etterkommet EFTA-domstolens krav og ESA oversendte derfor i juli 2011 en grunnlagt uttalelse – en siste advarsel – før saken eventuelt på ny fremmes for EFTA-domstolen.⁴⁷ EU arbeider for øvrig med en revisjon av bygningsenergidirektivet.

Øko-designdirektivet fra 2005 er et rammedirektiv som har til formål å fremme energiøkonomisering i energiforbrukende produkter. Direktivet ble implementert i Norge i 2009 og et revidert direktiv er nå under behandling i EØS. Bestemmelser for forskjellige produkttyper gis i form av gjennomføringsforordninger og det er allerede vedtatt en rekke slike (belysning, klimaanlegg og ventilatorer, TV-er, kjøleskap og fryserer, varmt-

⁴⁴ Til sammenligning skal EU-landene samlet sett øke sin fornybarandel fra 8,5 prosent (2005) til 20 prosent 2020. Sverige har det høyeste målet blant EU-landene med 49,5 prosent.

⁴⁵ Statistisk sentralbyrå, *Konsekvenser for Norge av EUs fornybardirektiv*, Økonomiske analyser 4/2010.

⁴⁶ Gjennom denne ordningen vil produsenter av ny fornybar energi tildeles grønne sertifikater tilsvarende sin energiproduksjon samtidig som alle kraftleverandører forpliktes til å kjøpe en viss mengde slike sertifikater. Dermed vil man sikre finansiering av de mest kostnadseffektive fornybare energiprosjekter.

⁴⁷ Det vil i så fall være andre gang ESA trekker Norge inn for EFTA-domstolen for ikke å ha etterkommet en dom, se kapittel 10.

vannstanker m.v.). For eksempel er glødepærene allerede faset ut i Norge som et resultat av dette.

På enkelte områder oppstår det imidlertid uenigheter fordi det er ulike tradisjoner og praksis. Et eksempel på dette er EUs mulige forbud mot elektriske varmtvannstanker over en viss størrelse. Mens et slikt forbud er gunstig klimamessig i EU vil det være upraktisk og trolig gi negative virkninger i Norge siden de norske varmtvannstankene bruker elektrisitet fra fornybare kilder. Øko-designdirektivet er nært knyttet til energimerkedirektivet som også stiller krav om angivelse av energiforbruk som en del av produktinformasjonen.

Energitjenestedirektivet fra 2006 er blitt vurdert som EØS-relevant, men er ennå ikke tatt inn i avtalen. Direktivet har til hensikt å bedre energieffektivitet i sluttbruk av energi. Dette skal skje ved fjerning av barrierer, bedring av informasjonstilgangen, skaping av incentiver for selskaper til å tilby energitjenester, utarbeiding av programmer for å øke energieffektiviteten.

EU har også vedtatt harmoniserte regler og tekniske standarder for transportmidler som også berører energiforbruket⁴⁸. I 2009 vedtok EU en forordning som skal regulere CO₂-utslippsstandarder fra personbiler. Forordningen henvender seg til bilprodusenter og fastsetter et krav om gjennomsnittsutslipp for nye biler. Overskridelser av kravet vil føre til bøter. Målet er å redusere de gjennomsnittlige CO₂-utslippene fra nye biler fra dagens om lag 160 gram per kilometer til 130 gram i 2012–2015 og ned til 95 gram i 2020. Forordningen er ansett som EØS-relevant og er til behandling i EØS-organene.

EU reviderte i 2009 sitt direktiv om drivstoffkvalitet. Direktivet oppstiller maksimums og minimumsgrenser for ulike komponenter i drivstoff. Norge har implementert det opprinnelige direktivet fra 1998 og det nye direktivet er også vurdert som EØS-relevant. I henhold til det reviderte direktivet skal det fastsettes en metode for å beregne utslipp av drivhusgasser fra drivstoff i hele livsløpet. Selve produksjonen av drivstoffet skal også tas med. Formålet med direktivet er å bidra til å oppfylle EUs mål om reduserte klimagassutslipp i 2020 og samtidig bidra til bedre lokal luftkvalitet.

Kommisjonen la i oktober 2011 frem forslag til gjennomføringsregler til direktivet. Sentralt står standardverdier for ulike typer petroleumprodukter, herunder tjæresandprodukter. Standardverdiene skal brukes når operatøren som setter

drivstoffet på markedet skal dokumentere at den når målet om redusert CO₂-intensitet i drivstoffkvalitetsdirektivet. Bestemmelsene vil kunne ramme Statoils salg av olje utvunnet fra tjæresand i Canada, ettersom slik oljeproduksjon gir større utslipp enn andre typer. Olje- og energiminister Borten Moe har kritisert drivstoffdirektivet og dets vitenskapelige grunnlag. Uttalelsene har skapt reaksjoner i Norge og i EU. Regjeringen har ikke konkludert med hensyn til direktivet.

Selv om EUs direktiver på klimaområdet anses EØS-relevante, er det som gjennomgangen har vist til dels betydelige forsinkelser ved inkorporeeringen i EØS-avtalen, slik at enkelte av dem først trer i kraft for EFTA-landene lenge etter at de har gjort det i EU-statene.

Karbonfangst og lagring

Norge var tidlig ute med å utforme en politikk for utvikling av teknologier knyttet til fangst og lagring av CO₂ (Carbon Capture and Storage – CCS). I EU kom dette noe senere på dagsorden, men i dag ser man også i EU på utvikling av CCS-teknologi som et viktig tiltak for på sikt å kunne redusere utslippet av klimagasser.

Finansiell støtte til etablering og drift av CCS-anlegg utgjør en viktig del av EUs politikk for fremme av CCS-teknologi. Norge deltar ikke i EUs finansieringsordninger for CCS.

Kommisjonen er i dag i ferd med å gjennomføre anbudskonkurranser hvor ambisjonen er å gi støtte til 10–12 fullskala demonstrasjonsanlegg som skal være operative i 2015–17. 300 millioner utslippkvoter er i det nye kvotesystemet satt av til prosjekter innenfor CCS og fornybar energi. Avhengig av kvoteprisen vil dette gi en total støtte på mellom 35 og 56 milliarder kroner. EU har tidligere bevilget om lag 9 milliarder kroner til pilotprosjekter innenfor CCS gjennom tiltakspakker etter finanskrisen og det er også gitt støtte til utvikling av CCS-teknologi under EUs rammeprogram for forskning.

For å bistå Kommisjonen i arbeidet med CCS er det opprettet en europeisk teknologiplattform for nullutslipp fra kull eller gassfyrte kraftverk (ZEP). Statoil, NTNU-SINTEF og Bellona deltar i dette nettverket.⁴⁹

Som en del av klima og energipakken vedtok EU et direktiv om geologisk lagring av CO₂. Direktivet danner et juridisk rammeverk for sikker og miljømessig lagring av CO₂ og oppstiller

⁴⁸ Se også kapittel om 20.2 samferdsel.

⁴⁹ Leder i Bellona, Fredric Hauge, er også for tiden viseformann i ZEP.

krav til blant annet konsekvensutredninger, ansvarsfordeling, rapportering og overvåkning. Direktivet er funnet EØS-relevant, men foreløpig ikke implementert i norsk rett. Ettersom direktivet i stor grad følger regelverk etablert under OSPAR-konvensjonen og Londonprotokollen som Norge allerede er bundet av, vil imidlertid betydningen av direktivet for norsk politikk trolig være begrenset.

Norge er en viktig aktør med store uttalte ambisjoner når det gjelder CCS. EUs politikk på dette feltet har vært viktig for å legitimere norske målsetninger på dette feltet. EUs politikk er samtidig avgjørende for den videre teknologiutviklingen og for rammebetingelsene for bruk av CCS som et klimapolitisk instrument. Fra 2013 vil også CO₂-håndtering være omfattet av EUs kvotesystem.

EU har store ambisjoner når det gjelder utvikling av CCS-teknologi og har vedtatt støtte til ferdigstilling av 10–12 anlegg innen 2015. Tidspunktet for å fatte en investeringsbeslutning for det norske fullskalaanlegget på Mongstad er blitt utsatt flere ganger, nå senest til 2016. Det er derfor lite trolig at Norge vil få på plass et anlegg før 2020.

Statstøtte⁵⁰

Deler av EUs klimapolitikk handler om å bygge opp nye energirelaterte næringer. I praksis medfører dette ofte at medlemslandene tilbyr statsstøtte. EU oppfordrer til dette gjennom sin klimapolitikk. Det er utarbeidet egne retningslinjer for miljørettet statsstøtte (Community Guidelines 2001, 2008). I henhold til disse bestemmelsene kan man motta støtte opp til 40 prosent, og i enkelte tilfeller 100 prosent, av de ekstrautgiftene som er knyttet til ny fornybar energi og energieffektiviserings tiltak.

Kravene for å få godkjent driftsstøtte er strenge, mens det er lettere å innfri kriteriene til investeringsstøtte. Støttesystemer som utformes som grønne sertifikatsystemer og eller nettariffsystemer (såkalt feed-in) unntas fra statsstøttereguleringen. Det vil i praksis si at så lenge forbrukerne betaler denne ekstra støtten til fornybar energi kan medlemslandene etablere en så kostbar støtteordning som de måtte ønske. Bioenergi var unntatt fra 2001-versjonene av statsstøttereguleringen, hvilket innebar at EU/EØS-statene kunne

gi så mye støtte til fornybar varme som man ønsket uten å komme i konflikt med regelverket.

Støttereglene har i noen grad påvirket utformingen av norske støtteordninger til fornybar energi og energieffektivisering. Enova-ordningene har blitt godkjent av ESA, men med visse vilkår som har gjort det nødvendig med enkelte justeringer og formalisering av praksis.

CCS er ikke spesifikt omtalt i retningslinjene for miljørettet statstøtte. EUs egen finansieringsordning og ESAs godkjenning av norsk støtte til CCS-prosjekter på Kårstø og Mongstad, viser imidlertid at EU/EØS-retten ikke utgjør noen vesentlig begrensning på offentlig støtte til slike formål.⁵¹

Støtte til miljø- og klimatiltak gjennom EØS-finansieringsordningene

Miljø- og klima er prioriterte støtteområder under EØS-finansieringsordningene. I programperioden 2004–2009 gikk om lag en fjerdedel av de totale midlene til miljø og klimarelaterte prosjekter og dette utgjorde dermed det største innsatsområdet. Satsningen på klima intensiveres i den nye perioden 2009–2014, hvor den totale støtten økes betydelig og hvor støtten i større grad enn tidligere går til områder som er prioritert fra norsk side. Viktige klimarelaterte satsningsområder i den nye perioden er etter planen energieffektivisering, klimatilpasning, fremme av fornybar energi, tilpasning til klimaendringer, begrensning av utslipp fra skipsfarten, grønn innovasjon, karbonfangst og lagring, klimarelatert forskning og teknologisk utvikling. Omtrent en tredjedel av avtalen skal etter planen gå til miljø og klimatiltak. Av dette vil en tredjedel være øremerket tiltak som skal fremme bruken og utviklingen av karbonfangst- og lagring.

EØS-midlene ses som et viktig miljø- og klimapolitisk virkemiddel for norske myndigheter. Overføringene bidrar til å redusere utslipp og forurensning i EUs nye medlemsland og til å gjøre det enklere for dem å gjennomføre EUs politikk. Samtidig fremheves det at samarbeidet mellom miljøvernmyndigheter og miljøorganisasjoner i Norge og i mottakerlandene gir muligheter for kapasitetsbygning, kompetanseoverføring og utveksling av erfaringer.⁵²

⁵⁰ Statstøttereglene og de særskilte retningslinjene for miljøområdet omtales også i miljøkapitlet i 19.4 og kap.15.5.

⁵¹ Se kapittel 19.4 om miljø.

⁵² Miljøverndepartementet (2011) *Påvirkningsarbeidet overfor EU – Miljøverndepartementets strategi 2011*.

19.2.4 Avsluttende merknader

Klimapolitikken er et felt som har utviklet seg betydelig både internasjonalt og i EU i de seneste år. Selv om EØS opprinnelig ikke omfattet klima, har Norge vært nært koblet til EUs utvikling gjennom avtalen. Klimapolitikken i Norge og EU har mange likhetspunkter. Det er likevel betydelige strukturelle spenninger mellom Norge og EU, først og fremst ved at Norge er en petroleumsleverandør og har samtidig en høy fornybarandel. De fleste EU-land etterspør petroleumsprodukter og har samtidig en lavere fornybarandel.

På tross av dette har de fleste av EUs tiltak blitt betraktet som EØS-relevante og de er blitt gjennomført i Norge. Mens norske myndigheter på enkelte områder har hevdet at EUs politikk er EØS-relevant, og har ønsket å ta rettsaktene inn i norsk regelverk, har det på andre områder vært EU som har ønsket at rettsaktene skal inn i EØS. Det har til nå vært et visst rom for forhandling og tilpasning, som har gjort det enklere å håndtere motsetningene på feltet.

Enkelte deler av EUs klimapolitikk, som de overordnede målsettingene, strategiene og de internasjonale avtalene er ikke en del av EØS-avtalen.

Utvalgets flertall, Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot vil bemerke at betydningen av EU/EØS på norsk klimapolitikk har særlig gjort seg gjeldende gjennom påvirkning på utformingen av tiltak og virkemidler. EUs politikk har videre vært en inspirasjonskilde og bidratt til legitimering av tiltak initiert fra norsk side. Samtidig har for eksempel EUs målsetninger i klimapolitikken blitt en viktig referanse for det norske ambisjonsnivået, slik man blant annet så det da EU gikk inn for å kutte sine klimagassutslipp med 20/30 prosent og Norge gjorde et poeng ut av å gå enda lenger med sitt mål om 30/40 prosent.

Utvalget mener det er metodisk vanskelig å bedømme om EUs klimapolitikk og de alminnelige reglene i EU/EØS-retten samlet sett har hatt en positiv eller negativ effekt på norsk klimapolitikk, i betydningen ført til en mer eller mindre ambisiøs klimapolitikk i Norge. Den direkte EU/EØS-påvirkningen har variert mellom ulike elementer i klimapolitikken. Det er også vanskelig å vite hvordan utviklingen ville vært uten EU/EØS-påvirkning.

Utvalget mener at selv om EØS-retten på noen områder har innskrenket rammene for hvordan norske virkemidler kan utformes, synes det klart

at våre EØS-forpliktelser ikke har lagt noen begrensninger når det gjelder selve ambisjonsnivået i politikken. Norges handlefrihet er fortsatt stor. EU/EØS setter rammer, men mye er opp til hvordan forvaltningen «oversetter» EUs politikk til norske forhold.

Utvalget vil fremheve at når det gjelder fornybardirektivet, som nå skal implementeres i Norge, synes det som om Norges særstilling på kraftområdet gjør at man på enkelte områder vil måtte strekke oss lenger i retning av å redusere klimautslipp enn hva et politisk flertall i Norge antakelig ellers ville gjort.

Utvalgets flertall vil fremheve at noen har påpekt at de norske planene om et nasjonalt kvotesystem på flere måter var mer ambisiøse det europeiske systemet Norge nå har sluttet oss til. Dette er riktig – spesielt når det gjelder gratiskvoter og inkluderte sektorer – men i mindre grad enn tidligere med de seneste innstramningene i kvotedirektivet. Samtidig er det ikke gitt at det ville ha vært tilstrekkelig politisk oppslutning om et kvotesystem i Norge i det hele tatt, om ikke EU hadde etablert sitt.

Utvalgets flertall vil også fremheve at EU i internasjonale forhandlinger har fremstått som blant de mest ambisiøse av de tyngre aktørene – og dermed også vært en naturlig alliansepartner for Norge – må også kunne sies å være en indirekte positiv virkning av EUs klimapolitikk sett fra et norsk ståsted. Det er åpenbart gunstig for verden, og for Norge, at EU er opptatt av å redusere klimautslippene.

Utvalgets flertall vil bemerke at gitt klimapolitikkenes grenseoverskridende natur, og den interne dynamikken i EU, er det grunn til å tro at EUs politikk på klimaområdet vil utvikles videre og at dette også vil ha betydning for Norge. Utviklingen har så langt gått i retning av at virkemidlene gjennomgående er blitt mer konkrete og bindende. Samtidig synes rommet for forhandlinger og særordninger å bli mindre.

Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad, mener at på begynnelsen av 2000-tallet utviklet EU et kvotesystem for klimagasser. Etter en mislykt prøveperiode frem til 2008 ble EU-landene i 2008 enige om det systemet som skulle gjelde fra 2012. Til nå har kvoteprisen har vært for lav til at systemet har fungert etter hensikten. Den har ligget langt under nivået på den norske CO₂-avgiften. Et hovedproblem er at så stor del av kvotene deles ut gratis.⁵³ Norge la fra starten opp til et

⁵³ *EU Emissions Trading System: failing at the third attempt*, carbontradewatch.org, april 2011

eget kvotesystem som dekket flere sektorer og gasser enn EU la opp til og der det ikke skulle være gratiskvoter. En ønsket derfor ikke å implementere EUs kvotedirektiv. Etter press fra Kommissjonen godtok Norge likevel at EUs kvotedirektiv var EØS-relevant. Kvotesystemet gjør det vanskeligere å målrette klimakutt i Norge. Ikke bare likestilles kvoter/kutt i hele EØS-området, men systemet åpner også for kvotehandel med land utenfor EU. EØS griper dermed inn i den følsomme norske debatten om hvor stor andel av klimatilstandene som skal gjennomføres innenlands. Tilslutningen til EUs kvotehandelssystem begrenser den nasjonale handlefriheten i klimapolitikken. Den kvoteprisen som forventes frem til 2020, vil ikke være høy nok til at den stimulerer til store nok kutt fra norske bedrifter.⁵⁴ De norske energiavgiftene er mye høyere enn EUs minstekrav. CO₂-avgifter brukes også i større grad enn i EU og ligger på et høyere nivå.

19.3 Miljø

19.3.1 Hovedtrekk

Det er omfattende miljøsam arbeid mellom EU og Norge.⁵⁵ Gjennom EØS-avtalen har Norge overtatt det aller meste av EUs miljøpolitikk og miljøregler, og gjennomført dette i norsk rett og praksis. Videre deltar Norge i flere EU-miljøprogrammer, og søker aktivt å medvirke til utformingen av EUs miljøpolitikk. Miljø har gjennom perioden 1992–2011 gradvis blitt en stadig viktigere del av EØS-avtalen, i tråd med utviklingen i EU. Utover EØS-avtalen samarbeider Norge også nært med EU i internasjonalt miljøarbeid. For norsk miljøforvaltning utgjør forholdet til EU en vesentlig del av den løpende arbeidsmengden.

Miljøvern er et bredt felt, og EU/EØS omfatter store deler av dette, men ikke det hele. Tyngden i samarbeidet ligger på forurensning i vid forstand – kontroll med forurensende utslipp, støy, luftkvalitet, vannkvalitet, avfallsbehandling, kontroll med miljøskadelige stoffer, regulering av genmodifiserte produkter, samt klimapolitikk. Videre regulerer EU/EØS en del mer generelle temaer, som krav til miljøkonsekvensutredning

ved større utbygginger og borgernes rett til miljøinformasjon. På alle disse områdene har regelutviklingen i EU påvirket norsk miljøpolitikk og forvaltning.

Klassisk naturvern er i liten grad regulert på felles EU-nivå, og er i hovedsak fortsatt et nasjonalt anliggende, både i EU og Norge. I EU er det imidlertid gitt en del regler om vern og forvaltning av dyre- og planteliv (habitatdirektivet m.m.). Disse reglene er ikke inntatt i EØS-avtalen. Samtidig er det et uttrykt politisk mål at norske myndigheter skal følge opp og være på høyde med EUs miljøpolitikk også på områder som ikke er omfattet av EØS-avtalen.

Miljø har etter hvert utviklet seg til å bli et omfattende rettsområde i EU, og det aller meste anses EØS-relevant. Hvert år inntas det et stort antall EU-rettsaker i EØS-avtalen, som så gjennomføres i norsk rett, i hovedsak på forskriftsnivå. Mens man i Norge har hatt tradisjon for å styre miljøområdet gjennom fullmaktslovgivning og forvaltningsskjønn, er EU-reglene gjerne mer detaljerte og bindende. Slik sett har det foregått en rettsliggjøring på dette feltet, som har gjort regelverket mer firkantet og formalistisk, men også mer presist og forutberegnlig.

Sett i forhold til omfanget av miljøsam arbeidet i EU/EØS, har konfliktnivået i praksis vært lavt. Siden 1994 har Norge overtatt hundrevis av nye EU-rettsaker på miljøområdet, uten å reservere seg mot noen. I all hovedsak har dette hatt enstemmig eller bred politisk støtte, og er gjennomført uten særlig debatt, annet enn i noen få saker. Det har også vært få rettslige tvister. I kontrast til mange andre områder, har det nesten ikke vært EU/EØS-rettslige saker om miljøspørsmål for norske domstoler i de snart atten årene avtalen har fungert, og det er også svært få saker der ESA har funnet grunn til å granske norske myndigheters miljøtiltak. På statsstøtteområdet har ESA vurdert en rekke saker, men i all hovedsak godtatt norske støtteordninger begrunnet i miljøhensyn.

På samme måte som i EU, er det under EØS-avtalen fortsatt et betydelig handlingsrom for nasjonale myndigheter til å føre en nasjonal miljøpolitikk. Det gjelder for det første de miljøområdene som ikke er rettslig regulert i EU/EØS. For det andre er mye av EU/EØS-retten regulert som minimumskrav, som tillater strengere nasjonale standarder. For det tredje kan miljøhensyn også begrunne unntak fra EU/EØS-rettens generelle krav. Skiftende norske regjeringer har i praksis bare i begrenset grad benyttet seg av dette hand-

⁵⁴ Se for eksempel *Environmental performance Reviews, Norway 2011*, OECD mai 2011

⁵⁵ Utvalget har innhentet to eksterne utredninger om dette tema. Se Bugge, H. C. (2011) *EØS-avtalens rolle og betydning på miljøvernområdet*. Europautredningen, rapport nr. 14, og Boasson, E. L. (2011) *Norsk miljøpolitikk og EU – EØS-avtalen som inspirasjonskilde og maktmiddel*, Europautredningen, rapport nr. 19.

lingsrommet til å føre en mer aktiv miljøpolitikk enn EUs felles krav.

Miljø er et av de områdene under EØS der norske myndigheter har en klare uttalt ambisjon om å føre en aktiv (oppstrøms) europapolitikk, og påvirke beslutningsprosessene i EU. Det legges ned betydelige ressurser i dette, med rullerende prioritering av særlig viktige saker. Norge deltar i en lang rekke komiteer og arbeidsgrupper for miljøspørsmål i EU, i EUs miljøbyrå (EEA), i miljøprogrammer m.m. Resultatene av dette er vanskelig å måle, men er nok begrenset til enkeltsaker. Noen generell påvirkning på EUs miljøpolitikk kan Norge neppe sies å ha.

Ved siden av EU-forpliktelsene påvirkes norsk miljørett og -politikk også av internasjonalt miljø-samarbeid og avtaler. I internasjonale miljøforhandlinger fremstår EU i mange sammenhenger som en pådriver, og som Norges nærmeste samarbeidspartner. Mye av miljøretten i EU/EØS er opprinnelig basert på internasjonale traktater. Men når slike forpliktelser inntas i EU-retten, som forordninger og direktiver, gjøres de ofte klarere og mer presise. Videre er kravene til gjennomføring og kontroll langt strengere i EU/EØS enn i vanlig folkerett.

Uavhengig av hvilken tilknytningsform Norge har til EU, er utviklingen i EU viktig for norsk miljø. Mange miljøproblemer er grenseoverskridende og Norge mottar betydelig forurensing utenifra. På flere områder vil EUs interne miljøkrav kunne ha langt større effekt i Norge enn nasjonale tiltak. Slik sett har Norge interesser i miljøutviklingen i EU langt utover EØS-avtalen.

Hvilken betydning EU-tilpasningen gjennom EØS ellers har hatt for utviklingen av norsk miljørett og -politikk i perioden 1992–2011 er (her som ellers) metodisk vanskelig å angi med noen grad av sikkerhet. Hvor viktig har EU/EØS vært sammenlignet med andre faktorer, og med nasjonal og internasjonal utvikling ellers? Hvordan ville utviklingen vært uten EØS-avtalen? Dette er vanskelig å si, og svaret vil også variere på forskjellige felt av miljøpolitikken. Ut fra en gjennomgang av rett og praksis på de enkeltområder som dekkes av den felles EU/EØS-miljøpolitikken er det imidlertid mulig å anslå en del hovedtrekk.

Utvalgets mindretall, Dag Seierstad, er tildels svært uenig i deler av dette delkapitlet om miljø og viser til sine avsluttende merknader i 19.3.6.

19.3.2 Miljøvern som tema da EØS-avtalen ble inngått

Erkjennelsen av at mange miljøproblemer er grenseoverskridende, og bare kan løses gjennom forpliktende internasjonalt samarbeid, er ikke ny i en europeisk sammenheng. Da EØS-avtalen ble forhandlet tidlig på 1990-tallet var miljøvern allerede blitt et viktig politikfelt i EU, og samarbeid om miljøspørsmål hadde siden 1970-tallet utviklet seg i flere andre europeiske fora, blant annet i OECD og FNs økonomiske kommisjon for Europa (ECE). Mellom Norge og EU var imidlertid miljø-samarbeidet svært begrenset før EØS-avtalen. Frihandelsavtalen fra 1973 inneholdt lite om miljø, og det var først gjennom to felles ministermøter på 1980-tallet at det ble lagt opp til et noe mer forpliktende miljø-samarbeid. Samtidig var det fra slutten av 1980-tallet et generelt mål fra Stortingets og regjeringens side å frivillig harmonisere norsk regelverk med EUs regelverk, og det omfattet også miljø.

Miljøvern stod svært høyt på den internasjonale politiske dagsorden ved inngangen til 1990-tallet. Perioden var preget av oppfølgingen av Brundtland-rapporten om bærekraftig utvikling (1987) og Rio-konferansen om miljø og utvikling (1992). EU var også på denne tiden preget av stor aktivitet på miljøområdet.

Miljøvern var generelt et viktig og kontroversielt tema i norsk europadebatt på begynnelsen av 1990-tallet, både om EØS og EU-medlemskap. Miljø kan ikke sies å ha vært blant de motiverende faktorene bak EØS-prosessen, men ble etter hvert et relativt sentralt punkt i forhandlingene. Det hersket stor uenighet om hvorvidt EØS-avtalen ville være positivt eller negativt for Norge sett fra ett miljøvernsynspunkt. Tilhengerne av avtalen trakk særlig frem behovet for internasjonalt samarbeid og mulighetene for norsk innvirkning på den miljøpolitiske utviklingen i Europa. Motstanderne av EØS var på sin side opptatt av begrensningene avtalen ville kunne medføre for norsk miljøpolitikk, og fryktet en svekkelse av norske miljøstandarder som en følge av tilpasning til EUs regler. Motstanderne fremholdt også at de grunnleggende målsetningene ved EU (liberalisering, økonomisk vekst, økt handel, fri bevegelse m.v.) ville medføre negative konsekvenser for miljøet.

Da EØS-avtalen ble forhandlet i 1990–91 var det vedtatt et stort antall miljørettsakter i EU som ble vurdert som relevant for avtalen. De viktigste miljøområdene var den gang avfall, bioteknologi, kommunale avløp, svovelinnhold i fyringsolje, luft-



Figur 19.7 Bærekraftig utvikling

Norges kontakt med EU i miløsaker går langt tilbake. Her møter statsminister Gro Harlem Brundtland presidenten i Kommissjonen Jacques Delors for å presentere Brundtland-rapporten om bærekraftig utvikling.

Foto: Den Europeiske Union.

kvalitet, støy og kjemiske stoffer. Det var i hovedsak enighet om at dette hørte hjemme i EØS-avtalen, men det ble forhandlet omovergangs- og unntaksregler. Norge var opptatt av å kunne beholde strengere miljøregler der man hadde det og dette ble langt på vei oppnådd. Man fikk ikke permanente EØS-unntak, men det ble vedtatt overgangsregler, som gjorde at Norge inntil videre kunne beholde sine standarder. I tiden som fulgte skjørpert EU sine regler på flere områder, slik at forskjellene i stor grad forsvant.

I St.prp. nr. 100 (1991–92) om samtykke til godkjenning av EØS-avtalen er ikke miljøvern omtalt innenfor rammen av de fire friheter, men blant «Andre samfunnspolitiske spørsmål». Det slås her innledningsvis fast at EØS-avtalen vil innebære «at det nå innledes et mer forpliktende miljøvernssamarbeid mellom EFTA-landene og EF». Det pekes på at avtalen får størst betydning når det gjelder forurensning der den får innvirkning «både på regelverk, virkemiddelbruk og for-

valtning». Det pekes videre på at avtalen gir Norge «muligheter til å drøfte miljøproblemer i fora der også økonomiske og handelspolitiske problemstillinger drøftes, og hvor miljøproblemene kan ses i en større sammenheng».

EØS-avtalens artikler 73–75 speiler hovedpunktene i miljøavsnittet i EF-traktaten slik den lød i 1992. Det aller meste av EUs sekunderlovgivning på miljøområdet ble tatt inn i avtalen. Et viktig unntak er EUs regler om naturforvaltning og habitat. Unntaket er ikke begrunnet i proposisjonen eller noe annet sted i de offisielle dokumentene, og begrunnelsen fremstår som uklar.

19.3.3 Hovedtrekk ved utviklingen av miljøpolitikken i EU og EØS 1992–2011

Utviklingen i EU

Siden 1992 er miljøvern blitt et stadig viktigere samarbeidsområde i EU. Miljøvern har fått en

sterkere stilling i EU-traktatene, og det avledete regelverket har vokst og blitt mer omfattende. Utviklingen har ført til en gradvis styrking av den felles miljøpolitikken, og av den vekt miljøhensyn tillegges i forhold til andre hensyn innenfor EU.

EUs kompetanse til å gi miljøregler er blitt gradvis styrket gjennom traktatrevisjonene i Maastricht i 1992, Amsterdam i 1997 og Lisboa i 2007. Utviklingen har gått en vei – mot stadig mer forpliktende felles miljøsamarbeid i EU. Mens det tidligere var krav om enstemmighet blir miljøvernregler i dag vedtatt etter den alminnelige lovgivningsprosedyre som krever enighet mellom Rådet og Europaparlamentet, og som innebærer at Rådet fatter sitt vedtak med kvalifisert flertall. Europaparlamentet har slik blitt en viktig aktør, og en aktiv pådriver for miljøsamarbeidet i EU. Sentrale prinsipper som i traktatene legges til grunn for EUs miljøpolitikk er i dag føre-var-prinsippet og prinsippene om at det skal treffes forebyggende tiltak, at miljøproblemer skal angripes ved kilden og at forurensere skal betale.

Mens de spredte miljøreglene i EU-retten frem til 1990-tallet mest hadde karakter av å være kompensatoriske tiltak for å bøte på negative miljøvirkninger av økt frihandel, har miljø utover på 1990-tallet og særlig det siste tiåret utviklet seg til å bli et selvstendig politikkområde i EU, som gis stor politisk oppmerksomhet og prioritet. Politikken understøttes også i stigende grad av handlingsprogrammer og strategier med klare målsetninger og hvor det inkluderes andre virkemidler ved siden av felles regulering.

Omfanget av EUs lovgivning på miljøområdet har vokst betraktelig i perioden med EØS-avtalen. Det er kommet til nytt – ofte strengere og mer dyptgripende regelverk – innenfor allerede regulerte områder, og miljøpolitikken har utviklet seg til å dekke nye områder. Samtidig som den interne miljøpolitikken er styrket, har EU også blitt en stadig viktigere aktør og pådriver i internasjonale miljøforhandlinger.

Utviklingen i EØS

Utviklingen på miljøområdet i EU er reflektert i EØS. Med unntak av naturvern (habitatdirektivet, Natura 2000 m.m.) har så godt som alle EU-rettsaktene på miljøområdet blitt ansett som EØS-relevante. EØS-avtalen har dermed utviklet seg i pakt med den underliggende EU-retten. EØS-avtalens hoveddel har derimot ikke endret seg i takt med traktatrevisjonene i EU. Det betyr at den formelle avstanden mellom EU-traktatene og EØS-avtalens hoveddel også på dette feltet er blitt

større. Dette har imidlertid ikke medført noen praktiske problemer, siden man uansett overtar alle de nye relevante rettsaktene.

Det er vanskelig å angi eksakt hvor mange miljørettsakter som finnes i EØS-avtalen, siden miljørelevante rettsakter er tatt inn i ulike steder i avtalen. Vedlegg XX om miljø inneholder kun miljøregler. Dertil kommer en rekke rettsakter knyttet til produktkrav, tekniske standarder m.v. i Vedlegg II, samt i protokoll 12 som inneholder avtaler med tredjeland vedrørende gjensidig godkjenning av produktmerking. I tillegg er samarbeid knyttet til miljøprogrammer miljørelaterte byråer m.m. nedfelt i protokoll 31.

Det er anslått at EØS-avtalen ved inngåelsen i 1992 inneholdt ca. 200 miljørettsakter, hvorav 53 var inntatt i Vedlegg XX. Bare i dette vedlegget er det så senere gjennom perioden 1992–2011 tatt inn ytterligere 250 rettsakter – som gir et brutto tall på 303 rettsakter i dette vedlegget. Ser man bort fra rettsakter som er opphevet eller utløpt, var nettotallet 202 rettsakter i vedlegg XX i januar 2011 – eller med andre ord en firedobling av det opprinnelige antallet. Utviklingen for miljørelevante rettsakter i vedlegg II har antakelig vært omtrent tilsvarende. Selv om man skal være varsom med å utlede for mye av denne typen tall, gir det en indikasjon på veksten av miljøreguleringen i EU/EØS i perioden.

Rettsaktene på miljøområdet er av meget forskjellige karakter – fra nye direktiver og forordninger av stor generell betydning til mindre endringer og tilføyelser. De viktigste rettsaktene er blitt lagt frem for Stortingets europautvalg, og de aller viktigste er også særskilt godkjent av Stortinget i plenum etter Grunnlovens § 26 annet ledd. Så langt er det innhentet samtykke fra Stortinget til totalt ti miljørelaterte rettsakter.⁵⁶

Svært få av de nye miljørettsaktene har vært politisk kontroversielle i Norge. De fleste har blitt godtatt av Stortinget uten særlig debatt og i de aller fleste tilfelle enstemmig vedtatt. Det har vært en viss diskusjon om anvendelse av reservasjonsretten i et fåtall saker. Særlig gjelder dette miljømerkeforordningen og emballasjedirektivet, begge i stortingsssesjonen 1996–1996. Det har også vært tilløp til diskusjon om norsk reservasjon i en del andre saker som kan legges inn under miljø, blant annet planteverndirektivet, patentdirektivet, matsminkedirektivene og barne-

⁵⁶ Dette omfatter ikke klimarelaterte rettsakter og en del rettsakter på transportområdet som også har ivaretar miljøhensyn. Listen over samtykke fra Stortinget etter grl § 26 annet ledd finnes i utredningens vedlegg.

mattdirektivet. I de tre sistnevnte sakene var det dissens i innstillingen.

I enkelte saker har det vært diskutert i EFTA om nye EU-rettsakter av betydning for miljøet har vært «EØS-relevante» eller ikke. På noen felt kan det her være en viss gråsoner. Hovedbildet synes imidlertid å være at man i alle disse sakene (om enn noen ganger etter nøling) har konkludert med at rettsaktene var relevante. Slik sett har det her vært en viss utvidelse av EØS-avtalens dekningsområde gjennom praksis.

En del miljørettsakter har likevel blitt liggende lenge i EFTA- og EØS-prosessene, slik at de først har blitt inntatt i avtalen og gjennomført i Norge lenge etter EU. Det gjelder også til dels sentrale direktiver. Det kan være ulike grunner til slike forsinkelser, og noen ganger har nok årsaken primært vært å finne hos Norges to EFTA-partnere.

Gjennomføringen av EU-miljøreglene i norsk rett

Gjennomføringen har også i all hovedsak vært lojal og effektiv. EØS-rettsaktene har ført til noen lovendringer, men de aller fleste endringene har blitt gjennomført som forskrifter. Noen av disse er til dels meget omfattende, der det mest ekstreme eksempelet er REACH-forskriften, som omhandler kjemikalier, og som er på omkring 1000 sider.

Retts teknisk er det en noe annen tilnærming i EU/EØS enn i tradisjonell norsk miljørett. I Norge har det vært en utpreget tradisjon for fullmaktslovgivning på miljøområdet. Sentrale regler er ofte ganske åpent formulerte hjemmelsbestemmelser, som gir forvaltningen stor grad av fritt skjønn i anvendelsen. Hvor strengt eller mindre strengt bestemmelsen praktiseres, vil kunne variere og er i siste hånd et politisk og ikke et rettslig spørsmål. Regler med stort rom for skjønn er mulig i et lite land med relativ homogen retts- og forvaltningskultur.

EU-retten er gjennomgående mer presis, blant annet for å sikre tilnærmet likeartet gjennomføring i medlemslandene. Dette kan i seg selv beskrives som at EU-retten er «strengere». Litt forenklet sagt møter norske «kan-regler» europeiske «skal-regler», EU reglene gir derfor forvaltningen langt mindre rom for skjønn – om noe i det hele tatt. Norske miljøvernmyndigheter så nok ikke denne grunnleggende forskjellen helt klart da EØS-avtalen ble inngått. At man hadde regler som kunne praktiseres i samsvar med de gjeldende EU-reglene, ble til dels fremstilt som om norske regler var i samsvar med disse reglene.

EU/EØS-reglene er altså gjennomgående mer detaljerte og presise enn norsk miljølovgivning,

og de krever både at de nasjonale reglene har samme presisjonsnivå, og at det kommer klart til uttrykk. Derfor er de norske bestemmelsene i lov og forskrift som nå gjennomfører EU/EØS-reglene gjennomgående klarere og mer detaljerte enn interne regler. Slik sett har EØS-avtalen medført en betydelig grad av «rettsliggjøring» av miljøpolitikken. En ulempe med dette er at reglene blir mer firkantede og formalistiske. En fordel er at det sikrer større forutberegnelighet og rettsikkerhet for de berørte aktørene, og motvirker administrativ vilkårlighet og forskjellsbehandling.

Det er ikke bare i form av detaljerte regler at EUs miljøpolitikk har virkning i Norge. Det er også et innslag av frivillig tilpasning i Norge. For eksempel het det i Soria Moria-erklæringen at regjeringen vil følge opp gode miljøinitiativer fra EU, og ta i bruk det beste i EUs miljølovgivning, også der dette ikke er omfattet av EØS. Også innenfor naturvern har norske myndigheter sett til EU for inspirasjon, bl.a. i forarbeidene til den nye norske loven om naturmangfold.⁵⁷

Norsk miljøforvaltnings arbeid opp mot EU

Miljøvernrådet er et område hvor norske myndigheter har hatt store ambisjoner om å føre en aktiv europapolitikk, og hvor det legges ned betydelige resurser i dette. Hensikten med politikken er ifølge Miljøverndepartementets strategiske handlingsplan for EØS-arbeidet «å medvirke til en god samlet miljøpolitikk i Europa, og til at EU fortsetter som en pådriver i utviklingen av internasjonal miljøpolitikk».⁵⁸

Ambisjonen om å påvirke EUs miljøpolitikk krever hard prioritering fra norsk side. I handlingsplanen for 2011 har Miljøverndepartementet (MD) trukket frem to særlig viktige saker. Den ene er EUs klimapolitikk, den andre EUs naturmangfoldspolitik, hvilket kan fremstå som noe underlig, siden dette ikke er omfattet av EØS-avtalen. De to områdene går igjen i UD's arbeidsprogram for EU/EØS-saker for 2011/2012, der det i tillegg fremheves tre andre områder som for tiden prioriteres fra norsk side. Dette er EUs strategi for bærekraftig utvikling, kjemikaliepolitikken og det europeiske jordobservasjonssystemet.

Det er ikke gjort noen formelle evalueringer av det norske påvirkningsarbeidet, og det er van-

⁵⁷ Se Bugge, H. C. (2011) *EØS-avtalens rolle og betydning på miljøvernrådet*. Europautredningen, rapport nr. 14.

⁵⁸ Se bl.a. handlingsplanen *Påvirkningsarbeidet overfor EU – Miljøverndepartementets strategi 2011*, som er et dokument som årlig revideres.

skelig å bedømme hvorvidt man har klart å påvirke utviklingen av EUs miljøpolitikk i tråd med norske posisjoner. Det som imidlertid er sikkert er at dette for en ikke-medlem er svært krevende, fordrer en tidlig innsats, sterke faglige argumenter og ikke minst likesinnede alliansepartnere blant EUs medlemsland og i EUs institusjoner.

Deltakelsen i Kommisjonens ekspertgrupper og komiteer anses som den viktigste kanalen for Norge til å påvirke utformingen av EUs miljøregelverk. Disse forvalter og utfyller eksisterende regelverk og forbereder nytt. Representanter fra MD og underliggende etater, særlig fra Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif) og Direktoratet for naturforvaltning (DN), involvert i mellom 80 – 100 slike grupper. I tillegg har Norge for tiden en nasjonal ekspert i maritim enhet i Kommisjonens generaldirektorat for miljø. På sikt ønsker miljødepartementet seg ytterligere to nasjonale eksperter innenfor prioriterte områder.

Den norske miljøforvaltningens arbeid overfor EU koordineres av MD som har to miljøråder stasjonert ved den norske delegasjonen i Brussel. Departementet har også en hospitant hos det svenske miljødepartementet som følger utviklingen i EUs miljøpolitikk fra Stockholm. Dette er det eneste feltet hvor Norge har en slik hospitantordning, og det er illustrerende for den norske miljøforvaltningens vektlegging av EU/EØS-arbeidet.

Norge deltar på tilnærmet lik linje med EUs medlemsland i Det europeiske miljøbyrå (EEA), som ligger i København. Norge er representert i byråets administrative styre, uten stemmerett, men med forslags- og talerett. Miljøbyrået driver et omfattende arbeid med dokumentasjon og informasjon om miljøforholdene i EU. Byrået har ingen lovgivnings- eller forvaltningsfunksjon, men spiller en viktig rolle som informasjonskilde for alle som er med på å utforme, vedta, iverksette og evaluere miljøpolitikk, samt for det brede publikum. En viktig del av byråets arbeid foregår gjennom nettverket EIONET som består av om lag 1000 eksperter i de forskjellige land. Klima- og forurensningsdirektoratet er nasjonalt knutepunkt for EIONET i Norge og koordinerer arbeidet til 40 norske eksperter. Direktørene for Klif og DN deltar i tillegg i et uformelt forum for kontakt mellom ledere av nasjonale miljødirektorater og lignende institusjoner i Europa.

Norske myndigheter deltar også i Det europeiske kjemikaliebyrået (ECHA) som arbeider for å bedre beskyttelsen av helse og miljø ved å få bedre kontroll med produksjon, import, bruk og

utslipp av kjemikalier. Norge er med i byråets styre og deltar i tillegg i forskjellige tilknyttede ekspertgrupper og nettverk.

Utfordringer ved utviklingen i EU (bredere programmer og pakker, m.m.)

Flere utviklingstrekk ved miljør Samarbeidet i EU skaper utfordringer for Norge. Et viktig eksempel er EUs stadig bredere og mer systematiske tilnærming til miljøsaker. Denne trenden avspeiler seg i sekundærlovgivningen hvor spesifikke direktiver gjerne erstattes av mer overgripende, «integrerte» regelverk med vekt på prinsipper og forvaltningssystemer. Eksempler finnes innenfor områdene vannforvaltning, forvaltning av det marine miljø, avfall, kjemikalieområdet og klima- og energipolitikken. Det nye regelverket kommer gjerne i form av større sektorovergripende lovgivningspakker og rammedirektiver. Sammen med den økte kompleksiteten, og i mange tilfeller økte hastigheten, i EUs beslutningsprosesser gjør dette det stadig mer krevende å avklare EØS-relevans og samordne norske posisjoner på et tidlig tidspunkt.

Miljøpolitikken i EU har på flere måter endret karakter i de senere år. Mens arbeidet tidligere gjerne ble ansett som avsluttet ved vedtakelsen av et direktiv, søker man i dag kontinuerlig etter forbedringer og nye grep. Miljøarbeidet preges slik av mer uavbrutte prosesser og løpende arbeid med videreutvikling og gjennomføring av regelverk. Dette er en særlig utfordring for Norge ettersom gjennomføringen av regelverket i norsk lov skjer på et tidspunkt da utviklingen i EU kan ha kommet vesentlig lenger.

Samtidig ser man en klar tendens i retning av mer overnasjonalitet i EUs miljøarbeid, særlig ved at Kommisjonen og EU-byråer tillegges viktige forvaltningsmessige funksjoner i oppfølging, gjennomføring og kontroll av regelverk og handlingsplaner.

Samarbeid mellom EU og Norge i internasjonale miljøforhandlinger

EU har etter hvert blitt en aktiv pådriver i det internasjonale miljøarbeidet. På flere områder går EU i bresjen for å innføre strengere globale regler, blant annet ved å selv innføre strengere regler enn de som gjelder internasjonalt. Samtidig kan man se en generell tendens til at EU overtar initiativ og oppgaver fra organer under internasjonale konvensjoner.

Utviklingen i EUs rolle i internasjonal miljøpolitikk har ført til at EU i mange saker fremstår som Norges nærmeste allierte blant de større aktørene. Fra norsk side er man opptatt av å følge med på EUs internasjonale miljøarbeid, og fra EUs side oppfattes Norge i stor grad som en «like minded» samarbeidspartner. På de fleste områdene arbeider Norge sammen med EU, på noen områder har Norge gått lengre (kvikksølv).

EUs medlemsland opptrer i økende grad samlet i internasjonale miljøforhandlinger, ikke minst innenfor klimapolitikken. Norge står fritt i internasjonale miljøforhandlinger der EUs medlemsland opptrer som en enhetlig aktør. Det er vanskelig å vurdere om Norge kan få størst gjennomslag ved å slutte seg til EU (og forsøke å påvirke) eller ved å opptre alene.

Norske miljøorganisasjoner og EU/EØS

Mens miljøorganisasjonene i Norge ofte har spilt en aktiv og fremtredende rolle i norsk miljødebatt, der det påfallende at de fleste av dem har vært lite opptatt av EU/EØS. Unntaket er Bellona, som i stor grad er blitt en organisasjon som arbeider på europeisk nivå, direkte opp mot EU. De andre norske miljøorganisasjonene fremhever ressursmangel som en av årsakene til at man ikke har prioritert EØS og EU.

Betydningen for miljøet i Norge av EUs interne miljøkrav

Uavhengig av hvilken tilknytningsform Norge har til EUs miljøpolitikk, har Norge sterke interesser i hvordan den utvikler seg. Dette er understreket i regjeringens utenriksmelding fra 2009:

«Fordi miljøproblemene er grenseoverskridende, har EUs interne miljøkrav ofte langt større direkte effekt i Norge enn nasjonale tiltak. Et offensivt EU med gjennomslag i regionale og globale miljøfora har større påvirkning på Norges samlede miljøtilstand enn rent norske tiltak. Eksempelvis mottar Norge mer enn 90 prosent av sur nedbør og mer enn 90 prosent av en del farlige tungmetaller og kjemikalier som kvikksølv og bromerte flammehemmere via langtransportert forurensning. Norges motivasjon for aktiv deltakelse i utformingen av EUs politikk strekker seg derfor langt utover hva vi får gjennom EØS-avtalen som nasjonale forpliktelser.»⁵⁹

⁵⁹ St.meld. nr. 15 (2008–2009) *Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*, s. 143.

19.3.4 Nærmere om EØS-avtalens betydning for norsk miljøpolitikk på viktige områder

Miljø er et stort og sammensatt område, som dekker mange felt. På noen har EU-regelverket hatt betydning for norsk politikk og praksis, på andre ikke. Det følgende er en kortfattet gjennomgang av de feltene der EU-regelverket har hatt klare betydning for utviklingen av norsk miljøpolitikk.⁶⁰ Dette omfatter: miljøkonsekvensutredninger, miljøinformasjon, langtransportert luftforurensning, lokal luftkvalitet, støy, utslipp fra industri, vannkvalitet og vannforvaltning, forurensning fra skipsfart og forvaltning av det marine miljø, helse- og miljøfarlige kjemikalier (REACH), avfall og genmodifiserte organismer.

Regler om miljøkonsekvensutredning

EU var tidligere ute enn Norge med å innføre et generelt krav om utredninger av miljøkonsekvenser som grunnlag for tillatelse til tiltak som kan medføre miljøskader. Da EUs miljøkonsekvensdirektiv fra 1985 ble inntatt i EØS i 1992, mente norske myndigheter først at dette var ivaretatt gjennom den norske plan- og bygningsloven. Allerede i 1995 måtte imidlertid Norge skjerpe og presisere de norske bestemmelsene i tråd med direktivet. Blant annet innebar direktivet en plikt til alltid å gjennomføre konsekvensutredning for et en rekke opplistede tiltak, mens de norske reglene ga myndighetene et større rom for å bruke skjønn.

Miljøkonsekvensdirektivet er et minimumsdirektiv, og Norge har etter hvert innført noe mer omfattende og strengere regler på enkelte punkter enn det som kreves etter direktivet, samtidig som senere revisjoner av direktivet er fulgt opp. I 2001 innførte EU et eget direktiv om miljøkonsekvensutredning av planer og programmer. Dette var ikke et krav etter norsk lov og man måtte derfor igjen bygge ut og skjerpe det norske regelverket.

ESA gjennomførte i 2010 en konformitetsvurdering av Norges gjennomføring av de to miljøkonsekvensutredningsdirektivene og identifiserte flere brister og uklarheter. Miljøverndepartementet foretar for tiden en nærmere vurdering

⁶⁰ Gjennomgangen er basert på den utredning Utvalget har innhentet fra professor Hans Christian Bugge, og som redegjør grundigere for betydningen av EU/EØS på hvert av disse feltene. Se Bugge, H. C. (2011) *EØS-avtalens rolle og betydning på miljøvernområdet*, Europautredningen, rapport nr. 14.

av det norske regelverket og det er sannsynlig at det norske regelverket igjen vil bli skjerpet på flere punkter.

Rett til miljøinformasjon

I 1990 vedtok EU et direktiv som gir borgerne krav på miljøinformasjon fra nasjonale myndigheter. Da dette ble inntatt i EØS-avtalen i 1992, antok norske myndigheter at kravet var dekket gjennom den alminnelige offentlighetsloven. Etter hvert måtte man imidlertid konstatere at direktivet inneholdt krav som gikk lengre enn norsk rett.

I 1998 ble det inngått en bredere internasjonal traktat om rett til miljøinformasjon (Århus-traktaten). Denne la grunnlaget for en revisjon av EU-direktivet i 2001, og for en omfattende norsk lovutredning, som resulterte i en egen miljøinformasjonslov av 2003. Den norske loven er i samsvar med EU-direktivets minimumsbestemmelser, og går samtidig betydelig lengre ved at den gir borgeren rett til miljøinformasjon fra private virksomheter og ikke bare fra offentlige organer.

Langtransporterte luftforurensninger

I 1979 inngikk en rekke europeiske stater en konvensjon om langtransporterte grenseoverskridende luftforurensninger, under FNs økonomiske kommisjon for Europa (ECE). Fire protokoller, som retter seg mot miljøproblemene forsurening, overgjødning og bakkenært ozon er i dag i kraft under konvensjonen. EU og Norge er part i alle disse. Det har gradvis blitt innført strengere krav gjennom nye eller skjerpede protokoller og den siste i rekken er Gøteborgprotokollen fra 1999 som regulerer partenes årlige utslipp av svoveldioksid, nitrogenoksider, ammoniakk og flyktige organiske forbindelser.

EØS-medlemskapet har her hatt begrenset betydning for Norge. EU vedtok i 2001 et direktiv om nasjonale utslippstak som stort sett var i overensstemmelse med protokollen, men som inneholdt noe strengere forpliktelser for noen av EUs medlemsstater enn det de påtok seg i Gøteborgprotokollen. Regjeringen fattet prinsipielt vedtak om innlemmelse av direktivet i 2009, men av tekniske og formelle grunner er dette ennå ikke gjennomført. Norge imidlertid i hovedsak allerede har oppfylt de forpliktelser som følger av direktivet.

Lokal luftkvalitet

I EU arbeides det mye med å forbedre luftkvaliteten i europeiske byer, som fortsatt er et betydelig

problem. Direktivet om lokal luftkvalitet, som ble innlemmet i EØS-avtalen i 1992, representerte en skjerping av norsk forurensningsrett, siden det på dette tidspunkt ikke eksisterte tilsvarende bindende regler i Norge. EU-regelverket på feltet er senere skjerpet, senest ved et rammedirektiv for luftkvalitet vedtatt i 2004. Direktivet er gjennomført i norsk rett gjennom Forurensningsforskriftens kapittel 7, som nå omfatter svevestøv, nitrogenoksider, svoveldioksid, bly, benzen, karbonmonoksid, arsen, kadmium, nikkel, benzopyren og kvikksølv.

Utviklingen i EU på dette området har bidratt til et høyere ambisjonsnivå i Norge, ved fastsettelse av nye nasjonale mål for luftkvalitet. Som en følge av arbeidet i EU har området også fått økt oppmerksomhet i Norge og norske myndigheter deltar i dag i EU-programmet Clean Air for Europe (CAFE) som har som mål å redusere luftforurensning og forurensningens virkning på helse og miljø.

Støy

Støy er et betydelig helse- og samfunnsproblem i Europa, og også i Norge. Systematisk arbeid med støy har pågått i Norge siden 1970-tallet, men resultatene har hittil vært relativt beskjedne. EU har også arbeidet med støyproblemer i mange år og vedtatt flere direktiver som tar sikte på å begrense støy fra ulike kilder: kjøretøy, motorsykler, bildekk, fly og flyplasser, tog, samt for en rekke typer maskiner til utendørs bruk. EU har også et generelt direktiv om utendørs støy fra 2002, som blant annet innebærer at medlemslandene må utarbeide støykart og handlingsplaner for å redusere støy. Samtlige av disse direktivene er gjennomført i norsk rett, og de har på flere områder bidratt positivt, særlig med hensyn til støyovervåkning. I de norske handlingsplanene mot støy vurderes direktivene imidlertid som relativt lite ambisiøse.

Norske luftfartsmyndigheter har ønsket å innføre strengere regler for støy fra flyplassoperasjoner enn det EU-regelverket gir adgang til. Når det gjelder støy fra produkter vil Norge som hovedregel ikke kunne ensidig innføre strengere krav, da det her er snakk om totalharmonisering.

Ved siden av EØS-reguleringen deltar Norge aktivt i kompetanseutviklingen og det faglige samarbeidet om støyspørsmål i EU. Sett under ett kan det antas at EØS-avtalen har hatt en positiv – om enn begrenset – betydning for arbeidet med støyproblemet i Norge.

Forurensende utslipp fra industri

Noen år etter at EØS-avtalen ble inngått, vedtok EU i 1996 et direktiv om forebygging og kontroll med forurensende utslipp fra industri. Det såkalte IPPC-direktivet krever at utslipp fra de fleste former for forurensende industri skal reguleres gjennom et system av tillatelser. Norge innførte et slikt system med forurensningsloven av 1981. I tillegg til kravet til selve systemet, setter IPPC-direktivet også innholdsmessige krav til tillatelsene. Tillatelsene skal gis basert på prinsippet om beste tilgjengelige teknikker, hvor blant annet faktorer som føre-var-prinsippet og prinsippet om forebygging inngår i vurderingen.

Direktivet ble innlemmet i EØS-avtalen i 1998 og virket skjerpene på norsk praksis ved at forurensningsmyndighetenes skjønnsfrihet ble noe innskrenket ved avgjørelse av søknader om utslippstillatelse. IPPC-direktivet illustrerer en generell problemstilling i forholdet mellom norsk miljøpolitikk og EUs regelverk. Mens forurensningsloven gir myndighetene *adgang* til å pålegge bedrifter å innføre det som anses for beste tilgjengelige teknikker for vedkommende produksjon, stiller EU-regelverket *krav* om at disse innføres.

IPPC-direktivet er i ferd med å bli erstattet av et nytt direktiv fra 2010 som kobler det sammen med seks andre direktiver vedrørende utslipp fra industri. Gjennomføringen av det nye direktivet vil innebære ytterligere noe strengere krav til utslipp fra industrivirksomhet, plikt til å skjerpe utslippskrav i takt med ny teknologi m.m.

Vannkvalitet og vannforvaltning

På dette feltet har det regionale samarbeidet stor betydning og samarbeidet har pågått over lang tid. Mye av utviklingen har foregått innenfor rammen av OSPAR-konvensjonen (1992) om vern av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhav. Ettersom både Norge og EU var parter til konvensjonen, spilte EU/ EØS lenge en begrenset rolle. Et direktiv om utslipp av farlige stoffer til vann fra 1976 og et direktiv om rensing av kommunalt avløpsvann fra 1991 har imidlertid blitt gjennomført i norsk lov. Siden vedtagelsen av Rammedirektivet for vannforvaltning i 2000 har EU vært den drivende kraft i arbeidet med å forbedre vannkvaliteten i Europa. Vannrammedirektivet er innført i norsk rett gjennom en egen forskrift. I alt 19 vannrelaterte EU-direktiver og forordninger er lagt inn under dette direktivet, hvis hovedformål er å beskytte og forbedre tilstanden i ferskvann, grunnvann og kystnære områder i Europa. Direk-

tivet legger opp til en samordnet vannforvaltning som skal fremme bærekraftig bruk av vann basert på langsiktig beskyttelse av tilgjengelige vannressurser.

Gjennomføringen av vannrammedirektivet stiller helt nye krav til forvaltningen av norske vannressurser, både hva gjelder kunnskap, prosesser, beslutningsverktøy og kvalitative krav. To sentrale trekk ved regelverket utpeker seg: For det første organisering i vannregioner med vannregionmyndighet svarende til nedbørfelt, som bare delvis svarer til våre administrative inndelinger. For det andre en økosystembasert tilnærming gjennom bruk av miljøkvalitetsnormer som styrende virkemiddel. Norge er fortsatt i en tidlig fase av gjennomføringen, men det kan allerede slås fast at direktivet vil få stor betydning for vannressursforvaltningen i Norge. Direktivet vil bidra til at vannkvaliteten, herunder det biologiske mangfoldet, i vassdrag og kystvann vernes og forbedres kvalitativt bedre enn det som ellers ville vært en sannsynlig utvikling.

Når det gjelder drikkevann har man siden 1970-tallet både i Norge og i EF hatt regelverk med kvalitetskrav, som har vært tilnærmet like. Ettersom gjennomføringen av EUs direktiver om drikkevann (senest av 1998) har gjort enkelte av kvalitetskravene til drikkevann mer rettslig bindende, er det likevel dekning for å si at EØS-avtalen har bidratt til å heve drikkevannskvaliteten i Norge. EØS-regelverket har dermed bidratt til en mer effektiv gjennomføring av norske regler.

Forurensing fra skipsfart og forvaltning av det marine miljø

Det internasjonale samarbeidet på dette feltet har foregått innenfor rammene av flere store og viktige konvensjoner om forurensning fra skip og oljesølsansvar. OSPAR-konvensjonen og arbeidet i Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen IMO har vært spesielt viktig. EU har opp gjennom årene også vedtatt en rekke regler som har stor betydning når det gjelder skipsforurensning og generell sikkerhet i skipsfarten.⁶¹ Feltet fikk ny aktualitet etter de store skipsulykkene med omfattende oljesøl utenfor Europas vestkyst (Erika, Prestige) på slutten av 1990-tallet, og det er siden vedtatt flere lovgivningspakker og etablert et europeisk byrå for sjøsikkerhet (EMSA) med sete i Lisboa.

Det kan være vanskelig å bedømme hvilken betydning EU og EØS-avtalen har hatt for Norge

⁶¹ Se omtalen av skipsfart under kapittel 20.2 om samferdsel.

på dette området ettersom EUs arbeid og IMO-samarbeidet virker sammen. Mye av EUs regelverk har til hensikt å sikre en uniform gjennomføring av IMO-regler i EUs medlemsland og man ville altså hatt stort sett de samme regler også uten EØS-medlemskapet. Men det er også eksempler på at EU-reglene går videre, er strengere og mer presise enn IMO-reglene. Dette ser man blant annet i kravene til europeiske havneanlegg om mottakskapasitet for avfall fra skip, og når det gjelder kvalitetskrav og kontroll av europeiske klasseselskaper. EU spiller også en aktiv og viktig rolle i det internasjonale arbeidet med skipssikkerhet og miljø, til dels som pådriver for strengere regler og raskere gjennomføring innenfor rammen av IMO-regelverket. Et eksempel er arbeidet for en raskere avvikling av tankere med enkelt skrog. EUs rolle har dermed også stor betydning for Norge. EØS-medlemskapet gjør at vi kan være med i diskusjoner om slike viktige spørsmål på ekspertnivå, og vi blir ofte tatt med på råd i skipsfartssaker.

I de senere år har EU etablert et formelt grunnlag for en mer omfattende og helhetlig politikk for forvaltning av havmiljøet, særlig gjennom Rammedirektivet for havmiljøpolitikk fra 2008. Direktivet trekker opp rammene for arbeidet med å hindre forurensning, forvaltning av fiskeressursene og bevaring av det biologiske mangfold i havet. Her finner man mye av den samme tankegang som i de norske forvaltningsplanene for Barentshavet og Nordsjøen, og det har vært hevdet at disse har inspirert og delvis tjent som modell for EUs havmiljøstrategi. Denne strategien og oppfølgingen av den er av stor betydning for miljøstatusen i norske farvann, og dermed også for Norge. Direktivet er betegnet som EØS-relevant, men er ennå ikke inntatt i avtalen.

Helse- og miljøfarlige kjemikalier (REACH)

Norge har felles regelverk med EU på hele kjemikalieområdet, med et lite unntak for plantevernmidler, der Norge har kunnet beholde et eget og mer restriktivt regelverk. EU-regelverket innebærer i all hovedsak totalharmonisering, og har dermed stor betydning for bruken av farlige kjemikalier i Norge. En overveiende andel av dagens kjemikalieregulering i Norge er en gjennomføring av EØS-regulering. Norge har i mange år hatt kjemikaliekontroll som et prioritert område og hadde til dels strengere regler enn EU da EØS-avtalen ble inngått. På områdene der Norge hadde strengere regler enn EU ble det innvilget overgangsordninger. Disse er senere blitt reforhandlet og videre-

ført for de områdene der EU i mellomtiden ikke var kommet opp på norsk nivå.

Kontroll med helse- og miljøfarlige kjemikalier har vært et sentralt satsningsområde innefor EUs miljøarbeid siden EØS-avtalen ble inngått. Det viktigste resultatet av dette arbeidet er REACH-forordningen om registrering, vurdering, godkjenning og restriksjoner av kjemikalier, som ble vedtatt i 2006. REACH-forordningen er gjennomført i norsk rett ved inkorporasjon.

REACH ivaretar i langt større grad hensynet til beskyttelse av helse og miljø enn det tidligere kjemikalieregulering og innebærer klart skjerpede krav til testing og dokumentasjon av de fleste kjemiske stoffer som finnes på markedet. Regelverket vil generelt pålegge industrien et større ansvar for risikovurdering og risikohåndtering av kjemikaliene enn det som gjaldt tidligere. Virksomheter som produserer eller importerer farlige kjemikalier vil under REACH måtte registrere disse ved det nyopprettede europeiske kjemikaliebyrået (ECHA) i Helsinki for å få tilgang til EU/EØS-markedet. Bruk av de farligste kjemikaliene underlegges strenge krav til godkjenning og varige forbud mot de farligste stoffene kan iverksettes. Norge er med i ECHA på linje med EUs medlemsland. Byrået spiller en sentral rolle i REACH-systemet, og vil ved siden av registrering og godkjenning, danne utgangspunkt for en omfattende kunnskapsutvikling og utveksling.

REACH-forordningen erstattet et tidligere nokså uoversiktlig sett med regler som gjorde det vanskelig å skaffe informasjon om forskjellige kjemikaliers skadevirkninger, og som innebar langsomme og kompliserte prosesser for registrering og vurdering som svekket europeisk konkurransekraft.

Arbeidet med REACH pågikk over 8 år, og var preget av mange motstridende interesser. Resultatet måtte nødvendigvis innebære kompromisser. Sentrale stridspunkter i forhandlingene var hvilke kjemikalier som skal omfattes og for hvilke typer kjemikalier det skal stilles krav om tryggere alternativer dersom slike eksisterer (substitusjonsplikt). I det endelige vedtaket er det bestemt at omkring 30 000 kjemikalier skal registreres innenfor en periode på 11 år. Substitusjonsplikten er begrenset til tungt nedbrytbare og bioakkumulerende kjemikalier, og omfatter ikke kreftfremkallende, hormonforstyrrende eller mutagene stoffer.

Norge deltok aktivt i prosessene, og søkte i samarbeid med de andre nordiske land å gjøre regelverket så ambisiøst som mulig. Norges prinsipale posisjoner ble ikke fullt ut tilfredsstillende i slutt-

resultatet, og det er blitt hevdet at regelverket reduserer Norges beskyttelsesnivå. Andre har påpekt at betydningen i Norge av vårt eget system er liten i forhold til hva som skjer på feltet utenfor Norge. Som verdens mest avanserte system for kontroll med kjemikalier var REACH et kraftig løft for kjemikaliekontrollen i Europa og internasjonalt, noe som også er i Norges interesse. Det fremstår som lite sannsynlig at Norge – dersom man ikke hadde hatt EØS-avtalen – i det lange løp ville ha kunnet opprettholde et strengere nasjonalt system for kontroll med kjemikalier enn ellers i Europa.

Statens forurensingstilsyns (nå Klif) utredning om konsekvenser ved innføringen av REACH i Norge konkluderte med at:

«REACH vil føre til en stor netto gevinst når det gjelder tilgang på informasjon om helse- og miljøeffektene av stoffene som er på markedet siden mange flere stoffer og betydelige større mengder totalt sett vil omfattes av REACH sett i forhold til kravene i dagens kjemikalierregelverk. Økt informasjon om stoffenes helse- og miljøeffekter vil gi bedre grunnlag for klassifisering og advarselsmerking av kjemikalierne og vil bidra til reduserte helse- og miljøskader. Godkjenning (autorisasjon) av de farligste kjemikalierne vil føre til begrensning i bruk og utslipp av disse stoffene og dermed reduserte skader på naturen og økosystemene. Den økte informasjonen vil videre komme til nytte ved nasjonale oppgaver som for eksempel tillatelser til utslipp etter forurensningsloven, prioritering av stoffer til overvåkningsprogrammer, det nasjonale arbeidet med prioriterte miljøgifter, samt tiltak i forhold til grunnforurensning og avfallshåndtering. Dette vil redusere omfanget av skader på naturen og økosystemer og redusere behovet for oppryddingsaksjoner i fremtiden.»⁶²

Det videre arbeid i Norge med kontroll med kjemiske stoffer har nylig vært gjenstand for en grundig offentlig utredning: NOU 2010:9 «*Et Norge uten miljøgifter*», avgitt i november 2010. Her pekes det på en del nye trender i EUs kjemikalierregelverk. Blant annet at vises det til at direktiver erstattes av forordninger for å sikre en totalharmonisering i medlemsstatene, og at produsenter, importører og distributører får ansvar for å følge opp regelverkets bestemmelser, mens med-

lemsstatene får en kontroll- og håndhevelsesfunksjon.

Selv om EØS-reglene på dette området i det store og hele nok har representert en miljømessig forbedring, er det klart at EØS-medlemskapet også vil kunne medføre formelle og reelle begrensninger på Norges adgang til å regulere kjemiske stoffer og produkter. Et nylig eksempel er forslaget fra 2008 om å innføre et nasjonalt forbud mot miljøgifter i forbrukerprodukter. Dette møtte motstand fra ESA som mente at et nasjonalt forbud ville utgjøre en ulovlig handelsrestriksjon. Et revurdert norsk forslag fra 2010 om et vesentlig mindre omfattende forbud er for tiden til behandling hos ESA.

Hva gjelder gruppen av kjemiske stoffer kalt biocider reguleres disse i Norge fullt ut gjennom Biociddirektivet fra 1998, som ble en del av EØS-avtalen i 2003. Biocider og biocidprodukter brukes til å bekjempe uønskete organismer og har gjennomgående svært betenkelige egenskaper i forhold til helse og miljø. Direktivet er omfattende og krevende, og har ført til vesentlig bedre kontroll med denne type kjemiske stoffer i Norge.

Kjemikaliearbeidet i EØS må også ses i sammenheng med internasjonalt arbeid i andre fora og da særlig gjennom FN-konvensjonen om persistente organiske stoffer vedtatt i 2001 og FNs system for klassifisering og merking av farlige kjemikalier vedtatt i 2003. Noe av EU-regelverket på kjemikalieområdet er en gjennomføring av slike internasjonale regler som Norge allerede har sluttet seg til.

Avfall

Avfallsfeltet er etter hvert blitt et meget stort og komplisert arbeidsområde både nasjonalt og i EU. Det er betydelige økonomiske interesser involvert, ikke minst på grunn av den omfattende handelen med avfall. EUs første avfallsdirektiv ble vedtatt allerede i 1975. Siden er det kommet til flere nye direktiv og forordninger og en rekke saker er kommet for EU-domstolen. Regelverket er innlemmet i EØS-avtalen og utgjør betydelig del av norsk lovgivning på feltet.

På avfallsområdet består EU-regelverket i all hovedsak av minimumskrav og EØS-avtalen setter derfor få begrensninger på norsk handlefrihet. Norge har kunnet legge seg på en strengere linje enn EU-regelverket med hensyn til gjenvinning og ombruk, og er i dag ledende på dette feltet i Europa. Samtidig produserer Norge klart mest avfall per innbygger i Europa, og her har EØS-avtalen ikke hatt noen særlig betydning.⁶³

⁶² Statens forurensingstilsyn (2007) *Vurdering av konsekvensene av å innføre EUs nye kjemikalierregelverk REACH i Norge*.

Mange av målsettingene og virkemidlene i norsk avfallspolitikk har utviklet seg uavhengig av EØS-avtalen, dels som rene nasjonale og lokale initiativ, dels som følge av internasjonalt samarbeid utenom EØS. Norge var tidlig ute med bransjeavtaler om retur- og innsamlingsordninger for visse avfallstyper, basert på plikt for produsent/forhandler av produktet til å ta hånd om produktet når det skal kasseres. Dette gjelder spesielt det norske flaskepantssystemet og ordningen for retur- og innsamling elektriske produkter («EE-avfall»), som på noen punkter går lengre og er strengere enn EØS-regelverket.

I 2006 vedtok EU et nytt rammedirektiv om avfall, som ennå ikke er inntatt i EØS-avtalen, men som trolig vil bli det. Antakelig vil dette måtte føre til innskjerpinger både i Forurensningsloven og i Avfallsforskriften.

Samlet sett har EØS-avtalen bidratt i betydelig grad til å skjerpe de norske reglene på viktige deler av avfallsområdet. Særlig gjelder dette reglene for deponering av avfall, forbrenning av avfall, regler om handel med avfall over landegrensene og (om enn mer usikkert) behandling av farlig avfall. Sett fra et miljøvernssynspunkt har EØS hatt relativt stor – og i det vesentlig positiv – virkning innenfor avfallsområdet.

Genmodifiserte organismer

Da EØS-avtalen ble inngått i 1992, hadde EU allerede to direktiver fra 1990 om henholdsvis innesluttet bruk og utsetting av genmodifiserte organismer (GMO). Sistnevnte direktiv regulerer forsøksutsettinger av GMO samt omsetning av produkter som består av eller inneholder GMO. Direktivene bygger blant annet på det prinsipp at en GMO som er godkjent i ett medlemsland, fritt skal kunne omsettes i andre medlemsland.

Begge direktivene ble tatt inn i EØS-avtalen, men den norske genteknologiloven som ble vedtatt våren 1993 er på enkelte punkter strengere enn EU-reglene. Direktivet om innesluttet bruk åpner i seg selv for strengere regler i medlemslandene. Hva det gjelder direktivet om utsetting, oppnådde EFTA-landene ved forhandlingene om EØS-avtalen en tilpassningstekst som gir større adgang til å nekte utsetting av GMO enn det direktivet åpner for. For Norges del innebærer det at man ved vurdering av om utsetting av genmodifiserte organismer skal tillates, kan legge vekt på

etikk, samfunnsmessig nytteverdi og bærekraftig utvikling, i tillegg til helse og miljø, som er direktivets vurderingskriterier. Norge har også rett til å forby eller begrense utsetting av genmodifiserte produkter selv om de er godkjent i EU, men må da være forberedt på at EU kan treffe mottiltak. Norske myndigheter har ved flere anledninger benyttet seg av muligheten til å nekte utsetting av EU-godkjente GMO'er slik tilpassningsteksten til utsetningsdirektivet åpner for.

Norge fører en restriktiv GMO-politikk og har i det store og hele beholdt en strengere politikk på dette området enn det som følger av EU-regelverket. Særlig har hensynet til bærekraftig utvikling og etiske hensyn en klarere plass i norsk lovgivning enn i EU. Synet på genmodifiserte organismer i EU har endret seg siden EØS-avtalen ble inngått, og regelverket har på enkelte punkter blitt endret i retning av norske posisjoner. Særlig gjelder dette åpenhet, risikovurderinger, etiske vurderinger og krav om merking og overvåkning. I en omarbeiding av utsetningsdirektivet i 2001 ble også føre var-prinsippet tatt inn som et overordnet prinsipp og det slås fast at antibiotikaresistensgener skal fases ut. Samtidig synes det å være økende interesse for de «norske» tilleggskriteriene ved godkjenning av GMO både blant EUs medlemsland og i Kommisjonen.

I juli 2010 la Kommisjonen frem forslag om endring av utsetningsdirektivet med sikte på at medlemslandene selv skal få bestemme i hvilken grad de vil forby eller begrense GMO-utsetting på annet enn et rent vitenskapelig grunnlag. Det er stor uenighet mellom EUs medlemsland samt mellom Kommisjonen og Rådets juridiske eksperter om hvorvidt EU-traktatene og WTO-regelverket åpner for å begrense dyrking av GMO på annet grunnlag enn helse og miljø. To GMO-forordninger vedtatt i 2003 er ennå ikke innlemmet i EØS-avtalen. Forordningene innebærer en harmonisering av regelverket for godkjenning, merking og sporbarhet av næringsmidler og forvarer som består av, inneholder, eller er produsert på grunnlag av GMO. Regelverket har som mål å sikre et høyt beskyttelsesnivå for menneskers liv og helse, dyrehelse, dyrevelferd, miljø og forbrukerinteresser. Regelverket innebærer videre en sentralisert godkjenningprosedyre hvor mattrykghetsbyrået (EFSA) innstiller og Kommisjonen fatter beslutninger. Norge er for tiden i forhandlinger om forordningene og ønsker en tilpassningstekst som gir norske myndigheter anledning til å fatte selvstendige vedtak om godkjenning av søknader om omsettingstillatelse for GM-produkter.

⁶³ Boasson, E. L. (2011) *Norsk miljøpolitikk og EU. EØS-avtalen som inspirasjonskilde og maktmiddel*, Europautredningen, rapport nr. 19.

Naturvern og biologisk mangfold

Naturvern har vært et samarbeidsområde i EU siden tidlig på 1970-tallet. Samarbeidet består i dag i hovedsakelig av det såkalte habitatdirektivet fra 1992 om vern av naturlige leveområder og av vill fauna og flora. Verken habitatdirektivet eller EUs øvrige regelverk på naturvernområdet er inntatt i EØS-avtalen.

EU-samarbeidet har stor betydning for arbeidet med vern av verdifulle naturområder og arter i Europa. Dersom Norge hadde deltatt i dette, ville man ha måttet styrke innsatsen på dette området, og særlig måtte reglene om områdevern ha vært skjerpet. Den nye norske naturmangfoldloven (2009) gir et godt grunnlag for naturvernarbeidet i Norge, og det har vært et uttalt mål med loven at Norge ikke skulle ha dårligere rettslige virkemidler for bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet enn ellers i Europa. Loven gir i seg selv imidlertid ingen sikkerhet for dette. Det avgjørende blir hvordan den blir anvendt og man ser her igjen et eksempel på at vi har norske regler som *kan* gi samme beskyttelsesnivå som i EU, mens EU-reglene er mer presise og forpliktende.

En annen utfordring ved at naturverndirektivene ikke er en del av EØS-avtalen, er at flere EU-direktiver som er EØS-relevante, på forskjellige måter, er knyttet til naturverndirektivene.⁶⁴ Unntaket for naturvern i EØS innebærer at Norge følger EUs regler hva gjelder flora og fauna i vann, vassdrag og nære sjøområder (vannrammedirektivet), men ikke flora, fauna og øvrige naturforhold på land. Dette har av enkelte vært anført som paradoksalt. Videre har det vært hevdet som paradoksalt at Norge i de senere år har utviklet et tett samarbeid med nettopp EU om vern av biologisk mangfold ikke minst i de globale forhandlingene innenfor FN-konvensjonen om biologisk mangfold.

Kort sammenfatning

Gjennomgangen viser at EU gjennom EØS har påvirket norsk lovgivning og praksis innenfor alle de omtalte områdene av miljøpolitikken, med et viktig unntak for naturvern. Samlet sett utgjør dette en betydelig del av norsk miljørett og -politikk, og gjennomføringen av EU-reglene har dermed blitt en sentral oppgave for norsk miljøforvaltning. EØS-tilpasningen har vært størst innen-

for områdene miljøkonsekvensutredning, lokal luftkvalitet, utslipp fra industri, kjemikalier og avfall. Utviklingen på de forskjellige områdene viser også at det miljørelaterede EU – og Norges deltakelse i dette – har økt betydelig i omfang og viktighet siden EØS-avtalen ble inngått i 1992 og fremt til i dag.

Videre viser gjennomgangen at EU/EØS-samarbeidet inngår i en større internasjonal sammenheng, og at EUs regelverk ofte har sitt utspring i globale eller regionale miljøavtaler. Dette gjør at det i mange tilfeller er vanskelig å isolere betydningen av EØS-avtalen. Ikke sjelden er imidlertid direktivene og forordningene som gjennomfører internasjonale avtaler i EU/EØS-retten formulert på en strengere og mer presis måte. EØS-avtalen innebærer i slike tilfeller klare tilleggsforpliktelser for Norge, samtidig som EØS-avtalens institusjonelle rammeverk muliggjør en mer effektiv implementering og håndhevelse av regelverket.

Sett under ett gir gjennomgangen grunnlag for å hevde at EØS-avtalen fra et miljøsynspunkt har bidratt til en positiv utvikling av regelverk og praksis i Norge. Samtidig har Norge på noen områder kunnet opprettholde eller innført strengere og mer vidtrekkende regelverk og EØS-avtalen har i så måte ikke utgjort en vesentlig begrensning på norsk miljøpolitikk.

19.3.5 Handlingsrom for norsk miljøpolitikk innenfor EØS-avtalen

Et gjennomgående spørsmål i utredningen er hvilket handlingsrom nasjonale myndigheter har til å føre en selvstendig politikk innenfor rammene av EU/EØS-forpliktelsene, og hvordan norske myndigheter i praksis har utnyttet dette i perioden 1994–2011.

Her må det først sondres mellom hvilke miljøspørsmål som er regulert i EU/EØS og hvilke som ikke er det. Viktige deler av nasjonal miljøpolitikk er ikke regulert verken i EU eller EØS, og vil fortsatt være opp til nasjonale myndigheter.

For det første er det en rekke miljøområder som EU ikke har regulert, i første rekke knyttet til klassisk naturvern. Mange av de mest omstridte miljøsakene i Norge i de senere år – som for eksempel kraftmastene, oljeboring i Lofoten, lokalisering av vindmøller, valg av veitraseer etc – faller i denne kategorien.

For det andre er det som vist enkelte områder av EU-miljøretten som ikke er inntatt i EØS-avtalen, først og fremst regler om biologisk mangfold, truede dyrearter, etc. Også her vil norske myndigheter stå fritt. Mens for eksempel felling av ulv i

⁶⁴ Dette gjelder blant annet miljøansvarsdirektivet (2004/35/EF). Direktivet er gjennomført i norsk rett med en tilpasningstekst som behandler dette problemet.

Sverige kan reise EU-rettslige spørsmål, er det i Norge et rent nasjonalt anliggende.

Videre er spørsmålet hvilke muligheter norske myndigheter formelt og reelt har til å treffe egne tiltak, og vedta supplerende regler, på områder som er dekket av EU/EØS-retten. Dette er avhengig av reguleringsteknikken som er brukt – hvor detaljert den er, og om det er totalharmonisering eller minimumsharmonisering.

Når det gjelder detaljeringsgraden er, som nevnt, EU/EØS-regelverket gjennomgående mer detaljert enn det som det som har vært vanlig i Norge. Dette er et generelt trekk ved EU/EØS-reguleringen, men det gjør seg særlig gjeldende innenfor miljøområdet. Mens man i Norge har hatt tradisjon for å anvende fullmaktslovgivning som gir rom for bredt forvaltningsskjønn, er EU-reglene vesentlig mer presise og detaljerte. Gjennom EØS-tilpasningen har man derfor i en rekke tilfeller erstattet norske *kan*-regler med europeiske «skal-regler» noe som har både fordeler og ulemper. Denne formaliseringen kan gjøre regelverket mer firkantet, men bidrar samtidig til økt forutberegnelighet og rettssikkerhet for relevante aktører, og minsker farene for vilkårlighet og forskjellsbehandling.

Miljøreguleringen i EU/EØS har på de fleste områdene tradisjonelt vært i form av *minimumsstandarder*. På noen områder er det anvendt totalharmonisering. Dette gjelder særlig for miljøskadelige produkter, hvor det å lette det frie varebytte ved siden av miljøhensyn, er formålet med reguleringen. Totalharmoniseringen av regelverket vil noen ganger kunne medføre at norske standarder senkes, men dette er ikke noe generelt bilde. Minimumsharmonisering på sin side gir stor frihet for nasjonale myndigheter til å vedta strengere nasjonale regler og på enkelte områder har norske myndigheter vedtatt eller videreført regler som gir et bedre beskyttelsesnivå. Hovedbildet er imidlertid at norske myndigheter *ikke* i særlig grad har benyttet seg av denne muligheten og det synes ikke å være politisk vilje eller ønske om å utnytte dette handlingsrommet i større grad. Dette er forøvrig også et generelt bilde blant EUs medlemsland.

En annen problemstilling er i hvilken grad de generelle EØS-reglene om fire friheter og statsstøtte utgjør en skranke på nasjonalt handlingsrom til å treffe miljøtiltak. Dette kan i prinsippet være tilfellet, men når man ser på hvordan reglene har fungert i praksis er det lite som tyder på at de generelle reglene om de fire friheter ikke utgjør en vesentlig skranke av betydning på miljøområdet

De alminnelige reglene i EØS-avtalen vil kunne sette grenser for bruken av nasjonale tiltak dersom disse utgjør restriksjoner på fri bevegelse av varer og tjenester, eller på etablering, eller lignende. Samtidig er det mulighet for unntak fra dette dersom det er begrunnet i (reelle) miljøhensyn. Det vil med andre ord være mulig å ha nasjonale restriksjoner dersom de er saklig begrunnet, nødvendig og proporsjonale i forhold til målet. I EU/EØS-praksis er det relativt stor nasjonal skjønnsmargin for dette på miljøfeltet, og det gis blant annet adgang til å legge føre-var-prinsippet til grunn.

Det er svært få eksempler på at nasjonale norske regler eller tiltak er angrepet som stridende mot de fire friheter, verken fra ESA eller private bedrifter. I gjennomgangen av EØS-saker for norske domstoler er det knapt funnet et eneste klart eksempel fra miljøfeltet. Det har også vært svært få saker der ESA har angrepet norske tiltak som er begrunnet i miljøhensyn. Den eneste saken som peker seg ut i så måte er det tidligere omtalte norske forslaget om forbud mot kjemiske stoffer i forbruksprodukter. Her maktet ikke norske myndigheter å overbevise ESA om forholdsmessigheten ved det norske forbudet og et revidert forslag er for tiden under behandling.

EU/EØS-rettens forbud mot *statsstøtte* vil i utgangspunktet også kunne utgjøre en skranke mot miljøtiltak. Det er imidlertid omfattende unntaksbestemmelser fra statsstøtteforbudet, og adgangen til unntak er betydelig hva gjelder støtte til miljøtiltak. Statsstøtte til miljøformål kan gis etter nærmere retningslinjer, som søker å balansere på den ene siden behovet for miljøforbedringer, fornybar energi, m.v. – og på den andre siden behovet for å begrense statstøtten ut fra hensynet til økonomisk effektivitet, offentlige budsjetter og faren for konkurransevridning.

En gjennomgang av statsstøttesaker på miljøområdet viser at rammene er ganske vide, og at ESA i de fleste tilfellene har godtatt norske støtteordninger. I noen saker har Norge av ESA blitt pålagt å gjøre justeringer i ordningene, særlig med henblikk på å sikre større konsekvens i praktiseringen og for å gjøre ordningene mer presise og transparente.

Etter at en rekke miljøstøtteordninger, særlig knyttet til industrien, ble avvirket fra begynnelsen av 1980-tallet, har man i det siste tiåret sett fremveksten av stadig flere støtteordninger knyttet til energieffektivisering, reduksjon av klimagassutslipp og utbygging av fornybar energi. Dette er en generell trend i både Norge og EU og er også reflektert i statstøtteretningslinjene. Norge har

Boks 19.1 Vannscootersakene

Et av de få områdene der miljøhensyn har kommet EU/EØS-rettslig på spissen i Norge gjelder vannscootere. I Norge og Sverige har det i mange år vært et tilnærmet totalforbud mot kjøring med vannscooter, som nedfelt i småbåtloven av 1998 § 40. Dette er begrunnet i hensynet til å motvirke støyforurensning, samt beskytte fuglelivet. Forbudet har ført til en rekke rettssaker. I en avgjørende dom fra 2008 i en svensk sak, slo EU-domstolen fast at det svenske forbudet var en «restriksjon» på den frie bevegeligheten av varer (scootere). En slik restriksjon kan begrunnes i miljøhensyn. Det svenske totalfor-

budet var imidlertid ikke forholdsmessig, etter som de samme miljøhensynene kunne oppnås også med mindre drastiske virkemidler. Dette gjelder også for EØS, og etter at dommen falt har det vært en omfattende prosess mellom norske myndigheter og ESA. Resultatet så langt er at Miljøverndepartementet etter mye nøling motstrebende i mars 2011 fremmet et høringsforslag med utkast til en ny forskrift om bruk av vannscooter, som vil åpne for kommunal godkjenning av kjøring i områder der miljøhensyn ikke er truet.



Figur 19.8 Vannscootersakene

Det norske forbudet mot å kjøre med vannscooter er begrunnet i miljøhensyn, men har i de senere år vært under angrep på EU/EØS-rettslig grunnlag i en rekke saker, der argumentet er at et totalforbud er uforholdsmessig strengt.

Foto: Bjarne Nygård / Samfoto

fått godkjent en rekke statstøtteordninger. I de senere år har ESA godkjent blant annet Energifondet og Enova, og de omfattende støtteordningene til utvikling av CO₂-håndtering på Mongstad og Kårstø. I den sistnevnte saken godkjente ESA støtten med visse presiseringer, men omfanget og utformingen av støtten fremstår som et godt eksempel på at EU/EØS ikke står i veien for politisk viktige miljøtiltak.

I noen få tilfeller har forslag til norske støttetiltak blitt skrinlagt som en følge av innvendinger fra

ESA. Eksempler på dette er fritak på avgift for drikkevareemballasje av glass (1995), en støtteordning for bruk av energi fra avfallsbehandlingsanlegg (2004), fritak fra CO₂-avgift for bruk av naturgass og LPG til andre formål enn oppvarming av bygninger (2009).

Selv om ESA har grepet inn og stoppet enkelte norske forslag til statsstøtte på miljøområdet, er hovedinntrykket at de retningslinjene som gjelder for statsstøtte til miljøtiltak i EØS er relativt vide, og gir muligheter til å bruke slike virkemidler

innenfor rimelige rammer. I praksis har gjeldende miljøstøtteordninger i Norge alt i alt nok så begrenset omfang, og antakelig vil det være mulig på mange områder å bruke statsstøtte som virkemiddel i nasjonal miljøpolitikk i større grad enn i dag uten å komme i konflikt med EU/EØS-retten – dersom det skulle være politisk ønske om dette.

19.3.6 Avsluttende merknader – EU/EØS og norsk miljøpolitikk

Norges tilpasning til EUs miljørett og -politikk gjennom EØS-avtalen 1992–2011 har i praksis i all hovedsak vært politisk ukontroversiell, og støttet av et bredt politisk flertall. Samtidig har det vært en viss debatt om hvilken betydning EU/EØS egentlig har hatt for norsk miljøpolitikk. Har betydningen vært stor eller liten – positiv eller negativ? Ville utviklingen vært omtrent den samme uavhengig av de forpliktelser som ligger i EØS, eller har avtalen hatt påvirket norsk rett og politikk?

Metodisk sett er dette som nevnt innledningsvis vanskelige spørsmål å besvare med sikkerhet. For det første er det vanskelig å isolere EU/EØS-utviklingen fra andre utviklingstrekk nasjonalt og internasjonalt. For det andre er «miljø» et bredt felt, der EU-påvirkningen som vist har variert fra område til område. For det tredje er det vanskelig å ha sikre meninger om hvilken alternativ miljøpolitikk skiftende norske politiske flertall ville ha ført 1992–2011 dersom man ikke hadde vært forpliktet til å følge utviklingen i EU.

Det som uansett er sikkert, er at Norge gjennom EØS-avtalen har overtatt et meget omfattende miljøregelverk fra EU, gjennomført det lojalt i norsk rett, og etterlevd det med høy grad av effektivitet. Skiftende norske regjeringer har også nedlagt betydelige ressurser i å følge utviklingen av EUs miljøpolitikk. Det er åpenbart at dette har påvirket norske forhold. Videre er det klart at en stor andel av norsk miljørett nå er basert på EU-retten, ikke minst på forskriftsnivå.

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot mener det fremstår som klart at EØS-avtalen alt i alt har ført til en mer ambisiøs norsk miljøpolitikk i perioden 1992–2011 enn det et politisk flertall i Norge med sannsynlighet ville ha ført dersom man ikke hadde vært forpliktet til å følge utviklingen i EU. Sagt med andre ord har EU/EØS-kravene generelt ført til en høyere grad av miljøbeskyttelse. Dette gjelder særlig innenfor sentrale deler av forurensnings- og avfallspolitikk-

ken, og for reglene om konsekvensutredninger, samt på enkelte andre områder. På en del andre områder er betydningen vanskeligere å måle. Men det er få eksempler på at EØS-avtalen i praksis har medført begrensninger i den miljøpolitikken som er politisk flertall i Norge har ønsket å føre.

For *Utvalgets flertall* fremstår det videre som klart at miljø er et felt som er særlig godt egnet for forpliktende grensekryssende samarbeid og felles regler. På europeisk nivå har EU særlig i de senere år tatt denne oppgaven alvorlig, og utviklet miljø til et selvstendig politikkområde, med høy prioritet. I internasjonal sammenheng fremstår EU og Norge som pådrivere i miljøspørsmål, og EU er den av de større aktørene som står klart nærmest norske posisjoner. Ved at internasjonale miljøtraktater løpende inntas i EU-retten, og derigjennom EØS, får de også økt rettslig gjennomslagskraft.

Utvalgets flertall vil understreke at Norge gjennom EØS-avtalen er koblet opp mot det meste av EUs miljørett og -politikk. Her som ellers er tilknytningen i all hovedsak begrenset til å ta imot og gjennomføre de regler som EU gir. Derimot deltar Norge ikke i den løpende utformingen av EUs miljøpolitikk. Gjennom hele perioden 1992–2011 har norske myndigheter hatt uttalte ambisjoner om å påvirke eller medvirke i EUs miljøprosesser, og på administrativt plan deltar Norge i en lang rekke arbeidsgrupper og komiteer. Den viktigste effekten av dette er at norske myndigheter fremstår som godt oppdatert på miljøutviklingen i EU. Fra tid til annen anføres det også at Norge har påvirket beslutningsprosessene i EU i enkeltsaker. Realiteten i dette er vanskelig å etterprøve, men forutsetter uansett at Norge har fremmet syn som også har hatt støtte fra et flertall av EUs medlemsstater. Noen generell politisk innflytelse på utviklingen av EUs miljøpolitikk kan det neppe antas at Norge har.

Utvalgets flertall vil understreke at det både i EU og i Norge løpende treffes politisk avveininger mellom miljøhensyn og andre samfunnshensyn, herunder hensynet til økonomisk utvikling. Den balansegang som EU her generelt har truffet, synes i all hovedsak å samsvare med den politikk som et bredt politisk flertall i Norge har ønsket å føre. Det er ikke grunnlag for å hevde at EU vektlegger miljøhensyn i mindre grad enn politiske flertall i Norge, og i den grad det er forskjeller, trekker de i praksis begge veier. Dette fremstår som en av flere grunner til at det har vært stor grad av enighet og liten debatt på Stortinget om gjennomføringen av EUs miljøregler.

Utvalgets flertall vil bemerke at den utbredte enigheten om gjennomføringen av EUs miljøregler, står i kontrast til debatten om rent nasjonale miljøsaker, som ofte er politisk langt mer kontroversielle. I mange miljøsaker er det interessemotsetninger. I rent nasjonale saker kommer dette ofte klart frem. I EU/EØS-saker vil de avveininger som er truffet i Brussel fremstå som en gitt størrelse, som ikke gir særlig rom for diskusjon, og som samtidig kan utgjøre et akseptabelt kompromiss internt. Fordelen med dette er at EU/EØS-føringene kan virke konfliktdempende og effektiviserende. Ulempen er at de kan virke passiviserende på norsk miljødebatt, og bli en sovepute, i den forstand at man ser hen til og avventer hva som måtte komme fra Brussel.

Utvalgets flertall viser også til at for Miljøverndepartementet og andre norske miljøvernmyndigheter er hensynet til EU/EØS ofte et sentralt argument i tautrekking med andre etater. Generelt er det lite tvilsomt at miljømyndighetene har hatt fordel av EU/EØS-retten i utviklingen og gjennomføringen av viktige sider av miljøpolitikken. På sentrale områder er Norge blitt tvunget til å innføre og gjennomføre regler som det i beste fall er tvilsomt om man ville gjort uten EØS- ut fra nasjonale prioriteringer og nasjonale politiske forhold. Eksempler på dette er arbeidet med luftkvalitet, vannforurensning/vannforvaltning, og avfallsreguleringen.

Utvalgets flertall viser også til at det i det norske politiske miljøet har det gjennom årene vært varierende grad av gjennomsiktighet og oppriktighet om betydningen av EU for utviklingen av norsk miljørett og miljøpolitikk. Her som ofte ellers påvirkes dette av de underliggende skillelinjene i europapolitikken, som til dels tilslører og forvrenger debatten. I ulike offentlige miljøpolitiske dokumenter er betydningen av EU/EØS så varierende omtalt at det er vanskelig å forstå at det er samme virkelighet man beskriver. Noen steder omtales EU som «en dominerende faktor for utviklingen i norsk miljøpolitikk», som i den strategiske handlingsplanen for Miljøverndepartementets EU/EØS-arbeid i 2009. Andre ganger er betydningen av EU/EØS kun beskjedent og fragmentarisk omtalt, som i regjeringens stortingsmelding om rikets miljøtilstand fra mai 2007.⁶⁵ Generelt er det vanskelig å forstå betydningen av EU/EØS dersom man leser miljøpolitiske stortingsmeldinger og proposisjoner. Dette må i stor

grad tilskrives innenrikspolitiske forhold, og viser at feltet ennå ikke er tilstrekkelig modent til at en åpen og kunnskapsbasert debatt om EU-tilpasningen kan tas for gitt.

Utvalgets flertall mener at utviklingen av miljøpolitikken i EU/EØS i perioden 1992–2011 viser med tydelighet at kritikerne fra 1992 ikke fikk rett i sine spådommer. Tilpasningen til EU har generelt ikke svekket norsk miljøpolitikk – tvert imot har EØS-avtalen fungert som en drivkraft for en strengere politikk, som et bredt politisk flertall har lagt til grunn. En annen sak er at det alltid vil være enkelte som mener at Norge burde føre en enda strengere miljøpolitikk enn det som er mulig innenfor EU/EØS.

Utvalgets flertall vil også vise til at handlingsrommet for norsk miljøpolitikk innenfor rammene av EØS (her som ellers) gjennomgående er større enn det norske myndigheter nødvendigvis utnytter. I noen grad kan det skyldes manglende forståelse av handlingsrommet, men ofte skyldes det at et politisk flertall er komfortabelt med de avveininger som er gjort på EU-nivå.

Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad, er uenig i fremstillingen på enkelte områder, blant annet i forhold til avfallspolitikken. Når det gjelder ombruk og gjenbruk har Norge lagt seg på en strengere linje enn vi er pålagt av EU.⁶⁶ Norge har også gått mye lenger enn det EUs deponidirektiv tilsier ved å innføre et forbud mot å deponere nedbrytbart avfall i Norge i 2009. Norge går særlig mye lengre enn EU med krav til innsamling og resirkulering av elektrisk avfall og elektroniske produkter. Norge er det første landet i Europa som tilbyr gratis innlevering av slikt avfall. Det stilles heller ikke krav om at den som leverer avfall må kjøpe en tilsvarende mengde nye produkter, og ordningen omfatter langt flere produkter enn EUs ordning.

Dette medlem mener at det i prinsippet er umulig å vite om standardhevingen på miljøområdet ville gått raskere eller langsommere om Norge hadde stått utenfor EØS. I alle miljøsaker der EU «totalharmoniserer» regelverket sitt, der forbyr EØS-avtalen Norge å heve norske standarder på eget initiativ. Regelverket «totalharmoniseres» hver gang EU vedtar en miljø-, helse- eller sikkerhetsstandard for et produkt som kan selges på et marked. Norske miljøstandarder for produkter kan dermed ikke forbedres på annen måte enn «som følge av EØS-avtalen».

⁶⁵ Se St.meld. nr. 26 (2006–2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*. Her vektlegges i stedet betydningen av FN for utviklingen av norsk miljøpolitikk.

⁶⁶ «*Environmental performance Reviews, Norway 2011*», OECD mai 2011

Dette medlem viser til at OECD i mai 2011 la frem en 200 siders gjennomgang av miljøutviklingen og miljøpolitikken i Norge.⁶⁷ Rapporten gjør et særlig poeng av at Norge påvirker EUs miljøpolitikk uten å være medlem av EU og beskriver Norge som en «leder» i utviklingen av EUs miljøpolitikk på områder som kjemikalier og maritim politikk. Norges beskrives som internasjonal «spydspiss» bl.a. i arbeidet for et globalt bindende kvikksølvregime, for mer ambisiøse globale mål for persistente organiske miljøgifter (POPS), i arbeidet med rettigheter knyttet til bruk og patentering av genressurser og i de internasjonale klimaforhandlingene.

Dette medlem viser til at miljøutfordringene i store deler av EU er større enn i noen annen del av verden, Kina unntatt. Folk bor tett, inntektene er høye, forbruket er tilsvarende stort, jord, vann og luft må ta i mot miljøbelastninger i store mengder og med stadig mer uoversiktlige konsekvenser. EU er derfor nødt til å ta miljøproblemene

mer alvorlig enn andre deler av verden. Samtidig har EU skapt ekstra store utfordringer for sin egen miljøpolitikk fordi konkurranse og markeder i så stor grad skal avgjøre hvordan samfunnsøkonomien skal utvikle seg. Markedsløsningene skal ikke bare bidra til størst mulig vekst, men også avgjøre hvor veksten skal finne sted og hva den skal bestå i. Erfaringene viser at mye av veksten kommer der hvor miljøkonsekvensene er vanskeligst å motvirke. Det er derfor den økonomiske utviklingen så entydig går på tvers av en bærekraftig utvikling.⁶⁸ EU-systemet er i tillegg ekstremt åpent for innflytelse fra Europas storkonsern. Det er ofte vanskelig å se hvor EU-byråkratiet slutter og hvor lobbymakten begynner. Dette har hatt særlig store konsekvenser på miljø- og klimaområdet.⁶⁹

⁶⁸ EUs eget miljøagentur, European Environmental Agency (EEA), har fra 1999 dokumentert dette i årlige rapporter, fra 2004 kalt «EEA signals».

⁶⁹ Se dokumentasjon på nettstedene www.corporateeurope.org, www.corporatewatch.org, www.foeeurope.org og www.political-cleanup.org.

⁶⁷ OECD mai 2011

Kapittel 20

Andre viktige samfunnsområder

20.1 Innledning og oversikt

EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU er svært omfattende. Avtalene regulerer eller påvirker i større eller mindre grad – direkte eller indirekte – de fleste norske politikk- og samfunnsområder. Utvalget har allerede vært gjennom mange av dem i de foregående kapitlene om økonomi, næringsliv, arbeidsliv, velferd, helse, likestilling, alkohol, tobakk, distriktpolitikk, energi, miljø, klima. Rekkevidden og betydningen av Norges avtaler med EU er imidlertid ikke begrenset til disse områdene.

I dette kapitlet vil Utvalget se på et utvalg *andre* viktige områder der EU/EØS i større eller mindre grad påvirker norske forhold. Gjennomgangen i dette kapitlet er ikke uttømmende, men noen av de viktigste områdene er med. Hensikten med kapitlet er å få frem hovedtrekkene og bredden i EU/EØS-tilpasningen og samarbeidet, men ikke å belyse alle aspekter ved *EU-avtalenes betydning og virkemåte* innenfor disse områdene.

Kapitlet vier særlig plass til områdene *samferdsel og forskning og høyere utdanning* – dette er områder der EØS-avtalen har særlig stor betydning. Transportsektorene, telekommunikasjon og posttjenester som behandles i delkapitlet om samferdsel er alle preget av omfattende EU/EØS-regulering og regelverket har blitt adskillig mer omfangsrikt under perioden med EØS-avtalen.

Innenfor forskning og høyere utdanning finnes det lite EU/EØS-regulering, men her deltar Norge, med utgangspunkt i EØS-avtalen, i et omfattende europeisk samarbeid, blant annet gjennom ulike forskningsprogrammer, som også har vokst betydelig siden begynnelsen av 1990-tallet.

De etterfølgende delkapitlene tar for seg områdene *finansmarkedet; sivil beredskap og krisehåndtering; forbrukervern; statistikk; kultur media og idrett; utdanning, opplæring og ungdom; turisme; kontraktsrett, forbrukervern, immateriell rett og andre sentrale rettsområder* herunder *skatt og avgift*. Her har betydningen av EU/EØS og

Norges avtaler på enkelte områder vært stor, på andre mindre. Utvalget har av kapasitetsgrunner valgt å gjøre omtalen kort.

Til sammen gir gjennomgangen et inntrykk av EØS-avtalens rekkevidde og betydning. Områdene som behandles berøres i varierende grad og på ulike måter – dels direkte eller indirekte gjennom EØS-avtalens bestemmelser for det indre marked, og dels gjennom samarbeid utenfor de fire friheter med utgangspunkt i EØS-avtalen (artikkel 78) eller andre avtaler. Samlet sett er det snakk om omfattende påvirkning og samarbeid. Ved EØS-avtalens inngåelse eksisterte det noe samarbeid og regelverk i EU med betydning for nesten alle disse områdene. Et generelt trekk er at EU har utviklet et stadig mer omfattende regelverk samtidig som eksisterende regelverk og de generelle bestemmelsene i EU/EØS-retten er tolket videre enn tidligere.

20.2 Samferdsel (transport, telekommunikasjon og posttjenester)

20.2.1 Hovedtrekk

Samferdselsområdet er et stort og sammensatt politikkområde som har vært gjennom dyptgripende forandringer siden begynnelsen av 1990-tallet. Området har i EU/EØS-sammenheng blitt mye større enn noen tenkte seg i under forhandlingene om EØS-avtalen. Samferdselsområder i Europa var på det tidspunkt fortsatt kjennetegnet av offentlige monopoler og pris- og markedsreguleringer, mens internasjonal virksomhet i stor grad var regulert gjennom bilaterale avtaler. I dag er EU i ferd med å ferdigstille et indre marked for transport- post- og teletjenester hvor nasjonale grenser får mindre betydning.

I perioden har man vært vitne til store liberaliseringsprosesser innenfor transportsektorene og på markedet for post- og teletjenester. Dette har vært en etappevis prosess, hvor man først har innført skiller mellom infrastrukturforvaltere og ope-

ratører/tjenestetilbydere og etablert uavhengige tilsynsorganer. Derneft har man gjennomført en gradvis konkurranseutsetting.

Sjøtransporten og luftfarten er i dag i fullliberalisert, mens liberaliseringen av vegtransport og jernbanetransport forventes slutført i løpet av 5–10 år. Foreløpig er det åpnet for konkurranse på godstrafikk og grensekryssende persontrafikk på jernbane, mens det innenfor vegtransporten fortsatt finnes begrensninger med hensyn til kabotasje¹ for både for person- og godstrafikk. EU liberaliserte det europeiske telemarkedet i 1998 og med EUs tredje postdirektiv, vedtatt i 2008, er liberaliseringen av postmarkedet også i ferd med å fullføres.

Liberaliseringen på samferdselsområdet i Norge må ses i sammenheng med EU-regelverket som har blitt tatt inn i EØS-avtalen, men utviklingen har i stor grad også vært ønsket av norske myndigheter. Den teknologiske utviklingen, endrede markedsforhold samt ideologiske og styringsmessige skift har ved siden av EU-tilpasningen vært viktige drivkrefter i liberaliseringsprosessen.

Samtidig med liberaliseringen har EU harmonisert mye av den nasjonale lovgivningen i samferdselssektoren og utviklet regelverk på nye områder. Harmoniseringen har i stor grad vært drevet av behovet for å skape like konkurransevilkår i det indre markedet, men EUs regelverk går i dag langt utover det som direkte berører markedsadgang og konkurranse. Blant annet har sikkerhet, miljøvern/klima, interoperabilitet, og forbruker-/passasjerrettigheter blitt stadig viktigere hensyn. Norge er gjennom EØS-avtalen med noen ytterst få unntak bundet av dette regelverket.

EU/EØS-regelverket på samferdselsområdet har utviklet seg til å bli meget omfattende og er i dag av stor betydning for private og offentlige norske aktører. Ser man på antall rettsaker i EØS-notatbasen utgjør transport og kommunikasjon det nest største området etter matproduksjon og næringsmidler.

Regelverksutviklingen skjøt fart i forbindelse med fullføringen av det indre markedet fra slutten av 80-tallet, og mesteparten av regelverket har som mål å etablere like konkurransevilkår. Mye av regelverk er også begrunnet i hensyn som sikkerhet og miljø/klima. I de senere år har EU i tillegg vedtatt forbrukerrettigheter innenfor post- og telesektoren og passasjerrettigheter innenfor transportsektoren.

EU har også gradvis utvidet samarbeidet på samferdselsomrde, også utover det som gjelder felles reguleringer. Samferdsel utgjør i seg selv en viktig del av europeisk økonomi og økt mobilitet blir sett som avgjørende for å styrke europeisk konkurranseevne. Spørsmål vedrørende mobilitet og kommunikasjon har derfor kommet stadig høyere på dagsorden i EU. Utfordringene knyttet til stigende transportbehov på den ene siden og klima- og miljøhensyn på den andre siden har gitt opphav til en lang rekke strategier, tiltakspakker og EU-programmer.

Norge deltar i dag i flere EU-programmer som berører samferdselsområdet: Marco Polo som gir støtte til prosjekter som bidrar til å flytte godstransport over fra vei til sjø og bane; Programmet sikrere internett; Rammeprogrammet for forskning; satellittsamarbeidet Galileo og Interreg. Norge deltar derimot ikke i det Transeuropeiske transportnettverk (TEN-T) som står for utbygging av grenseoverskridende transportinfrastruktur.

Norge er også med i en rekke samferdselsrelaterte EU-byråer: EMSA (skipsfart), EASA, (luftfart), ERA (jernbane), GSA (romfart), ENISA (nett- og informasjonssikkerhet), EACI (konkurranse og innovasjon). Norsk deltakelse i byråene er imidlertid begrenset (observatør status) og deltakelse i nye byråer er ikke gitt.

EU-tilpasningene på samferdselsområdet har skapt flere utfordringer i Norge og noen av de mest konfliktfylte sakene i EØS-sammenheng har funnet sted innenfor området. Dette gjelder ikke minst datalagringsdirektivet og postdirektivet som begge har skapt stor debatt og utløst krav om bruk av reservasjonsretten. Postdirektivet er også det første direktivet som norske myndigheter har varslet at de vil reservere seg mot. Samtidig har samferdselsområdet gitt opphav til rettssaker av stor prinsipiell betydning i som Finangersakene og Nguyen-saken (se nedenfor).

Utviklingen på samferdselsområdet illustrerer også en rekke generelle utviklingstrekk og problemstillinger i EØS-sammenheng. Dette gjelder ikke minst liberalisering, konkurranse og statstteregler og bruk av anbud. Det har vært noen utfordringer knyttet til offentlig støtte til tjenester av allmenn økonomisk interesse og norske myndigheter har etterlyst mer fleksibilitet i regelverket og en erkjennelse av at særlig tilpasning til perifere områder er nødvendig. Den tiltagende konkurransen fra utlandet, særlig etter østutvidelsen, oppleves også som noe problematisk for aktører innenfor jernbane og veitransport.

Et annet utviklingstrekk som kommer særlig godt frem på samferdselsområdet er fremveksten

¹ Intern transport i et land med et transportmiddel hjemmehørende i et annet.

av EU-byråer og deres økte myndighet. At EASA i fremtiden vil få mulighet til å bøtelegge (gjennom ESA) norske foretak som bryter EUs flysikkerhetsregler har reist spørsmål omkring suverenitetsavståelse og Grunnlovens § 93. Enkelte av EU-byråene har også tatt over for tidligere alleuropeiske organer, og det at regelverksutviklingen flyttes inn i EU-organer kan potensielt svekke mulighetene for å få gjennomslag for norske synspunkter.

EUs forhold til tredjeland oppleves også som noe problematisk sett fra norsk side ettersom dette ikke omfattes av EØS-avtalen. EU opptrer også i økende grad samlet i internasjonale fora, noe man blant annet har sett i IMO hvor EU er blitt en viktig premissleverandør. Kommisjonen har etter hvert fått myndighet til å forhandle avtaler med tredjeland i indre markedsanliggender. Til nå har man fra EUs side valgt en ad-hoc løsning der Norge involveres om det er i EUs interesse og det ikke skaper presedens (f. eks. Open skies luftfartsavtale EU-USA).

På tross av disse utfordringene må det understrekes at EU-tilpasningen på samferdselsområdet i all hovedsak har forløpt uten større vanskeligheter. Om man tar omfanget av tilpasningen i betraktning har de reelle problemene vært få og det generelle konfliktnivået lavt. Der det har oppstått problemer har man til nå endt opp med løsninger som norske myndigheter har ansett som akseptable. Reservasjonsprosessen vedrørende postdirektivet er i så måte et viktig unntak, men som man ennå ikke kjenner utfallet av.

Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad, er kritisk til den positive grunntonen til liberaliseringene innen samferdselspolitikken og viser til sine merknader i 20.2.5.

20.2.2 Omfang og forutsetninger (1991–1994)

Målet om en felles europeisk transportpolitikk ble nedfelt med Romtraktaten i 1957, men det skulle gå lang tid før EFs medlemsland ble enige om initiativer av betydning på transportområdet. Startskuddet til liberalisering og utviklingen av en felles europeisk transportpolitikk kom først med Enhetsakten fra 1986. På begynnelsen av 1990-tallet var europeisk transportpolitikk i en tidlig fase, preget av mange nye initiativer og rask forandring. Det samme gjaldt telesektoren, mens postsektoren på denne tiden knapt var på EFs dagsorden. Det var med andre ord vanskelig å forutsi det fremtidige omfanget og betydningen av

EFs politikk på samferdselsområdet ved inngåelsen av EØS-avtalen i 1992.

Ved fremleggelsen av EØS-avtalen for Stortinget i St.prp. nr. 100 (1991–1992)² ble det fremhevet at EØS-avtalen vil innebære vesentlige skritt mot friere konkurranse og lettere markedsadgang innenfor deler av samferdselsområdet. Regjeringen viste også til at EØS-avtalens forbud mot forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet ville få betydning på området. Det ble forventet større konkurranse om drift av transporttjenester med støtte fra det offentlige, men med henvisning til EØS-avtalens artikkel 49 la norske myndigheter til grunn at konsesjons og støtteordninger ville kunne opprettholdes.

I Stortingsproposisjonen så Brundtland-regjeringen for seg økt konkurranse i det norske markedet for *godstransport på vei* som en følge av EØS-avtalen, men mente samtidig at konkurransen for norske transportører ville begrenses av Norges beliggenhet, klima, størrelse og topografiske forhold. Markedet for internasjonal gods-transport var ved avtalens inngåelse tilnærmet fritt og regjeringen så også for seg at EF i løpet av kort tid ville åpne for kabotasje. Den økte konkurransen ville ifølge regjeringen gi store gevinster for norske transportbrukere og dette ble fremhevet som særlig viktig for norsk eksportnæring, som på grunn av Norges beliggenhet var tynget av relativt høye transportkostnader. Når det gjaldt *persontransport på vei* ble det påpekt at liberaliseringen var kommet relativt kort i EF, men at norske busselskaper ville kunne oppnå fordeler i form av økt markedsadgang.

Regjeringen fremhevet også at EØS-avtalen var av stor betydning for norsk *skipsfart* og det ble vist til at næringens representanter tilla avtalen stor vekt. Videre ble det fremhevet at avtalen sikret formaliserte adgangen til det europeiske sjøtransportmarkedet og ga trygghet mot proteksjoniske inngrep fra EFs side. Det ble også trukket frem at man i avtalen var blitt enige med EF om å samarbeide om felles sjøfartspolitiske holdninger overfor tredjeland.

Jernbanetrafikk ville i henhold til Stortingsproposisjonen ikke berøres vesentlig av EØS-avtalen. Gjeldende norsk regelverk var ifølge regjeringen i tråd med både EØS-avtalens generelle bestemmelser og det, på det tidspunkt, lite omfangsrike sektorspesifikke EF-regelverket for jernbanen. Samtidig ble det vist til EF-regelverk vedtatt samtidig med fremforhandlingen av EØS-avtalen som

² St.prp. nr. 100 (1991–1992).

banet veien for en fremtidig begrenset åpning av markedet for jernbanetransport.

Liberaliseringen av *luffarten* i EF var påbegynt ved inngåelsen av EØS-avtalen og regjeringen viste til at EF-regelverket innebar økt konkurranse i det norske luftfartsmarkedet og at utlandske aktører på sikt ville kunne komme inn på trafikksterke norske innenriksruter. Norge var allerede forpliktet av EFs luftfartsregler gjennom en bilateral luftfartsavtale mellom Norge og Sverige på den ene siden og EF på den andre siden.³

I sin omtale av avtalens konsekvenser for *telekommunikasjon* viste regjeringen til betydningen av den teknologiske utvikling, og at det fremover ville bli økt konkurranse innenfor sektoren. Samtidig viste regjeringen til at EFs krav til konkurranse foreløpig var begrenset (omfattet blant annet ikke alminnelig taletelefoni) og at det norske regelverket allerede var i samsvar med dette.

EUs liberaliseringsprosess innenfor *postsektoren* ble ikke ordentlig påbegynt før det første postdirektiv kom i 1997 og posttjenester var derfor i liten grad et tema under inngåelsen av EØS-avtalen.

Transportvirksomhet på vei, jernbane og innenlands vannvei reguleres av EØS-avtalens artikler 47–52 som speiler tilsvarende artikler i Romatraktaten. Sjøtransport og lufttransport er omfattet av særlige bestemmelser nedfelt i avtalens vedlegg. EUs rettsakter på transportområdet er tatt inn i EØS-avtalens vedlegg XIII, mens rettsakter vedrørende telekommunikasjoner og posttjenester er tatt inn i avtalens vedlegg XI.

20.2.3 Norsk tilknytning til EU på samferdselsområdet 1994–2011

Veitransport

Det tok lang tid før man i EU gikk i gang med å åpne markedene for gods- og persontrafikk på vei, og frem til slutten av 80-tallet var veitransportsektoren i Europa preget av bilaterale avtaler og til dels meget forskjellige nasjonale regelverk. Markedet for veitransport er delvis blitt liberalisert i EU/EØS gjennom 90-tallet, men det gjenstår fortsatt begrensninger, særlig med hensyn til kabotasje. Norge deltar gjennom EØS-avtalen fullt ut på det indre transportmarkedet for veitransport.

Innenlands godstransport på vei ble i Norge deregulert på slutten av 1970-tallet og EØS-avtalen medførte derfor ingen større endringer i det innenlandske markedet. Internasjonal godstransport ble liberalisert i EF i 1992 med en forordning som erstattet tidligere bilaterale avtaler og fjernet kvantitative restriksjoner og prisreguleringer. Det ble samtidig innført en felleskapsgodkjennelse som gir transportører rett til fritt å utføre grensekryssende transportoppdrag. Slike grensekryssende oppdrag inkluderer bilateral transport, transittransport og tredjelandstransport i hele EØS-området. Markedsadgangen omfatter ikke innenlands godstransport, og en egen forordning fra 1993 slo fast at europeiske transportører kun kan utføre midlertidig kabotasje. Regelverket er senere endret og det eksisterer det fortsatt betydelige begrensninger. Det er i dag kun anledning til å utføre kabotasje i forbindelse til internasjonale transportoppdrag. Denne muligheten er videre begrenset til tre oppdrag gjennomført innenfor en periode på syv dager etter at godset fra utlandet er losset.⁴

Liberaliseringen av godstransporten har i tiden etter EØS-avtalen ble inngått medført en skjerpet konkurransesituasjon og lavere transportpriser. Andelen av godstransport mellom Norge og andre land i EØS-området som gjøres av utenlandske transportører har økt, og det er især tyske, polske og baltiske selskaper som har kommet inn på markedet. Den tilspissede konkurransesituasjonen for norske transportører har blitt avhjulpet av en økning i den totale mengden gods som transporteres på vei til og fra Norge. Den totale godsmengden som transporteres på vei over grensen har i tidsrommet 2000–2010 økt med 42 prosent, mens godsmengden på norske lastebiler har økt med 22 prosent. I samme tidsrom er godsmengden på polske lastebiler mer enn seksdoblet og mer en tidoblet på baltiske lastebiler.⁵

Det er liten tvil om at de store forskjellene i lønn og sosiale kostnader mellom norske sjåfører og sjåfører fra EUs nye medlemsland på sikt vil skape store utfordringer for norske transportarbeidere. Beregninger viser at norske sjåfører koster fire til seks ganger mer enn sjåfører fra EUs nye medlemsland,⁶ og man har allerede sett eksempler på at norske transportbedrifter leier

³ En slik avtale ble sett på som nødvendig på grunn av det skandinaviske samarbeidet i SAS ettersom flyselskapet ble definert som et EF-selskap i kraft av Danmarks EF-medlemskap.

⁴ Forordning EF/3118/93. Regelverket for adgangen til markedet for godstransport på vei er senere endret og samlet gjennom forordning EF/1072/2009.

⁵ Se Statistisk sentralbyrå (2011) *Godstransport med lastebil over grensen 2010*.

inn billig utenlandsk arbeidskraft eller etablerer datterselskaper i lavkostnadsland.

EØS-avtalen åpner for bruk av regional transportstøtte og den norske ordningen med direkte transportstøtte til industribedrifter i enkelte områder av landet er godkjent av ESA Frem til 2013. Ordningen administreres av fylkeskommunene og utgjør omkring 70 mill. kr. årlig. Den norske differensierte arbeidsgiveravgiften var i en periode også godkjent som regional transportstøtte (se kapittel om distrikts- og regionalpolitikk).

Liberaliseringen av persontransport på vei har gått noe saktere enn godstrafikken. Grensekryssende busstrafikk ble liberalisert i 1992, og det er senere innført en felleskapslisens for persontransport. En ny forordning vedtatt i 1997 åpnet for at EU-godkjente operatører kan foreta visse typer midlertidige innenlands oppdrag utenfor hjemlandet. Denne muligheten er innskrenket til uregelmessige reiser, reiser som utgjør en del av en internasjonal reise, eller visse typer planlagte reiser som er regulert av kontrakt mellom arrangør og transportør.

Kabotasjeregulverket for persontransport er relativt lite presist, og det har vist seg vanskelig å håndheve de begrensingene som eksisterer. Norske turbiloperatører har i den senere tid møtt sterk konkurranse i sitt hjemmemarked fra utenlandske busselskaper. Disse står for en økende andel av turistoppdrag i sommerhalvåret og spesielt turer i tilknytning til cruise- og flyreiser. Dette har fått Samferdselsdepartementet til å foreslå regler om at utenlandske turistbusser kun skal kunne oppholde seg i Norge i 30 sammenhengende dager, og maks 45 dager i løpet av et år. Reglene er foreløpig ikke iverksatt.

Det har vært noe uklarhet omkring EU-/EØS-rettens betydning for norske myndigheters handlingsrom ved tildeling av eneretter og støtte i forbindelse med kollektivtransporttjenester. Det er i Norge krav om behovsprøvd løyve for å drive persontrafikk på vei og det ble ved lovendring i 1991 åpnet for at fylkeskommunene *kan* benytte anbud ved tildeling av løyve for offentlige transporttjenester. Yrkestransportloven bestemte samtidig at et sammenhengende innehav av løyve kun kan brytes ved anbudsutsetting. EF-forordningene om kollektivtransport som ble tatt inn i norsk lov ved EØS-avtalens inngåelse inneholdt ingen bindende regler om bruk av anbud. Forordningene inneholdt derimot generelle rammer for utforming av

kontrakter om forpliktelse til offentlig persontransport, samt metoder for beregning av offentlige tilskudd. Regler om kompensasjon for tjenester av allmenn økonomisk betydning er også blitt presisert gjennom rettspraksis, og da særlig i EF-domstolens avgjørelse i Altmark-dommen fra 2003.⁷ Kommisjonen har etter hvert også utarbeidet retningslinjer for utforming av kompensasjon. Kjernen i retningslinjene er at det ikke skal ytes overkompensasjon og at kompensasjon ikke må anvendes til å kryssubsidiere konkurranseutsatt virksomhet.

Med EUs nye kollektivforordning som ble gjennomført i norsk rett i juni 2010, blir anbud gjort til hovedregelen ved kollektivtransport med enerett/offentlig tilskudd.⁸ Forordningen innfører plikt til konkurranse *om* markedet, men når slik konkurranse er gjennomført er det ingen plikt til vedvarende konkurranse *i* markedet. Det finnes unntak anbudskravet. Blant annet faller kravet bort ved transporttjenester av begrenset omfang, eller om oppdragsgiver selv (fylkeskommunen) driver transporttilbudet i egen regi. Plikten om konkurranseutsetting omfatter bane og trikk, men ikke jernbane i tradisjonell forstand. Det er opp til nasjonale myndigheter om ordningen skal omfatte passasjertransport til sjøs. Den nye forordningen presiserer også det gjeldende regelverket for utforming av kontrakter (hva kontrakter kan inneholde, kontraktsperiode, offentliggjøring, m.m.) og beregning av kompensasjon. Forordningen innebærer at alle nye kollektivtransportkontrakter skal være inngått i samsvar med det nye regelverket innen utgangen av 2019.

ESA har flere ganger hatt det norske ekspressbussmarkedet i søkelyset. Som en følge av ESAs undersøkelser valgte norske myndigheter i 2003 å utvikle en kompensasjonsordning for dieselavgifter som ble etablert for norske ekspressbusser i 1999. I de senere år har ESA også sett på samarbeidet mellom de 37 busselskapene i busskjeden NOR-WAY Bussekspress, men overvåkningsorganet har ikke funnet grunnlag for at dette utgjør konkurransebegrensende samarbeid i strid med EU-/EØS-retten.

Etter lengre tids undersøkelser fant ESA i 2010 at tidligere Oslo Sporveier, nå Kollektivtransportproduksjon AS (KTP), har mottatt ulovlig offentlig støtte. ESA påla likevel ikke tilbakebetaling og lukket saken. Dette fikk busselskapet Konkurrenten.no til å anke ESAs henleggelse inn for EFTA-domstolen. Konkurrenten.no mener

⁶ Transportøkonomisk institutt (2008) *Globaliseringens effekt på transportmiddel og korridorvalg til og fra Norge*, rapport 970.

⁷ Sak C-280/00.

⁸ Forordning EF/1370/2007.

den ulovlige støtten blant annet har gått til å drive krysssubsidiert av Sporveibussenes rute til Kristiansand, en rute som Konkurrenten også trafikkerer. I ankesaken har Konkurrenten.no fått støtte fra Kommisjonen som mener KTP må tilbakebetale hele eller deler av den ulovlige støtten som beløper seg til 800 mill. kr. I august 2011 avsa EFTA-domstolen dom i saken hvor den opphevet ESAs vedtak om å lukke klagesaken. ESA vil nå behandle saken på nytt.

Det har vært politisk debatt omkring bruken av anbud i Norge og det er delte meninger om anbudskonkurranser har betydd for kollektivtransporten. De fleste evalueringer som er gjort konstaterer at bruken av anbud har gitt kostnadsbesparelser for det offentlige. Samtidig er det er utbredt skepsis blant ansatte i bransjen som mener bruken av anbud fører til dårligere arbeidsvilkår og usikkerhet omkring ansettelsesforhold. En rapport fra Transportøkonomisk institutt konkluderte i 2008 med at konkurranseutsetting og fristilling innen offentlige kjøp av rutegående busstransport har ført til besparelser i form av reduserte tilskudd, uten at dette har gått på bekostning av rutetilbudet eller medført svekkede politiske styringsmuligheter.⁹ Rapporten påpeker at anbud kan føre til økt jobbsikkerhet for ansatte, men finner ikke belegg for at anbud fører til svekkede lønns- eller arbeidsbetingelser.

Behovet for like konkurransevilkår i det europeiske veitransportmarkedet har ført til en utstrakt harmonisering av regelverk i EU. Andre faktorer, og da særlig, hensynet til sikkerhet og miljø, har også spilt en betydelig rolle i utformingen av felles regler, og det samlede EU-regelverket for veitransportsektoren er i dag svært omfangsrikt. Regelverket er med noen få unntak og tilpasninger tatt inn i norske lover og forskrifter gjennom EØS-avtalen.

Norske myndigheter har ved flere anledninger senket norske avgifter som svar på den nye markedssituasjonen. Norske avgifter knyttet til vegtransport er likevel fortsatt betydelig høyere enn nivået i EU, og den norske transportbransjen etterlyser konkurransebetingelser som er på linje med det man har i resten av Europa.

EU har utarbeidet en rekke krav til den tekniske standarden til nyttekjøretøyer så vel som alminnelige motorkjøretøyer. Kravene er utformet med henblikk på å bedre trafikksikkerheten,

begrense forurensing og sikre like konkurransevilkår. For Norges del medførte reglene en innskjerping av nasjonalt regelverk. EU-regelverket inneholder også krav til obligatorisk bruk av setebelte (også i busser hvor belter er montert), og til sikringsutstyr for barn. Regelverket pålegger medlemslandene å utføre regelmessige kontroller (EU-kontroll) så vel som uanmeldte veinspeksjoner. Som ledd i etableringen av et indre transportmarked er grensekontroller avskaffet og inspeksjoner skal derfor utføres gjennom stikkprøver på en ikke-diskriminerende måte.

Det har i den senere tid vært økende koordinering mellom EU og FNs økonomiske komité for Europa (UNECE) på kjøretøysområdet. Dette har fordeler for Norge som er tilsluttet både EUs og UNECEs regelverk. Samtidig opplever norske myndigheter at EUs økte engasjement i UNECE, blant annet gjennom utforming av felles EU-posisjoner, reduserer mulighetene for å finne alliansepartnere i saker som er viktige for Norge.¹⁰

EU-regelverket stiller også en del krav i forbindelse med tillatelse til å drive persontransport og godtransport på vei. Kravene knytter seg til faglig kompetanse og vandel, samt opplæring og videreutdanning av yrkessjåfører. EU var også tidlig ute med å vedta felles kjøre- og hviletidsbestemmelser for yrkessjåfører. Den første forordningen fra 1985 er senere blitt omarbeidet og strammet inn, og det stilles i dag krav om bruk av fartsskrivere så vel som gjennomføring av et minimum av kontroller for å håndheve regelverket. Transportsektoren er ikke omfattet av EUs arbeidstidsdirektiv, men det er fastsatt særskilte minimumskrav med henblikk på å verne om sikkerheten og helsen til yrkessjåfører. Videre er det innført bestemmelser om automatisk fartsbegrensning i større kjøretøy, og regler for transport av farlig gods.

Utforming av førerkort, sertifikater og vognkort har også blitt harmonisert gjennom EU-regler som er tatt inn i EØS-avtalen. Med det siste førerkortdirektivet fra 2006 vil det innføres et skille mellom «førerrett» og førerkortets administrative gyldighet som innebærer at gyldighetstiden for førerkort innskrenkes til 5–15 år, avhengig av type. Det er også vedtatt en forordning om bilskilter som forplikter medlemslandene (og EFTA-/EØS-landene) til å anerkjenne registreringskilt med EU-flagg og nasjonale kjennetegn. Verken Norge eller EUs medlemsland er imidlertid forpliktet å anvende slike skilt.

⁹ Transportøkonomisk institutt (2008) *Anbud på norsk. Konkurransetsetting og fristilling ved offentlige kjøp av persontransporttjenester, effekter for tilbud, kostnader og arbeidstakere*, rapport 982.

¹⁰ Innspill til Europautredningen fra Samferdselsdepartementet av 05.09.2011.

Boks 20.1 Eurovignettdirektivet

Eurovignettdirektivet fra 1993 representerte et første skritt mot harmonisering av kjøretøys- og veibruksavgifter for tunge lastebiler¹. I og med at EØS-avtalen ikke omfatter skatter og avgifter ble det gjort særskilte tilpasninger for EØS-/EFTA-landene ved innlemmelse av direktivet i EØS-avtalen. Likefullt tilpasset Norge sin avgiftstruktur og forpliktet seg til å respektere direktivets minstesatser for avgifter ved bruk av veiinfrastruktur, den såkalte vektårsavgiften².

Eurovignettdirektivet er senere revidert i 1999, 2006 og i september 2011. Norge har foreløpig kun implementert direktivet fra 1999. Direktivet innebærer blant annet at avgifter ikke må virke diskriminerende eller forstyrre trafikkflyten i vesentlig grad. Videre skal avgiftene beregnes i ut fra tilbakelagt distanse og type kjøretøy og skal som utgangspunkt kun gå til finansiering av den veiinfrastrukturen som avgiftsbetaleren faktisk bruker. Flere norske bompengoordninger har vært i ESAs søkelys, enten på grunn av kryssubsidiering, eller fordi avgifter har blitt innkrevd også etter at infrastruktur er nedbetalt. Kravet om at bompengedokumentasjon skal reflektere tilbakelagt distanse er også problematisk sett med norske øyne, etter som bompengedokumentasjon i Norge hovedsakelig

er punktbasert og ikke distansebasert, slik det er vanlig i store deler av Europa.

Utsettelsen av gjennomføringen av direktivet fra 2006 kommer av at Norge har bedt om en tilpassningstekst med unntak fra en bestemmelse vedrørende bompengerabatter. Direktivet fastsetter at rabatt ved kjøp av brikke eller abonnement ikke skal utgjøre mer enn 13 prosent av ordinær takst, mens det i Norge gis rabatter opp til 50 prosent. EUs rabattgrense begrunnes ut fra behovet om ikke å diskriminere utenlandske transportører. Kommisjonen har så langt ikke villet etterkomme det norske ønsket om tilpassningstekst. I argumentasjonen overfor Kommisjonen har norske myndigheter betonet at det kun er en liten del av det norske vegnettet som har utstrakt internasjonal trafikk.

I den nylig vedtatte revisjonen av Eurovignettdirektivet legges det opp til et nytt avgiftsrammeverk hvor de eksterne kostnadene forbundet med veitransport internaliseres. Dette innebærer at avgiftsleggingen, ved siden av å reflektere infrastrukturkostnader, også skal ta høyde for CO₂-utslipp og støy. Forurensere betaler-prinsippet som er lagt til grunn for direktivet kan på sikt tenkes å bli introdusert i andre transportsektorer.

¹ Direktiv 93/89/EØF, senere endret ved 99/62/EF og 2006/38/EF.

² I oktober 1993 ble den tidligere kilometeravhengige avgiften erstattet av en vektårsavgift, og det ble samtidig innført en dieselsavgift.

EU-regelverket stiller også krav til veiinfrastruktur, og det er utarbeidet et eget direktiv som skal ivareta sikkerheten i tunneller. Gjennomføringen av tunelldirektivet fra 2004 har ført til utbedringer i tunnelsikkerheten i Norge. Et av de få unntakene av betydning som norske myndigheter har oppnådd ved implementering av EU-/EØS-regelverk er knyttet til tunneldirektivets krav om rømningsveier i større tunneller. Norge har her fått mulighet til å gjennomføre alternative sikkerhetstiltak til rømningsveier dersom en risikoanalyse tilsier at dette gir samme eller bedre sikkerhetsnivå.

Gjennom en rekke direktiver er også nasjonal lovgivning om ansvarsforsikring for motorvogn blitt gradvis harmonisert på europeisk nivå. Harmoniseringen har gjort det enklere å fremme krav og få dekket tap ved trafikkuhell i utlandet og medført endringer i norsk regelverk. EU-direkti-

vet skilte seg fra norsk lovgivning på flere punkter og mangelfull norsk gjennomføring av reglene har ført til flere rettssaker i nasjonale domstoler så vel som i EFTA-domstolen. I Finangersakene (1995–2005) ble det slått fast at den norske bilansvarslovens regel om bortfall av krav på erstatning om en passasjer visste eller burde ha visst at sjåføren var beruset, var i strid med motorvognforsikringsdirektivet. Videre ble det i Nguyen-saken fra 2008 gjort klart at den norske regelen som unntok oppreisningsansvar fra den obligatoriske bilansvarsforsikring heller ikke var forenlig med EU-retten på området. Bilansvarsloven er siden blitt endret i lys av rettssakene og det ble i begge sakene tilkjent erstatning fra staten på grunn av manglende gjennomføring av EU-regler. Dette var av stor prinsipiell betydning ettersom påberopelsen av bestemmelser som ikke var gjennomført i nasjo-

nal lovgivning innebar at EU-retten i praksis fikk direkte virkning i Norge.¹¹

Det utvikles stadig nytt regelverk for vei-transportsektoren i EU, også på områder som ikke er omfattet av regulering i dag. Dette er blant annet tilfellet med forordningen om busspassasjerers rettigheter som ble vedtatt i februar 2011. Bestemmelsene vil gjelde fra 2013 for reiser over 250 km i hele EØS-området, og vil blant annet sikre busspassasjer rett til kompensasjon ved forsinkelse, kansellering og skadet bagasje. Det arbeides for tiden også med et direktiv som skal sikre bedret samarbeid om håndhevelse av trafikkvedtekter på tvers av grenser (innkreving av fartsbøter og lignende).

Skipsfart

Skipsfartspolitik, er i likhet med luftfartspolitik, ikke omfattet av EU-traktatens bestemmelser for transportområdet, og var i utgangspunktet overlatt til de enkelte medlemsland. Over tid har imidlertid EU utviklet et særskilt skipsfartsregelverk særlig knyttet til sjøsikkerhet, miljø og statstøtte, samtidig som EU-domstolen har slått fast at EU-traktatens generelle prinsipper også omfatter sjøtransport. EU-regelverket for skipsfarten er gjennom EØS-avtalen gjort gjeldende i Norge og i 2005 var om lag 100 sjøfartsrelevante EU-rettsakter implementert i norsk rett.¹²

Utenriksfart i EU ble liberalisert i 1986 og med EØS-avtalen fikk Norge formalisert sin adgang til dette meget viktige markedet for norsk utenriks-sjøfart. EØS-avtalen innebar også at Norge ikke ville kunne behandles som tredjeland og bli gjenstand for antidumpingtiltak. Innenriks kystfart (kabotasje) ble vedtatt liberalisert i EU 1992, men prosessen ble ikke fullført i EU før i 1999.

Med åpningen av innenriksmarkedene for sjøtransport kom det også regler for offentlige kjøp av maritime transporttjenester. EU-regelverket på dette området gir mulighet til å tilby kompensasjon for samfunnsøkonomisk ulønnsom skipstrafikk innenlands gjennom såkalt forpliktelse til offentlige tjenester (FOT).¹³ Slik kompensasjon må imidlertid skje innenfor rammen av statstøtte- og konkurransereguleringen hvilket blant annet

innebærer forbud mot overkompensering. Videre skal tildelingsprosedyrene for FOT-kontrakter være åpne og ikke forskjellsbehandle rederier registrert i EØS-området.

Riksveiferjesambandene i Norge har blitt gjenstand for konkurranseutsetting. Forsøk med anbud på ferjesamband ble vedtatt allerede i 1991 og bruken av anbudskonkurranser har siden blitt gradvis utvidet. Konkurransetsettingen har blitt gjennomført for å imøtekomme EØS-avtalens krav til markedsadgang og ikke-diskriminering, men også som ledd i en politikk hvor målet har vært en mest mulig samfunnsøkonomisk effektiv drift. I dag er samtlige 91 riksveifergesamband i Norge lyst ut på anbud. Også lokale båttruter har blitt satt på anbud. Foreløpige erfaringer fra konkurranseutsettingen viser en viss effektivisering og kostnadsbesparelser for oppdragsgiver. I flere tilfeller har man også sett en bedring av tilbudet og man har delvis oppnådd målet om en fornyelse av flåten. Utviklingen har vært vanskelig for små rederier ettersom de konkurrerende ferjerederiene har blitt færre og større. Det har vært lite interesse for anbudsrunderne fra utlandet.

Også EU-rettens konkurranseregler har hatt betydning for sjøtransporten i Norge. ESA har siden 2006 hatt rederiet Color Line under granskning for konkurransehennende adferd og misbruk av markedsrett. Saken omhandler selskaps avtaler med havnemyndighetene i Sandefjord og Strömstad, som ESA mener er utformet på en slik måte at de hindrer konkurrenter adgang til markedet. ESA sendte Color Line et formelt varsel (Statement of Objections) i desember 2009 og i 2010 ble det avholdt muntlige høringer. I desember 2011 ila ESA Color Line en bot på 145 millioner kroner for brudd på EØS-avtalens konkurranseregler.

ESA har også sett på anløpsrettigheter ved Kristiansand havn etter at havnemyndighetene her stilte krav til fergeoperatører om helårlig passasjer- og godstrafikk. Dette kravet har gjort Color Line til den eneste fergeoperatøren mellom Kristiansand og Danmark. ESA avsluttet sine undersøkelser i 2009 etter at Kystverket i 2009 ga Fjord Line, Color Lines konkurrent, medhold i sitt krav om adgang til Kristiansand havn for passasjertrafikk i sommerhalvåret. Fjord Line vant frem i 2010 med et erstatningssøksmål i tingretten mot Kristiansand havn for seilingsnektelsen i 2009. Kristiansand havn anket dommen til Agder lagmannsrett som i 2011 opprettholdt tingsrettens dom.

Ved siden av statsstøtte- og konkurransereguleringen påvirkes norsk skipsfart også av EUs regel-

¹¹ Se utredningens omtale av sakene i kapittel 7.4.

¹² NOU 2005:14, *På rett kjøl. Ny skipssikkerhetslovgivning*,

¹³ Muligheten for å inngå kontrakt om plikt til offentlig tjeneste er i henhold til EU-regelverket begrenset til trafikk til, fra og mellom øyer. I en tolkning av regelverket (KOM(2003)595) er det imidlertid presisert at dette også omfatter overfart over fjorder hvor en omkjøring på land medfører en stor omvei.

Boks 20.2 Hurtigruten

I Norge har EU-regelverket ført til at hurtigrutetrafikken på strekningen Bergen-Kirkenes har blitt lagt ut på anbud. I første og inneværende anbudsperiode (2005–2013) var de eksisterende hurtigruterederiene TFDS og OVDS alene om å levere inn anbud. De to rederiene har senere fusjonert, og det nye rederiet Hurtigruten ASA var også den eneste som leverte inn anbud for den kommende kontraktperioden (2013–2021). Mangelen på konkurrenter til Hurtigruten har fått flere til å kritisere staten for å favorisere selskapet gjennom kriteriene som stilles i anbudskontrakten. I forbindelse med den siste anbudsrunder ble den norske stat også klaget inn for ESA, men overvåkningsorganet valgte i juni 2011 å lukke saken.

Statens økonomiske støtteordninger for Hurtigruten har også flere ganger vært gjenstand for granskning av ESA. Ved siden av kompensasjon for offentlig tjenester har Hurtigruten nytt godt av andre ordninger som etter EØS-avtalen klassifiseres som statsstøtte slik som differensiert arbeidsgiveravgift, nettolønnsordning, kompensasjon for økte avgifter til staten og fritak for NO_x-avgift gjennom miljøavtalen. På bakgrunn

av retningslinjene for statsstøtte har ESA godkjent disse ordningene, men overvåkningsorganet har ved flere anledninger stilt spørsmål ved hvorvidt den samlede støtten overstiger det som er nødvendig for å levere de offentlig pålagte tjenester. En slik overkompensasjon vil i så fall, ifølge ESA, være konkurransesvridende, spesielt med tanke på at Hurtigruten ved siden av de offentlige pålagte transporttjenester også inngår i konkurranse på cruise-markedet.

Etter å ha kommet i store økonomiske vanskeligheter ble Hurtigruten i 2008 innvilget en tilleggsavtale gjeldende for den resterende kontraktperioden med betydelige ekstrabidrag fra staten. Dette fikk ESA til å åpne formell undersøkelse høsten 2010. I juni 2011 konkluderte ESA med at økningen i kompensasjon ikke var i samsvar med EØS-reglene for statsstøtte, og at Hurtigruten må tilbakebetale ekstrabevilningene som i 2010 ble vurdert til 181 mill. kr. Regjeringen fastholder at tilleggsavtalen var dekning for uforutsette utgifter og er derfor ikke i strid med EØS-avtalen. Både regjeringen og selskapet har derfor besluttet å bringe ESAs avgjørelse inn for EFTA-domstolen.

verk vedrørende sjøsikkerhet og miljø. EUs arbeid med sjøsikkerhet ble trappet opp fra midten av 90-tallet og ytterligere intensivert som en konsekvens av ulykkene med oljetankskipene «Erika» (1999) og «Prestige» (2002). De to oljesølsulykkene utenfor kysten av Frankrike og Spania skapte et stort politisk press og munnet ut i tre sjøsikkerhetspakker vedtatt i 2001, 2002 og 2009. Tiltak mot såkalt «substandard» skipsfart stod sentralt i det nye regelverket. EU vedtok også en fremskyndet utfasing av oljetankskip med enkeltskrog og stod sentralt i å få en slik utfasing vedtatt i IMO.

EUs sjøsikkerhetsregelverk er i dag meget omfangsrikt og regulerer områder som teknisk og operativ sikkerhet, miljøsjøsikkerhet, personlig sikkerhet, sikkerhetsstyringssystemer, havnestatskontroll, tilsyn og sertifisering, sikring mot terror og sabotasje samt godkjenning og kontroll av klassifikasjonsselskaper. For å understøtte EUs arbeid på området ble det i 2002 etablert et europeisk sjøsikkerhetsbyrå (EMSA) som skal bistå kommisjonen (se nedenfor).

Regelverket består i stor grad av IMO-konvensjoner og andre internasjonale bestemmelser som

er tatt inn i EU-retten. En rekke av de minimumskrav en finner i disse internasjonale avtalene er gjort til preseptoriske krav i EU-retten og medlemslandene kan derfor som utgangspunkt ikke stille strengere eller mer liberale krav. På enkelte områder har EU valgt å gå lenger og innført egne bestemmelser. Samtidig har EU blitt en stadig viktigere premissleverandør ved utforming av nytt regelverk i internasjonale skipsfartsorganer. EUs medlemsland fremmer i økende grad felles eller koordinerte standpunkter. For Norge har det vært sett på som viktig at den regionale regelverksutformingen ikke underminerer arbeidet i globale institusjoner som IMO og ILO. At EU går inn for regionale løsninger når man ikke kommer til enighet på globalt nivå har til tider blitt oppfattet som problematisk for norske myndigheter.

Rammevilkårene til den norske skipsfartsnæringen påvirkes også av Norges tilknytning til EU. Av hensyn til konkurranseevnen i globaliserte markeder er det gjort et unntak i EUs statstøtteregelverk for skipsfartsnæringen. Det gis begrenset adgang til investeringsstøtte og det er tillatt med gunstigere beskatning av rederier enn det som gjelder i andre næringer. Den offentlige støtten til



Figur 20.1 Hurtigruten

Staten kjøper hvert år samferdselstjenester av Hurtigruten for store summer, men kombinasjonen av allmenne transporttjenester og kommersiell cruisedrift gjør at det har skapt en rekke vanskelige statsstøttesaker. Her Hurtigruten MS Nordnorge ved kai, Ørnes, Nordland 2007.

Foto: Willy Haraldsen / Scanpix

maritime næringer gis i hovedsak i form av skattefordeler, og de fleste av EUs medlemsland har innført helt eller delvis bortfall av skatt på avkastning av kapital investert i skip og på arbeid ombord på skip. Den norske regjeringen vedtok i 2007 en ordning som innebærer at rederier som er en del av den norske rederiskatteordningen ikke skatter av inntektene fra skipsfartsvirksomhet og kun betaler en minimal tonnasskatt. Nettolønnsordningsordningen for sjøfolk ble også videreført og det norske rederibeskatningsregimet er i dag på linje med det man finner i resten av Europa.

Kommisjonen har utarbeidet retningslinjer for bruk av statstøtte til sjøfartsnæringen og ESA har fastlagt samsvarende retningslinjer. I henhold til disse kan det samlede nasjonale støttebeløp, uansett støtteform, ikke overstige summen av rederienes ordinære selskapsskatter og skatter og sosiale avgifter knyttet til arbeidskraft. Videre inneholder retningslinjene krav om at rederier

som benytter en tonnasskattordning må opprettholde eller øke andelen av skip som seiler under EU-/EØS-flagg.

Kommisjonen la i 2009 frem en strategi for europeisk skipsfart frem mot 2018, hvor hovedmålsetningen er å sikre konkurransevnen til de maritime næringer i EU. Strategiens vektlegging av miljømessig bærekraft og satsing på maritim kompetanse og kvalitetsskipsfart som konkurransefortrinn svarer godt til prioriteringene i Stoltenberg-regjeringens maritime strategi fra 2007.¹⁴ På et punkt skiller imidlertid EU-strategien seg fra det man har gitt uttrykk for fra norsk side. Mens Kommisjonen og EU-landene går inn for å beholde mulighetene for å gi statstøtte til maritime næringer har den sittende norske regjerin-

¹⁴ Nærings og handelsdepartementet (2007) *Stø kurs. Regjeringens strategi for miljøvennlig vekst i de maritime næringer*.

gen uttalt at den ønsker å arbeide internasjonalt, herunder også i EU, for å redusere subsidie- og skattekonkurransen i skipsfarten. Regjeringen meddelte Kommisjonen i 2008 at man ønsker at retningslinjene for statstøtte til skipsfarten ikke videreføres når de utløper i 2011. Samtidig har man fra norsk side gjort klart at så lenge EU opprettholder sitt støtteregime vil Norge opprettholde konkurransedyktige betingelser.

En viktig del av EUs strategi for skipsfarten er fremme av nærskipsfart og overføring av gods-transport fra vei til sjø. EUs arbeid på dette området knytter seg særlig til utviklingen av såkalte «motorveier til sjøs» som kan konkurrere med veiens fleksibilitet og inngå i dør-til-dør transportkjeder. Norge deltar i utviklingen av slike «sjømotorveier» i Nordsjøen og Østersjøen. Norge deltar også i Marco Polo-programmet som gir støtte til bærekraftige transportløsninger (se nedenfor). Det arbeides samtidig for å gjøre sjøtransport mer attraktivt gjennom forenkling av tollprosedyrer og rapporteringsrutiner.

EU har i de senere år søkt å etablere en helhetlig og integrert maritim politikk. Arbeidet har tatt utgangspunkt i en såkalt «blåbok» og en handlingsplan som ble lagt frem høsten 2007. EUs skipsfartspolitik inngår her i et bredt spekter av politikkområder med maritim tilknytning som blant annet fiskeri, havovervåkning, havforskning, kystadministrasjon og beskyttelse av miljøet.

Jernbane

Gjennom tre jernbanepakker vedtatt i henholdsvis 2001, 2004 og 2007 har EU utviklet et relativt omfattende regelverk for den europeiske jernbanesektoren. Regelverket består av tekniske og sikkerhetsmessige standarder, felles krav til kompetanse, bestemmelser vedrørende samtrafikkevrne, regler for konkurranse og markedsadgang og passasjerrettigheter. Regelverket på jernbanesektoren er i sin helhet tatt inn i norsk rett gjennom EØS-avtalen.

De første skritt mot etableringen av et europeisk jernbaneområde kom samtidig med fremforhandlingen av EØS-avtalen. Et sentralt element i jernbanedirektivet fra 1991 var påbudet om regnskapsmessig skille mellom forvaltning av infrastruktur og drift av transporttjenester. Det ble samtidig slått fast at internasjonale sammenslutninger av jernbaneforetak og tilbydere av kombinerte godstransporter skulle ha tilgang til medlemsstatenes jernbanenett.

I 2001 vedtok EU en jernbanepakke bestående av tre direktiver, som åpnet for en delvis liberalise-

ring av godstransport i EU innen 2003. Det nye regelverket påla medlemslandene ble å opprette uavhengige organer til å regulere forholdet mellom infrastrukturforvalter og transportoperatør. Videre ble det innført harmoniserte europeiske regler for utstedelse av lisens til jernbaneforetak. Lisenser skal i henhold til EU-regelverket gi rett til bruk av jernbaneinfrastruktur i hele EU for grensekryssende godstransport. Adgangen til infrastruktur skal gis på ikke-diskriminerende vilkår og bruksavgiftene skal ta utgangspunkt i marginalkostnader.

I en ny jernbanepakke vedtatt i 2004 ble det bestemt at godstransporten på jernbane i EU skulle være fullt liberalisert fra 1. januar 2007. Den andre jernbanepakken inneholdt også et direktiv om jernbanesikkerhet og en rekke bestemmelser knyttet til samtrafikkevrnen mellom de nasjonale jernbanenettverk. I tillegg ble det opprettet et europeisk jernbanebyrå (ERA) til å bistå Kommisjonen og medlemslandene (se nedenfor).

Med den tredje jernbanepakken fra 2007 ble det åpnet for konkurranse for grensekryssende persontrafikk. Fra 1. januar 2010 fikk jernbaneforetak som ønsker å drive internasjonal passasjertransport rett til å bruke jernbaneinfrastrukturen i alle EUs medlemsland. På slike grensekryssende ruter hvor hovedformålet er å transportere passasjer mellom stasjoner i forskjellige land, har også jernbaneselskapene adgang til å selge billetter for innenriksreiser. Av direktivet fremgår at EU i løpet av 2012 vil vurdere forutsetningene for en eventuell ytterligere liberalisering. Den tredje jernbanepakken inneholdt også et direktiv med harmoniserte europeiske bestemmelser for sertifisering av lokomotivførere og en forordning om passasjerrettigheter. Sistnevnte forordning ble implementert i Norge gjennom forskrift i 2010 og Statens jernbanetilsyn er utpekt som klage- og tilsynsorgan.

Norge var et av de landene som var tidligst ute med å legge forholdene til rette for en åpning av jernbanenettet. Allerede i 1996 ble den statlige forvaltningsbedriften NSB delt opp i en trafikkdel, NSB BA¹⁵ og en infrastrukturforvalter, Jernbaneverket. Samtidig opprettet man Statens jernbanetilsyn for å ivareta sikkerheten og for å fungere som regulerende organ mellom driftsoperatør og infrastrukturforvalter. NSB har siden skilt ut godsvirksomheten i CargoNet AS hvor det svenske selskapet Green Cargo AB eier de resterende 45prosent. Bussvirksomheten (Nettbuss AS) og

¹⁵ Omgjort til AS i 2002.

eiendomsvirksomheten (ROM eiendom AS), samt en rekke forskjellige støttefunksjoner (Mantena AS, NSB trafikkservice AS, Arrive-konsernet, Finse forsikring AS) har også blitt skilt ut som egne selskaper.

I det norske godsmarkedet har det blitt vesentlig mer konkurranse i de senere år. En rekke nye, hovedsakelig utenlandske, aktører har kommet til men CargoNet AS har beholdt en dominerende posisjon i markedet og satser nå også i resten av Norden. Det har vært en sterk vekst i godstransport på norske jernbaner siden 90-tallet og det er i dag betydelige kapasitetsproblemer i jernbanelinjet. Utviklingen innenfor godstrafikken har også vært preget av økende bruk av kombinerte transporter (containertransport). Norge har sluttet seg til EUs målsetning om at den fremtidige veksten i godstransport skal overføres fra veg til sjø og bane. Sentralt i så måte står Marco Polo-programmet (se nedenfor).

I 2006 kom et første forsøk med konkurranseutsetting av persontrafikkjenester på Gjøvikbanen. NSB vant gjennom datterselskapet NSB anbud AS¹⁶ anbudsrunden og har siden trafikkert ruten. Foreløpige erfaringer tyder på at konkurranseutsettingen har bidratt til lavere kostnader for det offentlige og bedre tilbud for passasjerene, uten at dette har gått på bekostning av de ansattes lønns- og arbeidsbetingelser.¹⁷ NSB-konsernet er i dag fortsatt alene om å tilby persontrafikkjenester i det norske innenlandsmarkedet og det foreligger ingen planer om å konkurranseutsette nye persontrafikkruiter.¹⁸ EU-regelverket begrenser ikke statens muligheter for kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme persontrafikkruiter.

Liberaliseringen av jernbanen er blitt møtt med kritikk fra norske arbeidstakerorganisasjoner som mener gevinstene for jernbanesektoren ikke kan dokumenteres og som peker på at norske arbeidsplasser forsvinner til utlandet. Det har også blitt hevdet at åpningen for konkurranse fra utlandet kan føre til dårligere lønns- og arbeidsvilkår, selv om avtaler innenfor sektoren så langt har forhindret dette. Liberaliseringen av jernbanetransport har også møtt mye motstand i EUs medlemsland og implementeringen av regelverket har

i mange tilfeller vært forsinket og mangelfull. Utformingen av jernbanepakkene har også vært gjenstand for tøffe forhandlinger mellom EU-organene. Det er nå påbegynt nok en omarbeiding av EU-regelverket for jernbanesektoren og et kommisjonsutkast til nytt regelverk har vært på høring i Norge.

Bakgrunnen for økt konkurranse på jernbanen knytter seg til ønsket om å øke jernbanesektorens markedsandeler sammenlignet med andre transportformer. Dette ble sett på som viktig av miljø- og kapasitetshensyn og spesielt fordi jernbanesektoren i Europa over lengre tid har tapt markedsandeler. Ønsker om effektivisering av driften og bedre politisk styring av sektoren ses også som motiver for reformene. Selv om EU har vært en pådriver for liberalisering kan ikke EUs rolle alene forklare de reformer en har sett. Flere EU-medlemsland, herunder Sverige, har gjennomført liberalisering uavhengig av EU-regelverket.

Luftfart

Sivil luftfart er en internasjonal næring som fra begynnelsen har vært underlagt internasjonal regulering. I Europa har EU blitt en stadig viktigere aktør innenfor luftfarten gjennom utvikling av felles regelverk og politikk. EUs regulering av luftfarten favner bredere enn det internasjonale minimumsregelverket og innebærer harmonisering av nasjonale bestemmelser. EU-reglene er tatt inn i norsk i lov.

Før dereguleringen av den europeiske luftfarten ble påbegynt mot slutten av 80-tallet var rute-tilbud og billettpriser i stor grad regulert av nasjonale myndigheter og utenriksruiter basert på bilaterale avtaler.

Liberaliseringen av det europeiske luftfartsmarkedet var et resultat av EUs tredje luftfartspakke som vedtatt i 1992. Regelverket ble innført i Norge gjennom bilateral luftfartsavtale og senere tatt inn i EØS-avtalen. Adgangsbegrensningene i utenrikstrafikken mellom Norge, Sverige og EU ble opphevet i 1993, og våren 1994 ble adgangsbegrensningene for rutetrafikken innenriks opphevet for norske operatører. Fra 1997 ble det norske innenriksmarkedet også åpnet for utenlandske operatører hjemmehørende i et EØS-land.¹⁹ Internasjonal rutetrafikk fra Norge til land utenfor

¹⁶ Nå NSB Gjøvikbanen AS.

¹⁷ Transportøkonomisk institutt (2010) *På sporet av konkurranse – foreløpige erfaringer med konkurranseutsetting på Gjøvikbanen*, rapport 1104.

¹⁸ Flytoget AS, som tidligere var eid av NSB, men som i dag er et heleid statlig aksjeselskap underlagt Handels- og næringsdepartementet, står imidlertid for tilbringerreiser med tog til Oslo lufthavn Gardermoen. Dette gjøres uten direkte statlig støtte og delvis i konkurranse med NSB.

¹⁹ Før dette hadde operatører hjemmehørende i et EØS-land muligheter til å trafikere norske innenriksruiter i forlengelsen av sine utenriksruiter til Norge.



Figur 20.2 Torp flyplass

Forskjellen mellom «Schengen arrival» og «Non-Schengen arrival» har etter 2000 for mange nordmenn blitt et av de mest synlige tegnene på tilknytningen til EU. Her fra Ryanairs flygninger til og fra Storbritannia (Non-Schengen) fra Torp flyplass 2002.

Foto: Thomas Bjørnflaten / Scanpix

EØS-området fortsatte å være regulert av bilaterale avtaler.²⁰

På tross av liberaliseringen forble det norske luftfartsmarkedet lenge dominert av de to hovedaktørene SAS og Braathens, samt den regionale operatøren Widerøe. Konkurransen på det norske luftfartsmarkedet bedret seg betraktelig med etableringen av Norwegian Air Shuttle AS i 2002.

De etablerte selskapenes lojalitetsprogrammer var lenge til hinder for konkurransen i det norske markedet og i 2002 ble opptjening av bonuspoeng innenlands forbudt. I november 2010 klaget SAS forbudet inn for ESA og viste til at forbudet bidrar til å diskriminere selskapets norske passasjerer og at konkurrenten Norwegian nå har etablert sin egen bonusordning. ESA har bedt norske myndigheter om informasjon i saken og samtidig har Konkurransetilsynet varslet at de vil

²⁰ Tradisjonelt har Norge forhandlet slike avtaler sammen med Sverige og Danmark på grunn av samarbeidet i SAS. I 1995 åpnet en luftfartsavtale mellom de tre skandinaviske land og USA for at norske og amerikanske selskap fritt kunne opprette ruter mellom Norge og USA. En rekke slike avtaler er siden blitt fremforhandlet.

undersøke hvorvidt forbudet bør videreføres, avskaffes eller strammes inn.

EU/EØS-rettens konkurranseregler har også gjort seg gjeldende for SAS som i 2001 og i 2010 har blitt ilagt bøter av Kommisjonen for henholdsvis markedsdeling og prissamarbeid på flyfrakt.

Når det gjelder de bedriftsøkonomisk ulønnsomme flyrutene (kort) har disse vært omfattet EU-regleverkets bestemmelser om såkalt Forpliktelse til offentlig tjenesteytelse (FOT). Offentlig tilskudd til slike FOT-ruter forutsetter at kommersielle tilbud ikke er adekvate og at alternativ transport ikke gir et tilfredsstillende tilbud. Utover dette inneholder imidlertid EU-regelverket ingen klare kriterier. Hvilke ruter som inkluderes i FOT-ordningen og hvilke betingelser som stilles til operatøren er derfor i stor grad opp til nasjonale politiske myndigheter. EØS-reglene foreskriver imidlertid at FOT-ruter lyses ut på anbud i hele EØS, etter fastsatte prosedyrer. Konkurransereguleringen setter samtidig grenser for omfanget av støtten og stiller krav til at tilskuddene ikke skal kunne krysssubsidieres inn i kommersielt drevne

flyruter. Norge har i dag 61 FOT-ruter, flere enn noe annet land i EØS.²¹

Overgangen til anbudsutlysning av de regionale flyrutene ga gevinst i første anbudsperiode (1997–2000), men har senere først til en utgiftsøkning for staten og en økning i tilskudd per passasjer.²² Widerøe som før anbudsreglene forhandlet direkte med staten om de regionale rutene, har beholdt en svært dominerende posisjon, og det er fortsatt meget begrenset konkurranse om anbudene. Den manglende konkurransen må ses i sammenheng med kravene som stilles til flytype og at etableringskostnadene for slike ruter er høye tatt i betraktning av de relativt korte anbudsperiodene på tre år. Norge har sammen med andre land fått gjennomslag for å endre EU-regelverket slik at anbudsperiodene kan utvides til fire år. ESA har i de senere undersøkt de norske anbudsrutene og reist spørsmål om hvorvidt alle de norske FOT-rutene er bedriftsøkonomisk ulønnsomme og om samferdselsdepartementets anbudskriterier favoriserer Widerøe (som staten gjennom SAS-gruppen er medeier i).

For å opprettholde det regionale rutenettet er man avhengig av finansiering av de trafikksvake flyplassene. Staten har mulighet til å kjøpe flyplass tjenester, men siden 2005 har Avinors²³ bedriftsøkonomisk ulønnsomme flyplasser vært finansiert gjennom overskuddet fra driften av Gardermoen og tre-fire andre større lufthavner. Grunnet flyplassenes særegenhet i økonomisk og samfunnsmessig forstand aksepteres denne form for kryssubsidiering i EU-regelverket. Avinor er for øvrig som ansvarlig for flysikringstjenestene i Norge sertifisert etter en felleseuropeisk standard.

EU-regelverket stiller derimot krav til at forskjeller i flyplassavgifter mellom utenriks- og innenriksruter, må være basert på reelle kostnadsdifferanser. Forskjeller i norske passasjeravgifter for innenlands og utenlands flygninger i tidsrommet 1994–2001 førte til at den norske stat måtte tilbakebetale deler av den innbetalte avgiften til det nederlandske flyselskapet KLM. Den

norske passasjeravgiften/seteavgiften ble endret i 2002 etter at ESA hadde slått fast at ordningen var i strid med EØS. KLM vant senere frem med et erstatningssøksmål i det norske rettsapparatet og saken ble endelig avgjort i Høyesterett i 2008.

I 2009 vedtok EU et direktiv om som innfører felleseuropeiske regler for utformingen av lufthavnsgifter. Direktivet bygger på prinsippene om ikke-diskriminering, rett til innsyn og konsultasjon med brukerne og er vurdert EØS-relevant. Det er samferdselsdepartement som fastsetter flyplassavgiftene i Norge og de nye reglene vil i noen grad innskrenke myndighetens handlingsrom i så måte. Samferdselsdepartementet har lagt til grunn at direktivet ikke vil få konsekvenser for den norske kryssfinansieringen av lufthavner, ei heller for ordningen med reduserte avgifter for trafikksvake flyplasser.

EU har også vedtatt felles passasjerrettigheter som er tatt inn i norsk rett gjennom EØS-avtalen. Disse gir passasjerer rett til forpleining, hotell, ny billett eller tilbakebetaling av billettene og eventuell kompensasjon ved forsinkelse, innstilling eller nektet ombordstigning. EU-regelverket gir også spesielle rettigheter til flypassasjerer med redusert bevegelighet.

Med utgangspunkt i en forventet fremtidig økning i lufttrafikken lanserte EU i 2000 et initiativ for å etablere et felles europeisk luftrom og Initiativet ble i 2004 konkretisert i lovgivningspakken *Single European Sky* (SES). Pakken er tatt inn i norsk lov og består av fire forordninger som ved siden av å regulere organiseringen av luftrommet blant annet stiller en rekke krav vedrørende tilsynsmyndigheter, sikkerhetsstandarder og regler for finansiering av flysikringstjenesten. Et viktig tiltak er etableringen av «funksjonelle luftroms-blokker» som tar utgangspunkt i trafikkstrøm og ikke landegrenser. Regjeringen har varslet at den om kort tid vil fremme et opplegg for etablering av en Nordisk-baltisk luftromsblokk. På lengre sikt ønsker man også å utvikle ny teknologi og nye systemer for kontroll av trafikkavvikling og luftrommet gjennom forsknings- og utviklingsprogrammet SESAR (Single European Sky Air Traffic Management Research).

I 2009 vedtok EU en ny pakke (SES II) som introduserer en rekke nye bestemmelser og tiltak blant annet på miljøområdet. Den nye pakken innfører også ytelsesplaner for trafikkavvikling samt insentivordninger som gir flysikringstjenestene økonomisk ansvar overfor flyselskapene om planene ikke blir innfridd. Regelverket er vurdert som EØS-relevant, men er ennå ikke gjennomført i Norge.

²¹ Transportøkonomisk institutt (2010) *Evaluering av anbudsordningen for regionale flyruter*, rapport 1116.

²² Tilskuddene for første anbudsperiode (1997–2000) var på 400 mill. kr. per år, mens kompensasjonsbeløpet for inneværende periode (2009–2012) ble satt til 630 mill. kr per år.

²³ Avinor AS ble etablert i 2003 ved omdannelsen av den statlige forvaltningsbedriften Luftfartsverket til et 100 prosent statlig eid aksjeselskap. Avinors 46 flyplasser står for 96 prosent av passasjertrafikken i Norge. Av de private lufthavnene er Torp, Sandefjord og Rygge, Moss de viktigste, og begge disse står i et konkurranseforhold til Gardermoen.

Ved siden av SES har EU utviklet et omfattende og harmonisert regelverk innen og flysikkerhet som også er tatt inn i norsk lov. EU-regelverket omfatter både utstyr, virksomheter, og flere personellgrupper innenfor luftfarten. Det er også innført regler for sikring mot terror og sabotasje herunder bestemmelser om sikkerhetskontroll ved flyplasser og lister over forbudte gjenstander ombord i fly. For å gjennomføre, videreutvikle og føre tilsyn med regelverket har EU opprettet et eget luftfartsbyrå (EASA) med relativt vide fullmakter (se nedenfor). Ved innføring av SES II utvides EASAs myndighet til også å gjelde flyplasser, lufttrafikkstyring og luftfartstjenester.

Som tiltak mot terrorisme og annen alvorlig kriminalitet har EU inngått avtaler om utveksling av flypassasjerdata med blant annet USA. Reglene er bindende for medlemsstatene i EU, men gjelder ikke for Norges del. En eventuell norsk avtale med USA om utveksling av flypassasjerdata, må likevel antas å baseres på det regelverket EU og USA har blitt enige om. EU har fra 2007 forhandlet om et felles regelverk om innsamling og utveksling av passasjerdata for alle flyreiser ut og inn av EU. Opplysningene vil bli lagret, analysert og viderebehandlet i det EU-land som flyreisen går til eller fra, men opplysningene vil være utenfor norske myndigheters kontroll. Forslaget er verken EØS- eller Schengen-relevant, og faller ikke under noen av de andre avtalene Norge og EU har på justisområdet.²⁴ I St.meld. 7 (2010–2011) *Kampen mot organisert kriminalitet – en felles innsats* uttales det at regjeringen vil vurdere å be om å få slutte seg til dette regelverket (s. 25).

Enkelte av EUs nyeste flysikkerhetsregler har reist en prinsipiell debatt i Norge da disse innebærer en form for suverenitetsavståelse som berører bestemmelser i grunnloven. Spørsmålene knytter seg til forordning 216/2008 som gir Kommisjonen (ESA i Norges tilfelle) myndighet til å bøtelegge personer og foretak som bryter EUs flysikkerhetsregelverk (etter anbefaling fra EASA). At Norge formelt sett ikke er fullverdig medlem i organet som kan anbefale bøtelegging gjør bildet ytterligere komplisert. Det er også blitt påpekt at slik myndighetsavståelse kan skape uheldig presedens i form av at ESAs makt kan utvides til stadig flere områder. Etter Justisdepartementets vurdering er imidlertid overføringen av dømmende myndighet så begrenset at det kun krever godkjenning av et simpelt flertall i Stortinget etter Grunnlovens § 26, og ikke av tre fjerdedels flertall etter Grunnlovens § 93. I februar 2011 gjorde

²⁴ Se kapittel 22.

regjeringen etter lengre betenkningstid det klart at de ønsker ta forordningen inn i EØS-avtalen.

Luftfarten står for en raskt voksende og ikke ubetydelig del av utslippene av klimagasser og hensynet til klima har derfor stått sentralt i EUs arbeid for å effektivisere flyavviklingen i det europeiske luftrom. Internasjonal lufttrafikk er ikke omfattet av Kyotoavtalen og med ønske om en regional løsning for Europa som kan begrense utslippsveksten har EU vedtatt å ta luftfarten inn i det kvotehandelssystemet EU allerede har etablert²⁵. Norge er allerede tilsluttet EUs kvotehandelsavtale og i mars 2011 ga Stortinget enstemmig samtykke til regjeringens proposisjon om innlemmelse av luftfartskvotedirektivet i EØS-avtalen. Direktivet trer i kraft i 2012 og innebærer at flyselskaper som flyr innenlands i EØS-området, mellom EØS-land eller mellom EØS-land og tredjeland, vil måtte levere klimakvoter for sine utslipp. Ifølge Kommisjonens beregninger vil kvotekravet medføre en økning i billettpris på 40 til 320 kroner avhengig av reisesens lengde.

Det har i den senere tid blitt klart at EUs kompetanse på luftfartsområdet også gjelder inngåelse av eksterne luftfartsavtaler.²⁶ Dette betyr at medlemslandene ikke lenger har anledning til å inngå særskilte luftfartsavtaler med tredjeland og at eksisterende bilaterale avtaler på sikt skal erstattes av felleseuropeiske avtaler. Norge er ikke en del av EUs tredjelandspolitikk gjennom EØS-avtalen men Norge fikk allikevel mulighet til å tilslutte seg EUs første store luftfartsavtale – Open Skies-avtalen med USA. Avtalen trådte i kraft i 2008 og fjerner en rekke restriksjoner når det gjelder etablering av transatlantiske flyruter, prissetting og eierskap i flyselskaper. EU har nå også inngått en omfattende luftfartsavtale med Canada og det er ventet flere nye avtaler mellom EU og tredjeland i tiden fremover.

Telekommunikasjon og informasjonssamfunnet

Telesektoren har gjennomgått meget store forandringer siden midten av 1980-tallet. På den ene siden har den teknologiske utviklingen fullstendig forvandlet teletjenestene og vevd telekommunikasjon sammen med andre informasjons- og kommunikasjonsteknologier som i dag til sammen utgjør «informasjonssamfunnet». På den andre siden har telesektoren gått fra å være en offentlig regulert sektor med monopol på tjenester så vel

²⁵ Kvotehandelsdirektivet 2003/87/EF. Se kapittel 19.3 om klimapolitikken

²⁶ Jf. «Open Skies-sakene» i EU-domstolen i 2002

som infrastruktur, til et marked regulert av konkurranseprinsippet. EU-regelverket har spilt en viktig rolle i liberaliseringsprosessen, og Norge har gjennom EØS-avtalen blitt en del av et liberalisert europeisk marked for teletjenester. Det er allikevel vanskelig å tillegge EØS-avtalen avgjørende betydning for liberaliseringen av den norske telesektoren, ettersom denne i stor grad vært en ønsket norsk side og liberaliseringstakten frem 1994 var raskere i Norge enn på EU-nivå.²⁷ Da fulliberaliseringen ble vedtatt av Stortinget i 1996 var det også kun Senterpartiet og Rød valgallianse som forsvarte det norske telemonopolet.

Liberaliseringen av telesektoren i Norge allerede godt i gang da Norge inngikk EØS-avtalen i 1994 og Norges politikk på den tiden blant de mest liberale i Europa. På slutten av 1980-tallet var det gradvis åpnet opp for konkurranse, først på terminalutstyr (telefoner, teletstyr og telefonsentraler) og bedrifts- og husstandsinterne nett, deretter på verdiøkende tjenester (teletorg m.m.), datakommunikasjon og etter hvert på det nye mobiltelefonmarkedet. Televerket var også blitt splittet opp i tre enheter. Televerket beholdt virksomheten innenfor de monopoliserte tjenester (taletelefoner og nettinfrastruktur), mens den konkurranseutsatte virksomheten ble lagt til det nye selskapet TBK. Televerkets reguleringsoppgaver ble lagt til Statens Teleforvaltning som ved etableringen i 1987 ble den andre teleregulatoren i Europa.²⁸

Liberalisering av telesektoren var på dagsorden i en rekke EU-land gjennom 80-tallet og begrensede tiltak ble gjennomført også på EU-nivå. Det var imidlertid først i 1996 at EU-landene ble enige om en avvikling av eneretter knyttet til taletelefoner og etablering av teleinfrastruktur.²⁹ Fullliberaliseringen ble gjennomført i 1998.

I 1994 ble det bestemt at forvaltningsbedriften Televerket skulle omdannes til et heleid statlig aksjeselskap. Selskapet ble i 1995 omdøpt til Telenor og i 2000 ble selskapet delprivatisert og børsnotert. Statens eierdel er siden blitt gradvis redusert og er i dag på 54 prosent. Omdannelsen av Televerket til aksjeselskap skapte stor politisk debatt i Norge men konfliktnivået var atskillig lavere to år senere da Norge, i henhold til sine

EØS-forpliktelser, vedtok å avvikle de resterende eneretter innenfor telesektoren.

EU har i dag utviklet et omfattende regelverk som regulerer det liberaliserte markedet for teletjenester. Regelverket består i hovedsak av en direktivpakke fra 2002 som er implementert gjennom den norske ekomloven og ekomforskriften. EU vedtok i desember 2009 en ny Telekompakke som omarbeider tidligere direktiver. Samferdselsdepartementet har hatt et forslag til tilpasning av det norske regelverket ute på høring. Reguleringsene har som hovedformål å legge til rette for utvikling av nye og bedre tjenester og sikre lave priser gjennom konkurranse. Reel konkurranse søkes oppnådd ved å hindre dominerende aktører å misbruke sin markedsrett og ved å sikre adgang på rimelige vilkår til de tidligere enerettssinnehavernes infrastruktur. EU-regelverket fastsetter også minimumskrav for såkalte universelle tjenester hvilket innebærer at brukere uavhengig av bosted skal ha tilgang til et nærmere bestemt sett av tjenester til en rimelig pris.

I de senere år blitt vedtatt regler om makspriser ved gjesting i utenlandsk mobilnett (internasjonal roaming). Roamingfordningen ble gjennomført i EU i 2007 og i EØS fra 2008. Ved siden av å innføre et pristak («eurotariff») på roamingtjenester som gradvis reduseres, pålegger forordningen teleoperatørene å informere om priser via SMS når kunden beveger seg inn i et fremmed mobilnett. Roamingprisene i EU er siden 2005 blitt redusert med 73 prosent og Kommisjonen har satt som mål at prisforskjellen mellom roaming og vanlige mobiltjenester skal utlignes innen 2015. Forordningen var i utgangspunktet er i dag utvidet til også å omfatte SMS og datatrafikk.

Regelverket for telesektoren medfører et omfattende oppfølgingsarbeid for nasjonale tilsynsmyndigheter og i 2010 ble det opprettet et europeisk fellesorgan for tilsynsmyndigheter på ekom-området, BEREC (Body of European Regulators for Electronic Communications). BEREC er ikke et EU-byrå i tradisjonell forstand, men ventes å få stor innflytelse på markedsreguleringen i EU/EØS. Norge, ved Post- og teletilsynet, har fått innvilget observatørstatus i BEREC.

EUs regelverk omfatter i dag store deler av informasjonssamfunnet utover telesektoren. Regelverket er i all hovedsak tatt inn i norske lover og forskrifter gjennom EØS-avtalen og omfatter blant annet elektronisk handel, elektroniske signaturer, frekvensforvaltning, gjenbruk av offentlige data og personvern.

EUs personvernregler reguleres også gjennom datalagringsdirektivet³⁰ som krever at nær-

²⁷ Skogerbø, E. og Storsul, T. (1999) Telepolitikk – fra trendsetting til tilpasning, i Claes, D. H. og Tranøy, B. S. (red) *Utenfor annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*, Fagbokforlaget.

²⁸ Statens Teleforvaltning fikk i 1997 ansvar for tilsyn med postsektoren og endret navn til Post- og teletilsynet.

²⁹ Direktiv 96/19/EF om innføring av full konkurranse på telekommunikasjonsområdet.

mere bestemte data fremkommet ved bruk av elektronisk kommunikasjoner lagres i en fastsatt periode. Direktivet har til hensikt å gi justismyndighetene et verktøy for å avdekke, etterforske og rettsforfølge alvorlig kriminalitet og ble gjennomført i EU i 2007. Datalagringsdirektivet har skapt stor debatt både i Norge og i EU. Implementeringen har blitt utsatt i flere EU land og Kommisjonen gjennomfører for tiden en evaluering av konsekvensene av direktivet. Stortinget godkjente i april 2011 at datalagringsdirektivet innlemmes i EØS-avtalen, og vedtok samtidig en lovendring som gjennomfører direktivet i norsk rett. Beslutning i EØS-komiteen er ennå ikke fattet.

Posttjenester

Den norske postsektoren har endret seg betraktelig siden EØS-avtalens ble inngått. Som følge av den teknologiske utviklingen har etterspørselen etter tradisjonelle posttjenester gått kraftig ned og samtidig har Norge, gjennom EØS-avtalen, tatt del i liberaliseringen av det europeiske postmarkedet som nå er i ferd med å fullføres med EUs tredje postdirektiv.

Siden vedtakelsen av det første postdirektivet i 1997 har EU hatt mål om å etablere et indre marked for posttjenester. Liberaliseringen av det europeiske postmarkedet har vært begrunnet ut fra et ønske om å la konkurranse bidra til å gjøre posttjenestene bedre og rimeligere og aktørene mer effektive og innovative. Videre har man ønsket å møte de nye utfordringene postsektoren står overfor når det gjelder fallende brevpostetterspørsel, økt internasjonalisering og utvisking av tradisjonelle bransjeskiller innenfor post, logistikk og kommunikasjon.

EU har samtidig satt som forutsetning at liberaliseringen skal skje på en kontrollert måte som ikke setter det universelle posttjenestetilbudet i fare. Det er derfor fastsatt krav om landsdekkende tilbud av grunnleggende posttjenester av god kvalitet til rimelige priser, herunder innsamling og ombæring av post minst fem dager i uken.

I det første postdirektivet var målsetningen å skape felles rammebetingelser for postoperatører i det indre marked og samtidig åpne opp for konkurranse på posttjenester et enerettsområde forbeholdt for leverandøren av det universelle tjenestetilbudet. Enerettsområdet ble begrenset til lukket adressert brevpost med vekt inntil 350 gram

og pris inntil fem ganger grunntaksten til et prioritert brev i første vektklasse.

I 2002 kom et endringsdirektiv som fastla en tidsplan for en ytterligere innskrenking av enerettsområdet: Fra 1. januar 2003, brevpostsendinger med vekt inntil 100 gram og med pris inntil tre ganger grunntaksten og fra 1. januar 2006, inntil 50 gram og med pris inntil to og en halv ganger grunntaksten.

EUs to første postdirektiv er innlemmet i EØS-avtalen og implementert i norsk rett ved endringer i postloven, postforskriften og i Postens konesjon. Det er således åpnet for konkurranse på posttjenester utenfor enerettsområdet til konesjonsinnehaver Posten Norge. I henhold til postdirektivet kan leveringspliktige posttjenester finansieres ved overskudd fra enerettsområdet eller ved at postoperatører pålegges å bidra til et fond som dekker merutgiftene ved de leveringspliktige posttjenestene. Statlig kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme posttjenester er også tillatt så lenge tilskuddene utformes innenfor rammen av EUs regelverk for offentlige kontrakter. I Norge har man valgt en kombinasjon av statlige kjøp og krysssubsidiering fra enerettsområdet for å finansiere de ulønnsomme tjenestene.

Posten Norge³¹ har gjennomgått store forandringer i perioden siden EØS-avtalen ble inngått. Det har vært store omstillinger og man har sett en omfattende bemanningsreduksjon. Endringene i Posten har i noen grad vært knyttet til EØS-regelverket og økt konkurranse, men utviklingen er først og fremst kommet et resultat av en generell nedgang i etterspørselen etter tradisjonelle posttjenester. Den markante nedgangen man har sett i brevpostsendinger knytter seg hovedsakelig til at korrespondanse i næringslivet og i offentlig sektor i økende grad skjer per e-post og gjennom andre elektroniske løsninger. Samtidig har det vært en kraftig nedgang i etterspørselen etter Postens banktjenester. Bemanningskuttene i posten har kommet uavhengig av liberaliseringen og knytter seg hovedsakelig til omlegging til post i butikk, effektivisering av terminalstrukturen og av administrative prosesser. Konverteringen av egendrevne postkontor til post i butikk³² ble påbe-

³⁰ Direktiv 2006/24/EF om lagring av data fra elektronisk kommunikasjon.

³¹ 1. desember 1996 ble forvaltningsbedriften Postverket skilt ut fra staten og omgjort til et såkalt særlovselskap hvor eier (staten) har «begrenset ansvar» (derav betegnelsen Posten Norge BA). 1. juli 2002 ble Posten omdannet til et rent statlig aksjeselskap (Posten Norge AS), fortsatt 100 prosent eid av staten. Postens samfunnsoppdrag (tjenestepiktige ytelser, omdelingsfrekvens etc.) fremgår av Postens konesjonsvilkår som fastsettes av Samferdselsdepartementet. Overholdelsen av konesjonsvilkårene kontrolleres av Post- og teletilsynet.

gynt i 2001 og fra sommeren 2011 vil det være om lag 1250 slike poststeder og 179 egendrevne postkontor.

Konkurransen på postmarkedet har til nå i det vesentlige vært begrenset til registrerte sendinger (pakker og rekommanderte sendinger) og til distribusjon av uadressert reklame samt aviser/blader i abonnement. Det er overveiende utenlandske transport- og budselskaper og norske aviser som konkurrerer med Posten utenfor enerettsområdet. Postens andel av den totale omsetningen i det norske postmarkedet har i de senere år ligget på omkring 75 prosent.³³ Gjennom omstillinger og effektiviseringer har Posten oppnådd gode resultater på tross av fallende etterspørsel innenfor det som tidligere utgjorde kjernevirksomheten. Posten har hatt sterk vekst i omsetningen innen ekspress- og logistikkvirksomheten og i 2006 kom i underkant av 90 prosent av Postens inntekter fra konkurranseutsatt virksomhet.³⁴ Gjennom de heleide selskapene Bring og ErgoGroup satser også konsernet i økende grad på totalløsninger for bedriftsmarkedet innenfor post, logistikk og IKT og ser Norden som sitt hjemmemarked. Datterselskapet Bring Citymail har også etablert seg i det liberaliserte svenske brevpostmarkedet.

Sommeren 2010 ble Posten Norge ilagt en bot på 102 mill. kr av ESA for brudd på EUs konkurranseregler i forbindelse med etableringen av Post i butikk-ordningen. Dette er første gang et norsk selskap er blitt bøtelagt av ESA for brudd på konkurransereglene. Ifølge ESA misbrukte Posten sin dominerende markedsposisjon ved å inngå eksklusivitetsavtaler med sentrale aktører innen detaljhandelen som gjorde det vanskelig for andre tilbydere av pakkeleveringstjenester å etablere et landsdekkende nettverk av utleveringsteder. De omstridte avtalene gjaldt for perioden 2000–2006 og ESA saken ble initiert av en klage fra det tyske selskapet Schenker i 2002. Posten anket boten til EFTA-domstolen hvor saken nå er til behandling.

Det andre postdirektivet fastsatte ingen dato for full liberalisering. Høsten 2004 fremmet imidlertid regjeringen Bondevik II forslag om å avvikle den resterende delen av Postens enerettsområde fra 1. januar 2007. Forslaget ble vedtatt av Stortinget, men ble så opphevet i 2006 etter forslag fra

regjeringen Stoltenberg II. I det tredje postdirektiv som EU vedtok i 2008 ble fristen for avvikling av de resterende enerettsområder satt til utgangen av 2010. 11 EU-medlemsland (nye medlemmer og land med særskilte utfordringer) har imidlertid fått innvilget en utsettelse på opp til to år. Det nye postdirektivet er vurdert EØS-relevant, men ennå ikke innlemmet i EØS-avtalen.

Regjeringen Stoltenberg II la i regjeringsplattformen Soria Moria II til grunn at de ville utsette implementeringen av direktivet. Etter Arbeiderpartiets landsmøtevedtak våren 2011 varslet regjeringen at den vil bruke reservasjonsretten mot det tredje postdirektivet. Regjeringen informerte om den norske holdningen til postdirektivet under møtet i EØS-rådet 23. mai og det er siden blitt avholdt uformelle konsultasjoner mellom Norge og EU. Det er foreløpig ikke klart når eller om EU vil utløse prosedyrene etter EØS-avtalens artikkel 102.

Det tredje postdirektivet er blitt politisert og har engasjert bredt. Hovedspørsmålene i debatten knytter seg til hvorvidt liberaliseringen vil gå utover de leveringspliktige tjenestene, og da spesielt i distriktene. Det reises også spørsmål om det vil være mulig opprettholde enhetsportoene og postomdeling seks dager i uken, og hva dette vil koste staten i form av tilskudd dersom inntektene fra enerettsområdet reduseres. Posten Norge stiller seg positiv til direktivet, mens de postansatte i Norsk post- og kommunikasjons forbund har ønsket at Norge benytter seg av reservasjonsretten.

Samferdselsdepartementet har utredet konsekvensene av en full liberalisering. Analysene utarbeidet for departementet har påpekt at avviklingen enerettsområdet i seg selv ikke vil svekke Postens evne til å opprettholde dagens landsomdekkende tilbud, så fremt de bedriftsøkonomiske ulønnsomme tjenestene blir finansiert.³⁵ Analysene viser også at behovet for statlige kjøp vil øke betydelig i fremtiden dersom dagens posttilbud skal opprettholdes, men da hovedsakelig som en konsekvens av den generelle fallende etterspørselen etter tradisjonelle posttjenester.³⁶ I hvilken grad behovet for økte statlige kjøp vil kunne tilskrives liberaliseringen vil avhenge av konkurransens omfang og hvorvidt staten tar i bruk postdirektivets hjemmel til å etablere ordninger der

³² Postkontor drevet av tredjepart (som regel butikk, kiosk, bensinstasjon) med tilbud om posttjenester samt grunnleggende banktjenester.

³³ Post- og teletilsynet (2010) *Det norske postmarkedet 2009*.

³⁴ St.meld. nr. 12 (2008-2008) *Om verksemda til Posten Norge AS*

³⁵ Andersen, C. og Mjørland, R. (2009) *Effekter ved en liberalisering av det norske postmarkedet*, SNF-rapport nr. 3. Se også Konkurransen på postmarkedet, rapport fra interdepartemental arbeidsgruppe.

³⁶ Oslo Economics (2010) *Leveringsplikt på postområdet*, rapport utarbeidet for Samferdselsdepartementet.

øvrige postoperatører/kunder finansierer netto-kostnadene ved de leveringspliktige tjenestene.

20.2.4 Politikktutforming og norsk deltakelse

Gjennom EØS-avtalen er Norge en del av EUs indre marked på transportområdet. Det innebærer at Norge deltar i programsamarbeid og er med i kommisjonens ekspertgrupper på området. EFTA-sekretariatet har også en egen arbeidsgruppe for transport og kommunikasjoner.

Ett viktig program innenfor transportsektoren er Marco Polo-programmet som har som målsetting å støtte prosjekter som kan bidra til å få mer av godstransporten fra veien over til sjø og bane. Dette blir sett som særlig viktig for å dempe presset på vegnettet og for å redusere belastningen på miljø og klima. Overføringen skal skje på en slik måte at det gir kostnadsbesparelser både for næringsliv og samfunn. Norge har deltatt i Marco Polo-programmet siden oppstarten i 2007, og i programperioden 2007–2013 bidrar Norge i alt med 9,6 millioner euro. To norske prosjekter utar-

Boks 20.3 EU-byråer med norsk deltakelse innenfor samferdselssektoren

Det europeiske byrå for flysikkerhet (EASA) ble opprettet i forbindelse med innføringen av felles flysikkerhetsregler i EU i 2002 og har gradvis utvidet sitt ansvarsområde. Byråets oppgaver omfatter i dag sertifisering av luftfartøy og komponenter, godkjenning av foretak (produksjon og vedlikehold), gjennomføring og overvåking av sikkerhetsregler (herunder inspeksjoner i medlemslandene), sikkerhetsanalyser og forskning, godkjenning av tredjelandsoperatører (EUs svarteliste). EASA gir også sakkyndige råd til Kommissjonen i forbindelse med utforming av nytt regelverk.

Det europeiske sjøsikkerhetsbyrå (EMSA) bistår Kommissjonen med teknisk ekspertise i forbindelse med utvikling og gjennomføring av EU-regelverk vedrørende maritim sikkerhet og forurensing. EMSA er hovedsakelig et rådgivende organ, men byrået har også enkelte operasjonelle oppgaver knyttet til blant annet bekjempelse av oljeforurensing, satellittovervåking samt identifikasjon og sporing av skip. Det er det norske selskapet Kongsberg Satellite Services (KSAT) med hovedsete i Tromsø som står for EMSAs satellittbaserte oljesølsovervåking.

Det europeiske jernbanebyrå (ERA) bistår Kommissjonen og bidrar med analyser og anbefalinger med sikte på å bedre sikkerheten og samtrafikkevnen i det europeiske jernbanenetten. Byrået har også ansvar for å føre en europeisk database med registre over infrastruktur og rullende materiell, nasjonale sikkerhetsregler og sertifiseringer, granskningsrapporter i forbindelse med ulykker m.m.

Det europeiske byrå for nett- og informasjonssikkerhet (ENISA) er et ekspertorgan som arbei-

der for å styrke EUs og medlemslandenes evne til å forbygge og håndtere problemer knyttet til informasjonssikkerhet. Ved siden av å være sakkyndig rådgiver for felleskapsinstitusjonene arbeider byrået for å øke bevisstheten omkring informasjonssikkerhet og for å tilrettelegge for samarbeid mellom offentlige og private aktører.

I tillegg deltar Norge i *Det europeiske byrå for globale satellittnavigasjonssystemer (GSA)* som overser Galileo-programmet og *Forvaltningsbyrået for konkurransevne og innovasjon (EACI)*, som styrer både Marco Polo og Programmet for konkurransevne og innovasjon (CIP). Norge deltar også i det nyopprettede fellesorganet for europeiske telekomregulatorer (BEREC) som bistår Kommissjonen i arbeidet med å sikre ensartet gjennomføring av telekomregelverket i EU.

Samferdselsdepartementet står ansvarlig for den norske deltakelsen i EASA, ENISA og ERA, mens Nærings- og handelsdepartementet har ansvaret for norsk deltakelse i EMSA. Mye av EU-regelverket innenfor samferdselssektorene utvikles gjennom byråene. Dette gjelder særlig på luftfarts og jernbaneområdet. Samferdselsdepartementet opplever byrådeltakelsen som positiv og rapporterer om få problemer knyttet til deltakelsen¹. De underliggende etater og tilsyn, som gjerne står for deltakelsen, opplever imidlertid kapasitets- og ressursmessige utfordringer med hensyn til hvilken grad de skal prioritere slik deltakelse.

¹ Innspill til Europautredningen fra Samferdselsdepartementet, september 2011.

beidet av SeaCargo i Bergen og Posten Norge AS er blant de foretak som fikk støtte etter utlysningen i 2009. De to prosjektene vil innebære en overføring av store mengder godstransport fra vei til henholdsvis sjø og jernbane.

Norge deltar derimot ikke i det transeuropeiske transportnettverk (TEN-T) som arbeider for utbygging av grenseoverskridende transportinfrastruktur. Programmet inngår som en viktig del av EUs arbeid for å styrke konkurranseevnen og øke sysselsettingen i Europa. Norge betaler ikke inn til programmet og mottar ikke midler til utbygging av transportinfrastruktur. Gjennom EØS-avtalen har Norge imidlertid sluttet seg til mange av de retningslinjer og målsetninger programmet bygger på.

EUs territorielle samarbeid (Intereg-programmene), hvor regionale og kommunale norske aktører har deltatt 1996, har også en rekke berøringspunkter mot samferdselssektoren og EUs politikk på området. Transport og logistikk er også et fire fokusområder i samarbeidet mellom EU, Russland, Norge og Island innenfor rammen av EUs Nordlige dimensjon.

Gjennom programmet Galileo er Norge med i EUs satellittsamarbeid (se kapittel 27.7.3). Det europeiske satellittsystemet under utbygging ventes også å ha stor nytteverdi for næringsliv så vel som myndigheter, og ikke minst på samferdselsområdet.

Norge er også med i tre EU-programmer som på IKT-området. Dette gjelder delprogrammet (ICT PSP) under EUs program for konkurranseevne og innovasjon (CIP), som blant annet arbeider for en raskere spredning av IKT-løsninger på sentrale politikkområder, herunder helse og energi. Norge deltar også EU-programmet Sikrere internett som arbeider for å bekjempe ulovlig innhold og adferd på nettet og fremme sikker bruk av internett og annet kommunikasjonsteknologi blant barn og unge under 18 år. Norge er også tilknyttet EUs program for samvirkeløsninger for europeisk forvaltning (ISA). Programmet søker å bedre samarbeidet mellom europeiske offentlige forvaltninger ved å frembringe gode elektroniske kommunikasjonsløsninger for bruk over landegrensene.

Som et av de syv flaggskipinitiativene i den næringspolitiske strategien «Europa 2020» lanserte EU våren 2010 en «Digital agenda for Europa» (2010–2020). Den «digitale agendaen» slår fast at IKT er en viktig drivkraft for økonomisk vekst og jobbskaping og har som mål å skape et indre marked for digitale tjenester. Det foreslås et 100-talls konkrete tiltak som skal følges

opp av EU eller medlemslandene. Sentrale satsningsområder utbygging høyhastighets bredbånd, utvikling av elektroniske offentlig tjenester og styrkning av den europeiske IKT-sektorens konkurranseevne.

Sist men ikke minst er forskning innefor både innefor IKT og transport sentrale komponenter i EUs syvende rammeprogram for forskning og teknologiutvikling hvor Norge deltar på lik linje med EU-landene. For inneværende programperiode (2007–2013) er det budsjettert med ca. 9 milliarder euro til IKT-forskning og ca. 4 milliarder euro til transportforskning, hvilket gjør de to områdene til henholdsvis den største og den tredje største budsjettposten innenfor særprogrammet. «Samarbeid».³⁷

20.2.5 Avsluttende merknader

Avslutningsvis vil *Utvalget* bemerke at samferdselsområdet er stort og mangeartet felt som har vært gjennom store forandringer under perioden med EØS-avtalen. Samferdselsområdet har vært gjenstand for teknologiske omveltninger og store liberaliseringsprosesser både i EU og i Norge. Arbeidet med å etablere et indre europeisk transportmarked er i dag i nesten ferdigstilt. Noe gjenstår fortsatt, spesielt med hensyn til kabotasje innenfor jernbane og vegtransport. Innenfor post- og teletjenester er liberaliseringen også nesten i fullført.

Utvalget vil påpeke at EU har spilt en viktig rolle i de endringsprosessene en har sett innenfor samferdselsområdet, og at Norge gjennom EØS-avtalen tatt del i denne utviklingen. Samtidig vil *Utvalget* understreke er det vanskelig å isolere betydningen av EØS-avtalen, når det gjelder liberaliserings- og omstillingsprosessene innenfor de norske samferdselssektorene. EU-retten har åpenbart påvirket de politiske og regulatoriske valg norske myndigheter har tatt og det synes også å ha vært antepasjon av fremtidig regelverk. I perioden har også nye politiske og styringsmessige trender, særlig innenfor *new public management*, gjort seg gjeldende i Norge og dette nokså uavhengig Norges EØS-forpliktelser. Norge har i flere tilfeller ligget i forkant av EUs krav til konkurranseutsetting og markedsadgang. Dette gjelder spesielt de forvaltningsmessige reformene som har blitt gjennomført i forbindelse med libe-

³⁷ Særprogrammet «Samarbeid» utgjør hoveddelen av det syvende rammeprogram med ca. 32 milliarder euro ut av et totalbudsjett på ca. 50 milliarder euro.

raliseringen, og som har vært en ønsket og bevisst politikk fra norsk side.

Utvalget vil også påpeke at mange av forandringene har vært tilpasninger til den teknologiske utviklingen og endringer i markedsforhold. Den teknologiske utviklingen i perioden har hatt stor betydning særlig innenfor tele- og postsektoren.

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bockman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjørusen, Stubholt, Ulltveit-Moe og Aarebrot vil bemerke at samferdsel har i Europa tradisjonelt vært kjennetegnet av monopoler og sterke nasjonale reguleringer, men også av internasjonale regler og samarbeid på tvers av landegrenser. Påvirkning utenfra er således ikke noe nytt som har kommet med EØS-avtalen. Det er derfor sannsynlig at mange av de endringer vi har sett ville kommet uavhengig av Norges tilknytningsform.

Dette flertallet vil videre bemerke at EØS-avtalen har bidratt til å gjøre konkurranseutsetting og bruk av anbud mer utbredt i transportsektorene. De fleste studier peker på at konkurranseutsetting har medført kostnadsbesparelser for offentlige myndigheter, selv om besparelsene ved inngåelse av de første anbudskontrakter ofte skrumper inn i senere kontraktsperioder. Det finnes få eksempler på at anbudsordningene har ført til dårligere tjenester eller svekkede politiske styringsmuligheter. Noen studier peker imidlertid på at anbud kan gi dårligere arbeidsvilkår, særlig i form av jobbusikkerhet. Liberaliseringen innenfor transporten på vei og jernbane har også bragt med seg en del utfordringer. Skjerpet konkurranse fra lavkostland, spesielt etter østutvidelsen, oppleves som problematisk for norske transportarbeidere og trenden vil trolig forsterkes i tiden fremover. Det i flere tilfeller likevel blitt sådd tvil om hvorvidt man har oppnådd reell konkurranse gjennom anbudsutsetting. Blant annet har det reist kritikk om skreddersydde anbudskontrakter, særlig i forbindelse med hurtigrutedriften og flytrafikken på det regionale kortbanenettet.

Utvalget skal bemerke at en kortfattet gjennomgang av som man her har foretatt, nødvendigvis vil innebære viss skjevhet når det gjelder vektning av problemsaker og konflikter. Det er derfor på sin plass å understreke at, sett i forhold til den svært omfattende EU-tilpasningen i perioden, har antallet problematiske rettsaker og det generelle konfliktnivået, vært lavt. Samtidig er det slik at mange av de kontroversielle sakene i EØS-sammenheng har kommet innenfor samferdselsområdet. Dette gjelder ikke minst datalagringsdirektivet og postdirektivet som begge har utløst store reservasjonsdebatter. Sistnevnte direktiv kan

også bli gjenstand for den første anvendelsen av reservasjonsretten under perioden med EØS-avtalen. Det har også vært diskusjon omkring enkelt saker som offentlig støtte til Hurtigruten, bompenger og flyseteavgifter. Samferdselsområdet illustrerer også mange generelle prosesser, utfordringer og utviklingstrekk i EØS-sammenheng som liberalisering, teknokratisering og fremvekst av EU-byråer, koordineringsutfordringer og norsk tilknytning til EUs tredjelandspolitikk.

Utvalget vil bemerke at Norge på dette felt har en del særskilte interesser knyttet til lange avstander, spredt bosetning, spesiell topografi og plassering i Europas ytterkant. De spesielle betingelsene for norsk samferdsel har gitt utslag i en del særnorske ordninger som har skurret noe mot EU-regelverket. Gode samferdselstjenester i hele landet er et sentralt politisk mål i Norge og her begrenser EU-regelverket det nasjonale handlingsrommet i noen grad. Dette gjelder spesielt offentlig kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenester og bruk av krysssubsidiert fra sentrale områder til distriktene.

Utvalget vil trekke frem at en del utviklingstrekk på EU-siden kan også tenkes å by på utfordringer for Norge i tiden fremover. Med sluttforingen av et indre marked for transport- og kommunikasjonstjenester har EU begynt å vende blikket utover. I indremarkedsanliggender forhandler EU i dag tredjelandsavtaler som én blokk og EØS-avtalen gir Norge ingen rett til å forhandle sammen med EU. Norge har til nå kunnet slutte seg til slike avtaler i avtaler i etterkant, men det er vanskelig å si hvordan dette vil forholde seg fremover. EU opptrer også i økende grad samlet og setter sitt preg på regelverksutforming i internasjonale fora, spesielt i IMO. Samtidig har Kommissjonen og EU-byråene fått en mer fremtredende rolle i regelverksutformingen på europeisk nivå. Fremveksten av EU-byråer har vært markant på samferdselsområdet og noen av byråene har delvis tatt over for tidligere alleuropeiske organisasjoner slik det er tilfellet med EASA. At regelverksutviklingen flyttes inn i EU organer hvor det finnes formelle skranker for norsk deltakelse kan potensielt svekke norske myndigheters posisjon. Samtidig reiser det en del prinsipielle og konstitusjonelle spørsmål ikke minst i de tilfeller hvor byråene, ved siden av å ta del i regelverksutformingen, får en rolle i håndhevelsen av regelverket.

Utvalget vil også påpeke at en del generelle utfordringer forbundet med den norske tilknytningsformen gjør seg gjeldende på samferdselsområdet. EUs økende bruk av sektorovergri-

pende tiltakspakker og helhetlige strategier som for eksempel Digital agenda og den helhetlige maritime politikken. Dette representerer en utfordring med hensyn til avklaring av EØS-relevans og ansvarsfordeling og koordinering på norsk side. Samferdsel har mange berøringspunkter med andre viktige politikkområder og i mange tilfeller må lovgivningspakker plukkes fra hverandre for å behandles i norsk forvaltning.

Manglende norsk deltakelse i de EU-fora hvor de strategiske beslutninger for samferdselssektoren fattes, kombinert med liten involvering i EU-relaterte samferdselsspørsmål fra norsk politisk hold gjør det ytterligere vanskelig med en helhetlig tilnærming og koordinering av norsk innsats overfor EU. Norske myndigheters tilnærming til EU-relaterte samferdselssaker preges derfor i stor grad av problematiske sider ved enkeltdirektiver, mens målsetninger bak direktivene og overordnede prioriteringer i EUs samferdselspolitikk i mindre grad blir behandlet.

Utvalget vil vise til at EU-samarbeidet innenfor samferdselsområdet har utvidet seg betraktelig siden EØS-avtalens inngåelse og at samferdselsspørsmål blir viet stadig større oppmerksomhet i EU. Dette henger sammen med at samferdselspolitikken kobles opp mot arbeidet med å bedre europeisk konkurranseevne og å sikre vekst og sysselsetting. Samtidig har klimautfordringen kombinert med økte transportbehov gjort bærekraftig mobilitet til en viktig målsetning i EU. I hvitboken om transportutviklingen mot 2050, som Kommisjonen la frem i mars 2011 tar EU ett nytt skritt mot å etablere en helhetlig og bærekraftig transportpolitikk. Den ambisiøse strategien legger opp til å bedre mobiliteten i Europa og samtidig reduseres utslippene fra transportsektorene med 60 prosent. Dette skal sikres blant annet ved utfasing av konvensjonelle bensin- og dieserbiler i bytrafikk og ved å flytte halvparten av all gods- og persontransport på vei over til sjø og bane.

Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad, vil bemerke at mye av liberaliseringen innen samferdselssektoren har skjedd etter norske vedtak, ofte i forkant av EU-initiativ. Den grunnleggende forskjellen på Stortingsvedtak og EØS-regler er at i EØS blir enhver liberalisering i praksis uopprettelig. Prøving, feiling og læring av erfaring har ingen plass på de områdene som EØS liberaliserer.

Denne medlem mener at innen busstransporten kan oppdragsgiverne på kort sikt spare penger på anbud. Ved de første anbudsrundene er konkurransen ofte hard, og billigste tilbud kan gjøre busstjenestene billigere enn før. Etter hvert har

de fleste små selskap gitt seg fordi det koster for mye å delta i anbudskonkurransen. Dette har ført til at store selskap deler markedet seg i mellom og slik unngår en priskonkurransen som ville ramme dem alle. For bussjåførene har innføringen av anbud vært klart negativ. De har måttet tåle økt jobbussikkerhet, skiftordninger med lange pauser midt på dagen – og stadige endringer i arbeidstid på kort varsel.³⁸ Dette har ført til en flukt fra yrket som bussjåfører i store deler av landet. Sjåførmangelen er løst ved å hente sjåfører fra andre land.

Denne medlem vil også bemerke at avgiftene på veitransporten lå i 1994 klart høyere i Norge enn i de fleste EU-land. EØS-avtalen krever ikke at Norge må ta over EUs avgiftsvedtak, men konkurransen gjør det vanskelig å ha et avgiftsnivå som avviker alt for mye fra EUs. Etter hvert som bilavgiftene harmoniseres, blir lønn og sikkerhet salderingspostene i den knivskarpe konkurransen. Det har ført til utenlandske sjåfører på dumpinglønn eller som elendig betalte selvstendige næringsdrivende overtar mer og mer av godstransporten – også innenlands. EØS har også ført til at det skal være konkurranse om flyrutene både innenlands og utenlands. Det har ført til lavere flypriser i Sør-Norge mens prisene har gått opp i Nord-Norge. Konkurransen om ruter med stor trafikk har ført en rekke lavprisselskap inn i norsk luftfart. Det er en økende bekymring rundt virksomheten til enkelte lavprisselskap. Lovregulerte og avtalte lønns- og arbeidsvilkår er satt under sterkt press, og det er skapt usikkerhet om norsk arbeidsmiljølov skal gjelde for alle ansatte som hovedsakelig har sitt arbeid i Norge.

20.3 Forskning og høyere utdanning

20.3.1 Hovedtrekk

Med EØS-avtalen ble Norge knyttet til et akselererende forsknings- og utdanningssamarbeid i EU. Etter inngåelsen av EØS-avtalen har forskning og høyere utdanning fått større politisk oppmerksomhet på europeisk nivå og samarbeidet i EU-regi har vokst i omfang og budsjett.³⁹

Mens EUs engasjement på forsknings- og utdanningsområdet på begynnelsen av 1990-tallet hovedsakelig var begrenset til programsamar-

³⁸ Se Osland, O. og Leiren, M. D. (2006) *Anbud, virksomhetsoverdragelse og ansettelsesforhold i lokal kollektivtransport*, TØI-rapport 860/2006.

³⁹ Se mer om dette tema i den eksterne utredningen *Utvalget* har hentet inn fra Chou, M. og Gornitzka, Å (2011) *Den femte frihet og kunnskapens Europa. Konsekvenser for Norge*, Europautredningen, rapport nr. 6.

beid, innebærer EU-samarbeidet i dag en ambisjon om å etablere Europa som et felles kunnskapsområde med fri flyt av kunnskap, forskere og studenter – det som også har blitt omtalt som den «femte frihet». Den økte oppmerksomheten omkring forskning og utdanning i EU er ikke minst et resultat av at feltet er blitt en viktig del av arbeidet med å forbedre Europas konkurransevne og skape en dynamisk kunnskapsbasert økonomi innenfor Lisboa-strategien og senere satsingen Europa 2020.

EØS-avtalen sikret fullverdig norsk deltakelse i EUs rammeprogram for forskning og teknologi (RP) samt ulike program for å fremme mobilitet blant studenter, elever, lærlinger og ansatte i utdanningssystemet (SOKRATES/Livslang læring – LLP). EØS-avtalen markerte således slutten på betinget deltakelse og begynnelsen på langsiktige og ordnede forhold mellom Norge og EUs programmer på området. EØS-avtalen ga også mulighet til deltakelse i EUs øvrige aktiviteter, spesielt på utdanningsområdet, samt tilgang til EUs komiteer og ekspertgrupper.

Dette feltet styres i liten grad gjennom rettsakter. Med noen unntak, som regler for statsstøtte og direktiv for gjensidig godkjenning av yrkeskompetanse, er det få rettslige virkemidler i EUs politikk på forsknings- og utdanningsområdet. Politikken styres gjennom satsinger, incentiver og samarbeid. Men EUs rolle i europeisk samarbeid på forsknings- og utdanningsområdet har i perioden endret seg. Nye styringsinstrumenter som den åpne koordineringsmetoden (OMC) er tatt i bruk. EU har ambisjoner om å spille en mer koordinerende og strukturerende rolle, i tillegg til å fordele program-midler.

Etter 1994 har det skjedd store endringer i forskningssamarbeidet på europeisk nivå. Rammeprogrammene (RP) for forskning har fått betydelige større budsjetter og nye instrumenter er lagt til. Fra 2000 har man i EU i tillegg hatt som ambisjon å bygge et europeisk forskningsområde (ERA), noe som nå er rettslig forankret i Lisboatraktaten. Med etableringen av Det europeiske forskningsråd (ERC) ønsker EU også å bedre Europas vitenskaplige konkurransevne, hvilket skiller seg fra RP-prinsipper om nytteorientering og flernasjonale prosjekter.

Norsk forskning har vært preget av europeisering i perioden med EØS-avtalen. Europadreiningen har vært tydelig i valg av samarbeidspartnere og publiseringsmønstre. Det er relativt store fagområdeforskjeller, men det har vært en økende orientering mot EU og EU-land i alle fagdisipliner. Europeiseringen har kommet sammen med en

bredere internasjonaliseringstrend. Den europeiske dimensjonen har i perioden vært den viktigste og her må EU-samarbeidet og ikke minst RP må sies å hatt stor betydning.

Norske forskere har benyttet mulighetene for deltakelse i RP. I evalueringen av det 6. og 7. rammeprogram ble det antydnet at rundt 5000 forskere var involvert, selv om tallene kanskje ikke er helt korrekte. Instituttsektoren har i størst grad benyttet seg av RP, men også forskningsmiljøer i næringslivet og i universitets- og høyskolesektoren har lykket med søknader til RP. For norske forskningsmiljøer har RP vært viktig for å muliggjøre forskning som krever internasjonalt samarbeid. RP står fortsatt for en liten andel av midlene til FoU i Europa (4–5 prosent), men RP-tilgang til informasjon og forskningsresultater. Det formidler kontakter, nettverk og prestisje. Dette er viktige motivasjonsfaktorer for norske forskeres deltakelse. Det er store forskjeller mellom fagområder og institusjoner i motivasjon og terskler for deltakelse, og forskjeller i hvor attraktive norske forskere er som europeiske samarbeidspartnere.

EUs utdanningsprogrammer har ikke hatt den samme betydning for høyere norsk utdanning som RP har hatt for forskningen. ERASMUS-programmet har riktignok hatt stor vekst i perioden og er blitt det viktigste organiserte studentutvekslingsprogrammet. I 2009 kom 3600 studenter til Norge med programmet og 1400 reiste ut. Bologna-prosessen for etablering av et europeisk høyere utdanningsområde har nok hatt større, merkbare konsekvenser for norske lærersteder. Den alleuropeiske Bologna-prosessen – som tok veien utenfor EU, men som delvis bygget på EU-instrumenter – har medført en harmonisering av grads- og studiestruktur. Integrasjonsprosessen på dette området har imidlertid vært filtrert gjennom nasjonale utdanningspolitiske reformer.

I forbindelse med Lisboa-prosessen ble det utdanningspolitiske samarbeidet i EU videreutviklet under overskriften «Education and Training 2010» (i dag ET 2020). Samarbeidet fikk ny «myk» form (OMC) der landene på frivillig grunnlag blir enige om prioriteringer og utveksler informasjon om måloppnåelse og «best practice». Gjennom den frivillige koordineringen har EU trådt inn på nye utdanningspolitiske områder og EU markert seg som en standardsetter.

EØS-avtalen har siden den ble inngått vært en viktig ordning for å sikre norsk deltakelse i de viktigste nye initiativene og prosessene på forsknings- og utdanningsområdet. Avtalen har tilpasset seg både rutinemessige og uforutsette vendinger i EUs kunnskapspolitikk, enten det dreier seg

om nye typer programmer eller om tilslutning til europeiske standarder.

Det har i perioden vært bred politisk enighet om verdien av internasjonalisering av både forskning og høyere utdanning. Den europeiske dimensjonen har blitt den viktigste delen av internasjonaliseringen og norske politikere har støttet fullt opp om den norske deltakelsen i EU-samarbeidet. På dette området har dermed ikke EØS-avtalen vekket kunnskapspolitiske eller europapolitiske debatter verken i Stortinget eller i offentligheten.

20.3.2 Omfang og forutsetninger (1991 – 1994)

Europeisk forskningssamarbeid har røtter helt tilbake til Kull- og stålunionen og Euratom, men samarbeidet var lenge av begrenset omfang. Utdanning har på sin side tradisjonelt blitt ansett som nasjonalt følsomt lite egnet for europeisk integrasjon. I årene før EØS-forhandlingene gikk imidlertid EUs forskning og utdanningssamarbeid gjennom rask og omfattende utvikling. Først og fremst som et resultat av opprettelsen av rammeprogrammet for forskning og teknologisk utvikling i 1984 og et mobilitetsprogram for studenter og universitetslærere, ERASMUS i 1987.

Norsk forsknings- og utdanningspolitikk hadde en klar internasjonal orientering også før EØS-avtalen. Norsk forskning inngikk i en rekke former for mellomstatlig forskningssamarbeid og tok del i de mange transnasjonale organisasjoner i Europa utenfor EU. De fleste av disse består også i dag. For eksempel var Nordisk samarbeid etablert med basis i den nordiske kulturavtalen fra 1971 og det eksisterte blant annet et nordisk utvekslingsprogram for universitets- og høyskoler (NORDPLUS). På europeisk nivå hadde Norge deltatt i samarbeid innenfor kjernefysisk forskning (CERN) helt siden 1954, og fra 1971, i det bredere mellomstatlige forskningssamarbeidet i COST (European Cooperation in Science and Technology).

COST-samarbeidet ga også et begrenset inntak til forskningssamarbeid i EF-regi. Mulighetene for norsk deltakelse i EF-samarbeidet var blitt styrket gjennom Luxemburg-erklæringen (EFTA-EF) fra 1984 og en bilateral avtale fra 1986, men hadde likevel klare begrensninger. Norge hadde vært fullt medlem i fire av rammeprogrammets (RP) særprogrammer: medisin og helseforskning, miljøforskning, økonomi og forskermobilitet. Innenfor de store næringsrettede programmene stilte EF-landene seg imidlertid nølende til

deltakelse utenifra. Dette fordi man ønsket at mulige konkurransefortrinn fra samarbeidet skulle være forbeholdt medlemslandenes næringsliv. Norske deltagere i enkelte deler av programmet deltok til «selvkost», kunne ikke lede prosjektene og måtte inngå samarbeid med partnere fra minst to EF-land. Norge hadde heller ikke adgang til de forskningspolitiske komiteene og rammeprogramkomiteene. Videre ble de bilaterale avtalene som regulerte EFTA-landenes deltakelse oppfattet som tids- og ressurskrevende å behandle, med omstendelig prosedyrer.

I EØS-avtalen er forskning og høyere utdanningspolitikk behandlet som «samarbeid utenfor de fire friheter» (Artikkel 78), og samarbeidet er spesifisert i Protokoll 31 (Artikkel 1 for forskning og teknologi; Artikkel 4 for utdanning og yrkesopplæring).

I EØS-avtalens forhandlingsresultat på forsknings- og utdanningsområdet fikk EFTA-siden langt på vei gjennomslag for sine ønsker: full programdeltakelse; deltakelse i EFs felles forskningssentre (JRC) i de deler som finansieres av RP og adgang til komiteer som bistår Kommisjonen i forvaltningen av RP. På prosjektnivå betød avtalen at begrensningene som den bilaterale avtalen innebar ble opphevet.

Prisen for EFTA-landenes deltakelse ble fastsatt i en gitt fordelingsnøkkel (EØS-avtalen Artikkel 82) med utgangspunkt i BNP. Det innebar at hvis EF økte rammene for RP, ville EFTA-landenes kontingent automatisk øke. Regjeringen gjorde det klart at med den betalingsmodellen som EØS-avtalen la opp til, ville det ikke ligge noen garanti for å «få pengene tilbake», men viste til erfaringene fra Norges begrensede deltakelse i 2- og 3RP og konkluderte med at forskningssamarbeidet med EF «forventes å gi god retur».⁴⁰

På utdanningsområdet ønsket Norge også fullverdig deltakelse i EFs programmer og øvrige samarbeidsaktiviteter og fikk gjennomslag for dette i forhandlingene. Norge deltok allerede gjennom bilaterale avtaler i COMETT (program innenfor teknologi, fra 1990), og i løpet av forhandlingsperioden hadde Norge også blitt med i ERASMUS (fra 1992). Fra 1995 kom Norge med i de øvrige programmene på dette feltet og EØS-avtalen ga samtidig EFTA-landene rett til å delta i komiteer for forvaltning og utvikling av programmene. Videre omfattet EØS-avtalen omfattet deltakelse i EFs Euridyce-nettverk for informasjon om og analyse av europeiske utdanningssystem og -

⁴⁰ St.prp. nr. 100 (1991–92) s. 292.

politikk, og i CEDEFOP, EF-byrået for utvikling av yrkesopplæring.

EØS-avtalen var basert på at utdanningspolitikk fortsatt ville være et nasjonalt anliggende. I regjeringens redegjørelse konkluderes det med at EØS-avtalen ikke ville medføre endringer i norsk lov eller norske forskrifter på utdanningsområdet. Avtalen ville ikke berøre kjernen av utdanningspolitikken all den tid ansvaret for utdanningens innhold og organiseringen lå på nasjonalt nivå.

EØS-avtalen omfattet derimot EF-regelverket for gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner⁴¹ for dem som ønsker å utøve et «regulert yrke»⁴² innenfor EØS-området. Dette var i EF-traktaten ikke definert som del av en utdanningspolitikk, men tilhørende prinsippet om fri bevegelse. Direktivene hadde likevel utdanningspolitiske implikasjoner.

EØS-avtalen fikk også konsekvenser for forvaltningen av utdannings- og forskningssaker. Områdene fikk en egen iverksettingsstruktur i EFTA basert på ekspertgruppene som allerede var etablert, og den norske delegasjonen til EF ble styrket med en utdanningsråd i tillegg til forskningsråden som hadde kommet på plass i forhandlingsperioden.

Gjennomføringen av EØS-avtalen på forsknings og utdanningsområdet ble ansett som fagdepartementets ansvar. Samtidig fulgte departementet regjeringens modell for overordnet koordinering mellom departementene (Koordineringsutvalget) og saksspesifikk koordinering (spesialutvalget for utdanningssaker og for forskningssaker). På forskningssiden ble det operative ansvaret for samarbeidet med EU lagt til det nye, sammenslåtte Forskningsrådet. Den operative delen av programdeltakelsen på utdanningsområdet ble delegert til Senter for internasjonalt universitetssamarbeid (SiU).

20.3.3 Utvikling av forskning og utdanning i EU 1994–2011

Forskning

På forskningsområdet har EU i perioden med EØS-avtalen gått fra en hovedsakelig fordelende rolle til å utvikle ambisjoner om en mer koordinerende og strukturerende rolle for europeisk fors-

kning. Rammeprogrammene er blitt konsolidert og videreutviklet og samtidig har EU tatt mål av seg å utvikle et europeisk forskningsområde.

Budsjettene til rammeprogrammene har vokst kraftig under perioden. Mens de gjennomsnittlige årlige utgifter til det 4. rammeprogrammet (1994–1998) lå på knapt 3 milliarder euro vil de gjennomsnittlig årlige utgiftene under det 7. rammeprogrammet (2007–2013) ligge på drøyt 7 milliarder euro. Samtidig med at gikk fra EU15 til EU27, har RP budsjetter blitt større og programmet har utvidet sitt nedslagsfelt. Sammenlignet med den samlede forskningsfinansieringen i Europa er andelen som kanaliseres gjennom EU likevel liten. EUs rammeprogram for forskning utgjør 4–5 prosent av den samlede FoU i Europa

Overgangene fra et RP til et annet har vært en mulighet til å endre hvilke forskningsformål RP skulle betjene. Det 5. RP (1999–2002) ble for eksempel utformet for å fremme forskning på samfunnsproblemer i tillegg til teknologiutfordringer som stod sterkt i de fire første programperiodene. Den overnasjonale dimensjonen ved RP er gradvis også blitt stryket ved at Europaparlamentet har fått medbestemmelsesrett i beslutninger vedrørende RP og vedkvalifisert flertall har erstattet enstemmighet i Rådet. Prosessene som leder Frem mot vedtak om hvert nytt FP har blitt ekstremt komplekse, med intens interaksjon mellom Kommissjonen, medlemslandene, andre deltaende land, nasjonale forskningsmiljø, andre interessenter og interesseorganisasjoner.

Ideen om et europeisk forskningsområde (European Research Area – ERA) ble luftet på 1970- og 80-tallet, men det var først etter at ideen ble koblet til EUs Lisboa-strategi i 2000 at EUs medlemstater ga sin støtte til ERA som forskningspolitisk målsetning. Med henvisning til forskningens grunnleggende rolle for økonomisk vekst, nyskaping og sysselsetting og med søkelyset rettet mot underinvestering og fragmentering i europeisk forskning ble ERA gjort til en sentral komponent i EUs konkurransevnestrategi. EUs målsetning om et europeisk forskningsområde med fri flyt av forskere og kunnskap er i dag rettslig forankret i Lisboa-traktaten. På politisk plan kom ERAs kobling til Lisboa-prosessen til uttrykk i Barcelona i 2002 da det Europeiske Råd vedtok ambisjonen om at medlemslandenes gjennomsnittlige investeringer i FoU og innovasjon burde nærme seg tre prosent av BNP innen 2010, hvorav 2/3 burde komme fra næringslivet.

Det ble etter hvert hovedsakelig EUs forskningskomité (ERAC⁴³) som ble ansvarlig for å stimulere medlemslandene til å arbeide mot

⁴¹ Særskilt vedlegg nr. 2 til *St.prp. nr. 100 (1991–92)*.

⁴² Et regulert yrke er yrker der myndighetene stiller krav til minimumskvalifikasjoner i lov eller forskrift for å få adgang til å praktisere yrket og/eller benytte en bestemt yrkestittel.

vekstmålet for FoU ved hjelp av den åpne koordineringsmetoden. Denne metoden ble også brukt i arbeidet for å etablere et felles arbeidsmarked for forskere innenfor ERA. Dette munnet ut i et charter for forskere og en felles europeisk kodeks for ansettelser.

ERA-målsetningen fikk også konsekvenser for innholdet i RP, ikke gjennom endringer i hovedprinsippene, men ved at nye områdebyggende elementer ble koblet til. Spesielt gjaldt dette initiativet for å åpne og knytte sammen nasjonale forskningsprogram, Det 6. RP (2003–2006) introduserte også nye instrumenter som «Networks of Excellence» og «Integrated projects». En annen nyskaping var teknologiplattformen som også ble spiren til det som i det 7. RP ble Joint Technology Platforms (JTI). Med teknologiplattformene forsøkte man å skape en ramme der sektorgrupper kunne organisere seg selv og drive Frem FoU og innovasjonspolitikken tilpasset egen næring eller teknologiområder. Det 7. RP (2007–2013) innebar også en utvidelse av tidshorizonten fra fire til syv år og en markant økning i de gjennomsnittlige årlige budsjettene.

Etableringen av Det europeiske forskningsrådet (ERC) i 2007 fremstår som den mest tydelige innovasjonen i EUs forskningspolitikk i perioden. ERC bryter med RP-prinsippene om nytteorientering og forskning organisert som flernasjonale prosjekter og vektlegger i stedet behovet for å stimulere til fremragende forskning og derigjennom styrke EUs vitenskapelige konkurransevne. ERC fikk en ny type organisasjonsform og egne regler for fordeling av forskningsmidler der det eneste gyldige kriteriet skulle være vitenskapelig kvalitet vurdert av fagfeller. ERC finansieres gjennom RP, men har en annen misjon enn det øvrige samarbeidet, nemlig å fremme forskerinitiert vitenskap på forskningsfronten. Tildelingen gjennom ERC blir gitt til den enkelte forsker og hans/hennes banebrytende ideer. Ettersom stipendene kan transporteres fritt innenfor EU er fordelingsprinsippene ikke bare nasjons-, men også institusjonsblinde.

Høyere utdanning

Europeisk integrasjon innenfor høyere utdanning har fulgt et annet løp i perioden. I forlengelsen av de europeiske ministernes eget initiativ i Bologna i 1999, tok integrasjonen på utdanningsområdet også veien utenfor EU. Bologna-prosessen repre-

senterer et skritt mot strukturell integrasjon av grads- og studiestrukturen i Europa.

Bologna-prosessen sin visjon om et europeisk område for høyere utdanning gikk rett inn i det som tidligere hadde vært definert ut av europeisk integrasjon i EU-regi. Samtidig var Bologna-prosessen delvis avhengig av og bygget på instrumenter som hadde blitt utviklet av EUs programmer. ECTS systemet for godkjenning og overføring av studiepoeng og karakterer mellom høyere utdanningsinstitusjoner i europeiske land var for eksempel et ERASMUS-system. EUs EURYDICE-nettverk for informasjon om medlemslandenes utdanningssystem ble også sentral for å «overvåke» nasjonal tilpasning til Bologna-prosessen.

I oppfølgingen av Lisboa-strategien ble det utdanningspolitiske samarbeidet gitt en ny ramme og overskrift, Education and Training 2010 (nå fornyet som Education and Training 2020). Det utdanningspolitiske samarbeidet omfattet etter hvert felles mål for utdanning og yrkesopplæring i Europa, men også en samling av utdanningsprogrammene under en enkelt paraply – EUs program for livslang læring (LLL). LLL består i dag av fire sektorprogrammer; COMENIUS for barnehage, grunnskole, videregående samt lærerutdanning; ERASMUS for samarbeid mellom høyere utdanningsinstitusjoner; GRUNDTVIG for voksnelæring og LEONARDO da VINCI for yrkesopplæring- og praksis samt samarbeid mellom utdanningssektoren og næringslivet.

Der Bologna-prosessen var en sektorintern prosess var Lisboa-prosessen koblet til en videre konkurransevneagenda. Lisboa-prosessen ga utdanning økt oppmerksomhet som den del av en større agenda og ble en viktig referanse for europeisk utdanningspolitikk. Lisboa-strategiens vektlegging av EUs globale konkurransevne var også en spire til etableringen av ERASMUS MUNDUS-programmet – et program for å tiltrekke gode studenter utenfor EU/EØS-området til transnasjonale masterprogrammer ved europeiske læresteder. Dette ble etablert som et nytt virkemiddel utenfor LLL-programmet.

Det gikk ett år fra Lisboa-toppmøtet til Det europeiske råd knesatte tre strategiske mål for utdanning Frem mot 2010: Forbedre kvaliteten og effektiviteten i utdannings- og opplæringssystemene i EU, gjøre det lettere for alle å få tilgang til utdanning og opplæring og åpne utdannings- og opplæringssystemene mot omverdenen. Etter hvert ble det nedsatt grupper som arbeidet med å konkretisere disse målene ved bruk av indikatorer og resultattesting («benchmarks») og jevnlig rapportering fra medlemslandene til det euro-

⁴³ European Research Area Committee, tidligere CREST.

peiske nivået. På utdanningsområdet tok man altså i bruk av den åpne koordineringsmetoden (OMC), lansert ved Lisboa-toppmøtet, som alternativ til den tradisjonelle styring gjennom europeiske rettsakter («felleskapsmetoden»).

Lisboa-prosessen satte også andre spor i utdanningspolitikken. Beslutningen om å opprette et europeisk institutt for innovasjon og teknologi (EIT) kom som et uttrykk for «kobling av utdanning, forskning og innovasjon». Lisboa-prosessen initierte også en rekke tiltak som systemet for godkjenning og overføring av opplæringspoeng i yrkesopplæring, det europeiske kvalifikasjonsrammeverket, eller arbeidet med å etablere et nytt klassifikasjonssystem for høyere utdanningsinstitusjoner i Europa.

20.3.4 Norges tilknytning til EU på forsknings- og utdanningsområdet 1994–2011

Forskning

EØS-avtalen markerte slutten på betinget deltakelse og begynnelsen på langsiktige, ordnede forhold mellom Norge og EUs forskningsprogrammer. Norge kunne med EØS-avtalen fritt konkurrere om midler til forskning i alle deler av Felleskapskretsens forskningsportefølje med unntak av kjernefysisk forskning som lå under EURATOM-avtalen.

Perioden etter inngåelsen av EØS-avtalen er preget av internasjonalisering av norsk forskning. Forskningssamarbeidet er særlig blitt vendt mot europeiske kolleger i perioden etter at Norge inngikk EØS-avtalen. Europadreiningen er ikke minst tydelig i publiseringsmønsteret. Forskere ved norske institusjoner publiserer betydelig mer med europeiske kolleger etter 15 år med EØS-avtalen. Når norske forskere før 1994 publiserte sammen med kolleger fra andre land så var det i under 20 prosent av tilfellene med kolleger fra land som i dag utgjør EU 27.⁴⁴ I 2007 var denne andelen økt til 38 prosent av alle internasjonalt samfattede artikler. I den samme perioden var det også en nærmest fordobling av antall artikler som norske forskere publiserte sammen med kolleger i andre land. Dette er en bemerkelsesverdig endring i norske forskeres kjernevirksomhet og en indikasjon på hvor integrert norsk forskning er i europeisk kunnskapsproduksjon og formidling.

⁴⁴ Godø, H., Langfeldt, L. og Kaloudis, A. (2009) *In Need of a Better Framework for Success: An Evaluation of the Norwegian participation in the EU 6th Framework Programme (2003–2006) and the first part of the EU 7th Framework Programme (2007–2008)*, NIFU-STEP, s 260–261.

Deltakelsen i RP har vært en viktig årsak til europeisering. Tallet på såkalte RP-deltakelser har økt betraktelig. I det 3. RP var det 211 deltakelser fra norske institusjoner, mens det i det 6 RP var 1285 norske deltakelser.⁴⁵ Økningen i norske deltakelser kom tidlig i EØS-perioden.

Ikke alle som søker om forskningsmidler fra RP får, men suksessraten for prosjektsøknader med norsk deltakelse er godt over gjennomsnittet. Det kan også ses på som et tegn på integrasjon. Hittil i det 7. RP har suksessraten vært på 22 prosent, mens EU-gjennomsnittet ligger på 16 prosent. Raten har gått litt ned sammenlignet med 6. RP (norsk suksessrate var 25, EU-snittet var på 18 prosent). Målet i euro er det forskning innenfor temaet bærekraftig utvikling etterfulgt av informasjonssamfunn/-teknologi som fikk mest igjen for at Norge er med i RP.

I norsk ordskifte og i evalueringene av Norges deltakelse i RP har et sentralt spørsmål vært hvorvidt det er en positiv eller negativ balanse mellom hva norske myndigheter betaler inn til RP målt opp mot hvor mye norske forskningsmiljøer får utbetalt fra Kommisjonen. Dette forholdet har vært i tilnærmet balanse, men har gått litt i negativ retning. For eksempel var Norges bidrag til det 5. RP estimert til å være 274 millioner euro,⁴⁶ mens norske forskningsmiljøer fikk utbetalt 248,6 millioner euro fra Kommisjonen. I det 6. RP bidro Norge med ca. 365 millioner euro når man trekker fra administrasjonskostnader, mens norsk deltakelse i prosjekter ble estimert å ha utløst 284 millioner i utbetalinger, hvilket gir en retur ratio på 0.84.

Men selv med balanse i EØS-regnskapet er RPs bidrag til nasjonal FoU små. EU-midlene utgjør imidlertid en stor andel av finansiering fra utlandet. I Universitets- og høyskolesektoren utgjør EU-midler (6. RP) 60 prosent av denne typen finansiering. Noen aktører dominerer bildet. NTNU mottok 77 prosent av sine utenlandske FoU-midler fra Kommisjonen i 2007, eller 36.7 million kroner. Tallet for Universitetet i Oslo i samme år var 71 prosent (72.9 mill. kroner), for Universitetet i Bergen var det 71 prosent (30.5 million kroner). Andelen er betydelig lavere (rundt 30 prosent) i instituttsektoren.

Deltakelsen fra ulike deler av det norske forskningssystemet varierer. Både i det 5. og 6. RP stod instituttsektoren for den største andelen (35 prosent) av norsk deltakelse, mens norsk

⁴⁵ St.meld. nr. 36 (1992–93) *Forskning for fellesskapet*.

⁴⁶ NIFU STEP og Technopolis (2004) *Evaluation of Norway's participation in the EU's 5th Framework Programme*, s. 37.

Tabell 20.1 Norsk deltakelse i 5., 6. og 7. RP (2007–2008) nøkkeltall (prosent)

Indikatorer	5RP	6RP	7RP (07–08)
Andel av kontrakter med minst en norsk deltakelse	7,0	8,3	i.t.
Andel av kontrakter med minst en norsk deltakelse (unntatt Marie Curie Actions)	8,5	13,6	13,0 ¹
Norsk koordinerte kontrakter med minst en norsk deltakelse	19,4	17,9	21,0
Norske deltakelsers overordnede andel	1,9	1,8	1,6
Andel av EU midler som går til norske deltakelser	~2,0	1,7	1,6

¹ Inkluderer kun «Co-operation» og «Capacity» i 7. RP.

Kilde: Godø, H., Langfeldt, L. og Kaloudis, A. (2009) s. 71.

næringsliv og norske universiteter og høyskoler stod for henholdsvis 29 prosent og 24 prosent⁴⁷.

RP-deltakelsen varierer også geografisk. Stor-Oslo stod for halvparten av de vel 450 prosjektene. Deretter følger Trøndelag med 21 prosent og Vestlandet 14 prosent, mens Oppland og Hedmark var på bunnen av listen. Slik har det også vært i de to forutgående RPene: Oslo/Akershus hadde 48 prosent av samlet norsk deltakelse i det 6. RP og 46 prosent i det 5. RP. Den geografiske fordelingen reflekterer også hvor de fire store aktørene som er dypt involvert i EUs RP ligger. SINTEF, UiO, UiB og NTNU er helt klart de ledende EU-forskningsinstitusjoner i Norge. De statlige høyskolene er nærmest ikke-aktive innenfor det europeiske forskningsområdet. Det samme gjelder mange av universitetssykehusene.

Det er også relativt store fagforskjellene når det gjelder norsk forskningssamarbeid med europeiske kolleger. Relativt store fagområdeforskjeller, men økende orientering mot EU og EU-land i alle fagdisipliner. Forskjellene i europeisering følger i stor grad tradisjonelle forskjeller i internasjonalisering. Eksempelvis ser man at innenfor norsk Humaniora er kun 6 prosent av artikler skrevet med europeiske kollegaer, mens i fysikk er halvparten av artiklene er skrevet med europeiske kollegaer.

Om man kun ser på den direkte støtten som norske forskere har fått fra Kommisjonen via RP, er støtten i gjennomsnitt ubetydelig for norske universiteter og spesielt høyskoler. Men hvis forskningspenger på marginen er viktigere blir EUs midler brekkstangen som gjør det mulig å drive en type forskning man ellers ikke hadde hatt res-

surser til å gjøre. Suksess i RP utløser også nasjonale midler, ikke bare støtte til samfinansiering av prosjekter men også de midler som er innbakt i Kunnskapsdepartementets finansieringsmodell for forskningsinstitusjonene.

RP fordeler i tillegg kontakter, nettverk, prestisje, tilgang til informasjon og forskningsresultater. Statustildelingen er spesielt klar med hensyn til ERC. Deltakelse i RP generelt gir tilgang og nærhet til en vitensproduksjon som har mer verdi enn utbetalinger fra Kommisjonen, og indirekte via nasjonale midler og stimuleringsordninger. De som deltok i det 5. og 6. RP var mer motivert av adgang til nettverk og kompetanse enn av penger.

For de som deltar i RP ved norske universiteter er erfaringene med deltakelse i EU-prosjekter overveiende positive. Nettverksdannelse er en av de viktigste effektene av deltakelse i EU-prosjekter for universitetsforskerne. Derimot oppfattes møtet med RPs regel og rapporteringssystem som meget vanskelig.⁴⁸ For instituttsektoren spesielt kan det være store økonomiske konsekvenser forbundet med å ikke ha «kompatible» regnskaps- og budsjetteringssystemer. Finansiering fra Kommisjonen kan bli dyre penger.

Noen av de økonomiske sidene ved program-samarbeidet mellom Norge og EU er behandlet i kap 24.2. Her skal vi bare bemerke at de årlige norske utgiftene til RP har økt betydelig fra 4. til 7. RP. Kontingentinnbetalingen ble fordoblet fra 532 i 2005 til 999,5 millioner kroner i 2008 (se tabell nedenfor). Kontingenten har økt mer enn de samlede midler som norske forskningsmiljøer får fra Kommisjonen for sin deltakelse i RP-prosjekter.⁴⁹

⁴⁷ Kunnskapsdepartementet (2008) *Strategi for samarbeid med EU om forskning og utvikling*.

⁴⁸ Langfeldt, L. (2006) *Norske deltageres erfaringer med og utbytte av EUs 6. rammeprogram*, NIFU STEP.

⁴⁹ Prop. 1 S (2010–2011)

Tabell 20.2 Bevilgninger til EUs rammeprogram for forskning over Kunnskapsdepartementets budsjett

År	2005	2006	2007	2008	2010	2011
Millioner kroner	532,7	743,9	657,7	999,5	1 235,8	1 136,6

Kilde: for 2005 til 2008, Kunnskapsdepartementet (2008) *Strategi for Norges samarbeid med EU om forskning og utvikling*. Saldert budsjett 2010 (Prop. 1 S (2010–2011)). Forslag 2011 (Prop. 1 S (2010–2011)).

I tillegg kommer de delene av nasjonale forskningsbudsjetter som går til å støtte norske forskningsmiljøer i deres deltakelse, spesielt den såkalte PES-ordningen som skal støtte arbeidet med å lage prosjektsøknader til RP. Denne finansieres over Forskningsrådets bevilgning og ved utgangen av 2009 hadde det blitt brukt til sammen 146,2 millioner kroner fordelt på 1 157 prosjekt under PES-ordningen. Dette er ikke noe Norge har forpliktet seg til, men er et uttrykk for nasjonal prioritering av Norges deltakelse og en offentlig investering for å få «pengene tilbake» fra EU. De midlene som deltagende institusjoner må legge til av egenfinansiering er heller ikke inkludert i kontingenten.

Den norske kontingenten til RP blir bestemt av RPs størrelse, utviklingen i Norges BNP i forhold til de øvrige land som deltar i RP samt valutakursen. For EU-landene dekkes deltakelsen i RP gjennom EUs fellesbudsjett, og synes ikke som en spesifisert utgiftspost på nasjonale budsjetter. Økningen i RP har for deres del først og fremst kommet fra andre deler av EU-budsjett. For Norge derimot tilsier veksten i EUs bevilgninger en automatisk og synlig vekst i den norske kontingenten til EUs programsamarbeid som dekkes av EØS-avtalen.

Det neste rammeprogrammet kan bli større enn inneværende program, noe Kunnskapsdepartementet har uttrykt en viss bekymring over.⁵⁰ Europakommisjonen la 30. november 2011 frem forslaget til EUs nye rammeprogram for forskning – det såkalte Horizon 2020 – med et totalbudsjett på omkring 87 milliarder euro (inflasjonsjustert) for perioden 2014–2020. Til sammenligning hadde 7. rammeprogram et budsjett på 50 milliarder euro for perioden 2007–2013. Noe av økningen skyldes at – Det europeiske instituttet for innovasjon og teknologi (EIT) og deler av dagens konkurranse- og innovasjonsprogram (CIP) er tatt

opp i det nye rammeprogrammet. Horizon 2020 er foreslått med en tredelt struktur:

- fremragende vitenskap (Det europeiske forskningsrådet ERC, mobilitetsprogrammer, fremtidsteknologier og infrastruktur)
- industrielt lederskap (nøkkeltknologier som IKT, nano-, bio- og romfartsteknologi, finansieringsordninger for risikokapital, samt innovasjon i de små og mellomstore bedrifter)
- forskning for å løse samfunnsutfordringene (seks sentrale utfordringer er utpekt: 1. Helse, demografi og velvære, 2. Matsikkerhet, marin og maritim forskning, bærekraftig landbruk og bioøkonomi, 3. Sikker, ren og effektiv energi, 4. Smarte, grønne og integrerte transportløsninger, 5. Klima, ressurseffektivitet og råmaterialer og 6. Inkluderende, innovative og sikre samfunn).

Omfang og karakter på norsk deltakelse er foreløpig ikke avklart.

Det er spesielt vanskelig å tilbakeføre endringer i norske forskningspolitiske prioriteringer til EØS-avtalen, blant annet siden EU-tilpasningen på dette området ikke handler om sporbare endringer i rettsakter. Omfanget av Norges innbetalinger til forskningsprogrammene kan imidlertid i seg selv ses som en endring av prioriteringene i forskningspolitikken.

EUs prioriteringer har også fått økende oppmerksomhet fra norske forskningsmyndigheter i perioden med EØS. I forskningsmeldinger og ulike strategidokumenter fra departementet og Forskningsrådet har det blitt fremhevet hvordan forskningspolitiske prioriteringer i EU sammenfaller med nasjonale prioriteringer. Samtidig har norske myndigheter arbeidet for å flytte RP innrettning mot områder av særlig interesse for Norge slik som petroleumsforskning/olje- og gassteknologi. Norge har ikke lyktes med å få prioritert det sistnevnte, men i felleskap med andre nasjoner har man nådd frem med en satsing på marinforskning som tverrgående tema i det 7. RP. I Kunnskapsdepartementets innspill til høringen om det fremtidige 8. RP gis det uttrykk for at man

⁵⁰ Kunnskapsdepartementet (2010) *Norway's Reflections on the 8th Framework Programme for Research and Technological Development*, Position Paper.

ønsker at temaene havforskning og arktisk forskning blir prioritert. I forslaget som nå er fremmet for Horisont 2020 er marin og maritim forskning blitt et prioritert tema.

Mye av tyngden av EUs forskningspolitiske innsats rettes nå mot realiseringen av Det europeiske forskningsområdet. Med Lisboa-traktaten er utviklingen av ERA gjort til en traktatfestet forpliktelse. Dette er av betydning for Norge etter som EØS-avtalen ikke omfatter ERA og at denne derfor ikke gir noen garanti for norsk deltakelse i nye ERA-initiativer. Regjeringen har derfor åpnet for en tilpasning av EØS-avtalen for å inkorporere ERA.⁵¹ Norge har til nå deltatt i ERA, herunder i EUs forskningskomité ERAC samt fire ERA-arbeidsgrupper og -komiteer.

Europeiseringen av det norske vekstmålet for forskning er et annet tydelig eksempel på den nasjonale forskningspolitikken lar seg inspirere av EU. Mens målet tidligere var at FoU-utgiftene skulle være på gjennomsnittet for OECD-landene har Norge nå adoptert EUs «Barcelona-mål» om at 3 prosent av BNP skal gå til FoU. Målsetningen kom med i Bondevik II-regjeringens forskningsmelding «Vilje til forskning»,⁵² vedtatt våren 2005 og ble videreført ved regjeringsskiftet.

Norge deltar også i EUs program for konkurransevne og innovasjon (CIP) og i Det europeiske instituttet for innovasjon og teknologi (EIT). I en grønnbok fra februar 2011 foreslår Kommisjonen å slå disse sammen med forskningsprogrammet i et utvidet felles rammeprogram for forskning og innovasjon.⁵³

Høyere utdanning

Lisboa-prosessens innhold og tema hadde, som vi har sett, betydning for utdanningsfeltet. Hovedkoblingen mellom norske reformer i høyere utdanning og europeisk integrasjon gikk imidlertid via Bologna-prosessen. At denne prosessen gikk på et spor utenfor EU er viktig for å forstå Norges rolle. Bologna-prosessens alleuropeiske og mellomstatlig orientering med passet norske betingelser, og med statsråd Lilletuns signatur på Bologna-erklæringen i 1999 kunne Norge delta uten de begrensningene i Norges tilknytningsform til EU.

Bologna-prosessen ble en ny viktig utdanningspolitisk arena i Europa for norske myndigheter. Departementet ble det tredje Bologna-sekretariatet og var vertskap for ministermøtet i Bergen i 2005. Mens ministrene samlet seg i Bologna skrev Mjøsutvalget på innstillingen om hvordan norsk høyere utdanning skulle omformes og blant annet hvordan studiestrukturen skulle se ut. Samtidigheten gjorde det mulig å etablere en rask forbindelse mellom nasjonal reform og europeiske prosesser. Norske utdanningsmyndigheter hadde anledning til å være en av de første til å følge opp sentrale elementer fra Bologna-prosessen som endringer i gradsstruktur, innføring av ECTS og opprettelsen av et nasjonalt kvalitetssikringsorgan.

Lisboa-prosessen åpnet opp utdanningspolitiske arenaer organisert av EUs institusjoner. EØS-avtalen forplikter verken Norge til å delta eller EU til å åpne opp for norsk deltakelse i samarbeidsprosesser som har den formen som Lisboa-prosessen og nå Europa 2020 har. Men norske myndigheter ønsket innpass og fikk det. Det ble vist til at Norge gjennom EØS-avtalen bidro til finansieringen av EUs utdanningsprogrammer som igjen finansierte den praktiske tilretteleggingen av OMC-prosessene. EØS-avtalen ga altså Norge innpass i disse prosessene på forsknings- og utdanningsområdet, selv om norske forsknings- og utdanningsministre ikke har plass ved bordet når felles europeiske mål og «benchmarks» vedtas i Rådet.

Koblingen til det europeiske området for høyere utdanning har endret norsk høyere utdanning, men det har foregått med nasjonale filtre. Kombinasjonen Bologna-prosessen og kvalitetsreform har satt felles europeiske merkelapper på nasjonalt særegne gradsbetegnelser. Studiepoengene blir delt ut i en felles europeisk «valuta», ECTS. Dette har til sammen redusert de strukturelle skranke for studenters frie flyt i Europa og gjort norske læresteder på overflaten konsistente med øvrige deler av Europa som område for høyere utdanning. Omfanget av inn- og utflyt av studenter innenfor det europeiske høyere utdanningsområdet er likevel begrenset. I 2007 var mindre enn 10 prosent av studentene ved norske universiteter utenlandske.⁵⁴

Det har blitt diskutert hvorvidt samarbeidet på utdanningsområdet fører til konvergens i utdanningspolitikk i Europa. Det finnes ganske klare paralleller i utdanningspolitiske perspektiv og

⁵¹ Utenriksdepartementet (2011) *Arbeidsprogram for EU/EØS-saker 2011/2012*.

⁵² St.meld. nr. 20 (2004–2005) *Vilje til forskning*.

⁵³ Kommisjonen (2011) *Green Paper. From Challenges to Opportunities: Towards a Common Strategic Framework for EU Research and Innovation funding*.

⁵⁴ St.meld. nr. 14 (2008–2009) *Internasjonalisering av utdanning*.

Tabell 20.3 ERASMUS-studenter *til* Norge fra EU 1993–2009

Avtale	1993/94	1998/99	2003	2005	2007	2009
Sokrates/ERASMUS	365	983	1 479	2 200	2 811	3 309
LLP-ERASMUS	-	-	-	-	-	309
Erasmus Mundus-programmet	-	-	-	-	26	15
Totalt	365	983	1 479	2 200	2 837	3 633

Kilde: for 2003 til 2009 Database for statistikk om høgre utdanning (DBH), for 1993–1998/99: Wiers-Jenssen, J. og Smeby, J. C. (2001) *Norwegian participation in the ERASMUS Programme*, NIFU 21.

Tabell 20.4 ERASMUS-studenter *fra* Norge 1993 – 2009

Avtale	1993/94	1998/99	2003	2005	2007	2009
Sokrates/ERASMUS	784	1101	1076	1299	1260	1179
LLP-ERASMUS	-	-	-	-	-	225
Erasmus Mundus-programmet	-	-	-	-	50	59
Totalt	784	1101	1076	1299	1310	1443

Kilde: for 2003 til 2009 Database for statistikk om høgre utdanning (DBH), for 1993–1998/99: Wiers-Jenssen, J. og Smeby, J. C. (2001) *Norwegian participation in the ERASMUS Programme*, NIFU 21.

begrepsbruk på europeisk nivå og nasjonalt nivå. Et eksempel er «Kunnskapsløftet», den omfattende skolepolitiske reformen som Statsråd Clemet lanserte i 2004.⁵⁵ Internasjonal sammenligning (spesielt gjennom PISA og TIMSS) og EUs utvidede rolle i utdanningsstatistikken har også hatt betydning som grunnlag for norsk skolepolitikk. På et overordnet plan er det klart at den internasjonale og euroepiske dimensjonen har blitt stadig viktigere. Samtidig er det vanskelig å fastslå direkte sammenhenger mellom innholdet i reformer av høyere utdanning i Norge og det som har skjedd på europeisk nivå, ikke minst fordi Lisboa og Bologna-prosessen har blandede effekter og løper over i hverandre.

Flere av de programmene og initiativene som har vært lagt til EØS-avtalen over tid engasjerer norske universiteter og høyskoler som organisasjoner. Det kan hende det også vil vise seg i iverksettingen av felles standarder for forskerrekuttering og karriereutvikling for forskere, hvordan institusjonene forholder seg til europeiske rankinger og klassifiseringsskjema, men også i hvordan de skal håndtere tilpasning til europeiske kvalifikasjonsrammeverk og standarder for læringsutbytte. Mange institusjoner anser også sine RP-pro-

sjekt som en oppfølging av egen institusjons internasjonaliseringstrategi.⁵⁶

De mest synlige sporene av europeisk integrasjon ved norske læresteder er nok utvekslingen av studenter. Siden Norge kom med i ERASMUS-programmet i 1992 har praktisk talt alle høyere utdanningsinstitusjoner inngått avtaler om studentutveksling gjennom programmet. Deltakelsen i programmet var for mange norske læresteder kimen til etableringen av kontorer/stillinger for studentutveksling og/eller internasjonalisering. ERASMUS-koordinatorer fra lærestedene møtes i dag og informeres via nettverk og arrangementer organisert av Senter for internasjonalisering av høyere utdanning.

Antall studenter som reiser til Norge nesten er tildoblet siden Norge ble med i EUs ERASMUS-program for høyere utdanning (se tabell under). De litt over 3500 studenter som studerer ved norske læresteder ved hjelp av EUs mobilitetsprogram utgjør en svært liten del av totale norske studentmassen på rundt 180 000 registrerte studenter. Likevel er det ERASMUS som bringer flest studenter til Norge gjennom organiserte avtaler.

De første årene med norsk programdeltakelse var det flere utreisende enn innreisende ERAS-

⁵⁵ St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*.

⁵⁶ Godø, H., Langfeldt, L. og Kaloudis, A. (2009).

MUS-studenter. Etter årtusenskiftet snudde dette til et «importoverskudd» av studenter. Norske ERASMUS-studenter velger i første rekke å dra til Tyskland, Frankrike, Storbritannia, Spania og Nederland. Det er store regionale og lærestedsforskjeller i hvor delaktige norske læresteder er i den programmerte flyten av studenter i Europa. En rekke av de statlige høyskolene har i liten grad vært engasjert i ERASMUS-programmet.

ERASMUS-programmet har også bidratt til norske vitenskaplig ansattes mobilitet. I 2008/09 reiste 470 vitenskaplig ansatte ut og 561 kom til norske institusjoner fra utlandet. Ansatte som deltar i dette programmet reiser stort sett der norske ERASMUS-studenter også drar, altså Storbritannia, Tyskland og Spania.⁵⁷

Implikasjoner av denne formen for flyt av studenter går i flere retninger. Det har konsekvenser for studenters identitet, språkkunnskaper og innsikt i andre europeiske lands kulturer og samfunn. Det indikerer både Erasmus-studentenes motiver for å delta og erfaringer som de har gjort. Det klareste funnet i studiene av denne form for studentmobilitet er likevel at dette har konsekvenser for studentenes karriereveier. Tidligere ERASMUS-studenter viser seg å være syv ganger mer mobile enn andre arbeidstakere i EU.⁵⁸

Prinsippene om fri bevegelighet og studenters rettsstatus, herunder rett til velferdsytelser, ble ikke behandlet direkte som et utdanningspolitisk spørsmål i EØS-forhandlingene. EØS-status, i motsetning til EU-medlemskap, var og er fremdeles viktig for forskjellsbehandling av studenter fra EØS-landene når det gjelder studieavgifter. Læresteder i EU-land kan fremdeles kreve høyere studieavgifter fra «EØS-studenter» enn av nasjonale studenter, noe de ikke har anledning til å gjøre for studenter fra andre EU-medlemsland.

Forvaltning, medvirkning og debatt

Forsknings- og utdanningssamarbeid står for en dominerende andel av programsamarbeidet i EØS-avtalen. RP, livslanglæringsprogrammet og det nye rammeprogrammet for konkurransevne og innovasjon (CIP), utgjør over 90 prosent av den samlede prosjektaktiviteten med potensiell EFTA/EØS-deltakelse. I 2010 ga Norge EØS/EFTA-landene et tilskudd tilsvarende 2,52 prosent av EUs budsjett knyttet til programmer og aktiviteter hvor de kan delta (ca. 254 millioner euro).

Norge står for omlag 94 prosent av disse overføringene.

Kunnskapsdepartementets (KD) saksfelt har i forvaltningens daglige praksis blitt stadig mer berørt av EØS, først og fremst som en konsekvens av programdeltakelsen. Mens 16 prosent av tjenestemennene i departementet i 1996 oppga at de i meget eller nokså stor grad var berørt av EØS-avtalen var andelen steget til 26 prosent i 2006.⁵⁹ EØS-avtalens betydning inngår samtidig i et større bilde av internasjonalisering av forsknings- og utdanningsfeltet. På departementsnivå har saksfeltet gått fra å være en av de mest nasjonalt orienterte til å være et av de feltene hvor man oftest henter forbilder fra andre land og internasjonale organisasjoner.

Forskningsrådet har også fått en sentral plass i samarbeidet med EU. Ansvar for å formulere strategidokumenter for Norges deltakelse er lagt her. Det betyr at dette forvaltningsnivået har ansvar for å holde kontakt med og få innspill fra forskningsmiljøene og ikke minst fra sektordepartementer som RP er direkte relevant for, som blant annet Miljøverndepartementet, Helsedepartementet og Næringsdepartementet. Forskningsrådet er også et av de sentralforvaltningsorganer utenom departementene som i størst grad har utviklet omfattende kontaktflater med Kommisjonen og europeiske nettverk. Forskningsrådet inngår også i nettverk av europeiske forskningsråd, Eurohorcs, etablert i 1992.

Også på utdanningssiden har forvaltningsapparatet utenom departementene blitt berørt av EØS-avtalen. Senter for Internasjonalisering av høyere utdanning (SiU) er forbundet med EØS-avtalen og ble organet som samlet den nasjonale forvaltningen av og informasjon om utdanningsprogrammene.

NOKUT (nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen) har en europeisk dimensjon. Organet som blant annet godkjenner utenlandsk utdanning for innpassing i det norske grads- og utdanningssystemet har en helt sentral rolle i å håndtere den frie flyten av studenter til Norge fra Europa. NOKUTs tilblivelse, utforming og rolle henger nok mer sammen med Bologna-prosessen og nasjonal reform enn EØS. Det er likevel et uttrykk for sammenvevingen som skjer i Europa mellom ulike nasjonale tilsyn og direktorat.

EØS-avtalen ga ingen tilgang til de fora der de overordnede beslutninger om RP, utdanningspro-

⁵⁷ Se ERASMUS-statistikk: http://ec.europa.eu/education/erasmus/doc920_en.htm

⁵⁸ Flitgenstein, N. (2008) *Euroclash*, Oxford University Press.

⁵⁹ Egeberg, M. og Trondal, J. (2011) *Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU – Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk*, Europautredningen, rapport nr. 1.

grammene og om EUs generelle budsjett formelt fattes. Andre kanaler har dermed vært viktige i Norges forhold til de kunnskapspolitiske arenaer på europeisk nivå. Statsrådene med ansvar for forskning og utdanning har blitt invitert sammen med ministre fra andre assosierte land i de uformelle ministerrådsmøtene. Kontakten på politisk nivå har også blitt opprettholdt ved at Norge har vært vertskap for møter og arrangementer på dette nivået. Mulighetene for medvirkning gjennom slike kanaler avhenger av statsrådenes innsats og orientering mot europeiske samarbeidet, og er derfor personavhengig og sårbar. En gjennomgang av norsk deltakelse i uformelle ministermøter som Utvalget har foretatt viser at KD skiller seg ut som det departementet som hyppigst deltakelse⁶⁰. Siden andre halvår 2007 har KD deltatt i 15 uformelle ministermøter i EU-sammenheng. KD skiller seg også ut ved at det i all hovedsak statsrådene som deltar i møtene (11) og i mindre grad statssekretærer (2) og embetsverk (2).

På tjenestemannsnivå er settet av medvirkningskanalene mer vidtfaende. EØS-avtalen har gitt norske forskningspolitiske myndigheter adgang til et omfattende komitésystem for RP og for utdanningsprogrammene og mer generelle ekspertgrupper som bistår Kommisjonen. Programkomiteene for RP er med på å spesifisere arbeidsprogram for det enkelte særprogram og underområdet de har ansvaret for. Det inkluderer oppfølging av forskningstema, budsjetttrammer og evalueringskriterier. I tillegg overvåker programkomiteene administrasjonen av RP, fra søknadene kommer inn til utvalgte prosjekter har får sine kontrakter signert. Norge møter som oftest både med tjenestemenn fra sektordepartement og nasjonale kontaktpunkt i Forskningsrådet. Norske representanter har ifølge EØS-avtalen ikke stemmerett, men saker kommer sjelden til votering. Faglig ekspertise og innsikt er grunnlaget for oppmerksomhet og definisjonsmakt også innad i komitéarbeidet.

Norges deltakelse i det europeiske forsknings- og utdanningssamarbeid har vært preget av lite politisk konflikt og debatt. Norsk programdeltakelse har i liten grad ledet til forskningspolitisk og utdanningspolitisk debatt i Norge. Da Stortinget i april 2007 behandlet regjeringens forslag om å innlemme det. 7. RP i EØS-avtalen var det ingen som tok ordet bortsett fra saksordføreren og statsråden. Tilslutningen var enstemmig. Det samme har vært tilfellet for behandlingen av deltakelse i utdanningsprogrammene, og i Norges til-

slutning til Det europeiske institutt for innovasjon og teknologi (EIT). I den grad norsk deltakelse i EUs forsknings- og utdanningsprogrammer har engasjert norske politikere har disse vært opptatt av å støtte opp under deltakelsen.

20.3.5 Avsluttende merknader

Forskning og utdanning ble tatt inn i EØS-avtalen som «Samarbeid utenfor de fire friheter». Dette koblet Norge til et forsknings- og utdanningssamarbeid i EU-regi som siden har økt betraktelig i omfang og betydning. Lisboa-trakten understreket at forskning er et mål i seg selv og ikke bare et virkemiddel.

Rammeprogrammet er i dag den største økonomiske forpliktelsen Norge har hva gjelder internasjonalt forskningssamarbeid. Programmet er derfor også det viktigste virkemidlet for Norge til å komme i inngrep med den sterke og internasjonale kunnskapsutviklingen og de globale forskningspolitiske spørsmål.

Forskning i en EU-sammenheng er ikke begrenset til rammeprogrammet. EU besluttet i 2000 også å utvikle et European Research Area (ERA). Et viktig element i denne satsingen er å koordinere de nasjonale FOU programmene. ERA har styrket koordineringen, men samtidig har det skapt et mer komplekst bilde.

Under perioden med EØS-avtalen har det vært en klar europadreining innenfor norsk forskning og høyere utdanning. Knappt noen sider ved det norske kunnskapssystemet er i dag uberørt av europeisk integrasjon, selv om graden av europeisk sammenveving varierer stort mellom lærersted, organisasjon, og fagområde.

Det er imidlertid vanskelig entydig å føre endringer tilbake til EØS-avtalen ettersom EU-samarbeidet på dette området ikke innebærer rettsakter og dessuten virker sammen med andre nasjonale og internasjonale prosesser. Til forskjell fra den rettslige integrasjonen som har preget EU/EØS på mange felt, har samarbeidet på forsknings- utdanningsområdet først og fremst basert på insentivprogrammer og frivillighet. Deltakelsen i EU-samarbeidet har derfor formelt sett ikke lagt begrensninger for det nasjonale handlingsrommet i kunnskapspolitikken. Innenfor dette området er det også flere ikke-medlemsland som deltar. 13 land har status som assosiert land, slik Norge har. Totalt deltok 140 land i de første årene av 7. rammeprogram.

EU-tilpasningen på forsknings- og utdanningsområdet har ikke skapt store politiske debatter eller konflikter i Norge. Det har vært bred politisk

⁶⁰ Se kapittel 9.

enighet om verdien av internasjonalisering av norsk forskning og høyere utdanning, og at EU-samarbeidet er en viktig del av dette. Vedtaket om deltakelse i EUs rammeprogram i 2006 ble vedtatt enstemmig i Stortinget. Ingen tok heller ordet i debatten.

For norsk forskning har EØS-avtalen sikret forutsigbarhet og like betingelser for deltakelse i transnasjonale forskningsprosjekt. Returandelen er stor, men den samlede gevinsten av tilbakeføringen er mange ganger større enn strømmen av kroner og øre.

Utvalget vil fremheve at sammenlignet med den situasjonen som var for norsk forskning da EØS-avtalen ble inngått, er dette en betydningsfull endring som har hatt store konsekvenser for hvordan forskning foregår ved norske forskningsinstitutter, i næringslivet og ved universitetene. RP har i perioden blitt større, mer vidtrekkende og mer overnasjonalt. Det har utviklet seg til å bli vesensforskjellig fra tradisjonelt internasjonalt forskningssamarbeid, både i størrelse og i innretning. RP har blitt en koblingsboks der erfaringer, kunnskap og informasjon utveksles. Norsk deltakelse i programmene gjennom EØS-avtalen er derfor i sin konsekvens videre og mer omfattende enn det forskningsmidlene fra EU skulle tilsi.

Programsamarbeidet har vært og er fortsatt kjernen i de kunnskapspolitiske forbindelseslinjer til EU. Programsamarbeidet har samtidig vært et springbrett for at norsk forskning og høyere utdanning har blitt inkludert på flere nye områder. Utviklingen på utdanningsområdet har i perioden vært preget av vekst i EUs mobilitetsprogrammer og et frivillig utdanningspolitisk samarbeid i nye former knyttet til gjennomføringen av Lisboa-strategien og Europa 2020. For norsk høyere utdanning synes likevel den alleuropeiske Bologna-prosessen å ha vært av større betydning. Norsk deltakelse i prosessen for å realisere et europeisk område for høyere utdanning har samtidig foregått gjennom et aktivt nasjonalstatlig filter der europeiske forventninger og forpliktelser har blitt oversatt i nasjonale regelverk og reformer.

Utvalget mener at det europeiske samarbeidet har vært viktig for norsk forskning og utdanning. Det er av stor betydning for norsk forskning, og dermed også for norsk økonomi og samfunnsliv, at Norge kan delta i det europeiske samarbeidet på de områdene programmene dekker. Deltakelse i de ulike programmene gir norske organisasjoner, institusjoner og myndigheter tilgang til metode- og kunnskapsutvikling som skjer innenfor rammen av EU.

Utvalget viser til at evalueringer utført av norsk deltakelse i rammeprogrammene viser at norsk deltakelse har vært vellykket, men at det er potensial for bedret deltakelse innenfor noen fagområder. Styrkede incentivordninger og tiltak som kan lette den administrative byrden for forskningsmiljøene er foreslått som tiltak for å styrke deltakelsen ytterligere. Samtidig kritiseres forskningsprogrammene kritiseres av mange forskere for at de er tungroddede og krever store ressurser nedlagt i søkeprosesser og forarbeid.

Utvalget vil fremheve at det har vært et stort sammenfall i de forskningspolitiske prioriteringene i Norge og i EU, det kan likevel være forskjeller hva gjelder faglig profil på satsingene. Norske myndigheter har i utgangspunktet begrenset representasjon og begrensede muligheter for å påvirke hvordan midlene innrettes og hvordan de fordeles mellom ulike formål. Økt bruk av nye instrumenter i EU innenfor feltet reiser også spørsmål om hvordan disse skal kunne håndteres innenfor rammen av EØS-avtalen. I diskusjonene om et nytt rammeprogram etter 2013 (Horisont 2020) vil det være viktig å utvikle norske prioriteringer for struktur og innhold.

Utvalget vil fremheve at EØS-avtalen gir ingen formell representasjon i de politiske prosessene på ministernivå, men EØS-avtalen har gitt norsk forvaltning (både departements- og direktoratsnivå) og Forskningsrådet adgang til et omfattende system av komiteer og ekspertgrupper på feltet. Uformelle forbindelser mellom EUs organer og politisk ledelse i departementet har vært viktige, men disse er samtidig sårbare for variasjoner i den enkelte statsråds interesser og kapasitet til å delta effektivt. Samtidig har EUs utvidelser og økning i antall assosierte medlemmer har gjort det trangere rundt de utdannings- og forskningspolitiske bordene. Erfaringene så langt viser likevel at EØS-avtalen og Kommisjonen har vært fleksible nok til å danne en stødig ramme for norsk deltakelse under skiftende omstendigheter.

Utvalget vil bemerke at utviklingen av den norske kontingenten er strengt tatt utenfor norsk kontroll, ettersom denne er funksjon av norsk BNP og størrelsen på programmet. Norske innbetalinger til RP har økt betydelig i perioden og merkes på norske forskningsbudsjetter (ca. 1,2 milliard kroner i 2010). På grunn av budsjettprofilen i programmet vil beløpene trolig også øke. De økonomiske sidene ved samarbeidet omtales nærmere i kapittel 25, men

Utvalget mener det vil være hensiktsmessig å se nærmere på hvordan fortsatt bidrag til EUs

programsamarbeid best mulig kan håndteres i den norske budsjettprosessen.

Utvalget vil også understreke den utfordring som ligger i at dette er et område med stor utvikling og at det er betydelig kompleksitet i EUs kunnskapspolitiske virkemiddelapparat. Det foregår også et omfattende europeisk ordskifte om forskningens rolle og organisering i EU og Europa. Norges forbindelser er mange og det er tidvis vanskelig for norske aktører og holde seg informert om utviklingen og den norske deltakelsen. Opparbeidet kompetanse og kapasitet er heller ikke direkte overførbart til nye ordninger og virkemidler. Den sammensatte naturen ved samarbeidet gjør det også vanskeligere å føre en bredt engasjert debatt om Norges stadig tettere sammenveving med EU i kunnskapspolitikken.

Utvalgets mindretall, Dag Seierstad, er enig i mye av beskrivelsene i dette kapitlet, men finner at vurderingen av forskningssamarbeidet er gjennomgående for ukritisk. Det er tungvinte administrative prosedyrer og samtidig kan deltakelsen dreie den norske forskningsinnsatsen vekk fra prioriteringer som ville vært de naturlige ut fra norske hensyn og målsettinger. EØS er dessuten ikke noen forutsetning for samarbeid med EU om forskning. Samarbeidet mellom Norge/EFTA-landene og EU startet flere år før EØS-avtalen ble inngått, bl.a. med bakgrunn i Luxembourg-erklæringen fra 1984. Norge var for eksempel – uten EØS – fullt medlem av programmene for medisins- og helseforskning, naturvitenskap og teknologi (SCIENCE) og miljøforskning (STEP).

20.4 Finansmarkedet

Finansnæringen i Norge er i sterk vekst og andelen av verdiskaping i Norge som genereres i denne næringen har økt markant siden begynnelsen av nittitallet. Næringen er samtidig sterkt berørt av EØS-avtalen som omfatter en rekke direktiver rettet mot næringens aktører.⁶¹

Tradisjonelt har den offentlige reguleringen av finansmarkedet vært et nasjonalt anliggende, som har tiltrukket seg betydelig politisk interesse. Dette skyldes finansmarkedets viktige samfunnsøkonomiske funksjon, som i korthet er å formidle kreditt og egenkapital til næringsliv og privatpersoner, samt omfordeling av risiko. I takt med en

økende globalisering og fri bevegelighet av kapital, har reguleringen av finansmarkedene i økende grad blitt et internasjonalt anliggende. For Norges del har EØS-avtalen vært den sentrale «koblingssentralen» for gjennomføringen av de internasjonale normene for finansmarkedet, hva enten normene kommer fra EU selv eller fra mer globale standardsettere. Dette har medført at EØS-avtalens vedlegg om finansielle tjenester er blant de mest omfangsrike i hele avtalen.

Utviklingen av EU/EØS regelverket på finansområdet er også grundig analysert i «Ny finanslovgivning» fra Banklovkommissjonen.⁶² Her fremgår det at den norske lovgivning på finansområdet er utformet i samsvar med de krav som følger av EØS-avtalen. Dette innebærer at norsk finanslovgivning til enhver tid må være utformet i samsvar med de relevante bestemmelser i EF-traktaten og de krav til nasjonal lovgivning som stilles i EUs omfattende sekundærlovgivning. Dette gjelder ikke bare i forhold til de direktiver på finansområdet som forelå da EØS-avtalen ble inngått. Et betydelig antall av nye lovtiltak fra EUs side er siden fortløpende blitt tatt inn i EØS-avtalen og gjennomført i norsk lovgivning. Norske finansmarkeder hadde på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet vært gjennom en svært turbulent periode, med en kraftig kredittvekst og etterfølgende bankkrise. På denne bakgrunn ble det i samme periode gjennomført omfattende reformer av finansmarkedslovgivningen. Norge hadde også etter EU-rettslig forbilde – allerede gjennomført for eksempel alminnelige soliditetskrav og nye minstekrav til ansvarlig kapital i finansinstitusjoner.

I møtet med EØS-avtalens regler om finansmarkedet, fremsto derfor norsk lovgivning som relativt moderne og fremtidsrettet. Verken EØS-avtalens hoveddel (reglene om fri flyt) eller de mer detaljerte direktivene utløste noen omfattende reform av norsk lovgivning. Ved selve tilslutning til EØS-avtalen førte det til få lovendringer i Norge. Tilpasningsarbeidet besto – grovt sett – av å fjerne opplagt diskriminerende bestemmelser fra lover og forskrifter.

Dersom man i 1994 hevet blikket og så fremover, fremsto det nok heller ikke som særlig sannsynlig at EUs lovgivning for finansmarkedet ville medføre behov for større reformer for norsk lovgivning i tiden fremover. EU hadde nettopp fått på plass de sentrale direktiver som skulle skape et indre marked for finansielle tjenester, og uansett var EU-reglene på området minimumskrav som

⁶¹ For en nærmere beskrivelse og analyse av dette feltet, se Mydske, T. (2011) *EØS-avtalens betydning for det norske finansmarkedet 1994–2011*, Europautredningen, rapport nr. 17.

⁶² NOU 2011: 8.

ville tillate strengere nasjonale krav. Alt lå dermed til rette for å videreføre de sentrale trekkene ved norsk finansmarkedslovgivning under EØS-avtalen.

Dette var feil. Utviklingen tok en annen retning. I årene etter at EØS-avtalen ble inngått har det vært en betydelig modernisering av EUs finanslovgivning. Sekundærlovgivningen fra 1990-årene har så å si kontinuerlig vært under revisjon, og EU/EØS regelverket på de sentrale finansområder har over årene økt vesentlig både emnemesig, i omfang og i detaljeringsgrad. I takt med utviklingen har det også gradvis skjedd en vesentlig endring i tilnæringsmåte og ambisjonsnivå i forhold til å sikre lik anvendelse og tolkning.

«Samlet sett står vi her overfor en utvikling som i løpet av et tiår har medført vesentlige endringer i EU/EØS regelverkets rettslige karakter. I kortform innebærer utviklingen prinsipielt en gradvis overgang fra regulering ved minstekrav til ulike deler av nasjonal finanslovgivning, og til etablering av et omfattende enhetlig regelverk for et integrert europeisk finansmarked.»⁶³

Vi kan følgelig også se en endring i måten feltet reguleres. De tidlige EU/EØS direktivene på finansområdet inneholdt også stort sett bestemmelser med *minstekrav* til medlemsstatenes nasjonale lovgivning når det gjaldt konsesjonssystemet, soliditetskrav, tilsyn og markedsadgang for de ulike typer av finansforetak. Et trekk ved utviklingen i de senere år er imidlertid at sekundærlovgivningen stadig oftere inneholder betydelige innslag av bestemmelser basert på prinsippet om *harmonisering* i størst mulig utstrekning av medlemsstatenes lovgivning.

Et annet utviklingstrekk er organiseringen av selve lovgivningspraksis.⁶⁴ For eksempel vil EUs etablering av et «European System of Financial Supervision» med egne EU tilsynsmyndigheter for bankområdet, forsikrings- og pensjonsområdet og verdipapirområdet også kunne påvirke Norges stilling. Som medlem av EØS har Norge (Finansdepartementet og Finanstilsynet) hittil kunnet delta med observatører i de ulike «Level 2 og 3» komiteene. Tilsynskomiteene («Level 3») som bygger på organisert samarbeid mellom de ulike nasjonale tilsynsmyndigheter, blir nå formelt erstattet av uavhengige EU-organer. Det er derfor et viktig spørsmål for Norge på hvilken måte

observatørordningen kan videreføres. Saken reiser også konstitusjonelle spørsmål i Norge.

Konsekvensene av den samlede utviklingen kan analyseres ut fra et regulatorisk, institusjonelt og økonomisk perspektiv.

I et *regulatorisk perspektiv* er det neppe mulig å overvurdere EØS-avtalens betydning. EØS-reglene – hva enten det gjelder avtalens hoveddel eller sekundærlovgivningen – gjennomsyrrer nær sagt alle sider av norsk finanslovgivning. Dette betyr ikke vi ikke lenger har nasjonale særtrekk i vår finansregulering, men poenget er at EØS-reglene som innholdsleverandør og premissgiver må hensyn tas i alle regelverksprosesser på området. Det er særlig to forhold som har utviklet seg annerledes enn det man så for seg i 1994. For det første har EØS-avtalens hoveddel endret karakter i forhold til det man da forholdt seg til. Dette viste seg tydelig i sakene om eierbegrensningsregler. For det andre har utviklingen av sekundærlovgivningen blitt langt mer omfattende enn det man så for seg. Dette har på nytt skutt fart i kjølvannet av finanskrisen.

I et *institusjonelt perspektiv* har EU gått over fra tradisjonelle direktiver til å vedta rammedirektiver som må utfylles av mer detaljerte «EU-forskrifter». Disse reglene krever i økende grad fullharmonisering. EUs utfyllende regler vedtas av organer hvor også Norge har møterett. Det er imidlertid tvilsomt om Norge fullt ut benytter det potensial for påvirkning som ligger i dette. Et annet utviklingstrekk er at EUs organer får egne tilsynsoppgaver, og Kommisjonen har ikke lagt skjul på at ambisjonen er at det skal innføres én felles europeisk regelbok for finansmarkedet. Dette vil redusere nasjonale tilsynsmyndigheters innflytelse på regelverksutviklingen og fortolkningen av dette.

I et *økonomisk perspektiv* har EØS-avtalen gitt utenlandske aktører tilgang til det norske markedet, hva enten dette skjer gjennom grensekryssende virksomhet, etablering av filial eller oppkjøp av norske finansinstitusjoner. Denne markedsadgangen har i stor grad blitt benyttet. Utenlandske aktører har fått en viktigere rolle i det norske finansmarkedet, og innen enkelte segmenter av næringen dominerer nå aktører fra andre EØS-land. Regelverket rundt fri flyt av kapital har samtidig gjort det lettere for norske forvaltere å tiltrekke seg utenlandske investorer, og utlendingers andel av eierskapet på Oslo børs og i norske verdipapirfond har økt kraftig siden EØS-avtalen ble introdusert.

Den korresponderende markedsadgangen norske aktører har fått til andre EØS-land, har i

⁶³ NOU 2011:8, *Ny Finanslovgivning*, s. 572

⁶⁴ NOU 2011:8 s. 579

mye mindre grad blitt benyttet. Norsk finansnæring er fortsatt liten sett i lys av næringens rolle i land som Nederland, UK og Sverige, men gradvis styrkes norske finanskonserns rolle som leverandør av slike tjenester. Norske finansaktørers aktiviteter i andre EØS-land er gjennom det siste tiåret tiltatt. Innen enkelte segmenter i finansnæringen har norske aktører inntatt en helt sentral rolle i det internasjonale markedet. Dette gjelder ikke minst finansielle tjenester rettet mot maritim sektor, offshore leverandørindustri og sjømatnæringen.

Den omfattende detaljreguleringen av finansielle tjenesteytere, innebærer at løpende kostnader for regulert virksomhet har økt betraktelig. Dette skyldes dels økte kapitalkrav, men det påløper også betydelige kostnader som følge av nye regulatoriske krav. For store, internasjonale investeringsbanker utgjør dette marginale kostnader som følge av deres enorme kapitalstyrke. Samtidig er dette institusjoner som har mest igjen for full markedsadgang til hele EØS-området basert på ett sett harmoniserte regler. For mindre og mellomstore norske foretak, er kostnadene knyttet til nye kapitalkrav og andre regulatoriske krav betydelige i forhold til størrelsen. Videre er dette foretak som har relativt liten interesse av den markedsadgangen oppfyllelse av slike fellesregler gir dem.

Samtidig er det klart at vi ikke har felles regler om finansmarkedet for å fremme interessene til norsk finansnæring. De sentrale formål med reguleringen av finansmarkedene er å legge til rette for at kapitalen kanaliseres dit den kaster mest av seg, det være seg i Norge eller i andre EU-land. Gjennom tilknytningen til EU gjennom EØS-avtalen har således norsk næringsliv fått tilgang til et dypt og likvid kapitalmarked, og det er ikke urimelig å anta at dette igjen har lagt til rette for selssetting og vekst i norsk økonomi. Eksistensen av et stort og velfungerende europeisk finansmarked har også vært viktig for Norge som kapitaleksporthør.

I et slikt perspektiv kan det hevdes at det har mindre betydning om de finansielle tjenestene tilbys av norske eller utenlandske institusjoner. Er det imidlertid noe finanskrisen viste, er det at utenlandske aktører forsvinner raskt ut når det brenner i hjemmemarkedet. Det er derfor i de fleste land lagt til rette for å beholde en kjerne av finansnæringen på nasjonale hender. EØS-avtalen er ikke til hinder for dette, den legger begrensninger på hvilke verktøy myndighetene har til rådighet for å oppnå dette målet.

Medlemmet Dag Seierstad vil føye til at finanssektoren har i et par tiår økt i omfang og rikdom både i Norge og internasjonalt. Et uoversiktlig mangfold av ulike aktører og institusjonstyper har oppstått. Samtidig er det utviklet stadig nye finansielle instrumenter, mange av dem med destabiliserende virkninger på finansmarkedene. Både store og små bedrifter underkastes i stigende grad kortsiktige og høye avkastningskrav, mens «tålmodig» og lojal bankfinansiering av bedrifter har fått redusert betydning. Finanssektorens vekst og rikdom har bidratt til at økonomiske og sosiale forskjeller øker. Dermed svekkes etterspørselen fra alle som har opplevd stagnerende inntekter: vanlige hushold og regjeringer. Dereguleringen av finansmarkeder er en viktig bakgrunn for finanskrisen i 2008 og for de akutte økonomiske problemer europeisk økonomi senere har fått.

20.5 Sivil beredskap og krisehåndtering

Stortingsmelding nr. 22 (2007—2008) *Samfunnsikkerhet. Samvirke og samordning* slår fast at regjeringen vil legge vekt på internasjonalt samarbeid om samfunnsikkerhet og krisehåndtering innen rammen av NATO, EU og FN. I stortingsmeldingen er dette begrunnet slik på s. 75: «Naturkatastrofer, industriulykker, villedte handlinger eller andre uønskede hendelser er ikke noe nytt innenfor det europeiske sikkerhetsbildet. Men samfunnsutviklingen de siste tiårene har medført at konsekvensene av denne typen hendelser har potensial til å bli større enn tidligere. Internasjonalt samarbeid innenfor rammen av regionale og internasjonale organisasjoner muliggjør at Norge kan gi effektiv assistanse til allierte, medlemmer og partnere, samtidig som det også styrker vår nasjonale samfunnsikkerhet og beredskap.» Dette ble fulgt opp i Stortingets behandling av saken. I Innst. S. nr. 85 (2008—2009) pkt. 2.6 om internasjonalt arbeid uttaler således forsvarskomiteen at «det er viktig at Norge er en aktiv deltager i de internasjonale krisehåndteringsorganer som eksisterer i EU og NATO, og at også Norge kan nytte godt av dette samarbeidet hvis en krise skulle ramme oss.»

I tråd med denne målsetningen deltar Norge aktivt i en rekke tiltak innen EUs beredskaps- og krisehåndteringsarbeid. Nedenfor skal vi peke på noen hovedelementer i dette samarbeidet.⁶⁵

I EU har man siden 1977 samarbeidet om håndteringen av naturkatastrofer og industrielle



Figur 20.3 EUs katastrofehjelpe

EU-kommissær Kristalina Georgieva tar avskjed med norske Ørjan Karlsson fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) som i mars 2011 dro til Japan som del av EUs sivile beredskapsteam for å bistå i katastrofearbeidet. Norge har lenge vært tett tilknyttet EUs samordningsmekanismer for sivil beredskap og krisehåndtering.

Foto: Den norske EU-delegasjonen.

ulykker, og i 1987 ble det vedtatt et handlingsprogram for dette samarbeidet. Katastrofeberedskap inngår i EØS-avtalen som samarbeid utenfor de fire friheter (artikkel 78). Norge har deltatt i EUs handlingsprogram for katastrofeberedskap siden 1998.⁶⁶ Samarbeidet innen samfunnssikkerhet og sivil beredskap i EU har blitt vesentlig utvidet. I dag består samarbeidet i EU av en samordningsmekanisme og en tilhørende finansieringsordning, som Norge deltar for fullt i. I tillegg er Norge bundet av en rekke øvrige regelverk som er tatt inn i EØS under de ordinære indre markedsreglene. Det gis noen sentrale eksempler på det avslutningsvis i punktet her.

Finansieringsordningen for sivil krisehåndtering for perioden 2007 til 2013 har et samlet budsjett på omtrent 190 millioner euro. Norges årlige

bidrag er beregnet til rundt 6 millioner kroner. UD ser på deltakelse i finansieringsordningen som en måte å knytte seg nærmere til EUs sikkerhets- og forsvarspolitik (ESDP).⁶⁷

Norge har deltatt i en rekke prosjekter, øvelser og operasjoner som inngår i EUs samarbeid innen krisehåndtering og sivil beredskap. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og det svenske Rådningsverket fikk økonomisk støtte fra EU til å holde en felles krisehåndteringsøvelse *SweNorEx09* i 2009. I september 2011 ble den DSB-ledede øvelsen *EU-SKAGEX 2011* gjennomført. Videre leder Norges Brannskole det EU-finansierte prosjektet *Preparation for Threats to Environments in Arctic Regions* (PRETEAR) som ser på særskilte utfordringer ved miljøkatastrofer i arktiske strøk.

Norge har siden 2002 deltatt i den operative delen av krisehåndteringsarbeidet, den såkalte felleskapsordningen for sivil krisehåndtering eller

⁶⁵ En bred redegjørelse for EUs samfunnssikkerhetspolitikk og forholdet til Norges avtaler med EU er gitt i EU-delegasjonens rapport 30. januar 2009 *EUs utvidete sikkerhetsbegrep – EUs politikk for å skape et tryggere Europa*.

⁶⁶ Se St.prp. nr. 45 (1999–2000) og Innst. S. nr. 191 (1999–2000).

⁶⁷ Se St.prp. nr. 66 (2006–2007) og Innst. S. nr. 263 (2006–2007).

EUs samordningsmekanisme (EU Civil Protection Mechanism).⁶⁸ Deltakelsen er basert på EØS-avtalen og gir norske myndigheter adgang til arbeids- og styringsgrupper under Kommisjonen. Samordningsmekanismen har et årlig budsjett på 3 millioner euro. Det norske bidraget er omtrent på 500 000 kroner årlig. I tillegg må deltakerstatene selv dekke kostnader til oppbygging av kapabiliteter og utdanning og utsending av innsatspersoner. DSB er nasjonalt kontaktpunkt for norsk deltakelse i samordningsmekanismen. Norge må rapportere om norske ressurser som kan mobiliseres etter oppfordring fra Kommisjonens krisekoordineringssenter (*Monitoring and Information Centre* (MIC)). Norge har i flere år hatt en nasjonal ekspert sentralt plassert i MIC. Hun har blant annet sørget for kontakt mellom embetspersoner i Kommisjonen som arbeider med samfunnssikkerhetsspørsmål og representanter for det norske Justis- og beredskapsdepartementet og DSB.

Norge deltar aktivt i det operative samarbeidet innen sivil krisehåndtering. Det var en nordmann i EU-teamet på ni eksperter som reiste til Japan i etterkant av jordskjelvet og tsunamien våren 2011. Omtrent samtidig var en norsk ekspert i et EU-team som ble sendt til Tunisia for å bistå i arbeidet med flyktninger. Elleve EU-stater og Norge bisto i regi av EUs samordningsmekanisme i evakueringsarbeidet for fremmedarbeidere i Libya i starten av Libya-konflikten.⁶⁹

Norge kan gjennom samordningsmekanismen be om hjelp i form av eksperter, ressurser og kompetanse for å støtte nasjonal krisehåndtering. I juni 2008 meldte Norge til MIC at det var mulig at Norge ville be om hjelp i forbindelse med en skogbrann på Sørlandet. Dette var en såkalt «pre-alert», men ettersom brannen raskt kom under kontroll, ble det ikke behov for ekstern bistand.

Gjennom det såkalte Seveso-direktivet fra 1996 stiller EU-regelverket krav til virksomheter som benytter eller produserer kjemikalier som er vurdert som spesielt farlige, og hvor uhell kan forårsake store skader på mennesker, materiell og miljø. Norge har gjennomført regelverket i forskrift 17. juni 2005 nr. 672 om tiltak for å forebygge og begrense skadevirkningene av storulykker i virksomheter der farlige kjemikalier forekommer. Dette omtales som storulykkeforskrif-

ten. En revisjon av direktivet er under behandling i EU. DSB fører tilsyn med at regelverket følges i norske bedrifter som omfattes av storulykkeforskriften.

EUs regelverk om eksplosiver og stoffer som kan brukes til å fremstille bomber er EØS-relevante, og har kommet i skarpt fokus etter terrorhandlingene 22. juli 2011. Regler om begrensning i tilgangen på ammoniumnitrat følger av forordning 522/2009 som endrer REACH-forordningen. REACH-forordningen ble satt i kraft i EU 27. juni 2010, og ble tatt inn i EØS-avtalen 1. juli 2011. Forskrift som gjennomfører regelverket i norsk rett kom på plass 17. november 2011. REACH-regelverket inneholder altså regler om brann- og eksplosjonsvern, og det norske gjennomføringsregelverket er delvis hjemlet i brann- og eksplosjonslovgivningen. Denne siden av regelverket ligger under Justis- og beredskapsdepartementet og DSB. EU arbeider nå (høsten 2011) med forslag om regler som skal begrense privatpersoners adgang til kjemiske stoffer som kan misbrukes til fremstilling av hjemmelaget sprengstoff. Regelverket er en oppfølging av handlingsplanen om eksplosiver vedtatt i 2008.

I desember 2008 vedtok EU det såkalte EPCIP-direktivet om identifisering av og klassifisering som europeisk kritisk infrastruktur og vurdering av behovet for å beskytte denne bedre. Formålet med direktivet er å etablere en enhetlig prosedyre for identifisering og utpeking av europeisk kritisk infrastruktur, og en felles tilnærming til behovet for å bedre beskyttelsen av slik infrastruktur, for igjen å bidra til beskyttelse av befolkningen. Direktivet er vurdert som EØS-relevant og vil tas inn i avtalen og i norsk lovverk.

Mens EUs regelverk og samarbeid innenfor beredskap tradisjonelt har vært knyttet til ulykker og naturkatastrofer ser man i dag i stadig større grad på menneskeskapte katastrofer. Ikke minst har EU i de senere år skjerpet sin innsats mot terrorisme og annen alvorlig kriminalitet. Dette har konsekvenser for utviklingen av Schengen-avtalen og for Norges øvrige justis- og forsvars- og sikkerhetspolitiske avtaler med EU. Innsatsen retter seg mot forebygging, men også mot beredskap og konsekvenshåndtering i forbindelse med terrorisme. Norske eksperter deltok i 2008 i en gruppe som så på hvordan man kan bedre sikkerheten på det kjemiske, biologiske, radiologiske og nukleære området i EU. Å sikre seg mot at terrorister får tilgang til CBRN-materiale var en sentral del av arbeidet. Rapporten fra ekspertgruppen (CBRN Task Force) dannet grunnlaget for en handlingsplan om bekjempelse av CBRN-trusler som ble

⁶⁸ Se St.prp. nr. 37 (2002–2003) og Innst. S. nr. 94 (2002–2003).

⁶⁹ Se Kommisjonen (2011) *Libya Crisis*, Online: http://ec.europa.eu/echo/aid/north_africa_mid_east/libya_en.htm

lagt frem av Kommisjonen i juni 2009. Handlingsplanen har betydning for Norge ettersom mange av de 133 tiltakene som foreslås vil dekket av EØS-avtalen.

EU har vedtatt en rekke øvrige rettsakter og innledet et bredt samarbeid knyttet til sivil beredskap, krisehåndtering og samfunnssikkerhet for øvrig. Norge blir bundet av regelverkene og deltar i samarbeidet gjennom EØS-avtalen. Dette gjelder for eksempel regelverket om mattrygghet og helseredskap som blant annet inkluderer et *rapid alert system* for kjemiske og biologiske angrep. I 2005 ble smittevernbyrået (ECDC) opprettet. Smittevernbyrået står sentralt i EUs beredskapsarbeid, og Norge deltar i byråets styre med observatørstatus og i byråets faglige råd.⁷⁰ På samferdselssektoren foreligger en rekke regelverk om transportsikkerhet med viktige sider til beredskap og samfunnssikkerhet. Innen luftfart er det blant annet vedtatt en security-forordning i 2008. For maritim transport, havner og sjøovervåkning setter forordning 725/2004/EF krav til sikkerhet og beredskap på skip og i havneterminaler. Dette er videre utbygget med regler om havnesikring og tilsynsregler. EFTAs overvåkningsorgan fører tilsyn med at disse reglene følges for Norges del. Det er tatt en rekke øvrige regelverksinitiativ om overvåkning av vareførsel på skip som er tatt inn i EØS-avtalen.

Behovet for god samordning av dette svært omfattende feltet, både nasjonalt og overfor EU og andre internasjonale organisasjoner, er klart. Justis- og beredskapsdepartementet har dette samordningsansvaret i Norge, og det er nedsatt et eget spesialutvalg for samfunnssikkerhet som har et løpende samordningsansvar overfor øvrige departementer med hensyn til regelverksutviklingen i EU.

20.6 Statistikk

Gjennom EØS-avtalen og medlemskapet i EFTA inngår Norge i en rekke former for europeisk statistikk-samarbeid. Samarbeidet mellom EØS/EFTA-landene og EU på statistikkområdet er nedfelt i EØS-avtalens artikkel 76, samt i vedlegg XXI og protokoll 30. Formålet med statistikk-samarbeidet i EØS er å frembringe sammenlignbar statistikk som gjør det mulig å beskrive og overvåke utvikling og politikk på de samfunnsområder som EØS-avtalen omfatter.

Det var et omstridt spørsmål under EØS-forhandlingene hvordan samarbeidet skulle organiseres. Fra faglig hold ønsket man en felles statistikk-institusjon bestående av representanter for de 19 EØS-landenes statistiske sentralbyråer, men EF satte seg imot dette. Resultatet ble at man et opprettet samarbeid mellom det eksisterende Eurostat og EFTAs statistikkontor (EFTA Statistical Office – ESO).

Partene ble i forhandlingene om EØS-avtalen enige om at EFTA-landene fullt ut skulle delta i samarbeidet og at Norge skulle omfattes av EUs regelverk innen statistikk. Regjeringen la til grunn at Statistikkloven av 1989 med forskrifter langt på vei var sammenfallende med EØS-avtalens bestemmelser.⁷¹ EØS-avtalen medførte imidlertid at man måtte bygge ut eller legge om statistikker på en rekke områder innenfor økonomisk statistikk. Samtidig ble det gjort klart at man ønsket å gjennomføre flere av endringene uavhengig av EØS-avtalen. Samarbeidet betyr også at EFTA-landene bidrar til finansieringen av statistikkarbeidet og har adgang til komiteer knyttet til EUs statistikk-samarbeid.

Norge og EØS/EFTA-landene deltar i *European Statistical System (ESS)* sammen med EU-landenes nasjonale statistikkorganer. Gjennom ESS har man utarbeidet harmoniserte metoder, definisjoner og tekniske standarder som muliggjør sammenligning av statistikk mellom land og regioner i EU, samt fremstilling av felles EU-statistikk. Harmoniseringen i ESS blir i tillegg koordinert med statistikkarbeidet i andre internasjonale organisasjoner som OECD, IMF og FN.

Arbeidet i ESS ledes av EUs eget statistikkorgan Eurostat. Eurostat er et generaldirektorat underlagt Kommisjonen med om lag 900 ansatte og et årlig budsjett på omkring 110 millioner euro. Hvert år organiserer Eurostat om lag 200 møter med statistikere fra EUs og EFTAs medlemsland. Norge har i likhet med andre EFTA-land ikke stemmerett i ESS, men deltar i en rekke forskjellige komiteer og arbeidsgrupper i ESS-regi. Norsk deltakelse i ESS skjer hovedsakelig gjennom Statistisk sentralbyrå (SSB), men også andre norske aktører med ansvar for statistikk er involvert i det europeiske samarbeidet. I 2010 deltok 156 deltakere fra SSB og andre norske institusjoner på 125 møter organisert av Eurostat.

Den sentrale komiteen i ESS er European Statistical System Committee (ESSC) hvor representanter for de nasjonale statistikkbyråer møtes fire ganger årlig. Komiteen ledes av Eurostat og koor-

⁷⁰ Se kapittel 17 Velferd og helse.

⁷¹ Se St.prp. nr. 100 (1991–1992), s. 297–301.

dinerer blant annet utviklingen av felles metodologi, klassifisering og definisjoner for bruk i medlemslandene. Norge, ved SSB, har observatørstatus i ESSC.

Eurostat utarbeider femårige statistikkprogrammer som angir prioriteringene for arbeidet i perioden. EUs 7. statistikkprogram for 2008–2012 har en finansiell ramme på om lag 275 millioner euro. Ettersom Norge ikke er med i enkelte av deler av arbeidet blir man bare avkrevd 75 prosent av den forholdsmessige andelen av programmets budsjett. Norges bidrag er beregnet til gjennomsnittlig 7,4 millioner kroner per år.

Ved siden av EØS-samarbeidet deltar Norge gjennom sitt EFTA-medlemskap i EUs statistikkarbeid i EUs naboombråder. Dette arbeidet har til hensikt å heve kompetansen og kapasiteten på statistikkfeltet i land som EU samarbeider med, og samtidig bidra til internasjonal harmonisering av statistikk. EFTA-landenes bidrag til dette arbeidet er regulert gjennom en egen avtale mellom EFTA og EU. Den nåværende avtalen, for perioden 2011–2013, har en ramme på 2,1 millioner euro. Gjennom EFTA deltar Norge også i *European statistical training programme*. Dette programmet gir norske statistikere mulighet til å delta i konferanser og seminarer, hvor det blant annet gis opplæring i europeisk og internasjonalt i statistikkarbeid.

En del av Norges bidrag til det europeiske statistikkarbeidet kommer i form av nasjonale eksperter som norske myndigheter stiller til rådighet for Eurostat. Gjennom EØS-avtalen bidrar EØS/EFTA-landene med fire nasjonale eksperter, og i tillegg bidrar EFTA-landene med to nasjonale eksperter til statistikkarbeidet i EUs naboombråder. I 2011 er 5 av totalt 44 nasjonale eksperter fra Norge utsendt til Eurostat.

EFTA-sekretariatet har opprettet et eget statistikk-kontor (*EFTA Statistical Office (ESO)*) for å bistå i det europeiske statistikk-samarbeidet. Kontoret er samlokalisert med Eurostat i Luxembourg og fungerer som bindeledd mellom Eurostat og de nasjonale statistikkorganer i EFTA-landene. ESO er institusjonelt en del av EFTA-sekretariatet, men styres i praksis av en arbeidsgruppe bestående av direktørene i de nasjonale statistiske byråene (EFTA Heads NSI). Disse møtes minst én gang i året. ESO har i dag fem ansatte.

En sentral utfordring for ESO er å føre tilsyn med at tall og data fra EFTA-landene inkluderes i Eurostats statistikker. Å sikre at norsk statistikk formidles av Eurostat gjennom databaser og publikasjoner på lik linje med EUs medlemsland er

ifølge SSB hovedmålet for norsk deltakelse i det europeiske statistikk-samarbeidet.⁷²

Inkluderingen av EFTA-data i Eurostats publikasjoner har bedret seg i de senere år. Norske data var representert i 87 prosent av tabellene i Eurostats statistiske årbok fra 2010 kalt *«Europe in Figures»*. Dette har tidligere ligget på rundt 80 prosent. Manglende inkludering av EFTA-data skyldes i stor grad denne ikke blir samlet inn av EFTA, eller ikke blir rapportert til Eurostat. Her har det i den senere tid vært en forbedring. Eurostat har i noen tilfeller også ikke villet ta imot data ettersom denne har vært ufullstendig, i feil format eller basert på en annen metode. Det er samtidig eksempler på at Eurostat unnlater å publisere tall for EFTA-landene i sine publikasjoner selv om disse er tilgjengelig.

Statistikk var et forholdsvis lite utviklet felt i EU da EØS-avtalen ble fremforhandlet. Statistikk-samarbeidet omtalt i Romatraktaten, men regulert gjennom en rekke vedtak. I perioden med EØS-avtalen har statistikk-samarbeidet ekspandert både i bredde og dybde. I takt med at EUs politikk har favnet stadig bredere, har også statistikkharmoniseringen blitt utvidet til å omfatte nesten alle statistikkområder. Antall rettsakter som regulerer samarbeidet har under perioden med EØS-avtalen økt fra 26 til rundt 300. Det antas at EØS-avtalen i dag påvirker over halvparten av SSBs statistikkproduksjon.⁷³

Sentrale reguleringer i statistikk-samarbeidet er Retningslinjer for europeisk statistikk (The European Statistics Code of Practice) fra 2005 og forordningen om europeisk statistikk (223/2009) fra 2009, som gjerne kalles den europeiske statistikkloven. Statistikk-samarbeidet ble traktatfestet med Amsterdamtraktaten i 1999.

Det synes ikke å ha vært noen betydelige innsigelser mot norsk deltakelse i det europeiske statistikk-samarbeidet og den stadige utvidelsen av dette. Statistikk har kun vært oppe i Europautvalget én gang. I samtykkeproposisjonen om deltakelse i EUs 7. statistikkprogram (2008–2012) ble det slått fast EØS-avtalen har bidratt til en «betydelig kvalitetsheving av norsk statistikk».⁷⁴ En av hovedgrunnene til dette er at man i økende grad er i stand til å sammenligne norsk og europeisk statistikk.

⁷² Statistisk sentralbyrå (2011) *Årsmelding 2010 – Internasjonalt Samarbeid. Planer og meldinger 9/2011*.

⁷³ Se Norges EU-delegasjon (2011) Statistikk, online: http://www.eu-norge.org/Norges_forhold_til_EU/Politikkomrader/Statistikk

⁷⁴ St.prp. nr. 50 (2008–2009).

Statistikk har etter hvert fått en svært sentral rolle i EUs politikktutforming. Enkelte statistiske indikatorer har direkte administrativ anvendelse i EU, som blant annet bruttonasjonalinntekt (BNI) i EUs budsjett, og offentlig underskudd og gjeld i håndhevingen av euroens vekst- og stabilitetspakt. Andre statistiske indikatorer har fått stor betydning i utformingen og anvendelsen av koordinerte tiltak og strategier. Enkelte slike indikatorer blir brukt som rene målsetninger for politikken slik som tilfellet er med de såkalte *EU Policy Indicators*. Slike indikatorer brukes for eksempel i Europa 2020-strategien. *Policy Indicators* er ikke en del av EØS-avtalen og EU er derfor ikke forpliktet til å inkludere EØS/EFTA-landene når de publiserer slike data. Siden EØS/EFTA-landene deltar i det indre marked vil det likevel være nyttig at man også har sammenlignbare indikatorer her. EU publiserer imidlertid ikke alltid slike tall for EØS/EFTA-landene, og disse har blitt utelatt selv i tilfeller hvor tallene allerede finnes i Eurostats databaser.

Utvalget har i sitt arbeid flere ganger støttet på utfordringer som en konsekvens av at sammenlignbar statistikk ikke har vært tilgjengelig. Eksempelvis mangler det gode norske tall i deler av den europeiske statistikken vedrørende offentlige anskaffelser. Dette er tall som hadde vært nyttig, spesielt med tanke på komparative analyser av andelen offentlige innkjøp som blir lyst ut og andel av utlysningene som blir publisert i TED.

20.7 Kultur, medier og idrett

Kultur

Samtidig med forhandlingen av EØS-avtalen ble kultur tatt inn i Maastrichttraktaten som et nytt område for EU. På denne bakgrunn ble det nedfelt i felleserklæringer i tilknytning til EØS-avtalen at partene ville innlede samarbeid på kulturfeltet. Kulturfeltet ble i 1995 tatt inn i EØS-avtalen som samarbeid på særlige områder utenfor de fire friheter (protokoll 31).

En rekke kulturstøtteordninger i Norge ble endret som en følge av EØS-avtalen. Flere av støtteordningene forskjellsbehandlet på grunnlag av nasjonalitet og var derfor i strid med avtalens generelle bestemmelser. Ved inngåelse av avtalen var regjeringens samlede vurdering likevel at endringene var av begrenset betydning ettersom flere av nasjonalitetskravene kunne endres til språk- eller bostedskrav.⁷⁵

Norge har siden 1996 deltatt i kulturprogrammene *Kaleidoskop* (1996–98) for utøvende og ska-

pende kunst, *Ariane* (1997–98) for støtte til bøker og lesing, og *Rafael* (1997–2000) for støtte til arbeidet med å ta vare på kulturarven. De samlede utgiftene knyttet til dette programsamarbeidet ble beregnet til å være 4,5 millioner kroner.⁷⁶

De tre ovennevnte programmene ble avløst av et rammeprogram for kultur (*Kultur 2000*) som strakk seg fra 2000 til 2006. Norge kom med flere innspill til utformingen av det nye programmet. Sammen med EFTA/EØS-landene ble det uttrykt bekymring for den foreslåtte hevingen av minstekrav for prosjektstøtte. I likhet med de nordiske landene og Hellas var man også kritiske til å ta oversettelsesstøtte ut av kulturprogrammet. I den endelige utformingen av Kultur 2000 ble disse innvendingene imøtekommet. Kultur 2000s samlede budsjett var på 167 millioner euro og de årlige kostnader for norske deltakelse ble beregnet til mellom 6 og 6,5 millioner kroner.⁷⁷ Norske aktører benyttet seg av finansiering gjennom programmet og den norske returandelen var positiv. Mens Norges samlede utgifter var beregnet til 33,3 millioner mottok norske aktører prosjektstøtte på til sammen 38,1 millioner kroner. Totalt 96 søknader med norsk ledelse fremmet. Av disse fikk 15 prosjekter støtte.

Norge deltar i dag i det nye kulturrammeprogrammet (*Kultur 2007*) som går fra 2007 til 2013.⁷⁸ Programmet har som formål å fremme et felleseuropeisk kulturområde og europeisk medborgerskap gjennom samarbeid mellom kunstnere, kulturarbeidere og kulturinstitusjoner. Programmet omfatter hele kulturfeltet og har tre overordnede mål: fremme transnasjonal mobilitet av ansatte i kultursektoren, fremme transnasjonal utveksling av kulturelle og kunstneriske arbeider og produkter og fremme interkulturell dialog. Det samlede budsjettet for Kultur 2007 er 400 millioner euro. De årlige norske kostnadene er beregnet til 11,8 millioner kroner. I Norges finansiering inngår en nasjonal ekspert for programmet.

Ved siden av mulighetene for finansiering fremhevet de norske aktørene programmets tilrettelegging av nettverksbygging, kompetanseheving og kulturutveksling. Flere norske forlag har fått støtte til oversettelse av utenlandsk samtidslit-

⁷⁵ Se St.prp. nr. 100 (1991–1992) s. 309.

⁷⁶ Se St.prp. nr. 73 (1994–1995) og Innst. S. nr. 26 (1995–1996).

⁷⁷ Se St.prp. nr. 37 (1999–2000) og Innst. S. nr. 132 (1999–2000).

⁷⁸ Se St.prp. nr. 45 (2006–2007) og Innst. S. nr. 179 (2006–2007).

teratur til norsk, og norsk samtidslitteratur til andre europeiske språk gjennom kulturprogrammet. Kulturdepartementet peker på at samarbeidet mellom de skandinaviske landene på kulturområdet er blitt styrket og videreutviklet gjennom deltakelsen i EUs kulturprogram.

Deltakerlandene skal etablere nasjonale enheter med ansvar for informasjon og rådgivning til søkere. I Norge er kontaktpunktet lagt til Norsk kulturråd, som får bistand fra Statens senter for arkiv, bibliotek og museum og Riksantikvaren på kulturarvsområdet, og NORLA (Senter for norsk skjønn- og faglitteratur i utlandet) på litteraturområdet. Norsk Kulturråd er med i EU-nettverket av kontaktpunkter innen kulturprogrammet. Formannskapet i EU arrangerer halvårlig et møte mellom aktørene i dette nettverket. Det er også jevnlig kontakt mellom nettverket og Kommissjonen, samt Forvaltningsbyrået for utdanning, audiovisuelle hjelpemidler og kultur (EACEA), hvor Norge også deltar.

EU vil lansere et nytt kulturprogram fra 2014 og Kommissjonen er nå (frist 15. desember 2011) i ferd med å hente inn høringsinnspill til den nye programperioden. Riksantikvaren og Nordsjøkommisjonen⁷⁹ har allerede spilt inn sine synspunkter per november 2011.

Medier

Den audiovisuelle sektor inngår i EØS-avtalen som samarbeid utenfor de fire friheter (artikkel 78). Dette ga Norge mulighet til å delta i EUs medieprogrammer. Med EØS-avtalen overtok også Norge EUs fjernsynsdirektiv (89/552/EØF). Direktivet inneholder bestemmelser som pålegger medlemslandene å sikre videresending i kabel av fjernsynsprogrammer som sendes fra et annet EU /EØS-land. Direktivet inneholder også kvotebestemmelser som skal sikre produksjon og distribusjon av europeiske programmer, regler knyttet til reklame og sponing og regler om beskyttelse av mindreårige. Et viktig spørsmål for Norges del i forbindelse med direktivet knyttet seg til videresending av alkoholreklame. Direktivet gir ikke rom for å nekte videresending av alkoholreklame, men her oppnådde Norge og EØS/EFTA-landene et unntak. Unntaket ble videreført med

revisjonen av fjernsynsdirektivet i 1997, men etter at direktivet i 2007 på nytt ble omarbeidet ser det ut til at unntaket ikke lenger vil kunne opprettholdes.

EØS-avtalen har også indirekte betydning for mediesektoren og mediepolitikken i Norge. Avtalen skal blant annet sikre like konkurransevilkår og fri bevegelse av tjenester innen EØS-området.

Norge har deltatt i EUs medieprogrammer siden 1993. EUs første medieprogram strakk seg fra 1991 til 1995. Den norske deltakelse ble videreført med Media II (1996–2000)⁸⁰ og Media Plus (2001–2006).⁸¹ Den norske kontingenten ble beregnet til omkring 6 millioner årlig i første programperiode og 10 millioner kroner i andre og tredje programperiode. Media Plus-programmet hadde et samlet budsjett på 400 millioner euro.

I dag er Norge med i MEDIA 2007 som strekker seg fra 2007 til 2013. Programmets overordnede formål er å styrke den europeiske film-, fjernsyns- og spillbransjen, og medvirke til et sterkere felles europeisk marked for audiovisuelle tjenester. MEDIA-programmet tilbyr ulike støtteordninger som skal heve kompetansen, øke kvaliteten, bedre markedsføringen og øke distribusjonen av europeiske audiovisuelle verk i og utenfor Europa. MEDIA-programmet vektlegger prosjekter i stater og regioner med lav produksjonskapasitet. Programmet henvender seg særlig til distributører og uavhengige produsenter av film i alle sjangre, fjernsynsprosjekt og interaktive verk. Også filmskoler, festivaler, co-produsent-markeder og digitale tjenesteleverandører kan søke om tilskudd. Det nåværende programmet legger særlig vekt på bruk av digital teknologi og virkemidler for å øke små og mellomstore bedrifters tilgang til finansiering.

Kulturdepartementet er ansvarlig for Norges deltakelse i EUs MEDIA-program. MEDIA 7 har et budsjett på 755 millioner euro, hvorav Norge betaler en årlig kontingent på om lag 20 millioner kroner. I tillegg kommer utgifter til drift av et nasjonalt kontakt- og informasjonskontor, MEDIA-Desk Norge⁸², som er organisatorisk tilknyttet Norsk Filminstitutt. Utgiftene til drift av desken deles likt mellom Norge og Kommissjonen. Årlige norske utgifter til Media-Desk Norge ligger på rundt 650.000 kroner. Norsk Filminstitutt har

⁷⁹ Underkommissjon av den pan-europeiske interesseorganisasjonen Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR). Nordsjøkommisjonen har medlemmer fra regioner i Danmark, England, Frankrike, Nederland, Skottland, Sverige, Tyskland og Norge. Alle de kystnære fylkeskommunene i Norge, med unntak av Finnmark, er medlem i CPMR.

⁸⁰ Se St.prp. nr. 40 (1996–1997) og Innst. S. nr. 205 (1996–1997).

⁸¹ Se St.prp. nr. 56 (2000–2001) og Innst. S. nr. 218 (2000–2001).

⁸² Media-Desk Norge har fungert som nasjonalt kontaktpunkt gjennom alle de ulike mediaprogrammene.



Figur 20.4 EUs bokpris

I september 2009 delte EUs kulturkommissær Ján Figel for første gang ut EUs nye Litteraturpris. En av vinnerne var norske Carl Frode Tiller for romanen *Innsirkling*.

Foto: Europakommission 2011

det nasjonale ansvaret for MEDIA-programmet.⁸³ Norske aktører har til nå mottatt mellom 16,6 og 21,6 millioner kroner i støtte per år.

Media Mundus er et nytt supplement til det eksisterende MEDIA-programmet, og har som formål å styrke samarbeidet mellom aktører i EU/EØS og aktører utenfor EØS-området. Media Mundus strekker seg fra 2011 til 2013, og har et budsjett på 15 millioner euro. Norsk deltakelse er beregnet til totalt å koste Norge 2,9 millioner kroner.⁸⁴

EU vedtok i desember 2007 et direktiv for audiovisuelle medietjenester som endrer og utvider det tidligere fjernsynsdirektivet. Det nye såkalte AMT-direktivet (konsolidert i direktiv 2010/13/EU) forenkler eksisterende regelverk og følger opp den tekniske og markedsmessige utviklingen, ikke minst som et resultat av ulike mediers integrering. Formålet med AMT-direkti-

vet er å sikre fri bevegelse av audiovisuelle medietjenester innenfor EU/EØS og styrke den europeiske mediesektoren. Direktivet berører langt flere medier og virksomheter enn det loverket gjør i dag og vil innebære en mer teknologi- og plattformnøytral regulering av norske audiovisuelle medier. Mens fjernsynsdirektivet kun omfattet kringkastede fjernsynssendinger, omfatter det nye direktivet også programmer som sluttbrukeren kan få tilgang til på det tidspunkt sluttbrukeren selv velger (bestillingstjenester). AMT-direktivet er et minimumsdirektiv, hvilket betyr at medlemslandene kan utforme strengere eller mer detaljerte regler enn det som følger av direktivet, så lenge disse er i samsvar med felleskapsretten for øvrig.

AMT-direktivet er foreløpig ikke gjennomført i norsk rett. Det ble gjennomført høring om forslag til gjennomføring av AMT-direktivet i 2009 og 2010. Den utsatte implementering av direktivet kommer av at Norge i lengre tid har forsøkt å få en tilpasning som gir anledning til å stanse alkoholreklame i videresendinger fra utlandet som

⁸³ Se St.prp. nr. 47 (2006–2007) og Innst. S. nr. 194 (2006–2007).

⁸⁴ Se Prop. 20 S (2010–2011) og Innst. S 160 (2010–2011).

særskilt rettes mot norske seere. Norge hadde et slikt unntak under fjernsynsdirektivet, men Kommisjonen har gjort det klart at dette ikke kan videreføres under AMT-direktivet, især fordi EU-land har blitt nektet tilsvarende unntak. Dette er nærmere omtalt i kapittel 17 om alkoholpolitikken.

Internasjonalisering og teknologisk utvikling har vært sentrale faktorer i utviklingen på medieområdet. Digitaliseringen av innhold og distribusjonsplattformer har ført til en raskere internasjonalisering på medieområdet enn knapt noe annet område. Mediebegrepet favner i dag bredt spekter av kommunikasjonskanaler som berøres av EU-regelverk og programmer.⁸⁵

Norge deltar i dag i EU-programmet «Sikrere internett» (2009–2013)⁸⁶ som er en videreføring av «Sikrere internett» (2005–2008)⁸⁷ og «EUs handlingsplan for sikrere bruk av internett» (1999–2004)⁸⁸. Dette er en felles innsats for å fremme nettvett og nettsikkerhet blant barn og unge. Programmet gir støtte til tiltak som fremmer sikker bruk av internett og annen kommunikasjonsteknologi og som motkjemper ulovlig innhold og skadelig adferd på nettet. I første og andre programperiode ble den norske kontingenten beregnet til omtrent 8 millioner kroner. Dagens program har et budsjett på 55 millioner euro, og Norges samlede kontingent utgjør om lag 11 millioner. I tillegg stiller Norge med en nasjonal ekspert knyttet til programmet. Kulturdepartementet er hovedansvarlig for den norske deltakelsen.

Idrett

Idrett er ikke EUs myndighetsområde. Samtidig spiller EU en viss rolle i å koordinere medlemsstatene og EUs alminnelige regler har også hatt stor betydning for denne delen av samfunnslivet. Kommisjonen la frem en første hvitbok om idrett i 2007, og Lisboatraktaten legger til rette for at EU kan spille en supplerende og tilretteleggende rolle, især når det gjelder å utvikle idrettens europeiske dimensjon.

Sammen med utdanning, ungdom og kultur hender det også at idrett diskuteres i rådsmøtene. Norge var invitert til å delta i et uformelt rådsmøte

⁸⁵ EUs regelverk og programmer vedrørende IKT omtales i 20.2.

⁸⁶ Se St.prp. nr. 44 (2008–2009) og Innst. S. nr. 194 (2008–2009).

⁸⁷ Se St.prp. nr. 5 (2005–2006) og Innst. S. nr. 134 (2005–2006).

⁸⁸ Se St.prp. nr. 98 (1998–1999) og Innst. S. nr. 9 (1999–2000).



Figur 20.5 Bosman-dommen

I 2005 avsa EU-domstolen dom i Bosman-saken, som slo fast at profesjonelle fotballspillere har rett til å signere for en ny klubb når kontrakten deres går ut, uten kompensasjon til den gamle. Dommen har hatt stor betydning også for organiseringen av norsk fotball.

i februar 2011 der man skulle diskutere Kommisjonens forslag om en handlingsplan for idrett i EU.⁸⁹ Norges idrettsforbund har også skrevet et høringsinnspill til Kommisjonens forslag til handlingsprogram.

EUs engasjement innen idrett knyttes særlig til idrettens sosiale funksjon, ungdom og utdanning, kultur, frivillighet, mobilitet og idrettssamarbeid på tvers av landegrensene. Det er opprettet seks EU-arbeidsgrupper på idrettsrelaterte temaer: antidoping; idrett og helse; utdanning og trening; idrett og samfunnsregnskap/finans; frivillige idrettsorganisasjoner, samt sosial inkludering.

EU skal etter planen også starte et eget idrettsprogram i 2012, først som et toårig program og deretter i full skala i perioden 2014–2020. Om Norge vil delta i EUs idrettsprogram er foreløpig uavklart. Idrett inngår allerede i flere av EUs pro-

⁸⁹ Kommisjonen (2011) *Developing the European Dimension on sport*.

Boks 20.4 Bosman-dommen

EU/EØS-regelverket for det indre marked omfatter også idrett når denne er å betrakte som en økonomisk aktivitet. Dette kom tydelig frem i EU-domstolens såkalte Bosman-dom i 1995. Bosman-saken omhandlet den belgiske fotballspilleren Jean-Marc Bosman som ønsket seg overgang til den franske klubben Dunkerque, etter at hans kontrakt med belgiske RFC Liège var gått ut. De to klubbene kunne imidlertid ikke bli enige om en overgangssum, og Liège nektet å la spilleren gå. Bosman mente dette utgjorde en handelsrestriksjon og tok saken til EU-domstolen. EU-domstolen slo fast at fotballspillere i EU/EØS har rett til gratis overgang til en ny klubb når kontrakten går ut, forutsatt at begge involverte klubber er fra land i EØS-området. Før Bosman-dommen kunne en fotballklubb forhindre overganger, selv om de aktuelle spillerne ikke var under kontrakt med klubben.

En annen konsekvens av Bosman-dommen var at nasjonale fotballforbund og UEFA ikke

lenger fikk lov til å legge kvoter på antall utenlandske spillere på lagene. Tidligere var det vanlig at nasjonal fotballforbund begrenset antall utlendinger hvert lag kunne stille med til kamp. Nå kan de bare legge begrensninger på antall spillere som ikke er fra et EØS-området. Det norske fotballforbundet opererte med et tak på to utenlandske spillere, UEFA opererte med et tak på tre i mesterligaen.

Bosman-dommen forårsaket fundamentale endringer i den europeiske og norske, toppfotballen. Det første og umiddelbare resultat av Bosman-dommen ble at klubbene sikret seg stadig lengre kontrakter med spillerne, for å sikre seg overgangssummer. Bosman-dommens oppheving av kvotesystemet gjorde samtidig at antallet utlendinger i de nasjonale seriene økte markant.

En annen sak som vil kunne berøre de som liker å se på fotballkamper på TV på pub er den såkalte Karen Murphy-saken som handlet om dekodere. Se punkt 20.13.

gramsatsinger som helse-, ungdoms- og utdanningsprogrammene og regional utvikling (Interreg). I perioden 2004–2009 ble rundt 30 søknader fra norsk idrett innvilget under programmet «Aktiv ungdom». Dette ga en samlet EU-støtte på rundt 3 millioner norske kroner. Et annet eksempel på idrettsrelatert programsamarbeid er idrettskretsene i Akershus, Østfold og Hedmark som samarbeider med idrettskretsen i Värmland i Sverige gjennom Interreg-A-programmet.

20.8 Utdanning, opplæring og ungdom

Utdanning, opplæring og ungdomsspørsmål er tatt inn i EØS-avtalen som samarbeid utenfor de fire friheter (artikkel 78). Gjennom EØS-avtalen har Norge deltatt i de fleste europeiske programmer og samarbeidsprosesser på utdanningsområdet. EUs programmer på utdannings- og ungdomsområdet består i dag av Comenius (førskole, grunnskole og videregående skole), Leonardo da Vinci (fagopplæring og yrkesutdanning) og Aktiv Ungdom (ikke-formell læring).

EU har ingen felles utdanningspolitikk og medlemslandene står fritt til å utforme egen

utdanningspolitikk og egne utdannings- og opplæringssystemer. De siste 15–20 årene har imidlertid landene i Europa, på frivillig basis og ved hjelp av EU, utviklet et stadig tettere og mer systematisk samarbeid i utdanningsspørsmål. Med Maastrichttraktaten (1993) fikk EU mandat til å bidra til utvikling av kvalitetsutdanning ved å fremme samarbeid europeisk samarbeid og støtte opp under medlemslandenes egen innsats ved behov. EU kan vedta stimuleringsstiltak, programmer og anbefalinger for landene, men ikke harmonisere lovverket som regulerer området.

Utdanning har kommet stadig høyere på den politiske dagsordenen i EU, ikke minst gjennom EUs Lisboastrategi for økonomisk vekst og sysselsetting (2000–2010). Utdanning står også svært sentralt i EUs nye og overordnede vekststrategi Europa 2020. To av strategiens åtte hovedmål omhandler utdanning. Disse er reduksjon av frafallet i skolen til under 10 prosent og økning av antall unge som fullfører høyere utdanning til minst 40 prosent. EU har i den senere tid også engasjert seg i kampen mot den høye ungdomsarbeidsledigheten i Europa.

EUs samarbeid på utdanningsområdet foregår i dag stor grad gjennom den åpne koordineringsmetoden (OMC). OMC er en form for struk-



Figur 20.6 Rumenske elever i Volda

Høgskulen i Volda har tatt imot en lang rekke studenter under EU-programmet ERASMUS. Her fra standen til de rumenske studentene i Volda.

Foto: Høgskulen i Volda

turet samarbeid omkring felles overordnede mål og prioriteringer, som ikke innebærer harmonisering av regelverk, men som baserer seg på erfaringsutveksling, felles indikatorer, benchmarks og evaluering.

Comenius og Leonardo da Vinci er begge en delprogrammer i det større utdanningsprogrammet Livslang læring (LLP) som også omfatter programmene Erasmus (høyere utdanning) og Grundtvig (voksenopplæring).⁹⁰ Utdanningsprogrammet gikk frem til 2007 under navnet Sokrates. Norges totale kontingent til LLP er i overkant av 1 milliard kroner. I perioden 2007–2013 har LLP et samlet budsjett på omkring 7 milliarder euro som er fordelt med 40 prosent til Erasmus, 25 prosent til Leonardo da Vinci, 13 prosent til Comenius og 4 prosent til Grundtvig.

Norge har adgang til EUs forvaltningsbyrå for utdanning, audiovisuelle hjelpemidler og kultur (EACEA) som forvalter LLP og programmet Aktiv Ungdom. Senter for Internasjonalisering av Høgre Utdanning (SIU) organiserer den norske deltakelsen i LLP, mens Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet er nasjonalt kontor for Aktiv Ungdom. Kommisjonens generaldirektorat (DG) for utdanning og kultur (DG-EAC) har i dag ni norske nasjonale eksperter og er dermed det generaldirektoratet Norge sender flest nasjonale eksperter til.

⁹⁰ Se kapittel 20.3.

Norge har deltatt i Comenius og Leonardo da Vinci periodene 1995–1999, 2000–2006⁹¹ og 2007–2013⁹². Programmene gir støtte til prosjekter som bidrar til å utvikle et europeisk samarbeidsområde for utdanning og opplæring. Comenius gir støtte til samarbeid mellom skoler og utveksling av lærer og elever, mens Leonardo da Vinci støtter nettverk og samarbeid på tvers av landegrensene innenfor yrkesrettet opplæring på videregående- og fagskolenivå. Den norske deltakelsen i prosjektene er av betydelig omfang. Omkring 160.000 norske elever og lærere har deltatt i Comenius.

Med EØS-avtalen fikk Norge anledning til å delta i EU programmet «Youth for Europe» et utvekslingsprogram for unge mennesker mellom 16 og 25 etablert i 1988. I perioden 2000 til 2006 ble programmet videreført under tittelen «UNG i Europa» og utvidet med en europeisk volontørtjeneste. Programmet hadde et budsjett på 520 millioner euro, og norsk deltakelse ble beregnet til 72,5 millioner kroner. I tillegg finansierte Norge to nasjonale eksperter med tilknytning til programmet.⁹³

Norge deltar i dag i EU-programmet Aktiv Ungdom («Youth in Action») som strekker seg fra 2007 til 2013.⁹⁴ Dette er i all hovedsak en videreføring av de foregående programmene. Det samlede budsjettet for programmet er 885 millioner euro, og den norske kontingenten er beregnet til rundt 23 millioner kroner i året. Formålet med Aktiv Ungdom er å styrke ungdoms aktive medborgerskap, deltakelse, samfunnsengasjement, internasjonale forståelse, toleranse og solidaritet. Programmet gir støtte til gruppeutveksling, ungdomsinitiativ, frivillig arbeid (europeisk volontørtjeneste i EU og EUs naboland), demokratiprojekter, ungdomspolitiske møter og samarbeid mellom ungdomsarbeidere og -ledere i Europa. Siden 2004 har over 800 norske prosjekter mottatt støtte gjennom programmet. Om lag 16 millioner kroner fordeles årlig til norske prosjekter og i 2010 ble 104 av totalt 268 norske prosjektsøknader innvilget. Målgruppen er ungdom mellom 13 og 30 og de som arbeider med ungdom.

⁹¹ Se St.prp. nr. 49 (1999–2000) og Innst. S. nr. 182 (1999–2000).

⁹² Se St.prp. nr. 36 (2006–2007) og Innst. S. nr. 130 (2006–2007).

⁹³ Se St.prp. nr. 80 (1999–2000) og Innst. S. nr. 250 (1999–2000).

⁹⁴ Se St.prp. nr. 38 (2006–2007) og Innst. S. nr. 171 (2006–2007).

20.9 Turisme

Turisme inngår i EØS-avtalen som samarbeid utenfor de fire friheter (artikkel 78). Reiselivsnæringen er berørt av EØS-avtalen på en rekke områder både direkte og indirekte. Med Lisboatraktaten (artikkel 195) ble turisme forankret som et område der EUs skal supplere medlemsstatenes innsats. EU skal især bidra til å fremme næringskonkurransedyktighet og stimulere til samarbeid mellom medlemslandene.

Pakkereiseloven fra 2006 er harmonisert med EUs pakkereisedirektiv fra 1990 som inngår i EØS-avtalens vedlegg XIX. Direktivet innebærer minimumsharmonisering og Norge står derfor fritt til å gi kundene bedre rettigheter enn direktivets minimumskrav. Pakkereisedirektivet har gitt bedre beskyttelse for forbrukerne og har sikret samme minimumsbeskyttelse i hele EØS-området.

Europakommisjonen gjennomførte rundt årsskiftet 2009–2010 en åpen høring om en revisjon av pakkereisedirektivet i lys av at direktivet ikke lenger er tilpasset dagens praksis med bestilling av reiser på internett og fremveksten av lavprisflyselskaper. Fra norsk side er det særlig identifisert behov for gjennomgang og presisering på følgende områder: Klargjøring av pakkereisedefinisjonen, utvidelse av typer reisearrangementer som utløser plikt til å stille reisegaranti, få flest mulig turoperatører til å delta i en klagenemnd, samt fastsette hvordan en slik nemnd kan finansieres.

EU har også vedtatt forordninger som sikrer minimumsrettigheter for passasjerer som reiser med fly (261/2004), jernbane (1371/2007), båt (1177/2010) og buss (181/2011). Regelverket er EØS-relevant og foreløpig er forordningene vedrørende flypassasjerer og jernbanepassasjerer gjennomført i Norge.⁹⁵

EUs såkalte Timeshare-direktiv fra 1994 sikrer forbrukerbeskyttelse i forbindelse avtaler om deltidsbruksrett til fast eiendom (timeshare-avtaler), avtaler om langvarige ferieprodukter, videresalg- og bytteavtaler. Direktivet oppstiller krav til innhold og form for informasjon før avtaleinngåelse og til selve kontrakten om deltidsbruk. Direktivet ble omarbeidet i 2009. Det nye direktivet som blant annet innebærer angrenerett og et klarere forbud mot forskuddsbetaling er foreløpig ikke gjennomført i Norge.

Reiselivsnæringen påvirkes også indirekte av andre sider ved EU-regelverket. Ikke minst gjel-

der dette regelverk knyttet til mattrygghet, fri bevegelse av arbeidskraft, konkurranse, statsstøtte.

Mattrygghet er et spesielt viktig område for reiselivet. Bedrifter i reiselivet er berørt av EU-regelverket for næringsmiddelhygiene og har måttet innføre nye rutiner og systemet som følger av den såkalte Hygienepakken fra 2004. Bedriftene i reiselivet må tilpasse sine internkontrollsystem (IK-matsystem) slik at det tilfredsstiller kravene i Hygienepakken. Stortinget ga sin samtykke til innlemmelse av Hygienepakken i EØS-avtalen i 2008. Hygienepakken har gitt endringer i sentrale rutiner og prosedyrer i reiselivsbedriftene. Den viktigste endringen var at HACCP-metoden (Hazard Analysis and Critical Control Point) blir lovpålagt for alle bedrifter i Norge som produserer eller selger mat. Det er en metode for risikovurdering som tar utgangspunkt i at en bedrift vurderer og avklarer risikomomentene i arbeidsprosessene (såkalte kritiske punkter) og deretter lager egne rutiner som ivaretar kritiske grenser som bedriften selv må sette. Ved å sørge for at arbeidsprosessene styres slik at de kritiske grensene blir overholdt, reduseres risiko under matbehandling og matlaging.

Mattilsynet fører kontroll og kan ved tilsyn etterspørre dokumentasjon som viser at slike vurderinger er gjort. Kravene til skriftlig dokumentasjon er økt betydelig. På norsk side har NHO utarbeidet nasjonale retningslinjer og etablert kursing for medlemmer og andre bedrifter i hotell- og restaurantbransjen om bestemmelsene.

Nærings- og handelsdepartementet med i «Advisory Committee on Tourism». Arbeidet i komiteen omfatter drøftinger og innspill til en rekke EU-programmer med relevans for turisme blant annet innenfor utdanning og livslang læring, ungdom, kultur og forbrukerbeskyttelse.

20.10 Skatt, avgifter og toll

Skatter og avgifter

EØS-avtalen inneholder ikke regler om samordning av direkte og indirekte skatter. EUs sekundærlovgivning legger derfor ingen direkte bindinger på norske skatte- og avgiftregler. EØS-avtalen pålegger imidlertid Norge å gjennomføre samme regelverk som EU med hensyn til de fire frihetene. Indre markedsregelverket, og særlig reglene om statstøtte og ikke-diskriminering, legger noen begrensninger det norske skatte- og systemet. Samtidig har Norge valgt ensidig å tilpasse

⁹⁵ Se kapittel 2.

seg noe av EUs sekundærlovgivning knyttet harmonisering av skatter og avgifter.

Generelt sett er det også slik at økonomisk integrasjon kan føre til økt press på skatte- og avgiftssystemet gjennom økt mobilitet for personer og kapital.

Skatte- og avgiftspolitikken er også for EUs medlemsland i utgangspunktet et nasjonalt anliggende. På flere områder har EU imidlertid delvis harmonisert skatte- og avgiftsreglene for å sikre et velfungerende indre marked. Harmoniseringsarbeidet i EU har kommet lengst når det gjelder avgifter. Direktivene på merverdiavgiftsområdet er meget omfattende og det er også vedtatt en rekke rettsakter på særavgiftsområdet, blant annet om avgifter på alkohol, tobakk og mineraloljer. Harmonisering knytter seg først og fremst til systemer og prosedyrer i mindre grad satser.

EU har vedtatt harmoniserte prosedyreregler både for særavgifter og merverdiavgift skattemessige som fjerner prosedyrer knyttet til grensepasing av varer og tjenester mellom medlemsland. Ved handel med tredjeland, inkludert Norge, gjelder andre prosedyreregler som er basert på vanlig grensekontroll og tollprosedyrer knyttet til import og eksport.

Toll

Norge er gjennom EØS-avtalen en del av det indre marked hvilket innebærer tollfrihet (med noen unntak) i frihandelsområdet EØS. Norge er imidlertid ikke med i EUs tollunion som også omfatter felles tollregler og felles tollsatser overfor tredjeland. Norge er likevel involvert i EUs tollsamarbeid under EØS-avtalen og gjennom bilaterale avtaler. I tilknytning til EØS-avtalen ble det fremforhandlet en avtale om forenkling av tollformaliteter og kontrollprosedyrer (protokoll 10) og en avtale om gjensidig bistand i tollsaker (protokoll 11). Toll- og avgiftsdirektoratet har siden 2007 hatt en fast representant i Brussel. Representanten er samlokalisert med den norske EU-delegasjonen.

Ettersom EØS er et frihandelsområde og ikke en tollunion er det behov for opprinnelsesregler. Disse angir kriterier for hvordan det skal godtgjørelse av at varen kommer, fra eller er tilstrekkelig bearbeidet, i det eksporterende land, og dermed skal gis fri sirkulasjon. Dette for å unngå forvridning av samhandelen i frihandelsområdet på grunn av ulikheter i de enkelte avtaleparters tollsatser overfor tredjeland. Opprinnelsesreglene fra handelsavtalen med EF fra 1973 ble forenklet og forbedret med EØS-avtalen.

Tollovgivningen i Norge har det til felles med tollunionens regler at begge i stor grad er bestemt av multilaterale avtaler særlig WTO-avtalen og enkelte instrumenter i FN-systemet. Det materielle innholdet i EUs og Norges tollvgivning er derfor i stor grad sammenfallende. Dette gjelder imidlertid ikke tollsatsene og beskyttelsesnivået hvor det er betydelige forskjeller mellom Norge og EU. Forskjellene har bakgrunn dels i ulikheter i toll- og handelspolitikken og dels i de avtaleforpliktelse som er inngått med tredjeland om tollnedtrappinger og tollpreferanser.

For å styrke kampen mot helse- og miljøfarer og terrorisme innførte EU i 2009 nye sikkerhetsregler for import og eksport av varer mellom EU og tredjeland. Endringene innebærer blant annet at all import og eksport mellom EU og land utenfor unionen skal forhåndsvarsles og risikovurderes. For at de nye reglene ikke skulle være til hinder for flyten av varer mellom Norge og EU fremforhandlet regjeringen en avtale med EU. Avtalen innebærer at import og eksport mellom Norge og EU er unntatt fra forhåndsvarsling, ved at Norge etablerte samme type forhåndsvarsling, regime for autorisering og risikovurderinger som EU-landene når det gjelder import og eksport til øvrige tredjeland. Avtalen mellom Norge og EU ble godkjent i 2009 ved skriftlig prosedyre i EØS-komiteen. Som følge av avtalen inviteres Norge som observatører i flere av komiteene under EUs tollsamarbeidsgruppe.

20.11 Kontraktsrett

Et viktig rettsområde som til nå har vært relativt lite utviklet i EU og EØS er den alminnelige kontraktsretten. I EU er det gitt en del regler om kontrakter i forbrukerforhold, som ledd i den mer generelle reguleringen av forbrukervern (se nedenfor). Disse reglene er også inntatt i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett, blant annet i avtaleloven, angrefristloven, kredittkjøpsloven og produktansvarsloven. Men hva gjelder den generelle kontraktsretten har EU i liten grad gitt felles regler, og her er det nasjonale rettstradisjoner som fortsatt i hovedsak gjelder.

Dette kan være i ferd med å endre seg. I 2001 tok Kommisjonen initiativet til en bred diskusjon om en harmonisering av europeisk kontraktsrett. Etter hvert ble det iverksatt utredningsprosjekter finansiert av EUs sjette rammeprogram for forskning, og dette resulterte blant annet i et omfattende akademisk forslag til en såkalt felles referanseramme for europeisk privatrett. I dag forelig-

ger et forslag fra Kommisjonen til en forordning om felles europeisk kjøpsrett.⁹⁶ Dersom det blir vedtatt, vil det sannsynligvis bli ansett EØS-relevant.

Forordningen vil, hvis den blir vedtatt og gjort til en del av EØS-avtalen, innebære at det i hvert enkelt EU/EØS-land vil gjelde et regelsett for inngåelse, tolkning og oppfyllelse av kjøpskontrakter som kommer i tillegg til eksisterende nasjonal lovgivning. Parter i kjøpsavtaler med tilknytning til flere land skal ha mulighet til å velge dette regelsettet som gjeldende for sin avtale. Partene må enten være en næringsdrivende selger og en forbruker eller to næringsdrivende hvor minst den ene er et lite eller mellomstort foretak. Formålet er i første rekke å redusere kostnadene med å tilby varer over landegrensene ved at tilbyderen kan slippe å utarbeide kontraktsvilkår som tar hensyn til de enkelte lands nasjonale rett.

Videre skal den europeiske kjøpsretten kunne skape tillit på kjøpersiden ved at reguleringen av kontraktsforholdet er ensartet og kjent, og dermed legge til rette for at flere er villig til å bestille varer fra tilbydere i andre land. Den foreslåtte reguleringen omfatter kjøp av løsøre og tilknyttede tjenester, som for eksempel montering, og dessuten avtaler om digitalt innhold, som nedlasting av innhold fra nettet. Fra forbrukerorganisasjonene er det gitt uttrykk for skepsis til forslaget, blant annet ut fra det synspunktet at selgere normalt bare vil tilby avtaler som skal reguleres av den felles europeiske kjøpsretten i den utstrekning dette stiller forbrukeren dårligere enn etter nasjonal rett.

Det er grunn til å tro at forslaget, hvis det blir vedtatt, vil kunne få stor betydning for den videre utviklingen av europeisk kontraktsrett. Selv om forslaget er begrenset til kjøp og avtaler om digitalt innhold, har det fått en utforming som peker videre, blant annet med regulering av inngåelse av avtaler, tolking av avtaler og foreldelse av krav.

20.12 Forbrukervern

Forbrukervern har i mange år vært et viktig område i EU-retten, og det er gitt en rekke direktiver her som alle er inntatt i EØS-avtalen og gjort til norsk rett. Dette omfatter regler om blant annet prismerking, markedsføring, forbrukerkjøp, pakkeriser, timeshare, garantier, betalings tjenester,

fjernsalg, urimelige kontraktsvilkår og samarbeid om håndheving og kredittavtaler. Norge har også overtatt forbrukerbestemmelser knyttet til særskilte samarbeidsområder i EØS-avtalen som energi/miljø (energimerkeordning for bygg og hvitevarer), transport (passasjerrettigheter), og telekommunikasjon («eurotariff» på ved internasjonal gjesting i mobilnett).

Forbrukerpolitikk er et bredt felt som berører mange andre politikkområder. I Norge er det Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet som har fagansvaret for forbrukerområdet, men nesten alle departementer er i større eller mindre grad berørt av forbrukerspørsmål.

EUs forbrukerbestemmelser er i stor grad minimumsregler, noe som har vært sett på som viktig for norske myndigheter og forbrukerorganisasjoner. Minimumsharmoniseringen har på enkelte områder styrket forbrukervernet i Norge, samtidig som man i Norge har kunnet opprettholde eller utvikle nytt regelverk som gir større forbrukerbeskyttelse enn de europeiske minstekrav. Et mer ensartet forbrukerregelverk i hele EØS-området gir samtidig forbrukeren økt trygghet i forbindelse med grenseoverskridende kjøp av varer og tjenester. Det er også blitt opprettet europeiske nettverk som skal gjøre det enklere for forbrukere å klage på kjøp fra eller i andre EU/EØS-land.

Ettersom EUs forbrukerregelverk fortsatt i all hovedsak består av minimumsharmonisering har Norge stort nasjonalt handlingsrom innen forbrukerpolitikken. Kommisjonen har i senere år tatt initiativer i retning av totalharmonisering på noen områder. Det vil i praksis gjerne bety at de fleste landene får høyere forbrukervernstandarder, mens noen vil måtte senke standardene dersom de lå særlig langt fremme. I Norge er det en utbredt oppfatning om at man ligger langt foran i forbrukervern, som generelt sett ikke nødvendigvis er riktig når man sammenligner med en del andre europeiske land. De gangene det har kommet direktiver som totalharmoniserer – som med direktivet om urimelig handelspraksis (2005/29) og direktivet om forbrukerkreditt (2008/48) – har dette så langt ikke medført noen senkning av norske standarder.

For norske forbrukere har EØS-avtalen, ved siden av styrkning av forbrukerrettigheter på noen områder, også gitt klare gevinster gjennom fri flyt av varer og tjenester i det indre markedet. Det indre marked har bidratt til et større vare- og tjenestetilbud samt økt konkurranse på pris og kvalitet. Integrasjonen i det indre marked gjennom EØS-avtalen har imidlertid begrensninger

⁹⁶ Se Kommisjonen (2011) *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on a Common European Sales Law*, COM(2011)635.

især med hensyn til landbruksprodukter, hvilket har hatt klare konsekvenser for norske forbrukere. At EØS-avtalen ikke omfatter EUs regler vedrørende toll og avgifter gjør også at netthandel fra EU ofte blir dyrere og mer tungvint for norske forbrukere.

Forbrukervern var ikke omtalt i Romatraktaten av 1957 og det var først på slutten av 1980-tallet i forbrukerhensyn ble fremtredende i EU og at man bestemte at forbrukervern skulle integreres i øvrige politikkområder. En egen bestemmelse om forbrukervern kom med i Maastrichttraktaten i 1993.

Forbrukerpolitikk fikk altså økt betydning i EF kort tid før EØS-avtalen ble fremforhandlet. I Norge var imidlertid ikke forbrukervern særlig fremme i det politiske ordskiftet i det samme tidsrom. Om man ser bort fra veterinærregler og mattrygghet var forbrukerpolitikk heller ikke et stridstema under EØS-forhandlingene. I St. prp. nr. 100 (1991–1992) konkluderte regjeringen med at EØS-avtalens «bestemmelser om forbrukervern vil bare medføre begrensede endringer i norsk regelverk» og at «de endringer som må gjøres, vil gi forbrukerne bedre rettigheter enn det dagens regler gir.» Samtidig ble det understreket at en av de viktigste effektene av EØS-avtalen var at forbrukerne ville få et langt større tilbud og valgfrihet med tanke på varer og tjenester. Videre ble det fremhevet at «Norge og øvrige EFTA-land har lange og sterke tradisjoner for en aktiv forbrukerpolitikk og vil således kunne bidra betydelig i samarbeidet i EØS på dette feltet.»⁹⁷

I en stortingsmelding om forbrukerpolitikk fra 1999 ble det konkludert med at innføringen av EUs forbrukerregelverk gjennom EØS-avtalen i det store og hele hadde ført til at økt forbrukerbeskyttelse i Norge.⁹⁸ Det ble også slått fast at «det meste av endringer i norsk forbrukerlovgivning på 90-tallet har bakgrunn i EU-regelverk» og at innlemmelsen av EU-regelverket, med unntak for spørsmål knyttet til mattrygghet, hadde vært lite kontroversiell. I regjeringens forbrukerpolitiske handlingsprogram for 2008–2009 kommer det også klart frem at EU-regelverket spiller en viktig rolle for norsk forbrukerpolitikk.⁹⁹ En rekke av tiltakene som blir beskrevet knytter seg til oppføl-

ging, implementering eller påvirkning av EU-regelverk.

Forbrukerpolitikken i EU er under stadig utvikling. Etter to og et halvt år med forhandlinger kom representanter for Rådet og Europaparlamentet, sommeren 2011, til enighet om et direktiv om forbrukerrettigheter (2011/83). Forbrukerrettighetsdirektivet erstatter tidligere direktiver om fjernsalg, om salg utenfor fast utsalgssted, om forbrukerkjøp og om urimelige avtalevilkår. Direktivet vil blant annet gi forbrukere over hele Europa like rettigheter til informasjon før de handler og rett til å ombestemme seg (angrerett) innen 14 dager for salg utenfor butikk.

Direktivet er i prinsippet et totalharmoniseringsdirektiv, men på enkelt punkter åpner det for nasjonale unntak. Viktigere er det at rekkevidden av direktivet er lang mindre enn kommisjonens forslag. Kommisjonens direktivforslag gikk langt i retning av en totalharmonisering som på flere områder ville ha svekket norske forbrukerrettigheter. Dette fikk norske myndigheter og forbrukerorganisasjoner til å engasjere seg aktivt overfor EU. Særlig viktig for norske myndigheter og forbrukerorganisasjoner var det å opprettholde reklamasjonsfristen på fem år for varige forbrukerkjøp (TV, kjøleskap, mobiltelefon m.v.). Direktivforslaget møtte også stor motstand fra en rekke EU-land, EU-parlamentarikere og europeiske forbrukerorganisasjoner i tillegg til en omfattende juridisk-faglig kritikk, og ble til slutt vesentlig endret på flere punkter.

Forbrukerombudet og Forbrukerrådet er sentrale aktører i norsk forbrukerpolitikk og deltar aktivt i organisasjonsarbeid knyttet opp mot EU. Forbrukerombudet er en offentlig myndighet som fører tilsyn med lov om kontroll med markedsføring og avtalevilkår (markedsføringsloven). På europeisk nivå deltar Forbrukerombudet i International Consumer Protection and Enforcement Network – Europe. Dette er et forum hvor nasjonale forbrukermyndigheter kan utveksle informasjon og erfaringer vedrørende forbrukerbeskyttelse og grensekryssende handel.

Forbrukerrådet opererer som en uavhengig interesseorganisasjon og driver EU-rettet arbeid gjennom avdelingen ForbrukerEuropa som mottar EU-støtte. ForbrukerEuropa er kontaktpunkt i Norge for nettverket av europeiske forbrukerkontor (ECC-Net). ForbrukerEuropa bistår forbrukere i alle typer grenseoverskridende kjøp i EØS-området. Forbrukerrådet er også medlem av BEUC (Bureau Européen des Unions des Consommateurs) som er en europeisk paraplyorganisasjon for uavhengige nasjonale forbrukerorgani-

⁹⁷ St.prp. nr. 100 (1991–1992) s. 283–287

⁹⁸ St.meld. nr. 40 (1998–99) *Om forbrukerpolitikk og organisering av forbrukerapparatet.*

⁹⁹ Barne-, Likestillings- og Inkluderingsdepartementet (2008) *Regjeringens forbrukerpolitikk – Handlingsprogram 2008–2009.*

sasjoner fra EU, EFTA/EØS og EU-søkerland. Forbrukerrådet ser BEUC, som sitt viktigste inn- tak til å påvirke EUs forbrukerpolitikk.

I 2002 opprettet EU SOLVIT-nettverket som skal hjelpe bedrifter og privatpersoner med å finne løsninger på problemer som skyldes at nasjonale myndigheter i et annet EØS-land ikke anvender EU-retten korrekt. Det eksisterer SOLVIT-sentre i alle EU/EØS-land. Medlemslandene selv står for driften, men Kommisjonen kan stille med bistand. I Norge er det Nærings- og handelsdepartementet som er nasjonalt koordinerings- senter for SOLVIT. I 2010 ble 90 prosent av sakene som ble behandlet i SOLVIT løst.

EU har hatt programsamarbeid innen forbru- kerpolitikk helt siden 1975. Norge har deltatt i rammeprogrammene for forbrukerpolitikk siden 2000. Programmet finansierer ECC-Net og ulike tiltak og aktiviteter som bidrar til bedre forbruker- beskyttelse. Hovedformålet for programmet i inneværende periode (2007–2013) er å sikre et høyt nivå for forbrukervern, særlig gjennom et bedre kunnskapsgrunnlag, og bedre konsulta- sjon med og representasjon fra forbrukerinteres- ser.¹⁰⁰ Barne-, Likestillings- og Inkluderingsde- partementet er ansvarlig for deltakelsen. I forbin- delse med programdeltakelsen har Norge en nasjonal ekspert i Kommisjonen som arbeider med ECC-Net.¹⁰¹

Norge har vært klare på at man ønsker å bidra i til EUs politikktutforming innenfor forbrukerfel- tet. Ønsket om å bidra er begrunnet i at man ser Norge (og Norden) som en ressurs innen forbru- kervern. Norske myndigheter har også sett det nordiske samarbeidet på forbrukerområdet som mulighet for å kunne påvirke politikktutforming i EU.

20.13 Immaterialrett

Det jurister gjerne kaller «immaterialretten» (eller åndsretten) omfatter alt som gjelder regulering og rettigheter av ikke-materiell art – til patenter, vare- merker, design, foretaksnavn m.m. Det er et felt av stor økonomisk og juridisk betydning, som bare øker i betydning i det moderne kunnskaps- og informasjonssamfunnet.

Immaterialretten er ansett som svært viktig for det indre marked, og har lenge vært regulert i betydelig grad på felles EU-nivå. Det aller meste

av dette er tatt inn i EØS-avtalen, og EU/EØS-ret- ten styrer i dag i stor grad utviklingen av norsk immaterialrett.

Allerede på 1960-tallet kom de første dom- mene fra EU-domstolen om forholdet mellom nasjonale immaterialrettigheter og konkurranse- reglene i EU, og da EØS-avtalen ble inngått i 1992 fantes en lang rekke dommer som la føringer på norske immaterialrettsregler. I tillegg hadde EU på det tidspunktet så vidt startet på arbeidet med å harmonisere immaterialretten – et arbeid som til nå har medført mer enn et titalls direktiver, som har blitt inkorporert i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett.

Stort sett all lovgivningsaktivitet i Norge på området de siste 15 årene har dreid seg om å gjen- nomføre direktiver som følge av EØS-forpliktet- sene. Tradisjonelt har immaterialretten vært pre- get av stor grad av nordisk lovsamarbeid, men her har tyngdepunktet i lovgivningsvirksomheten dreid seg fra nordisk orientering til europeisk har- monisering. Fortsatt er det et visst uformelt sam- arbeid mellom de nordiske landene om hvordan forpliktelsene skal gjennomføres, men landene velger ikke sjeldent ulike måter å gjennomføre direktivene på. Slik sett kan man si at den nor- diske rettsenheten i noen grad har blitt ofret på den europeiske harmoniseringens alter.

Den norske gjennomføringen av EUs immate- rialrettsdirektivene har i hovedsak gått upåaktet hen i norsk offentlig debatt, men her er det for- skjell på områdene. Det såkalte industrielle retts- vernet – patentretten, varemerkeretten og design- retten – som omfatter områdene med størst direkte betydning for norsk næringsliv, er gjen- stand for liten medieoppmerksomhet, og regel- endringer på disse områdene skaper lite debatt – med unntak for direktivet om bioteknologiske oppfinnelser fra 1998, som det var stor strid og debatt om før det endelig ble inntatt i EØS-avtalen i 2002 (debatten om «patent på liv»).

Annerledes er det med opphavsretten, som i løpet av årene etter vedtakelsen av EØS-avtalen har blitt et område som preger folks dagligliv som følge av den teknologiske utviklingen og fremvek- sten av Internett. Medieoppmerksomheten om området har økt tilsvarende, noe som gjør gjen- nomføring av EU/EØS-reglene vanskeligere. Et illustrerende eksempel er diskusjonen om den såkalte «mp 3-loven» i 2005, som gjaldt gjennomfø- ring av reglene om vern av tekniske sperrer i EU- direktivet om opphavsrett i informasjonssamfun- net fra 2001. Diskusjonen pågikk langt inn i stor- tingssalen, og endte med et politisk kompromiss i form av en lovbestemmelse som norske jurister på

¹⁰⁰ St.prp. nr. 73 (2006–2007).

¹⁰¹ Utenriksdepartementet (2011) *Arbeidsprogram for EU/ EØS-saker 2011/2011*.

området har store problemer med å forstå. Bestemmelsen har imidlertid ikke hatt noen praktisk betydning. De politiske debattene på området dreier seg med andre ord ikke nødvendigvis om reglene med størst praktisk og økonomisk betydning.

Mens EU-direktivene om immaterialrettens innhold uten unntak er inkorporert i EØS-avtalen, har EU-direktivet om *håndheving* av immaterialrettigheter fra 2004 vært holdt utenfor EØS-avtalen med den begrunnelse at direktivet gjelder prosess, som ikke er omfattet av EØS. Selv om direktivet inneholder mer typiske prosessregler, kan det hevdes at en harmonisering av immaterialrettens innhold har relativt liten effekt uten samtidig harmonisering av måtene reglene håndheves på. Sett i et slikt perspektiv er det overraskende at direktivet ikke har vært gjort til del av EØS-avtalen.

Symptomatisk nok er det likevel tatt initiativ til på norsk lovgiverhold til langt på vei å gjennomføre forpliktelsene etter EU-direktivet på frivillig (ensidig) basis. I løpet av 2011 er det fremlagt to høringsutkast om håndheving av immaterialrettigheter – ett om særlige tiltak mot ulovlig fildeling og andre opphavsrettskrenkelser på Internett, og ett om håndheving av industrielle rettigheter. I begge høringsutkastene er det i stor grad henvist til EU-reglene på området til tross for at det er tale om bestemmelser av prosessuell art og standpunktet om at prosessregler faller utenfor EØS-avtalen. EU-innflytelsen er derfor utvilsomt stor også på området for håndheving av immaterialrettigheter, selv om selve håndhevingsdirektivet er holdt utenfor avtalen.

Samlet sett har EU/EØS-retten hatt svært stor innflytelse på norsk immaterialrett siden 1992. Varemerkeloven og særlig åndsverkloven har vært gjenstand for til dels store endringer som følge av EU-direktivene, og det ble i 2003 gitt en ny lov om design til avløsning av den gamle mønsterloven for å gjennomføre EUs designdirektiv fra 1998. Patentloven har ikke vært gjenstand for tilsvarende endringer, ettersom harmoniseringsarbeidet i EU her har gått langsommere enn på de andre immaterialrettsområdene. Det viktigste EU-direktivet på patentområdet, direktivet om bioteknologiske oppfinnelser fra 1998, resulterte imidlertid i noen lovendringer i 2003. Dessuten er reglene om såkalte supplerende beskyttelsessertifikater for legemidler, som gir en tilleggsbeskyttelse på fem år ut over patenttiden for legemidler, fullt ut basert på EU-direktiver som er inntatt i EØS-avtalen.

EU-domstolen har avsagt en lang rekke avgjørelser på immaterialrettsområdet som får betydning for norsk rett. Særlig gjelder det varemerkeretten, der det kommer rettsavgjørelser praktisk talt hver uke. Slik sett styres norsk varemerkerett mer eller mindre fullt ut fra Luxembourg. Men også på de andre områdene, medfører EU-domstolens praksis endringer i norsk rett. Et nylig eksempel er dommen i den såkalte Premier League-saken fra oktober 2011 (sak C-403/08), der EU-domstolen fastslo at det ikke var lovlig å legge hindringer i veien for salg av dekoderutstyr for mottak av fotballsendinger fra andre EØS-land. Det europeiske markedet for satellittsendinger har vært oppdelt, men dommen innebærer at verken de private aktørene eller lovgiveren kan legge hindringer i veien for kjøp og salg av dekoderkort fra andre medlemsland. Det er grunn til å anta at dette vil kunne få betydning for markedet for sportssendinger, og på sikt også for andre fjernsynssendinger.

Også i norske domstoler har EU/EØS-retten gjort sitt inntog på immaterialrettsområdet. I den store undersøkelsen som Utvalget innhentet om EU/EØS-retten i norsk rettspraksis viser det seg at immaterialretten er et av de områdene der EU/EØS-regler hyppigst anføres for norske domstoler.¹⁰²

Det er én viktig forskjell på EU-samarbeidet og EØS-avtalen som er av stor betydning for immaterialretten. I EU har man innført egne EU-immateriale rettigheter som gjelder i hele EU-området og ikke bare i det enkelte medlemsland, og som har den store fordel for bedriftene at de kan nøye seg med å søke beskyttelse én gang for hele EU-området, i stedet for å måtte søke det nasjonalt i hver av de 27 statene. Foreløpig er det etablert et eget felles EU-varemerke (1994) og en felles EU-design (2001). I tillegg har det i snart 40 år vært arbeidet med å få i stand et EU-patent, men dette er fortsatt ikke på plass. Slike ordninger er basert på overnasjonale løsninger som innebærer en overføring av myndighet til et felles byrå som gir godkjenningen. For norsk del er det antatt at tilknytning til dette vil være konstitusjonelt vanskelig siden det vil innebære overføring til en EU-institusjon. Så langt har Norge derfor ikke deltatt i disse ordningene, og det er heller ingen prosesser på gang for å søke dette. For norske foretak som vil beskytte

¹⁰² Se Haukeland Fredriksen, H. (2011) *EU/EØS-rett i norske domstoler*, Europautredningen, rapport nr. 3, særlig s. 55–57. Det gjelder særlig varemerkeretten, som ifølge rapporten fremstår som et rettsområde som er fullstendig «over-tatt» av EU/EØS-retten, og der EU-domstolen er den viktigste rettskilden.

design eller varemerker betyr det at de fortsatt må søke dette separat i hver EU-stat i stedet for å kunne nøye seg med én søknad.

20.14 Andre sentrale rettsområder

I dette og andre kapitler i utredningen er det i hovedsak tatt utgangspunkt i hvilke *samfunnsområder* som i større eller mindre grad påvirkes av EØS, Schengen og de andre avtalene ned EU. Tilpasningen til EU foregår som vist i stor grad ved at Norge overtar EUs rettsregler, og gjennomfører dem i norsk rett. For norske jurister er spørsmålet hvilke *rettsområder* som påvirkes av EU-tilpasningen. Det er et litt annet perspektiv, som gir en noe annen inndeling.

Sett fra et rettslig perspektiv kan man si at EU/EØS-retten påvirker de aller fleste områder av norsk rett, men i svært varierende grad. Noen rettsområder er mer eller mindre overtatt av EU/EØS-retten, i den forstand at de fleste reglene er derfra og at det meste av ny utvikling skjer på EU/EØS-nivå. Andre rettsområder er bare så vidt berørt, ved at EU/EØS-retten kommer inn som én paragraf i en ellers omfattende vanlig norsk lov.

Betydningen av en EU/EØS-retten for en rekke norske rettsområder er beskrevet gjennom rapportens kapitler om de forskjellige samfunnsområdene. Det gjelder blant annet hele næringsreguleringsretten, statsstøtteretten, konkurranse-retten, reglene om offentlige anskaffelser, arbeidsretten, arbeidsmiljøretten, miljøretten, energiretten, velferdsretten, helse retten, likestillingsretten, utlendingsretten, transportretten, finansretten, kontraktsretten, forbrukervernretten og immaterialretten.

Fortsatt er det imidlertid en rekke sentrale rettsområder som faller utenfor en slik gjennomgang, og som ville vært omfattet dersom dette hadde vært en mer juridisk vinklet utredning. I det følgende skal de for helhetens skyld bare kort nevnes.

Et viktig rettsområde som ikke er fanget opp av utredningen er *selskapsretten*, som vil si reglene om selskapers rettsstilling (etablering, organisasjon, eierskifte m.m.). Det er et økonomisk og praktisk viktig rettsområde, av stor betydning for næringslivet. Dette er et rettsområde som i betydelig grad er regulert på felles nivå i EU, og disse reglene er i sin helhet inntatt i EØS-avtalen, som har et eget vedlegg (XXII) om «selskapsrett». Gjennom de siste tjue årene er norsk selskapsrett i betydelig grad påvirket av EU/EØS-retten.

Et annet stort og viktig rettsområde er *skatte- og avgiftsretten*. Som utgangspunkt er dette et nasjonalt område i EU, og det er ikke utviklet noe felles skatteregime. For avgifter har EU en viss lovgivningsmyndighet, og her er det gitt en del direktiver som søker å harmonisere nasjonale avgiftsnivåer noe. Denne delen av EU-retten ble *ikke* inntatt i EØS i 1992, og det gjorde at mange trodde at norsk skatte- og avgiftsrett ikke ville bli berørt av avtalen. Det viste seg snart å være en misforståelse. Selv om norsk lovgiver selv utformer skatte- og avgiftsregler, må det gjøres på en måte som ikke strider mot de generelle EU/EØS-reglene, og det har i praksis vist seg å komme opp i mange sammenhenger. For det første må skatte-reglene ikke forskjellsbehandle norske aktører og aktører fra andre EU/EØS-land, og her har det vært en rekke rettssaker og tvister. For det andre må skatte- og avgiftsreglene ikke utformes på en slik måte at de indirekte innebærer ulovlig statsstøtte. Også dette har vært fremme i en lang rekke saker, blant annet i forbindelse med den differensierte arbeidsgiveravgiften og fritaket for elavgift for industrien. Videre er det en lang rekke skatte- og avgiftsrettslige spørsmål som oppstår ved grensekryssende økonomisk aktivitet, og der EU/EØS-retten kommer inn på forskjellige måter. Og endelig har norsk lovgiver og norske domstoler i noen grad latt seg påvirke av EU-reglene til frivillig tilpasning av norske skatte- og avgiftsregler. Generelt har det vist seg at skatte- og avgiftsretten er et av de områdene der EU/EØS-retten påberopes hyppigst for norske domstoler,¹⁰³ hvilket er noe av et paradoks for et felt man trodde lå utenfor EØS-avtalen.

Den *alminnelige forvaltningsretten* er et av de viktigste rettsområdene i nasjonal rett. Svært mye av EU/EØS-retten er såkalt «spesiell forvaltningsrett», i den forstand at den regulerer offentlige myndigheters myndighet, prosedyrer og plikter på ulike enkeltområder. Derimot er det ikke mange generelle forvaltningsregler i EU/EØS, og det har ikke vært nødvendig å gjøre endringer i den alminnelige norske forvaltningsloven eller offentlighetsloven. Den mer indirekte betydningen er imidlertid så betydelig at flere juridiske forfattere har talt om en delvis «europeisering av forvaltningsretten».¹⁰⁴ Når norske myndigheter forvalter EØS-basert lovgivning må de respektere ulovfestede EU/EØS-rettslige prinsipper om god

¹⁰³ For en oversikt, se Haukeland Fredriksen, H. (2011) *EU/EØS-rett i norske domstoler*, Europautredningen, rapport nr. 3, særlig s. 46–49. Se ellers Dajani, O. G. mfl. (2003) *EØS-avtalen og norsk skatterett*, Universitetsforlaget 2003.

forvaltning, og også ved forvaltningen av rent «norske» regler må dette skje på en måte som ikke bryter med avtalens prinsipper. EØS-avtalens betydning kan også vise seg på andre måter. Selv om offentlighetsloven formelt ikke er endret på grunn av EØS, har for eksempel den sterkt økte kontakten med utlandet som EØS-avtalen medfører gjort at muligheten i lovens § 20 av hensyn til Norges utenrikspolitiske interesser, har fått økt nedslagsfelt.

EU har ikke generell myndighet til å vedta regler på *strafferettens* område, og dette er i all hovedsak fortsatt et nasjonalt anliggende. Det stadig mer omfattende justispolitiske samarbeidet om grensekontroll, innvandring og politisamarbeid har imidlertid viktige strafferettslige sider, og dette er Norge i stor grad tilknyttet, som beskrevet nedenfor i kapittel 22. Videre har også EØS-avtalen på noen områder vist seg å ha en viss betydning for strafferettslige spørsmål. Generelt gjelder et prinsipp om at EU/EØS-reglene ved brudd må være strafferettslig beskyttet på samme måte som nasjonale regler, og enkelte direktiver har også krav om straffelignende sanksjoner, særlig på miljøområdet. Gjennom årene har det vært en del straffesaker oppe for norske domstoler som har reist EU/EØS-rettslige spørsmål.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Se bl.a. Graver, H. P. (2002) *Forvaltningsrett i markedsstaten, Studier i europeisering av forvaltningsretten*, Fagbokforlaget; Syrstad, H. (2003) EØS-avtalen og norsk forvaltningsrett – en oversikt, *Jussens Venner*, nr. 6, s. 345–59; og Alterskjær, B. (2006) EØS-rettens betydning for norsk forvaltningsrett, *Jussens Venner*, nr. 3, s. 171–192.

Prosessretten er reglene om hvordan rettssaker føres for domstoler, og er for jurister et helt sentralt område, som deles i sivilprosess og straffeprosess. Igjen er dette i all hovedsak et nasjonalt område, som EU ikke blander seg opp i. Samtidig kommer igjen EU-retten inn og har betydning for nasjonal prosessrett på mange forskjellige måter, og det samme gjelder for norsk prosessrett under EØS. Bakgrunnen er at ulike nasjonale prosessregler kan være et hinder for det indre marked, og dette har man i EU/EØS søkt å bøte på ved å oppstille krav om prosessuell likebehandling og effektiv håndhevelse av EU/EØS-rettslige krav. Dette stiller på forskjellige måter krav til nasjonale prosessregler; for eksempel om søksmålsinteresse, verneting, frister, m.m.¹⁰⁶ Videre har Norge inngått en egen avtale med EU om tilknytning til den såkalte Luganokonvensjonen om domsmyndighet og fullbyrding av dommer i sivile og kommersielle saker, som bygger på en konvensjon mellom EU-statene fra 1993. Videre kommer de særlige prosessreglene som gjelder for norske domstolers adgang til å innhente rådgivende uttalelser fra EFTA-domstolen.

¹⁰⁵ Se Mathisen, G. (2009) Strafferetten og EØS: Ingen grunn til frifinnelse?, *Jussens Venner*, nr. 4, s. 238–253.

¹⁰⁶ For en oversikt, se Haukland Fredriksen, H. (2008) *Tvisteloven og EØS*, *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, nr. 3, s. 289–359. Se videre se Haukeland Fredriksen, H. (2011) *EU/EØS-rett i norske domstoler*, Europautredningen, rapport nr. 3, s. 60–66 om de relativt mange sakene der spørsmålet om EU/EØS-rettens betydning for prosessretten har kommet opp for norske domstoler.

Kapittel 21

Mat, landbruk og fisk

21.1 Innledning

Primærnæringene har spilt en viktig rolle i norsk europadebatt helt siden 1960-tallet, og gjør det i noen grad ennå. Landbruk og fiskeri var sentrale temaer i medlemskapsdebattene i 1972 og 1994. Forvaltning av fiskeressursene i norsk farvann og vilkårene for norsk landbruk har i europadebatten engasjert langt flere enn de som har sitt levebrød i disse næringene. Hensynet til å bevare selvrådretten i disse sektorene har trolig hatt avgjørende betydning for at Norge har valgt å stå utenfor EU.

I EU har medlemslandene lenge vært tett integrert både når det gjelder landbruk og fiskeri. Gjennom den felles landbrukspolitikken (CAP) og den felles fiskeripolitikken (CFP), som ble etablert på henholdsvis 1960 og 1970-tallet, har EU-landene gått langt i retning av felles politikk og forvaltning, som setter klare skranke for nasjonal politikk.

Da EØS-avtalen ble utformet tidlig på 1990-tallet, var det opprinnelig tanker om å forsøke å integrere primærnæringene på en slik måte at man kunne oppnå frihandel med produktene. Det viste seg ikke å være mulig. Først ble landbruk tatt ut av forhandlingene, og deretter fiskeri. EØS-avtalen omfatter derfor verken den felles landbrukspolitikken eller den felles fiskeripolitikken. På disse områdene utformer norske myndigheter som utgangspunkt selv nasjonal politikk – inkludert strukturpolitikk, ressursforvaltning, markedsorganisering, støttenivå m.m. Det er ikke frihandel med fisk og landbruksprodukter mellom EU og Norge.

Selv om Norge ikke er del av EUs felles landbruks- og fiskepolitikk, påvirkes likevel disse sektorene i Norge i ganske betydelig grad av forholdet til EU. Dette skjer på flere måter, hvorav de viktigste er:

- I 1998 ble hele EUs regelverk for mattrygghet og veterinære forhold tatt inn i EØS-avtalen, og dette regulerer både landbruk og fisk, og er av stor praktisk betydning for begge næringene.

- I mangel av frihandel er det en rekke avtaler som regulerer handelen med landbruksprodukter og fisk mellom Norge og EU, som er delvis regulert under EØS, der det uttalte formålet er gradvis liberalisering i samhandelen. Dette revideres løpende.
- EØS-avtalens generelle regler har betydning for flere sider ved landbruks- og fiskerisektoren, direkte eller indirekte. Viktigste er reglene om arbeidsinnvandring, som har hatt stor betydning for primærnæringene. Andre eksempler er regler om boplikt, nasjonalitetskrav, tekniske standarder m.m.

Dette er fellestrekk ved hvordan EØS og andre avtaler med EU påvirker norsk landbruk og fiskeri. Men det er også forskjeller mellom de to næringene. Landbruket er minst påvirket av forholdet til EU. Norsk landbrukspolitikken faller i utgangspunktet utenfor EØS, med unntak av reglene om mat og veterinær og avtalene om handel. Norsk fiskerisektor er påvirket i større grad. Selve rådgivningen over fiskeressursene er ikke berørt, og Norge bestemmer selv sin forvaltningspolitikk. Utover dette er det mer omstridt i hvilken grad fiskerisektoren egentlig kan sies å falle utenfor EØS. Videre er det ved siden av EØS-avtalen også en rekke andre avtaler mellom Norge og EU, herunder om kvotefordeling og forvaltning av felles ressurser. Forholdet mellom Norge og EU på fiskerisektoren er komplekst, og her er det en utfordring i seg selv bare å forstå og beskrive hovedtrekkene.

Norges grunnleggende interesser overfor EU er også forskjellig for de to næringene. På landbrukssektoren er det stor import av produkter til Norge fra EU, og lite eksport. Her er de norske landbruksinteressene i hovedsak av defensiv karakter og knyttet til å skjerme næringen, begrense importen, og beholde et (komparativt sett) høyt støttenivå, for å sikre fortsatt landbruk i Norge. På fiskerisektoren har Norge også defensive interesser, i å beholde nasjonal kontroll over ressurser og forvaltningspolitikk. Men her har

Norge som en stor eksportør av sjømat til EU også klare offensive interesser i markedsadgang. Norges overtakelse av EUs veterinærregelverk fra 1999 kan for eksempel bare forstås i dette perspektivet. Landbruket var i hovedsak negative til reglene, og argumenterte sterkt imot. Men for fiskeeksporten var felles veterinærregler ansett nødvendige for rask og sikker markedsadgang, og da ble det utslagsgivende.

Gjennom perioden 1992–2011 har norsk landbrukssektor gjennomgått store endringer, og det gjelder enda mer norsk fiskerisektor, der oppdrett i løpet av få tiår er blitt en av landets største eksportnæringer. Det har også vært en rekke andre utviklingstrekk, herunder en jevn nedgang i antall personer som er sysselsatt i tradisjonelt landbruk og fiskeri, strukturendringer på eiersiden (særlig fisk), økt bruk av arbeidsinnvandrere m.m. Disse endringene skyldes i hovedsak nasjonale og internasjonale utviklingstrekk, som har lite med forholdet til EU å gjøre. Samtidig kan slike endringer i sin tur påvirke forholdet til EU. Interessekonstellasjonene og næringenes samfunnsmessig betydning er annerledes i dag sammenlignet med da EØS-avtalen ble undertegnet for tjue år siden.

21.2 Mattrygghet og veterinære forhold

21.2.1 Hovedtrekk

I EU hadde man utviklet et omfattende regelverk for mattrygghet og veterinære forhold da EØS-avtalen ble fremforhandlet på begynnelsen av 1990-tallet. Reglene var tett knyttet til den felles landbruks- og fiskeripolitikken, og hadde blant annet som formål å forenkle handelen mellom landene, samt begrense spredning av smittsomme sykdommer.

Deler av dette regelverket ble fra starten av inntatt i EØS-avtalen. Det gjaldt blant annet tekniske regler for handel med dyr og dyreprodukter, og tiltak for vern mot dyresykdommer. Samtidig ble også viktige deler av veterinærregelverket holdt utenfor EØS. Begrunnelsen var blant annet at EFTA-landene ønsket å beholde grensekontroll som virkemiddel mot spredning av dyresykdommer. Norge opprettholdt følgelig denne grensekontrollen da EØS-avtalen trådte i kraft i 1994, og tilsvarende opprettholdt EU-statene grensekontroll med import fra Norge, som i første rekke rammet fiskeeksporten.

Etter at EØS-avtalen trådte i kraft viste det seg raskt at det for norsk fiskeeksport innebar store ulemper å måtte gjennom veterinær grensekon-

troll for å komme inn i EU-området. I praksis innebar det at trailerne med norsk fisk kunne risikere å bli stående lenge på grensestasjonene, med forsinkelser og fare for forringelse av fisken. Problemene ble forsterket da EU vedtok en generell skjerpning av sin veterinære grensekontroll mot tredjeland, med virkning fra januar 1997. Allerede i 1995 tok derfor norske myndigheter initiativ overfor EU for å få innlemmet hele regelverket om mat og veterinære forhold i EØS, og etter flere års forhandlinger ble dette vedtatt av EØS-komiteen våren 1998 med hjemmel i avtalen artikkel 118, som gir mulighet til å utvide den til å gjelde nye områder dersom partene er enige om det.

Initiativet var fra norsk side begrunnet i hensynet til fiskeeksporten, som i 1997 var på over 24 milliarder kroner, tilsvarende 7 prosent av landets samlede eksport. Samtidig gjelder EU-reglene om mat og veterinære forhold både for landbruk og fiskeri, og det var ikke mulig å skille disse to sektorene. Dersom norsk fiskeeksport skulle få tilgang til EU-markedet uten grensekontroll, måtte Norge og de andre landene gå med på en tilsvarende avvikling av grensekontrollen for import av dyr og dyreprodukter hit til landet. Dette møtte sterk motstand både i landbruket, det veterinærfaglige miljøet, og de partiene som generelt var mot EØS (SV og Sp).

Uenigheten om den nye «veterinæravtalen» med EU (som den ble kalt) skapte stor debatt gjennom det meste av 1998, men det endte med at Stortinget den 17. desember samme år med bredt flertall (84 mot 21 stemmer) ga samtykke til at den skulle inntas i EØS. Under den politiske debatten ble det vist til at selv om landbruket hadde motforestillinger, måtte hensynet til fiskeeksporten veie tyngre.

Veterinæravtalen viste seg raskt å være en stor og viktig utvidelse av EØS-avtalen. Reglene omfatter ikke bare veterinære forhold, men svært mye annet som har med matproduksjon og mattrygghet å gjøre – hygiene, merking, bruk av tilsetningsstoffer, dokumentasjon, grensekontroll, tekniske handelskrav og regler for tilsyn og kontroll med slakterier og næringsvirksomheter. Dette har stor betydning både for forbrukerne og som rammebetingelse for hele produksjonskjeden, fra gårdsbruk og oppdrettsanlegg til slakterier, matindustri, dagligvarekjeder og serveringssteder. I likhet med så mye av EØS-retten er betydningen av reglene ikke begrenset til grensekryssende aktivitet, men gjelder i praksis vel så mye for rent innenlandske forhold. I praksis utgjør dette i dag hoveddelen av all offentlig regulering som gjelder produksjon, omsetting, merking, hygiene m.m.

innenfor fisk og landbruk i Norge, og setter i stor grad standardene på begge disse sektorene.

Disse reglene har nå vært i kraft i snart 12 år, og har i omfang vokst til å bli den kvantitativt største delen av EØS-avtalen, som står for nærmere 40 prosent av rettsaktene. De forvaltes av tre departementer, men i første rekke av Mattilsynet, som på den måten har blitt den offentlige etat i Norge som antakelig arbeider mest med EU/EØS-saker. For tiden (2011) har Mattilsynet 32 årsverk knyttet bare til gjennomføring av EU/EØS-regler, som utgjør ca. 90 prosent av det regelverk som tilsynet har ansvaret for. Dertil kommer selve tilsynsvirkosomheten.

Ved siden av Mattilsynets kontroll fører også ESA direkte tilsyn med at reglene om mattrygghet og veterinære forhold etterleves i praksis. Det innebærer blant annet at ESA hvert år gjennomfører en rekke kontroller i Norge, både av norske myndigheter og direkte av forholdene på norske gårder, slakterier, oppdrettsanlegg, etc. Fra og med 2012 vil EU-reglene kreve at norske høner ikke lenger kan plasseres i nettingbur, men må få bur med miljønneredning eller frittgående system.

Generelt har den norske tilpasningen til EUs regler om mat og veterinære forhold gått greit. De dystre spådommene fra debatten i 1998 har på tolv år ikke slått til, og sett i forhold til reglenes omfang og betydning har det vært svært få konflikter. Først og fremst har reglene ikke ført til økt utbredelse av dyresykdommer, slik mange fryktet. I den grad det har vært utfordringer og problemer, har disse vært av annen karakter. På en del områder har reglene ført til krav om høyere standarder som har medført ekstrakostnader og økonomiske problemer for enkelte. Noen ganger har reglene vært kritisert for å være for formalistiske, og for lite tilpasset særlige norske forhold. Ved en anledning har norske myndigheter ønsket å stenge grensene utover det EU kunne akseptere. Videre var det tidlig på 2000-tallet strid om innføring av enkelte nye direktiver, og krav om bruk av reservasjonsretten. Disse sakene er behandlet nedenfor.

Hovedhistorien er imidlertid at gjennomføringen av EU-reglene på dette feltet har skjedd uten store problemer, og at dette i snart tolv år nå har regulert store deler av norsk landbruks- og fiske-sektor. Dette er en side av Norges EU-tilknytning som er svært synlig for dem det gjelder, men ellers lite kjent i allmennheten.

Gjennom EØS-avtalen deltar norske myndigheter med ansvar for mat- og veterinærforhold aktivt i europeisk faglig samarbeid på feltet, herunder i det lovforberedende arbeidet i komiteer

og arbeidsgrupper under Kommissjonen. Videre står Norge ofte sammen med EU når spørsmål knyttet til veterinær- og matfeltet diskuteres i andre internasjonale organer, som WTO, Verdens dyrehelseorganisasjon og FNs matvarestandardorgan.

EØS-avtalens regler om mat og veterinær omfatter ikke tollvernet. Omfanget av handelen mellom EU og Norge påvirkes derfor ikke direkte av dette regelverket. Derimot vil både maksimale tollsatser som fastsettes innenfor rammen av WTO, og særskilte forhandlinger mellom Norge og EU om tollreduksjoner på import av mat og dyr, kunne påvirke handelsvolumet.

Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad, viser til at det er for tidlig å fastslå om «de dystre spådommene» fra debatten i 1998–99 har slått til. Spådommene var fra veterinærfaglig side knyttet til den situasjonen som ville oppstå hvis importen av kjøttvare, egg og levende dyr økte vesentlig. Landbruket har i egeninteresse ilagt seg store begrensninger på import av levende dyr, og importen av kjøttvarer og egg har heller ikke økt vesentlig. Dette medlem viser til sine avsluttende merknader i kapittel 21.2.7.

21.2.2 Forhandlingene om mat- og veterinærfeltet i EØS-avtalen

På slutten av 1980-tallet og utover på 1990-tallet ble felles regulering av veterinær- og matfeltet plassert høyere på EUs dagsorden. Dette var dels knyttet til arbeidet med å fullføre et felles indre marked, og dels et resultat av flere matskandaler i EUs medlemsland som tvang frem økt fokus på ivaretagelse av forbruker- og helsehensyn gjennom offentlig regulering av veterinær- og matfeltet. WTO-avtalen fra 1995 om sanitære og plante-sanitære forhold som EU var forpliktet av la samtidig viktige premisser for videreutviklingen av EUs regelverk.

EU hadde på denne bakgrunn satt i gang et omfattende arbeid med å utarbeide et felles regelverk på veterinær- og matfeltet da EØS-avtalen ble forhandlet frem på begynnelsen av 1990-tallet. Sentralt sto innføring av felles regler på områder som var viktige for helse, forbrukerbeskyttelse og miljø, anvendelse av prinsippet om gjensidig godkjenning på områder som ikke var dekket av fellesskapsbestemmelser, og avskaffelse av grensekontrollen. Mye av dette ble inntatt i EØS-avtalen allerede fra starten. I proposisjonen om EØS fra 1992 viste regjeringen til at avtalen ville få stor betydning for blant annet produksjon og merking av næringsmidler.¹ I avtalen fikk Norge også

enkelte tilleggsgarantier på områder der man hadde særlig god helsestatus, herunder for salmonella. Norge kunne derfor videreføre ekstra kontrolltiltak for å unngå salmonella i importert mat.

Under EØS-forhandlingene i 1990–91 ble det tatt sikte på å harmonisere tekniske regler for handel med dyr og dyreprodukter, herunder rapportering av meldepliktige sykdommer og planer for bekjempelse av smittsomme dyresykdommer. EØS-avtalen krevde blant annet omfattende endringer i den norske Husdyrloven og tilhørende forskrifter. Under forhandlingene kom man imidlertid etter hvert frem til at det måtte gjøres omfattende unntak fra EUs veterinære regelverk. Bakgrunnen for dette var i første rekke at flere av EFTA-landene var opptatt av å beholde nasjonal grensekontroll med dyr og dyreprodukter. Fra norsk side ble hensynet til å bevare grensekontrollen i 1992 vurdert som «avgjørende for opprettholdelse av vår gunstige dyrehelse».²

21.2.3 Veterinæravtalen fra 1998

I EU ble grensekontrollen for handel med dyr og dyreprodukter mellom medlemsstatene gradvis avvirket utover på 1990-tallet. I stedet ble kontrollen med produksjonen skjerpet, med felles krav til standarder for blant annet gårdsbruk og slakterier. Videre ble grensekontrollen med import av dyr og dyreprodukter fra tredjeland gradvis skjerpet, og det ble vedtatt at den skulle skjerpes ytterligere med virkning fra januar 1997.

Dette rammet norsk eksport av fisk og fiskeprodukter, som i økende grad risikerte å bli utsatt for tid- og ressurskrevende kontroll ved grensepassering til EU-landene. Allerede kort tid etter at EØS-avtalen trådte i kraft i januar 1994 ble det meldt om at sjømateksportører opplevde problemer på grensene til EU. Da Sverige og Finland i januar 1995 gikk inn i EU, innebar det også økt grensekontroll mot tradisjonelt viktige markeder, og da EU kort etter vedtok en generell skjerping av grensekontrollen for dyr og dyreprodukter, ble det antatt fra norsk side at det ville innebære en økning av gjennomsnittlig kontrollfrekvens for norsk fiskeeksport fra 3–5 prosent til 20–50 prosent av partiene.

På denne bakgrunn ga norsk fiskerinæring tidlig klar beskjed til myndighetene om at man ønsket å overta EUs regelverk for mat og veterinær på en slik måte at grensekontrollen kunne

¹ Se St.prp. nr. 100 (1991–92) s. 154.

² Se St.prp. nr. 100 (1991–92) s. 124.



Figur 21.1 Striden om Veterinæravtalen

Den norske debatten om veterinæravtalen med EU i 1998 var opphetet. Her er et eksempel på hva slags dyr noen mente ville komme til Norge dersom man overtok EUs regler om mattrygghet og veterinære forhold.
Faksimile: Nei til EU

avvikles. Dette ble tatt opp av regjeringen, som allerede vinteren 1995 tok de første initiativene overfor EU med sikte på å utvide EØS-avtalen til å omfatte hele det veterinære området, inkludert den veterinære grensekontrollen. Parallelt med dette var landbrukets organisasjoner på sin side like klare på at de ønsket å bevare grensekontrollen, og viste til hensynet til å beskytte folke- og dyrehelsen.

Forhandlingene om utvidelse av EØS-avtalen på veterinærfeltet ble innledet av regjeringene Brundtland og Jagland i 1995–96, og videreført av Bondevik I-regjeringen i 1997. De tre partiene i Bondevik-regjeringen hadde opprinnelig markert sterk motstand mot avtaleutvidelsen, men endte med å legge frem en veterinæravtale for samtykke til godkjenning i Stortinget høsten 1998.³ Fire av seks statsråder fra Sp tok dissens mot regjeringens forslag, samtidig som en samlet stortings-

³ Se St.prp. nr. 6 (1998–99) og Innst.S.nr. 72 (1998–99).

gruppe stemte imot da saken kom opp rett før jul 1998. Det samme gjorde SV. De andre partiene på Stortinget stemte for, og avtalen ble godkjent med 84 mot 21 stemmer, og inntatt i EØS-avtalen med virkning fra januar 1999.

Innlemmelsen av veterinæravtalen i EØS skjedd med hjemmel i avtalens artikkel 118, som gir adgang til å utvide den til å omfatte nye områder dersom partene er enige om det. Dette er så langt den første og eneste gangen denne hjemmelen er brukt. Initiativet kom fra norsk side, med støtte etter hvert fra Island og Liechtenstein. Det var ingen forpliktelse til å overta disse EU-reglene, og heller ikke noe press fra EUs side.

Det var ikke noe i veterinæravtalen som direkte påvirket mengden av import til Norge. Dette reguleres gjennom importvernet som eventuelt liberaliseres gjennom endringer i tollsatsene og/eller tollfri import, og som ikke ble trukket inn i forhandlingene.

Veterinæravtalen innebar at den veterinære grensekontrollen mot EU ble fjernet. Norge overtok samtidig EUs kontrollbestemmelser ved handel med levende dyr, kontrollbestemmelser ved handel med animalske næringsmidler og andre dyreprodukter fra landdyr og fisk, krav og kontrollbestemmelser ved handel fra tredjeland, og bestemmelser relatert til dyrevern og merking av dyr.

Norge ble dermed en del av EUs yttergrense på det veterinære området, noe som igjen innebar at den norske kontrollen mot import fra tredjeland i praksis ville bli gjort på vegne av EU. Dette krevde investeringer i grensekontrollstasjoner og at disse ble godkjent av ESA og EUs veterinærtjeneste. Samtidig ble ESAs kompetanse utvidet til å omfatte de nye kontrollordningene på det veterinære området i Norge

Med veterinæravtalen mistet norske myndigheter mulighetene til å overvåke og kontrollere folke- og dyrehelsen knyttet til handel med land i EØS-området: kontroll ved grensepassering og opphold i karantene. Myndighetene etablerte derfor en rekke kompensatoriske tiltak. Disse omfattet blant annet en nasjonal satsing på overvåknings- og kontrollprogrammer, stikkprøvekontroll, krav til internkontroll i næringsvirksomheter, og strenge krav til offentlig kontroll og tilsyn med slakterier, matprodusenter og utsalgssteder.

Det norske regelverket ble på flere områder styrket som en følge av veterinæravtalen. EU hadde blant annet et strengt regelverk for kontrollrutiner og tiltak mot regelbrudd. EUs regler medførte videre strenge krav til offentlig kontroll på avsenderstedet og en tilleggskontroll i form av

registrering av importører. Import fra tredjeland var fortsatt underlagt grensekontroll, og varer og dyr fra disse landene kunne fortsatt bli plassert i karantene. Med veterinæravtalen fikk også Norge anledning til å delta i alle relevante komiteer og arbeidsgrupper under Europakommisjonen på det veterinære området.

I debattene om veterinæravtalen i 1997–98 ble det brukt sterke formuleringer fra motstanderne, som hevdet at dette handlet om «å legge ned forsvaret av Norges grenser» og at man ville «sette folkehelsen i fare». Motstanden var også sterk i de partiene som satt i regjering da forhandlingene om veterinæravtalen ble avsluttet, spesielt i Senterpartiet og Kristelig Folkeparti. I det veterinærfaglige miljøet var det utbredt enighet om at økt internasjonal handel med mat og dyr innebærer økt risiko for at sykdomssituasjonen forverres. Det var også bred enighet om at det i en slik situasjon ville være uheldig å gi slipp på enkelte virkemidler, som for eksempel muligheten til å anvende karantene. Samtidig var det uenighet i fagmiljøet både om hvor dramatisk en utvidelse av EØS-avtalen på det veterinære området ville være, og hvordan veterinærforeningen burde opptre overfor regjeringen. En rekke personer i veterinærforeningen gikk aktivt ut i kampen mot avtalen i mediene og i høringer på Stortinget. Samtidig var det andre som var uenige i måten veterinærforeningen håndterte saken på, herunder enkelte veterinærer i forvaltningen.⁴ Det var også eksempler på utmeldelser fra foreningen, blant annet på grunn av misnøye med de interne prosesser i foreningens arbeid i saken.

I ettertid er det kommet færre motforestillinger mot veterinæravtalen enn hva som var tilfelle da denne ble behandlet på slutten av 1990-tallet. På flere områder er det norske regelverket styrket, og Norge deltar aktivt i det veterinærfaglige samarbeidet i Europa, både gjennom Kommisjonens komiteer og arbeidsgrupper og gjennom det vitenskapelige arbeidet i den europeiske myndighet for næringsmiddeltrygghet (EFSA).

Det har dessuten ikke vært rapportert om betydelige problemer med veterinær grensekontroll for norsk eksport ved grensepassering til EU. Samtidig innebærer veterinæravtalen at Norge i større grad er nødt til å stå sammen med EU om iverksetting av tiltak når det oppstår grenseoverskridende problemer med sykdomsutbrudd. En

⁴ Veggeland, F. (2004) *Internasjonalisering og styring av matpolitikk. Institusjoners betydning for staters adferd og politikk*, doktorgradsavhandling, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

illustrasjon på dette var håndteringen av utbruddet av munn- og klovsyke i EU i 2001 (se under).

21.2.4 Dagens regulering av veterinær- og matfeltet i Norge

Regulering av matfeltet og det veterinære området dekkes i EØS-avtalen i dag av spesielt vedlegg I om «Veterinære og plantesanitære forhold» og deler av vedlegg II om «Næringsmidler». De mange rettsaktene (direktiver, forordninger, enkeltvedtak, anbefalinger etc.) som gjelder mat og veterinær utgjorde i 2011 anslagsvis nærmere 40 prosent av alle rettsakter som er vedtatt under EØS-avtalen. Det er i dag tatt inn i overkant av 2400 ordinære rettsakter på mat- og veterinærområdet i EØS-avtalen.

I tillegg til de ordinære rettsaktene som blir vedtatt i EØS-komiteen, er det også en stor mengde rettsakter som blir vedtatt etter den såkalte «forenklete prosedyren». Prosedyren ble innført med veterinæravtalen i 1999 av hensyn til behovet for å kunne innføre umiddelbare fellestiltak i hele EØS-området for å unngå spredning av smittestoffer og sykdommer fra tredjeland. Prosedyren innebærer at regler som gir krav til import fra tredjeland, ikke går gjennom de ordinære vedtaksprosedyrene via EØS-komiteen, men gjøres gjeldende i EØS/EFTA-landene samtidig som de blir vedtatt i EU. Til sammen er over 800 rettsakter inntatt etter den forenklete prosedyren i perioden 1999–2011, men de fleste av disse er tidsbegrenset og av kort varighet.

For å illustrere hva disse rettsaktene typisk handler om, kan man se på dagsorden fra et hvilket som helst av de normalt ti møtene som årlig avholdes i EØS-komiteen og der man treffer vedtak om å overta nye rettsakter. På EØS-komiteens møte den 21. oktober 2011 ble det for eksempel vedtatt 49 nye rettsakter, hvorav 36 gjaldt EØS-avtalens vedlegg I om «Veterinære og plantesanitære forhold» eller vedlegg II kapittel XII om «Næringsmidler». Som eksempler på hva som ble overtatt denne oktoberdagen kan nevnes:

- Kommisjonsforordning (EU) nr. 15/2011 av 10. januar 2011 om endring av forordning (EF) nr. 2074/2005 når det gjelder anerkjennelse av analysemetoder for å påvise marine biotoksiner i levende muslinger (toskjellede bløtdyr)
- Kommisjonsforordning (EU) nr. 514/2010 av 15. juni 2010 om godkjenning av *Pedicoccus pentosaceus* (DSM 16244) som tilsetningsstoff i forvarer til alle dyrearter
- Kommisjonsforordning (EU) nr. 568/2010 av 29. juni 2010 om endring av vedlegg III til par-

laments- og rådsforordning (EF) nr. 767/2009 når det gjelder forbudet mot å omsette og bruke proteinprodukter som stammer fra gjærsopp av *Candida* varianten dyrket på n-alkaner til fôringsformål

- Kommisjonsforordning (EU) nr. 939/2010 av 20. oktober 2010 om endring av vedlegg IV til forordning (EF) nr. 767/2009 hva gjelder tillatte toleranser ved merkingen av sammensetning av fôrmidler eller fôrblandinger som fremgår av artikkel 11(5)
- Kommisjonsforordning (EF) nr. 1024/2009 av 29. oktober 2009 om innvilgelse av og avslag på visse helsepåstander på næringsmidler som viser til redusert sykdomsrisiko og til barns utvikling og helse
- Kommisjonsforordning (EF) nr. 1170/2009 av 30. november 2009 om endring av europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/46/EF og europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1925/2006 som gjelder positivlistene om vitamin- og mineralforbindelser som kan tilsettes næringsmidler inkludert kosttilskudd
- Kommisjonsforordning (EU) nr. 365/2010 av 28. april 2010 om endring av forordning (EF) nr. 2073/2005 om mikrobiologiske kriterier for næringsmidler og hva gjelder enterobakterier i pasteurisert melk og andre pasteuriserte flytende meieriprodukter og *Listeria monocytogenes* i konsumsalt
- Kommisjonsrekommendasjon 2010/161/EU av 17. mars 2010 om overvåkning av perfluorerte forbindelser i mat
- Kommisjonsvedtak 2010/169/EU av 19. mars 2010 om at 2,4,4'-triklor-2'-hydroksydifenyleter ikke skal inngå i EU-listen over tilsetningsstoffer i plast som er tillatt å bruke i produksjon av plastmaterialer og gjenstander ment å komme i kontakt med næringsmidler
- Kommisjonsforordning (EU) nr. 891/2010 av 8. oktober 2010 om godkjenning av nytt bruksområde for 6-*fytase* som tilsetningsstoff i fôr til kalkuner (innehaver av godkjenningen ROAL Oy)
- Kommisjonsforordning (EU) nr. 1034/2010 av 15. november 2010 om endring av forordning (EF) nr. 1082/2003 om kontroll med kravene til identifikasjon og registrering av storfe
- Kommisjonsvedtak 2010/172/EU 22. mars 2010 om endring av vedtak 2002/840/EF om godkjente bestrålingsanlegg i tredjeland

EUs regelverk på det plantesanitære området ble i sin tid holdt utenfor avtalen med begrunnelsen om at EU-regelverket var foreldet og lite egnet for

Boks 21.1 Norsk deltakelse i EUs komiteer og arbeidsgrupper på mat- og veterinærområdet

Norge ved Mattilsynet deltar i et stort antall komiteer og arbeidsgrupper under Kommisjonens generaldirektorat for helse- og forbrukerpolitikk (DG Sanco). Den viktigste er Standing Committee on the Food Chain and Animal Health. Komiteens åtte tematiske seksjoner avholder hyppige møter, de fleste 10–11 ganger i året. Mattilsynet deltar også i fem andre faste komiteer innenfor særskilte områder. Videre deltar Mattilsynet i om lag 80 forskjellige ekspert- og arbeidsgrupper. I 2010 deltok Mattilsynet i totalt 201 møter i EU-regi.

I de fleste komiteer og arbeidsgrupper deltar Norge på lik linje med EUs medlemsland. De norske deltakerne opplever gjennomgående at de ved å bidra med faglig godt begrunnede synspunkter blir hørt. Dette gjelder spesielt på områder der Norge har særskilt kompetanse som for eksempel regelverk knyttet til fiskesykdommer. Mattilsynet opplever også at de har de samme grunnleggende prinsippene og utgangspunktene som EU-landene og at det ikke er store prinsipielle uenigheter mellom Norge og EU på området.

felles EØS-bestemmelser.⁵ Norge har frem til i dag beholdt et permanent unntak når det gjelder EUs plantehelseregler (herunder regler som omhandler konkrete plantevernmidler). På 2000-tallet satte imidlertid EU i gang et arbeid med å revidere plantehelseregelverket. Dette har ført til at Norge for tiden vurderer om det er hensiktsmessig å fjerne unntaket og integrere også dette i EØS-avtalen.

I Norge står Mattilsynet sentralt når det gjelder å forvalte EØS-regelverket på veterinær- og matfeltet. Mattilsynet forvalter i praksis alle lovene som omhandler produksjon og omsetning av mat, som vil si hele matkjeden fra jord og fjord til bord. Dette er regulert i seks lover, og med hjemmel i disse har Mattilsynet utarbeidet omkring 300 forskrifter.⁶ Mattilsynet har anslått at ca. 90 prosent av det regelverket organisasjonen forvalter er basert på EU/EØS-rett, og opplyst at arbeidet med gjennomføring av EU/EØS-reglene utgjør ca. 48 prosent av regelverksarbeidet, samt at det går med omkring 32 årsverk til dette.⁷ De resterende 52 prosentene av regelverksarbeidet (34 årsverk) går med til de 10 prosentene av reguleringen på området som fortsatt er av nasjonal norsk karakter, og som man derfor må utforme fra bunnen av. Arbeidet med EU/EØS-reglene omfatter også deltakelse i arbeidsgrupper og komiteer i

EU (se boks), innhenting og utarbeidelse av synspunkter, avklaring av norske posisjoner, utarbeidelse av EØS-notater som brukes til å vurdere om nye EU-rettsakter er akseptable eller ikke, og utarbeidelse av forskrifter til gjennomføring av rettsakter. Koordinering og avklaring blir på denne måten en viktig del av regelverksarbeidet.

Ansvar på matfeltet er i dag delt mellom Landbruks- og matdepartementet (LMD), Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD). De tre går gjerne under betegnelsen «matdepartementene». LMD har ansvaret for reglene om planter og landbaserede dyr frem til slakting, FKD har ansvaret for reglene om fisk og sjømat frem til slakting, og HOD har ansvaret for regler om slakterier, foredlingsbedrifter og derfra ut til butikk og serveringssteder. Den norske reguleringen på området preges av at den i hovedsak er EU/EØS-basert og av at det aller meste av fagansvaret lagt til Mattilsynet. I og med at Mattilsynet er underlagt tre departementer, krever dette stor grad av koordinering. De tre matdepartementene har i prinsippet faglig instruksjonsrett overfor Mattilsynet, men denne skal kun brukes i saker av større politisk betydning, som har vidtrekkende økonomiske konsekvenser, eller som gjelder Norges forhold til andre stater.

I 2010 ble det tatt inn totalt 183 nye rettsakter i EØS-avtalen på veterinær- og matfeltet, hvorav 135 krevde endringer i det norske regelverket. I forbindelse med regelverksendringer har Mattilsynet rutiner for å innhente innspill og synspunkter fra de som er berørt av regelverket i Norge. I tråd med forvaltningsloven gjennomføres det

⁵ St.prp. nr. 100 (1991–92).

⁶ Disse er lov om matproduksjon og mattrygghet (Matloven), lov om husdyravl, lov om planteforedlerrett, lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell, lov om kosmetikk og kroppspoleieprodukter og lov om dyrevelferd.

⁷ Mattilsynet (2011) *Mat og EØS*, skriftlig innspill til Europautredningen av 25.03.11.

ordinære høringer med berørte parter ved utarbeidelse av det norske regelverket. Høringene blir imidlertid avholdt etter at de EØS-relevante rettsaktene som de norske reglene bygger på, er vedtatt. Det er derfor ikke rom for tilpasninger og høringene fungerer primært som en formalitet.

For at berørte parter skal ha mulighet til å påvirke prosessen, er Mattilsynet avhengig av å få innspill på et tidligst mulig tidspunkt. Måten dette gjøres på i dag, er ved at Mattilsynet legger ut informasjon på sine hjemmesider om alle saker der Mattilsynet deltar i diskusjonene i EU. I tillegg er det opprettet enkelte e-postgrupper, der synspunkter fra berørte parter hentes inn. Representanter for norske virksomheter har påpekt at de opplever at det kan gjøres forbedringer i dialogen med Mattilsynet i forbindelse med regelverksutviklingen i EU. De savner en tettere og mer strukturert form for dialog som kan sikre at de tidligst mulig får respondert og diskutert sakene på en god måte med Mattilsynet.

Selv om EU i økende grad vedtar regler med lite tolkningsrom, kan det oppstå nasjonale ulikheter ved gjennomføring av EU-regelverket. Dette kan skape uforutsigbarhet for berørte virksomheter. I Norge har berørte parter vist til at det kan være vanskelig å forstå hvilke lovtekster man skal forholde seg til når det gjelder EØS-basert regelverk. Med over 300 forskrifter utgjør også regelverkets størrelse et problem. Det kan også ta svært lang tid før rettsakter som er tatt inn i EØS-avtalen, foreligger i norsk oversettelse. Det er også påpekt at oversettelsene ikke alltid er like gode. Både for berørte virksomheter som skal følge reglene, og for Mattilsynet, som skal sørge for at reglene overholdes, er det viktig at rettsakter foreligger i korrekt oversettelse tidligst mulig.

Det meste av rettsaktene på matfeltet har ifølge Mattilsynet vært uproblematisk og Mattilsynet opplever ikke at det er store prinsipielle uenigheter mellom EU og Norge på sitt forvaltningsområde.⁸ Det meste dreier seg om tekniske bestemmelser som Norge uansett ville hatt interesse av å gjennomføre og mange av disse bygger på anbefalinger fra internasjonale organer⁹ som Norge også før EØS-avtalen brukte som grunnlag for nasjonal lovgivning. Mange bestemmelser har dessuten bidratt til å styrke og forbedre den norske reguleringen av matfeltet, for eksempel regler, rutiner og systemer knyttet til tilsyn og kontroll med næringsvirksomheter og overvåk-

ning av sykdomssituasjon på tvers av landegrensene. Norge har også dratt fordeler av EØS-samarbeidet ved å inngå i et tettere og mer omfattende faglig europeisk samarbeid og nettverk.

EØS-avtalen forutsetter at regelverksutviklingen og håndhevelsen av reglene i EØS/EFTA-landene er mest mulig parallell med utviklingen i EU. ESA gjennomfører hvert år flere inspeksjoner av det norske tilsynssystemet. Hvilket felt som er gjenstand for inspeksjonene varierer (kjøtt, meieri, sjømat, grensekontroll osv.).

Fra 1995 til 2010 har ESA gjennomført til sammen 244 inspeksjoner i Norge. Det var ekstra behov for inspeksjoner de første årene etter at EØS-avtalen trådte i kraft og en stor andel av inspeksjonene skjedde i perioden 1995–99 (196 inspeksjoner). Etter dette har antallet vært mellom to og åtte inspeksjoner årlig. I tråd med EUs linje har ESA over tid i større grad vektlagt systemkontroll, noe som har redusert mengden inspeksjoner av enkeltvirksomheter.

For aktørene i norsk landbruk og fiskerinæring er inspeksjonene fra ESA en konkret påminnelse om at EØS-avtalen i stor grad regulerer deres daglige virksomhet. Med hjemmel i avtalen kan ESA typisk kontrollere om norske kuer har store nok båser, eller om norske slakterier tilfredsstiller kravene til hygiene. Mye av dette går på tekniske krav til anlegg, skille mellom rene og urene soner, hygienisk prosessering og behandling av produkter, ubrutte kjøle- og frysekjeder, tilfredsstillende lagring og emballering osv.

Videre har ESA gjennom sine inspeksjoner satt dyrevelferd på dagsorden. Det er blant annet blitt påpekt at Norge antakelig bryter regelverket ved at for mye beitedyr blir tatt av rovdyr og påføres unødvendige lidelser. EUs felles regler for naturforvaltning, som omfatter vern av rovdyr, er derimot ikke en del av EØS-avtalen. En av de siste sakene som ESA har grepet fatt i var innføringen av kjæledyr fra Svalbard uten opphold i karantene.

På grunnlag av inspeksjonene utarbeider ESA rapporter hvor eventuelle regelbrudd påpekes. Dersom norske myndigheter ikke retter opp mangler innen en gitt frist kan ESA bringe regelbruddet – enten det gjelder gjennomføring, anvendelse eller tolkning av en EØS-regel – inn for EFTA-domstolen. Dette har så langt ikke vært nødvendig i praksis. Gjennom å gi råd og informasjon, felles inspeksjoner med Mattilsynet, møtevirksomhet, og kommentarer til regelbrudd, bidrar ESA til at Mattilsynet driver et tilsyn som samsvarer med regelverket i EØS-avtalen.

⁸ Jf. Mattilsynet (2011).

⁹ For eksempel Verdens dyrehelseorganisasjon OIE og FNs matvarestandardorgan Codex Alimentarius Commission.

21.2.5 Rettslige konfliktsaker på veterinær- og matfeltet

Generelt har det vært få EU/EØS-rettslige konfliktsaker på mat- og veterinærområdet gjennom perioden 1994–2011, og svært få i forhold til omfanget av regelverket og dets praktiske betydning. Det har få granskinger fra ESAs side som har ført til mer seriøs tvist, og så langt har ikke ESA måttet anlegge noen saker mot Norge for EFTA-domstolen på dette feltet. Så langt Utvalget er kjent med, har det heller ikke vært noen rettsaker om EU/EØS-reglene på dette området for norske domstoler.

Den ene saken der regelverket politisk sett har kommet mest på spissen, var da det i februar 2001 brøt ut munn- og klovsyke i Storbritannia som etter hvert spredte seg til Frankrike og Nederland. Utbruddet førte til at EU innførte importforbud for kjøtt og meieriprodukter fra landene der sykdommen var påvist. I mars valgte imidlertid den norske regjeringen etter råd fra veterinære fagmyndigheter å innføre et generelt importforbud for *hele* EU/EØS-området. Norge viste til sikkerhetsklausulene i regelverket og anførte at man hadde anledning til å innføre strengere tiltak enn EU så lenge disse var faglig begrunnet. Vurderingene gjort av fagmyndighetene i Norge var imidlertid ikke de samme som fagmyndighetene i EU, og Kommisjonen la til grunn at importforbudet var i strid med EØS-avtalen. Det ble gitt signaler om at Norge gjennom sine ensidige tiltak risikerte sanksjoner fra EU. Etter råd fra fagmyndighetene valgte den norske regjeringen deretter å oppheve importforbudet med virkning fra 6. april 2001. Landbruksministeren meddelte at han i denne situasjonen også måtte ta politiske hensyn, herunder hensynet til samarbeidet med EU. Resultatet ble at Norge gikk bort fra sine unilaterale tiltak og la seg på samme linje som EU.

Ved to anledninger har det videre vært diskusjon om hvorvidt Norge burde påberope seg reservasjonsretten mot å ta inn nye EU-rettsakter i EØS-avtalen på matområdet. Begge ganger ble forslag om dette nedstemt i Stortinget, men først etter langvarige prosesser og ganske omfattende debatt.

Den første av disse sakene gjaldt tre direktiver om godkjenning av tilsetningsstoffer i mat («matsminkedirektivene») som EU hadde vedtatt i 1994–95, men som inneholdt elementer der Norge ønsket å bevare nasjonale bestemmelser.¹⁰ Nor-



Figur 21.2 Striden om matsminke

I 2001 vedtok Stortinget å innføre de tre såkalte «matsminkedirektivene» i EØS-avtalen. Senterungdommen protesterte ved å dele ut usminket kake utenfor. Foto: Bjørn Sigurdson / Scanpix

ske fagmyndigheter anså de fleste bestemmelsene i direktivene for å være uproblematisk, men så mulige helsemessige betenkeligheter med reglene for bruk av enkelte stoffer. På denne bakgrunn prøvde Norge først lenge å få særskilte unntak fra direktivene, men dette ble avslått av Kommisjonen i 1999, som viste til at heller ikke EU-land som Danmark og Sverige hadde fått unntak, og at de bekymringer norske myndigheter hadde kunne følges opp nasjonalt gjennom mindre inngripende tiltak, herunder merking og forbrukerinformasjon. Norske myndigheter var ikke overbevist, men ut fra en helhetsvurdering fremla regjeringen høsten 2000 saken for Stortinget med forslag om samtykke til å ta direktivene inn i EØS.¹¹ Etter omfattende politisk behandling ble

¹⁰ Direktiv 95/2/EF om andre tilsetningsstoffer til næringsmidler enn fargestoffer og søtstoffer, direktiv 94/36/EF om fargestoffer til bruk i næringsmidler og direktiv 94/35/EF om søtstoffer til bruk i næringsmidler.

samtykke gitt i januar 2001 med 68 mot 34 stemmer for to av direktivene og 87 mot 15 for det andre. Norge endte på denne måten med å overta hele det omdiskuterte EU-regelverket for tilsetningsstoffer i mat. Stortinget ba samtidig regjeringen om å gjennomføre informasjonstiltak overfor norske forbrukere når det gjelder bruk av tilsetningsstoffer i næringsmidler.

Den andre debatten om reservasjon på området kom opp i 2002, og gjaldt de tre såkalte barnematdirektivene om bearbejdede kornbaserte næringsmidler og barnemat for spedbarn og småbarn.¹² Direktivene ble vedtatt i EU i perioden 1996–99, men fra norsk og islandsk side var man skeptiske til å overta dem, og prøvde i flere år å få unntak. Bakgrunnen var faglige motforestillinger mot maksimumsgrensene i direktivene for tilsetning av vitaminene A og D, protein, sukker og jern i barnegrøt, som man mente ville kunne være uheldig for småbarn med stort grøtinntak. Norske myndigheter lyktes imidlertid ikke med å overbevise Kommisjonen om behovet for unntak. Kommisjonen viste til at import av mat som er produsert etter EUs regler må tillates, og at eventuell helsemessig risiko kan reduseres gjennom informasjon til forbrukerne. Våren 2002 fremla regjeringen Bondevik II forslag for Stortinget om å gi samtykke til å ta inn rettsaktene i EØS-avtalen, under henvisning til at man hadde lyktes i å få unntak, samt at det ville bli innført kompensende nasjonale tiltak nasjonalt. Igjen ble det en omfattende politisk debatt, som endte med at Stortinget ga sitt samtykke til direktivene med 70 mot 19 stemmer.

De to sakene om matsminke og barnemat er blant de relativt få eksemplene på at det i perioden 1994–2011 har vært seriøs og omfattende politisk debatt om å bruke den såkalte «reservasjonsretten» til å nekte å overta nye EØS-relevante rettsakter fra EU.¹³ I begge tilfellene endte det med at et bredt flertall på Stortinget godtok de nye direktivene, selv om mange nok aller helst hadde sett at man ikke hadde trengt å gjøre det, og først etter at norske myndigheter hadde gjort omfattende forsøk på å få unntak. Videre er de eksempler på at norske (og islandske) myndighe-

ter klarte å trekke ut sakene temmelig lenge før EU til slutt insisterte på at man måtte få en avklaring. I begge sakene tok det over 6 år fra de første direktivene ble vedtatt i EU til de var formelt innlemmet i EØS-avtalen.

21.2.6 Nærmere om dyrevern og dyresykdommer

Gjennom mat- og veterinærreglene regulerer EU/EØS-retten ikke bare forhold som har betydning for mennesker, men også for dyr, og da særlig husdyr. Det gjelder både dyrevern og vern mot dyresykdommer.

EØS-avtalen omfattet ikke EUs regler om dyrevern da den trådte i kraft i 1994, men dette ble tatt inn som en del av veterinæravtalen i 1999. I de senere år har dyrevern blitt satt stadig oftere på agendaen i EU, og det har ført til ny lovgivning, som er EØS-relevant og som i mange tilfelle har ført til bedre standarder for dyrevern i Norge. Samtidig er dette i hovedsak minimumsdirektiver, som ikke stenger for strengere nasjonale krav.

Kjernen i dagens regelverk er det generelle direktivet om vern av dyr som holdes for landbruksformål fra 1998. Direktivet er basert på Europarådets konvensjon om produksjonsdyr som Norge har ratifisert, men gjennom årene har man i EU utviklet og utdypet dette og gitt en lang rekke utfyllende regler. Herunder er det blant annet utarbeidet særskilte bestemmelser for kalver, svin, eggleggende høner og slaktekylling, samt særskilte regler om dyrevern ved transport og slaktning.

Under debatten om veterinæravtalen i 1998 var det blant annet bekymring for om EU-reglene ville ha uheldige konsekvenser for forekomsten av dyresykdommer og infeksjoner hos dyr som kan overføres fra dyr til mennesker. Status hva gjaldt sykdommer hos husdyr var god i Norge før EØS-avtalen. Bekymringene har ikke slått til i de snart tolv årene reglene så langt har vært i kraft. Situasjonen hva gjelder dyresykdommer i Norge er fortsatt god og bedre enn i de fleste andre land i Europa.

Det er liten tvil om at handel med biologisk materiale i form av levende dyr eller produkter av dyr kan føre til spredning av infeksjonssykdommer. Når dette ikke har skjedd til tross for at både EØS-avtalen og WTO-avtalen fremmer slik handel, skyldes det ulike faktorer. For det første, blir internasjonal handel regulert av et omfattende regelverk utarbeidet og vedtatt av Verdens dyrehelseorganisasjon og/eller EU. Videre ble det som et ledd i EØS-avtalen etablert såkalte kom-

¹¹ Se St.prp. nr. 12 (2000–2001) og Innst. S. nr. 104 (2000–2001).

¹² Se direktiv 96/5/EF som endret ved direktiv 98/36/EF og 99/39/EF, og om den norske prosessen St.prp.nr.74 (2001–2002) og Innst. S. nr. 3 (2002–2003).

¹³ For en oversikt over samtlige reservasjonssaker se kapittel 6. Til sammen har det vært 17 slike saker i perioden 1994–2011, hvorav stridene om matsminke og barnemat er blant de mest kjente.

Boks 21.2 EU-direktiv forbyr gamle nettingbur for verpehøner

Fra og med årsskiftet 2011/2012 vil de gamle nakne nettingburene for høns være forbudt i EU/EØS. I henhold til EUs direktiv om vern av verpehøner (1999/74/EF) skal alle eggprodusenter innen da ha gått over til bur med miljøinnredning eller frittgående systemer. Direktivet er tatt inn i EØS-avtalen og kravet vil også gjelde i Norge. Statens landbrukstilsyn følger med på at hønseriene tilpasses de nyeste kravene.

Miljøinnredning betyr romsligere bur for et begrenset antall individer, med vagle, strøbad og rede. Det er delte meninger om miljøinnredning eller frittgående systemer er best for dyrevelferden og etter direktivet kan Mattilsynet sidestille de to produksjonsformene. Frittgående høner

kan bevege seg friere, mens miljøinnredning synes å redusere problemer knyttet til mobbing og hakking. Ifølge Nortura vil 40 prosent av norske høner heretter være frittgående, mens resten skal tilbringe sine liv i miljøinnredninger. Omleggingen av norske hønserier til EUs krav har i en periode ført til underproduksjon av egg og import av fra utlandet. Det er også ventet at noen norske eggprodusenter i stedet for å legge om vil avvikle driften. Omlegging til de nye EU-kravene kan også føre til noe dyrere egg. Samtidig antar Landbruksdepartementet at mer fri produksjon vil føre til en større variasjon i størrelse og farge, og blant annet vil eggeplommene kunne bli noe rødere.

pensatoriske tiltak med sikte på å gi økt beskyttelse. Med basis i dokumentasjon av en gunstig helsesituasjon for bestemte smittestoffer kan Norge kreve utvidet testing før innførsel fra land eller områder som ikke kan dokumentere en like god eller bedre helsemessig status. I tillegg har husdyrnæringene i Norge etablert et eget regelverk som på enkelte punkter er strengere enn det myndighetene har fastsatt. Myndighetene kan ikke lenger kreve karantene i forbindelse med import av dyr eller produkter, men både myndighetene og næringene kan benytte isolasjon med oppfølgende undersøkelser for å forhindre at dyr eller produkter som bringer med seg smittestoffer, blir innført.

En viktig årsak til at EØS-avtalen ikke har ført til uheldige konsekvenser for dyrehelsen er det lave antall importerte levende dyr i de senere år, noe som har sammenheng med toll på importene. Dette fører til at det i første rekke er verdifulle avlsdyr som blir importert.

Norge følger generelt regelverket i EU. Basert på rene faglige vurderinger har Norge i enkelte tilfelle valgt andre løsninger enn Europa når det gjelder bekjempelse av infeksjoner hos dyr. Et ferskt eksempel på dette er bekjempelse av storfe-sykdommen blåttunge som ble introdusert på Sørlandet vinteren 2009. Andre land vaksinerte hele populasjonen, mens Norge identifiserte smittede besetninger og avlivet infiserte dyr. Dette ble akseptert av EU, og det sparte trolig Norge for noen hundre millioner kroner.

21.2.7 Avsluttende merknader

Utvalget viser til at Norges gradvis tettere tilknytning til EU på mat- og veterinærområdet er et særlig klart eksempel på EØS-avtalens dynamiske utvikling. Da avtalen trådte i kraft i 1994 var dette bare i begrenset grad omfattet, men allerede i 1995 begynte norske myndigheter å ta initiativ overfor EU for å knytte seg opp mot hele regelverket på feltet, og i 1998 ble dette gjort, med virkning fra 1999. Gjennom de snart tolv årene som har gått siden den gang har mat og veterinær utviklet seg til å bli det kvantitativt største enkeltområdet under EØS-avtalen, med nærmere 40 prosent av rettsaktene. Få er nok klar over at Mattilsynet antakelig er den offentlige etat i Norge som arbeider mest med EU/EØS-saker.

Utvalget skal påpeke at under den nøytrale betegnelsen «mat og veterinær» ligger et meget omfattende regelverk, som i detalj regulerer kravene til hele verdikjeden både i norsk landbruk (fra jord til bord) og fiskerisektor (fra fjord til bord). For norske bønder, fiskere og matprodusenter er dette et viktig og synlig utslag av norsk tilpasning til EU, som regulerer viktige deler av deres virksomhet. Men også for forbrukerne har reglene stor betydning, selv om dette ikke er særlig synlig, og de færreste er klar over det.

Utvalget vil påpeke at selv om EU/EØS-reglene om mat og veterinær på dette området opprinnelig først og fremst er gitt for å fremme grensekryssende handel, har de (her som ofte ellers) i realiteten størst betydning for rent innen-

landske forhold. I praksis utgjør EU/EØS-retten ca. 90 prosent av hele det regelverket Mattilsynet har ansvar for, og som i første rekke regulerer intern norsk produksjon, merking, omsetting m.m. av mat i Norge.

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjørusen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot vil videre vise til at grunnen til at det meste av dette regelverket ble tatt inn i EØS-avtalen var hensynet til norsk fiskeeksport. For fiskerinæringen er det fortsatt en grunnleggende premiss, som om mulig har blitt enda viktigere siden 1998, i pakt både med at eksporten har økt og at EU har skjerpet inn den ytre grensekontrollen. Samtidig har EU/EØS-reglene om mat og veterinær for lenge siden sluttet å bli ansett som et nødvendig onde for å sikre fiskeeksporten, og har for de fleste gått over til å bli en integrert og naturlig (om enn nokså lite kommunisert) del av norsk landbruks- og fiskerinæring.

Utvalgets flertall viser til at konfliktnivået på dette området fremstår som lavt, og at det er få spenninger eller problemer mellom EU/EØS-retten og den politikk som et bredt flertall på Stortinget og skiftende regjeringer gjennom perioden 1998–2011 har ønsket å føre. I 1998 var veterinæravtalen omstridt, og det ble brukt svært sterke ord om den fra mange hold. De dystre spådommene fra den gang har imidlertid ikke slått til, og tolv år senere fremstår de verste skremslene i historisk perspektiv mer som en etterdønning fra EU-kampen i 1994 enn som en faglig objektiv diskusjon. Med unntak av to saker på begynnelsen av 2000-tallet har det senere heller ikke vært politisk krav om reservasjon mot noen av de svært mange nye EU-rettsaktene som er overtatt. Det har heller ikke vært rettsaker eller andre alvorlige konflikter.

Etter debatten i 1998 fremstår dette saksområdet for *Utvalgets flertall* som relativt avpolitisert. Det skyldes nok først og fremst at EU/EØS-reglene i det alt vesentlige er politisk helt ukontroversielle, og i tråd med norsk mat- og veterinærpolitikk. Men her som ellers kan det også være at det er trekk ved den norske tilknytningsformen som bidrar til å legge en demper på debatten, også om saker som ellers kunne ha vært politisert.

Utvalgets flertall har videre merket seg at selv om Den Norske Veterinærforening engasjerte seg sterkt for å forhindre norsk tilslutning, har effekten vært en formidabel styrking av veterinærprofesjonen, som nå er blitt den viktigste premissgiveren for all næringspolitikk innenfor landbruk og

ikke minst oppdrett. Fiskehelse er i dag det overordnede hensynet når det gjelder driftsorganiseringen innenfor oppdrett.

Utvalgets flertall vil samtidig påpeke at den omfattende norske tilknytningen til EU på mat- og veterinærfeltet fremstår som lite synlig i norsk offentlighet. Utenfor de bransjene som er berørt er det nok svært få som er klar over at hele verdikjeden i norsk landbruk og fiskerisektor er detaljregulert gjennom EØS-avtalen, og at Norge her har overtatt hele EUs regelverk.

Utvalgets flertall viser videre til at norske fagmyndigheter på dette området søker å delta aktivt i utformingen av nye regler og politikk på EU-nivå. Her som ellers er det særlig i de tidlige fasene av EUs beslutningsprosesser at norske myndigheter kan gjøre seg håp om et visst gjennomslag. Dette er en krevende oppgave, som forutsetter god koordinering mellom alle berørte offentlige etater, samt løpende dialog med representanter for næringene og forbrukerinteressene. Overfor Utvalget har Mattilsynet gitt uttrykk for at gjeldende regler for offentlig høring er dårlig tilpasset de særskilte behovene som deltakelse på et tidlig stadium i EUs beslutningsprosesser reiser, og i så fall bør dette tilpasses.

Utvalgets flertall vil påpeke at EØS-avtalen har bidratt til at den europeiske dimensjonen etter hvert har blitt en stadig viktigere del av norske myndigheters avveininger på veterinær- og matfeltet. Vilårene for å oppnå politiske mål er på denne måten endret. Norske myndigheter, norsk industri og næring og norske interessegrupper, må alle arbeide på nye måter og på flere arenaer for å fremme sine interesser. Politikk og regelverk på mat- veterinærområdet utformes i dag i forhandlinger med EU, i komiteer, arbeidsgrupper og organisasjoner på EU-nivå, i uformelle nettverk, gjennom kontakt med EU-institusjoner og andre lands myndigheter, og gjennom samarbeid med europeiske institusjoner om iverksetting og etterlevelse av EØS-forpliktelser. Dette både setter rammer og åpner nye muligheter.

Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad, viser til at fagdebatten i forkant av veterinæravtalen bidro til en vesentlig bevisstgjøring og ansvarsvilje innad i husdyrnæringa. Dette har bl.a. gjennom KOORIMP ført til at det nesten ikke er importert storfe og svin til Norge. Når det gjelder småfe er situasjonen labil, og vi har en ukontrollert trafikk av kjæledyr inn og ut av Norge, noe som på sikt kan medføre en betydelig risiko.

Dette medlem viser til at det stort sett ikke har vært tollreduksjoner av betydning som har medført økt risiko for import av husdyrsjukdommer.

Når det gjelder zoonotiske sykdommer (fra dyr til mennesker), har vi sett en økning når det gjelder infeksjon med *Campylobacter*, *Salmonella* og *E. coli* hos mennesker i Norge. Sist i 2011 har Veterinærinstituttet pekt på en økning når det gjelder påviste salmonellabærere hos dyr i Norge. Innen matområdet øker risikoen med import av vegetabilier og urter, nå sist med import av *Shigella*-bakterier gjennom basilikumimport. Smittefare fra importert fisk er særlig stor fordi oppdrettsnæringa innfører smolt i store mengder fra andre land. På 1970-tallet kom fiskesjukdommen furunkulose til Norge ved import av smolt fra Skottland. Denne sjukdommen har en ikke klart å utrydde. Tvert imot har den spredt seg kraftig.

21.3 Landbruk

21.3.1 Hovedtrekk

EØS-avtalen omfatter ikke EUs felles landbrukspolitikk og fri flyt av landbruksvarer. Norge er ikke tilknyttet EUs felles landbrukspolitikk, og står selv fritt til å utforme nasjonal politikk på området. EØS-avtalen legger ingen direkte føringer på utforming av sentrale landbrukspolitiske virkemidler, slik som støtteordninger, markedsreguleringer og importvern. EØS-avtalens generelle bestemmelser om konkurranse og statsstøtte gjelder heller ikke på landbrukssektoren.

Den norske landbrukssektoren er imidlertid ikke upåvirket av EØS-avtalen. Først og fremst har avtalen stor betydning for landbrukssektoren gjennom reglene om mattrygghet og veterinære forhold, som beskrevet ovenfor, og som styrer hele matproduksjonsskjeden. Videre har norsk landbrukssektor blitt påvirket og nytt godt av den frie flyten av arbeidskraft i EØS-området som har bidratt til en omfattende arbeidsinnvandring, spesielt etter 2004. Også andre sider ved EØS-avtalen kan mer indirekte ha en viss betydning for landbruket, som for eksempel standarder for jordbruksmaskiner og annet redskap.

EØS-avtalen alminnelige regler for fri vareflyt gjelder ikke for handel med landbruksvarer. I avtalen legges det imidlertid opp til at partene på gjensidig basis inngår avtaler om å liberalisere handelen med landbruksvarer (artikkel 19) og bearbeidede landbruksvarer (protokoll 3). Disse bestemmelsene må ses som intensjonserklæringer snarere enn forpliktende regler, men fra EUs side har gjennom hele perioden 1994–2011 vært en klart uttrykt interesse i å anvende bestemmelsene til å åpne for økt frihandel. Norge har på sin side vært tilbakeholden. I hele perioden er det

inngått to avtaler innenfor rammen av artikkel 19 og to innenfor protokoll 3. Omfanget av avtalene er relativt beskjedent.

Til tross for at det ikke er frihandel, har det vært en omfattende utvikling i handelen med landbruksvarer og bearbeidede landbruksvarer mellom EU og Norge i perioden 1994–2011. Det er særlig importen av fra EU til Norge som har økt. Norsk landbruk og store deler av den landbruksbaserte matindustrien har primært defensive interesser og begrenset potensial for eksport til EU. For aktørene i landbruket er økt import fra EU-landene en utfordring. For norske forbrukere er det en fordel, som medfører større utvalg og lavere priser.

Norsk landbruk står overfor for flere utfordringer knyttet til handelen med landbruksvarer mellom Norge og EU. For det første er det et press fra eksportinteresser i EU (ikke minst fra Norges naboland) for at det norske markedet skal åpnes for ytterligere import. For det andre innebærer nærheten til EU-markedet, ikke minst etter at Finland og Sverige ble EU-medlemmer, at prisnivået i EU får konsekvenser for norsk matproduksjon og norsk dagligvarehandel. Konsekvensene kan komme til uttrykk gjennom økt grensehandel og/eller krav fra forbrukere og politiske partier om at det norske prisnivået må senkes. Videre vil den gradvise handelsliberaliseringen i WTO få betydning for utviklingen i import av landbruksvarer til Norge fra EU-landene. På mange måter er utviklingen i WTO viktigere for handelen med landbruksprodukter mellom EU og Norge enn EØS og andre avtaler.

21.3.2 Avtaler under EØS-avtalens artikkel 19

Landbruksvarer er i utgangspunktet ikke omfattet av EØS-avtalens regler om frihandel. I avtalenes artikkel 19 ble det imidlertid tatt inn en intensjonsbestemmelse om gradvis å øke samhandelen på dette området. I artikkel 19 første ledd heter det at partene «skal undersøke de vanskeligheter som måtte oppstå i handelen med landbruksvarer, og skal bestrebe seg på å finne egnede løsninger», og i annet ledd at de «skal fortsette sine bestrebelser med sikte på en gradvis liberalisering av handelen med landbruksvarer». Etter tredje ledd skal de løpende med to års mellomrom gjennomgå vilkårene for handel med sikte på å inngå avtaler om dette. De landbruksvarene det her dreier seg om er basisjordbruksvarer som melk, ost, kjøtt, vegetabiliske oljer, grønnsaker m.m.

Siden 1994 har EU og Norge kun forhandlet frem to avtaler under EØS artikkel 19 – den første



Figur 21.3 Handel med landbruksvarer

Ambassadør Oda Sletnes undertegner en avtale med EU om utvidet handel med landbruksprodukter etter EØS artikkel 19 i april 2011.

Foto: Ole Magnus Rapp / Aftenposten

fra 2002 og den andre fra 2010. Begge ganger var prosessene lange og tunge, og generelt preget av at EU har presset på mens Norge har holdt imot.

Den første prosessen startet i 1997 da Norge og Kommisjonen ble enige om en avtale om gjensidig økt markedsadgang under artikkel 19. Dette avtaleutkastet ble imidlertid avvist av EU-stater medlemsland, blant annet Sverige. Nye artikkel 19-forhandlinger ble ikke gjenopptatt før i 2002, men denne gangen ble avtalen mellom Norge og Kommisjonen godkjent.¹⁴

De mest sentrale elementene i avtalen fra 2002 knyttet seg til gjensidige tollfrie kvoter for kjøtt og ost av begrenset omfang. Avtalen innebar også gjensidig tollfrie importkvoter for grønnsaker, frukt, bær og grønne planter. EU oppnådde samtidig preferansetoll til det norske markedet på enkelte varer som ikke erstattet norsk produksjon.

¹⁴ St.prp. nr. 71 (2002–2003) *Om samtykke til inngåelse av avtale med det europeiske felleskap (EF) om utvidet handel med landbruksvarer etter EØS-avtalens artikkel 19.*

Artikkel 19-avtalen ble lagt frem for Stortingets til godkjenning i 2003 av Bondevik II-regjeringen.¹⁵ Et bredt flertall på Stortinget gikk inn for samtykke og understreket at «gjennomføringen av avtalen først og fremst er et nærings- og forbrukerspørsmål». Mindretallet (Sp og SV) mente at avtalen ville forsterke den allerede eksisterende ubalansen i landbruksvarehandelen mellom Norge og EU og at forhandlingsresultatet var i strid med ordlyden i EØS-avtalens artikkel 19 om at tollreduksjoner skal være gjensidig fordelaktige. Avtalen ble godkjent i juni 2003 med 72 mot 22 stemmer.

I 2006 satte EU og Norge i gang nye forhandlinger under artikkel 19. Denne gangen tok det fire år, før avtalen var klar i 2010. Også denne gangen var utvidet handel med ost en sentral del av forhandlingene. Her ble resultatet at den gjensidig tollfrie kvoten for ost ble utvidet fra 4500 tonn til 7200 tonn, som tilsvarer ca. ti prosent av norsk osteforbruk. Kvotene for import av kjøtt til Norge

¹⁵ Innst. S. nr. 286 (2002–2003).

ble også noe hevet, og det samme gjaldt enkelte innsatsvarer til næringsmiddelindustrien. Inn til EU fra Norge ble importperioden utvidet for kvoten på søtkirsebær, herunder moreller, og det ble åpnet for økte kvoter på bringebær, potetchips, diverse frø og korn, samt hunde- og kattermat. Videre ble partene enige om enkelte tollreduksjoner og gjensidig tollfrihet på en rekke produkter der tollene allerede var lav.

Avtalen fra 2010 ble fremforhandlet og presentert av Stoltenberg II-regjeringen, som inkluderer de to partiene som tradisjonelt hadde vært mest skeptisk til økt frihandel med EU på landbruksområdet. I proposisjonen til Stortinget høsten 2010 ble det understreket at selv om avtalen ville medføre en viss økning i konkurransen i det norske markedet så hadde man særlig lagt vekt på å gi innrømmelser for landbruksvarer der det allerede var import til ordinær toll, eller der matindustrien allerede hadde et importbehov. Regjeringen la dessuten til grunn at «importvernet er – og vil fortsatt komme til å være – en bærebjelke i norsk landbrukspolitik» og at «importvernet er en forutsetning for å kunne sikre avsetningen av norske landbruksvarer og oppnå fastsatte priser i jordbruksavtalen som grunnlag for en tilfredsstillende inntektsutvikling i jordbruket.»¹⁶ Avtalen tar hensyn til muligheten for en ny WTO-avtale ettersom enkelte av kvotene ble gjort midlertidige i påvente av et eventuelt forhandlingsresultat. Avtalen ble enstemmig godkjent av Stortinget i april 2011.¹⁷

21.3.3 Avtaler under EØS-avtalens protokoll 3

Protokoll 3 til EØS-avtalen regulerer handelen med bearbeidede landbruksprodukter mellom Norge og EU. I motsetning til ordinære landbruksvarer er de bearbeidede i utgangspunktet omfattet av EØS-avtalens regler om fri bevegelse av varer. Avtalepartene kan imidlertid anvende toll, eksportstøtte og prisnedskrivning for å utjevne prisforskjeller på basislandbruksvarer som inngår i ferdigvarer, for på den måten å utjevne konkurransevilkårene for produsentene.

I henhold til EØS-avtalens protokoll 3, artikkel 2, skal partene årlig foreta en gjennomgang av tollsatsene på de bearbeidede landbruksvarene som er omfattet av protokoll 3. Videre sier artikkel 6 under protokoll 3 at enhver part i EØS-avta-

len kan be om at fellesorganet EØS-komiteen må vurdere protokoll 3 på nytt, både med hensyn til vareomfang og tollsats. I motsetning til artikkel 19-avtalene som går bilateralt mellom EU og Norge, foregår forhandlingene under protokoll 3 innenfor EØS-avtalens prosedyrer.

De muligheter for utjevning av prisforskjeller som EØS-avtalen åpner for i protokoll 3 er i Norge brukt til å utforme den såkalte Råvarekompensasjonsordningen (RÅK). Formålet med RÅK er å kompensere for høyere prisnivå på jordbruksråvarer i Norge enn i utlandet ved å utjevne råvareprisene som inngår i industrielt bearbeidede jordbruksvarer. Ordningen skal legge til rette for at norsk matindustri kan produsere industrielt bearbeidede jordbruksvarer basert på norske jordbruksråvarer for omsetting både i Norge og i utlandet. Den norske RÅK-ordningen består av tre hovedelementer:

- Toll på import av bearbeidede landbruksvarer (RÅK-varer)
- Prisnedskrivning ved bruk av norske råvarer i innenlandsk produksjon av RÅK-varer
- Eksportstøtte ved bruk av norske råvarer i innenlandsk produksjon av RÅK-varer

Rent praktisk fungerer RÅK-ordningen slik at matindustrien kan søke om tilskudd i form av prisnedskrivning for en råvare som inngår i en ferdigvare, og/eller søke om tilskudd i form av eksportstøtte for å utjevne de konkurranseulempene råvareprisforskjeller mellom Norge og andre land utgjør på eksportmarkedene. RÅK-ordningen gjør at Norge kan opprettholde et importvern på jordbruksvarer og dermed beskytte norsk jordbruksproduksjon, samtidig som matindustrien får kompensert for at de ikke kan importere råvarer til verdensmarkedspris.

De første forhandlingene etter protokoll 3 startet i 1999 og endte med at Norge og EU ble enige om en avtale i september 2001. Denne avtalen utvidet vareomfanget sammenlignet med tidligere regler, blant annet ved å inkludere syltetøy, barne-mat og margarin.¹⁸ Avtalen medførte videre et generelt kutt i tollsatsene på 3 prosent inn til Norge og inn til EU. For enkelte produkter ble kuttene større. Regjeringen viste til at avtalen kunne medføre noe økt konkurranse på hjemmemarkedet for den norske næringsmiddelindustrien, og det ble samtidig vist til at det over flere år hadde vært en betydelig importøkning for bearbeidede landbruksvarer til Norge, mens eksporten var svakt fallende. Avtalen ble behandlet av

¹⁶ Prop. 62 S (2010–2011) *Samtykke til inngåelse av avtale med Den europeiske union (EU) om utvidet handel med landbruksvarer etter EØS-avtalens artikkel 19.*

¹⁷ Innst. 290 S (2010–2011).

¹⁸ St.prp. nr. 29 (2001–2002).

Stortinget i desember 2001, og godkjent med 76 mot 20 stemmer (fra Sv, Sp og Kystpartiet).¹⁹

Den første avtalen la opp til at nye forhandlinger, og disse førte i mars 2004 til en ny avtale.²⁰ Denne innebar blant annet at industribeskyttelsen for de fleste varer ble fjernet for både EU og Norge, at det ble etablert en tollkvoteordning for mineralvann. Avtalen trådte i kraft i november 2004 og inngikk som vedlegg til den eksisterende protokoll 3-avtalen.

Gjennom hele perioden 1994–2011 har det vært en spenning mellom EU og Norge hva gjelder utvikling av handel innenfor rammene av artikkel 19 og protokoll 3. Mens EU har ønsket økt frihandel, har Norge holdt igjen. På EU-siden har ikke minst Sverige ivret på for at Kommisjonen skal være tøffere med Norge i landbruksforhandlingene, hvilket har sammenheng med Sveriges eksportinteresser på det norske markedet.

Da Rådet i EU, bestående av utenriksministrene fra de 27 medlemsstatene, i desember 2010 avga en generell formell uttalelse om forholdet til EFTA-statene, ble det i den delen som gjaldt Norge uttrykt stor tilfredshet med det gode forholdet som EU har til Norge. Videre ble det fremhevet en rekke områder der samarbeidet var særlig godt. Det eneste negative som står om forholdet mellom EU og Norge i hele dokumentet er punkt 31 som gjelder handelen med landbruksvarer:

«31. The Council welcomes the initialling of an Agreement on further liberalisation of trade in agricultural products under Artikkel 19 of the EEA Agreement and looks forward to the continuation of common work under this Article in two years time. Concerning processed agricultural products (Protocol 3 to the EEA Agreement), the Council reiterates its regret for the long overdue progress on liberalising trade in these products and urges Norway to actively engage without delay in a proper and constructive negotiation process with regard to the joint revision of Protocol 3.»

21.3.4 Utviklingen i norsk landbruk og forholdet til EU

Utviklingen i norsk landbruk har i hovedsak skjedd uavhengig av forholdet til EU. Det er ikke dermed sagt at utviklingen i Norge har skjedd upåvirket av utviklingen i EU. Både EØS-avtalen, bilaterale avtaler mellom EU og Norge som berø-

rer handelen med landbruksvarer, og nærheten til EU-markedet, er faktorer som påvirker norsk landbruk og landbruksbasert matindustri. Vi skal i det følgende kort skissere utviklingen i norsk landbrukssektor og hvilken direkte og indirekte betydning forholdet til EU har hatt.

Eksport og import

WTO-avtalen, EØS-avtalen, Norges andre avtaler med EU, og EFTAs frihandelsavtaler utgjør til sammen de sentrale rammebetingelsene for Norges handel med landbruksvarer. EØS-avtalens artikkel 19 og protokoll 3 er som vist spesielt interessante i forbindelse med handelen med landbruksvarer mellom Norge og EU.

Det har vært en gradvis og betydelig økning av importen av jordbruksvarer fra EU under perioden med EØS-avtalen. Fra 1990 til 2010 har importen fra EU27 femdoblet seg. Veksten i norsk eksport til EU27 har den samme perioden vært moderat, om man ser bort i fra økningen som en følge av at Sverige, Finland og Østerrike ble EU-medlemmer i 1995. Eksportmengden er i dag mer en tre ganger så stor som importmengden. Bildet varierer en del mellom ulike produktgrupper. Det har for eksempel vært relativt liten økning i import av frukt fra EU, mens det har vært en sterk økning i importen av grønnsaker. Den totale importmengden av kjøtt og meieriprodukter har økt betydelig, men er fortsatt samlet sett liten.

Importen av RÅK-varer følger et tilsvarende mønster som den totale importen av jordbruksvarer. Siden 1990 har det vært en seksdobling i importen fra EU. Omfanget av eksporten av RÅK-varer er tilnærmet uforandret i perioden. Målt i antall kg var importen i 2010 omkring tolv ganger så høy som eksporten. Deler av matindustrien har derfor opplevd en reell økt eksponering for konkurrenter i EU siden begynnelsen av 1990-tallet.

Det er forskjell på den landbruksbaserte matindustrien som foredler kjøtt, melk, egg, korn og poteter, og den delen av matindustrien som produserer industrielt bearbejdede produkter (RÅK-produkter). Den første er i stor grad tollbeskyttet og har et tett samspill med det norske landbruket. Den andre er tollbeskyttet for de jordbruksvarene som inngår i RÅK-produktene. Deler av RÅK-industrien baserer seg i liten grad på norske jordbruksvarer, og er dermed i liten grad avhengig av landbruket. Samspillet med det norske landbruket vil derfor variere stort avhengig av produktsegment. Dette innebærer at også liberaliseringen av handelen med EU vil slå svært ulikt ut i ulike deler av matindustrien.

¹⁹ Innst. S. nr. 54 (2001–2002).

²⁰ St.prp. nr. 1 (2004–2005).



Figur 21.4 Egg og EØS

Etter nye krav fra EU skal norske høns ikke lenger leve i små bur. Egg fra frittgående høns vil variere i størrelse, farge og konsistens. Her tester landbruksminister Lars Peder Brekk (t.v.) og EU-kommissær John Dalli egg med doble plommer hos gårdbrukerparet Tonje Rygh og Bjørn Arne Skoglund i Vesterålen sommeren 2011. Foto: Ole Magnus Rapp / Aftenposten

Syssetting, inntekter og overføringer

Norsk landbruk og deler av den norske landbruksbaserte matindustrien har vært og er relativt sterkt skjermet fra utenlandsk konkurranse, sammenlignet med EU-statene der det internt er fri handel med mat og landbruksvarer. Norge har lenge ført en landbrukspolitikk med høye overføringer, sterkt importvern og klare målsettinger knyttet til produksjon og inntekt, og ivaretagelse av flere ikke-økonomiske hensyn, som spredt bosetting, miljø og bevaring av kulturlandskap. Norge har også hatt en målsetting om å bevare en norsk matindustri som i størst mulig grad baserer sin produksjon på norske råvarer.

Under perioden med EØS-avtalen har det vært relativt store endringer i det norske landbruket og den landbruksbaserte matindustrien.

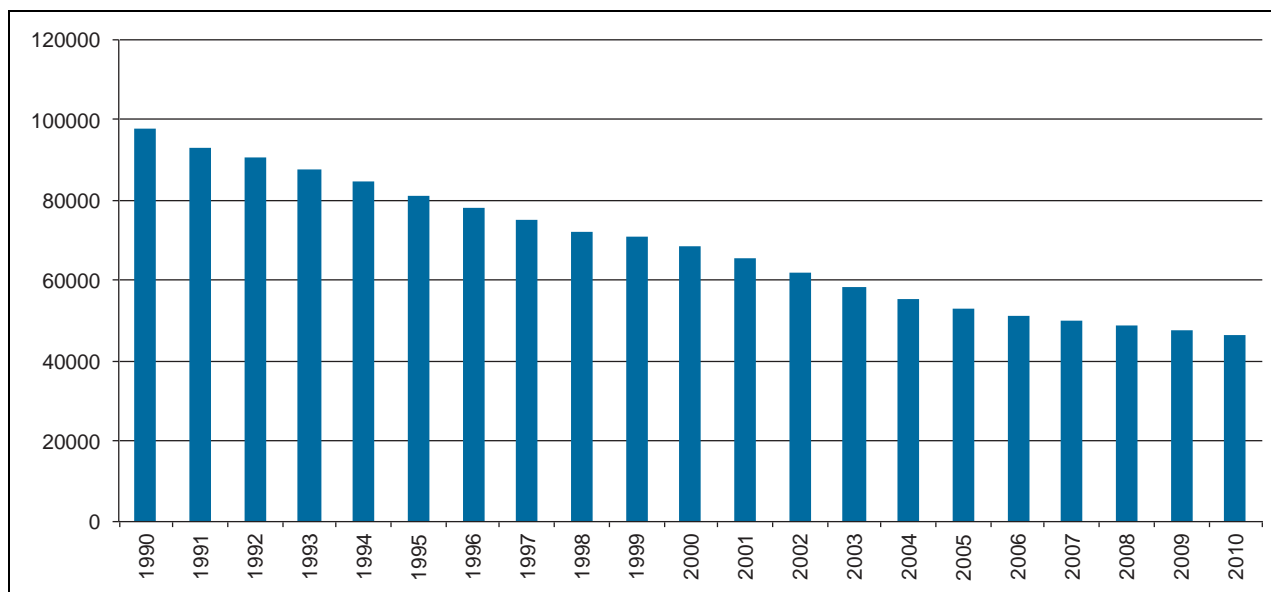
Det har vært en jevn nedgang i antall gårdsbruk i Norge i perioden. Nedgangen har tilsynelatende vært uavhengig av endringer i internasjonale rammebetingelser. Antall gårdsbruk er redusert fra 96 300 i 1990 til 46 650 i 2010. Det har vært en tilsvarende utvikling når det gjelder antall års-

verk som er redusert fra 98 700 i 1990 til 56 400 i 2010. Til tross for at norsk landbrukspolitikk har vært utformet relativt skjermet fra internasjonal påvirkning, har dermed utviklingen når det gjelder sysselsetting gått jevnt nedover.

Ved å stå utenfor EU har Norge stått relativt fritt til å opprettholde et høyt støttenivå. I henhold til OECDs beregninger har Norge sammenlignet med andre land vært helt i toppen når det gjelder størrelsen på støtten til jordbruket.²¹ Overføringene til jordbruket over jordbruksavtalen har også vært relativt stabil i perioden 1992–2008 og samlet ligget på omkring 12 milliarder kroner årlig. Dertil kommer andre støtteordninger og verdien av importvernet. Per 2011 er både inntektsnivå og støttenivå i norske jordbruk fortsatt i liten grad direkte påvirket av Norges forpliktelser overfor EU.

Matindustrien sysselsetter ca. 18 prosent av alle industriarbeidere.²² Fra 1993 til 2009 gikk sys-

²¹ Knutsen, H. (2009) *Utsyn over norsk landbruk. Tilstand og utviklingstrekk 2009*, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.



Figur 21.5 Utvikling i antall gårdsbruk i Norge 1990–2010

Kilde: Statistisk Sentralbyrå.

selsettingen i matindustrien ned med ca. 4 prosent, mens den i industrien totalt gikk ned ca. 2 prosent. Tilsvarende mønster gjelder utviklingen i antall bedrifter. Sammenligner man Norge med utviklingen i Danmark, Sverige, og Finland, viser det seg at den norske matindustrien ikke har opplevd noen dramatisk nedgang i antall sysselsatte. Norsk matindustri er i stor grad rettet mot hjemmemarkedet. Hjemmemarkedsandelen i norsk matindustri, ekskludert bearbeidet fisk og fiskevarer, gikk ned fra ca. 90 prosent i 1995 til ca. 85 prosent i 2009. Kjøtt- og meierisektoren har en hjemmemarkedsandel på ca. 97 prosent.

Grensehandel og prisnivå

Grensehandelen har i lang tid blitt diskutert i forbindelse med Norges forhold til EU. Diskusjonen har særlig knyttet seg til hvordan høye norske priser på tobakk og alkohol, og på enkelte norske matvarer som kjøtt, har bidratt til handelslekkasjer til nabolandene. Da Sverige ble medlem av EU i 1995, ble utviklingen i grensehandelen i enda større grad aktualisert, ettersom det ble antatt at prisnivået spesielt på enkelte matvarer i Sverige, ville bli ytterligere redusert. I debatten om norsk og svensk medlemskap i EU i 1994 ble det brukt formuleringer som at grensen mot Sverige ville

representere en eneste stor «handedisk» hvis Sverige ble EU-medlem og Norge ble stående utenfor.

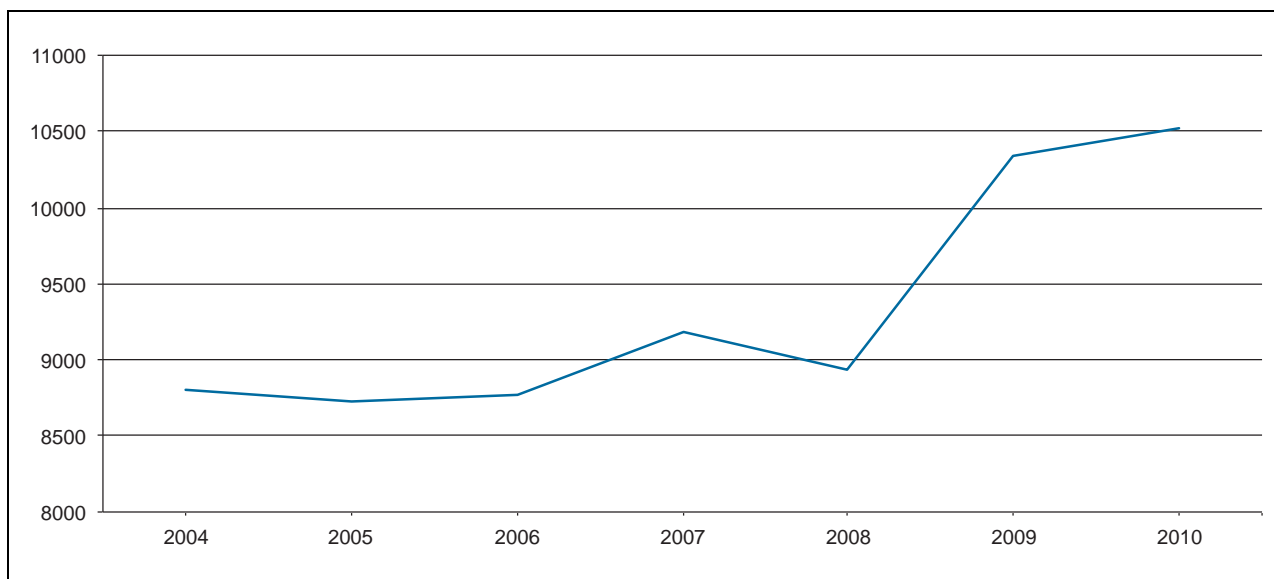
Som det fremgår av figur 21.5 har omfanget av grensehandelen i perioden 2004–2010 vært i en størrelsesorden på 9–10 milliarder kroner. Etter 2008 har det skjedd en klar vekst i grensehandelen, men dette kan også ses i sammenheng med gunstig kronekurs som har gjort spesielt svenske priser lavere sammenlignet med norske priser. Fra 2008 til 2009 steg grensehandelen med nærmere 1 milliard kroner.

Omfanget av grensehandelen for 2004–2010 ligger på mellom 8,8 og godt over 10 milliarder kroner. I all hovedsak blir det handlet tobakk, kjøtt og alkohol. Andre beregninger har vist at nordmenn kjøpte jordbruksvarer og mat (ekskludert alkohol og tobakk) i Sverige for omkring 2,9 milliarder kroner fra juli 2005 til juni 2006. Undersøkelsene gir en indikasjon på betydningen av grensehandelen ettersom den offisielle landbruksimporten fra Sverige til Norge i 2006 hadde en verdi på knappe 2,4 milliarder kroner.²³

Til tross for økt import har Norge opprettholdt et høyt prisnivå på matvarer sammenlignet med resten av Europa i perioden med EØS-avtalen. En studie av 37 europeiske land foretatt av Eurostat viser at Norge relativt sett har det høyeste prisni-

²² Se Nordlund, A. (red.) *Mat og industri 2010, Status og utviklingstrekk i norsk matindustri*, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, 2010.

²³ Se Tufte, T. (2007) *Samhandel med landbruksvarer i lys av EØS. Ei gjensidig balansert utvikling?* Landbrukets utredningskontor.



Figur 21.6 Utvikling i norsk grensehandel 2004–2010 (millioner kroner, nominelt beløp)

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

vået på mat og ikke-alkoholholdige drikkevarer. Norge har det klart høyeste prisnivået på melk, ost og egg, og er kun slått av Danmark når det gjelder brød og kornprodukter, og Sveits når det gjelder kjøtt.

Prisnivået i Sverige ligger i nærheten av EUs gjennomsnitt (bortsett fra på alkohol og tobakk), mens Finland generelt ligger et stykke over EU-gjennomsnittet på mat og ikke-alkoholholdige drikker. Finland er samtidig nærmere gjennomsnittet på tobakk og godt over på alkohol. Sveits ligger som Norge generelt langt over gjennomsnittet i prisnivå på mat og ikke-alkoholholdige drikker, men har relativt sett klart lavere prisnivå enn Norge på melk, ost og egg, og på alkohol og tobakk.

Det er ved siden av importvernet flere forhold som påvirker prisnivået på varer, som lønninger, generelt kostnadsnivå, avgifter, konkurranse i produsent- og detaljistleddet m.m., og det er vanskelig å anslå hvor stor selvstendig betydning EU-medlemskap har for prisnivået i medlemslandene. For eksempel har Island et prisnivå som ligger rundt gjennomsnittet i EU, mens Norge altså skiller seg ut som det landet som har klart høyest prisnivå i Eurostats undersøkelse. EU-medlemmet og «landbrukslandet» Danmark har på sin side et prisnivå som ligger nokså høyt over gjennomsnittet i EU.

Prisnivået på landbruksvarer har også betydning for den norske matindustrien, og det hevdes ofte at høye norske råvarepriser bidrar til å gjøre norsk matindustri lite konkurransedyktig. Natur-

lig nok er det for produkter der råvarekostnaden utgjør en stor andel av kostnadsbildet, at konkurransekraften påvirkes mest av endringer i råvarepriser. Når det gjelder råvarer som i stor grad benyttes av norsk matindustri ligger prisnivået på disse betydelig høyere enn det EU-produsenter står overfor. Hvordan dette slår ut for den enkelte bedrift, vil imidlertid variere avhengig av produkt og produktportefølje. Generelt er råvarekostnadene i Norge betydelig høyere enn EU for alle viktige råvarer.²⁴ Hvis disse forskjellene øker ytterligere, vil norsk RÅK-industri ha enda større behov for prisnedskrivning dersom siktemålet er å utjevne forskjellene i råvarepriser. Prisutviklingen i EU kan på denne måten indirekte påvirke situasjonen i den norske mat- og landbrukssektoren.

Arbeidsinnvandring

Det er også andre utviklingstrekk i EU som indirekte har påvirket utviklingen i norsk landbruk, ikke minst prinsippet om et fritt arbeidsmarked innenfor EØS-området. Det har etter hvert blitt en betydelig arbeidsinnvandring til norsk landbruk. Etter EØS-utvidelsen i 2004 arbeidsinnvandringen fra Øst- og Sentral-Europa vært særlig sterk. Dette gjelder ikke bare jordbruket, men også andre primærnæringer, som skogbruk og fiske.

²⁴ Nordlund, A. (red) (2010) *Mat og industri 2010, Status og utviklingstrekk i norsk matindustri*, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.

Norsk landbruk har lenge hatt behov for arbeidskraft fra utlandet, først og fremst innenfor frukt- og grøntsektoren. I senere år har utenlandsk arbeidskraft i økende grad også blitt benyttet i annen produksjon – blant annet i melkeproduksjonen ser vi en klar økning i senere år. Halvparten av alle gårdsbruk innenfor grønnsaker, frukt, bær, poteter og blomster benytter i dag arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa. En av tre gårdsbruk innenfor egg og fjørkreproduksjon benytter arbeidsinnvandrere, og en av fire gårdsbruk innenfor melkeproduksjonen benytter arbeidsinnvandrere. Noen har bare én arbeidsinnvandrer, men i en ny undersøkelse fra 2011 oppgir

hvert tredje gårdsbruk at de har hatt tre eller flere arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa i arbeid i løpet av de siste 12 månedene.²⁵

Tall fra Norsk senter for bygdeforskning viser at det i 2003 var omkring 9 000 arbeidsinnvandrere i det norske landbruket, og tallet i 2007 var steget til 17 000. Etter 2007 har veksten flatet ut og antallet arbeidsinnvandrere stabilisert seg. Tall fra Fafo viste at det i november 2010 var omkring 17 000 arbeidstakere fra EU-landene i Øst-Europa i

²⁵ Se Eldring, L., Ødegaard, A.M., Andersen, R., Bråten, M., Nergaard, K. og Stokke, T. (2011) *Evaluering av tiltak mot sosial dumping*, FAFO-rapport.

Tabell 21.1 Sammenlikning av prisnivå i Europa i 2009 (EU 27 =100)

	Mat og ikke-alkoholholdige drikker	Brød og cerealer	Kjøtt	Melk, ost og egg	Alkoholholdige drikker	Tobakk
EU 27	100	100	100	100	100	100
Makedonia	52	48	51	60	69	30
Serbia	70	61	66	81	90	30
Albania	72	62	64	90	92	33
Tyrkia	77	68	71	100	161	52
Ungarn	79	71	72	89	84	51
Storbritannia	97	84	102	95	117	166
Spania	97	111	86	105	84	73
Nederland	98	99	115	93	99	51
Hellas	101	117	95	132	105	72
Sverige	104	114	107	90	138	130
Island	104	129	99	91	168	115
Italia	108	103	112	124	113	104
Frankrike	110	113	122	104	95	133
Tyskland	111	110	126	92	91	119
Belgia	115	116	121	122	101	108
Østerrike	116	126	128	100	95	97
Finland	120	128	120	111	170	110
Irland	129	132	121	137	167	217
Danmark	139	146	131	115	135	117
Sveits	141	138	197	121	113	104
Norge	154	145	162	169	234	219

Tabellen bygger på en studie av priser på mat, drikke og tobakk i 37 land i Europa som er presentert i en rapport fra Eurostat. Studien dekker omkring 500 sammenliknbare produkter. De sammenlignende prisnivåene er uttrykt i form av såkalte prisnivåindeks utregnet på grunnlag av pris, kjøpekraft og valutakurs i forhold til Euro. Detaljert beskrivelse av metoden som er brukt for utregning av PLI finnes på hjemmesiden til Eurostat.

Kilde: Eurostat.

Boks 21.3 Traktorregler i EU/EØS-retten

- Passasjer seter for traktorer
- Montering av lys- og lyssignalinnretninger på jordbruks- og skogbrukstraktorer
- Statisk testing av verneramme for jord- og skogbrukstraktorer
- Typegodkjenning av jord- og skogbrukstraktorer: endringsbestemmelser
- Komponenter og karakteristika for jord- og skogbrukstraktorer
- Deler og utstyr på jordbruks- og skogbrukstraktorer
- Verneramme på jord- og skogbrukstraktorer
- Lys og lyssignaler på landbruks- og skogbrukstraktorer
- Slepeanordning og revers for jordbruks- og skogbrukstraktorer
- Støy for fører på jordbruks- og skogbrukstraktorer

norsk landbruk. I 2009 var det totalt 58 000 årsverk i norsk landbruk. Ifølge Norsk senter for bygdeforskning utgjorde arbeidsinnvandrerne samme år omkring 8 prosent av arbeidsinnsatsen, mens andelen i 2003 var omkring 4 prosent.²⁶

I 2009 benyttet omkring 8000 gårdsbruk utenlandsk arbeidskraft. Hovedbegrunnelsen for bruk av arbeidskraft er mangel på norsk arbeidskraft. En viss andel oppgir økt fleksibilitet og reduserte lønnskostnader som viktigste grunn til å bruke arbeidskraft fra Øst-Europa. De norske bøndene mener den utenlandske arbeidskraften er godt kvalifisert, og en synkende andel av norske bønder synes det er akseptabelt at arbeidsinnvandrere har lavere lønn enn innleid norsk arbeidskraft. En lavere andel av bøndene var også skeptisk til økt arbeidsinnvandring i 2010 enn i 2004.

Halvparten av arbeidsinnvandrerne er sesong- eller midlertidig ansatte, men mange er også engasjert som avløsere eller fast ansatte. Den gjennomsnittlige lengden på arbeidsoppholdene har økt fra nær 2 måneder i 2003 til nær 3 måneder i 2009.

Arbeidsinnvandringen til norsk landbruk under EØS-avtalen har trolig bidratt til å øke produksjonsomfanget og sikre lønnsomheten på mange gårdsbruk, og kan på den måten ha bidratt til å begrense hastigheten i nedleggelsen av gårdsbruk.

Tekniske krav og standarder

Selv om Norge ikke deltar i EUs felles landbrukspolitikk, er det likevel mange sider ved norsk landbruksnæring som på forskjellige måter direkte eller indirekte påvirkes av utviklingen i EU-retten. Et område der dette er særlig synlig,

gjelder tekniske og andre krav til landbruksmaskiner og lignende. Dette regnes ikke under landbrukspolitikken, men under de vanlige reglene om harmonisering av varestandarder, som Norge under EØS-avtalen har overtatt fullt ut. Som eksempel kan trekkes frem de omfattende kravene som EU/EØS-retten setter til traktorer. Her er det en rekke direktiver, som Norge har overtatt, og som blant annet fastsetter standarder som vist i boks 21.3.

21.3.5 Avsluttende merknader

Utvalget viser til at ønsket om å skjerme norsk landbrukssektor går som en lang linje i norsk europapolitikk tilbake til Norges første møte med europeisk integrasjon på 1950-tallet, da man ønsket handel med industrivarer, men ikke landbruksprodukter, gjennom betydningen av landbruket for debattene om medlemskap i 1972 og 1994, og frem til EØS-avtalen, som omfatter nesten hele EUs indre marked, mens frihandel med landbruksprodukter ble holdt utenfor. Grunnen til at man ønsker å holde landbruk utenfor er primært at norsk landbruk på grunn av geografi og klima ikke er konkurransedyktig med landbruket i de fleste andre europeiske land, og har behov for særskilt skjerming og støtteordninger.

Utvalget viser videre til at det på landbruksområdet er stor import til Norge fra EU og liten eksport den andre veien. Norske landbruksinteresser overfor EU er følgelig i hovedsak av defensiv karakter, og knyttet til å beskytte næringen, begrense importen og opprettholde et høyt støttenivå for å sikre fortsatt landbruk i Norge.

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot vil påpeke at unntaket i EØS-avtalen for landbrukssektoren har vært til fordel for norske produsent-

²⁶ Vik, J. og Kroken, A. (2010) *Arbeidsinnvandring til landbruket 2004 til 2010*, Norsk senter for bygdeforskning, notat 9.

interesser snarere enn for forbrukerne. Skjermin- gen mot konkurranse og strukturendring er i til- legg dyrt sett fra et samfunnsøkonomisk perspek- tiv. Samtidig ville en omlegging av landbrukspoli- tikken for å redusere prisnivået kunne gjøre det vanskeligere å oppnå andre sentrale norske mål- setninger, som spredd bosetning, levende bygder og småskalaproduksjon.

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bockman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjørnsen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aare- brot viser til at selv om Norge ikke er del av EUs felles landbrukspolitikk, påvirkes likevel land- brukssektoren i ganske betydelig grad av forholdet til EU. Det skjer først og fremst gjennom reglene om mattrygghet og veterinære forhold, som ble tatt inn i EØS i 1998, og som etter hvert har vokst til å bli en meget omfattende og viktig del av avtalen, som i detalj regulerer produksjo- nen i hele landbruket. Reglene har blant annet bidratt til økt mattrygghet og styrket dyrevern. Videre foregår det innenfor rammene av EØS artikkel 19 og protokoll 3 løpende prosesser for å inngå nye avtaler om gradvis liberalisering av han- delen, som har kommet et stykke, selv om man fra EUs side er misfornøyd med fremdriften.

Utvalgets flertall vil påpeke at EØS-avtalens generelle regler om de fire friheter har vist seg å ha betydning på landbrukssektoren. Det gjelder særlig reglene om fri bevegelighet av arbeids- kraft, som spesielt etter 2004 har gjort det mulig å møte etterspørselen etter arbeidskraft på en måte som har bidratt til å holde kostnadsnivået nede, med positive virkninger for norsk landbrukssek- tor hva gjelder kapasitet og konkurransevne. Landbruket er blant de sektorer i Norge som synes å ha hatt størst fordeler av arbeidsinnvan- dringen.

Utvalgets flertall viser til at handel med land- bruksprodukter i dag fremstår som ett av de meget få områdene der samarbeidet mellom EU og Norge er noe anspent, og viser til at dette var det eneste Rådet hadde å utsette på forholdet til Norge i sine rådskonklusjoner fra desember 2010. Så langt synes dette imidlertid ikke å ha påvirket det generelt gode forholdet mellom EU og Norge.

Utvalgets mindretall, medlemmene Dag Seier- stad og Stubholt, viser til at selv om landbrukspoli- tikken i utgangspunktet er utenfor EØS, påvirker avtalen slik den er praktisert handlefriheten i utformingen av norsk landbrukspolitikk – langt utover det som ble forutsatt da avtalen ble inngått. Dette gjelder bl.a. eiendomspolitikken i landbru- ket, jf ot.prp. nr. 44 (2008–2009) der det heter at «i ettertid har Norge i forbindelse med etterføl-

gende rettssaker i EF-domstolen, lagt til grunn at avgjørelser innenfor saksfeltet vil kunne innvirke på norske forhold.» Handelen med landbruksva- rer mellom EU og Norge reguleres av artikkel 19 (om landbruksråvarer) og protokoll 3 (om bear- beidede varer) i EØS-avtalen der Norge har for- pliktet seg til gradvis å liberalisere handelen med EU «på gjensidig fordelaktig basis» for avtalepar- tene. Importen av jordbruksvarer fra EU øker sta- dig. Samtidig står Norges eksport til EU på stedet hvil. Importen av landbruksvarer fra EU er nå 7 ganger større enn eksporten til EU fra Norge. Den nye artikkel 19-avtalen som ble godkjent av Stortinget våren 2011 vil forsterke denne utviklin- gen.

Medlemmet Dag Seierstad mener at den man- glende balansen mellom EU og Norge når det gjelder handelen med matvarer avspeiler den grunnleggende politiske ubalansen mellom EU og Norge. Denne ubalansen kan bare rettes opp ved at norske regjeringer gjør det klart at det finnes realistiske alternativer til innholdet og omfanget ved dagens EØS-avtale. Da først vil norske myn- digheter ha en reell forhandlingsposisjon i forhold til EU.

21.4 Fisk

21.4.1 Hovedtrekk

Fiskeri og havbruk er et felt der Norge virkelig kan sies å være utenfor og innenfor EU på en gang. På den ene siden er Norge ikke med på EUs felles fiskeripolitikk (CFP), og har derfor selv ansvaret for egen fiskeriforvaltning. Norge har heller ikke fri markedsadgang for fisk og fiskepro- dukter til EU-markedet; i stedet gjelder det kvoter og toll.

På den annen side er det mange elementer ved norsk fiskerisektor som er omfattet og regulert av EØS-avtalen. Først og fremst har Norge under EØS-avtalen fra og med 1998 overtatt hele EUs mat- og veterinærregelverk, som i detalj regulerer sentrale forhold i fiskeri- og havbruksnæringen, som vist ovenfor. Dernest er det flere av EØS-avta- lens generelle regler som direkte eller indirekte får betydning for viktige deler av norsk fiskerisek- tor.

Ved siden av EØS er det også en rekke andre avtaler mellom Norge og EU på fiskerisektoren. Noen av dem går tilbake til 1970-tallet, mens andre er av nyere dato. Noen er klassiske bilate- rale handelsavtaler og avtaler om forvaltning av felles fiskebestander. Andre har mer karakter av tilknytningsavtaler, og innebærer at Norge på

selvstendig grunnlag har valgt å overta EU-regler, som blant annet forordningen om bekjempelse av ulovlig fiske.

Hvor langt de forskjellige avtalene med EU faktisk gjelder og ikke gjelder på norsk fiskerisektor, er et komplekst og uoversiktlig spørsmål. Her er det en gråsoner, hvor det ikke sjelden oppstår uenighet, og hvor svarene varierer med hvem man spør. Et så grunnleggende spørsmål som om EØS-avtalen i utgangspunktet omfatter fiske- og havbruk, vil kunne gi to diametralt motsatte svar. Noen vil si at fisk i utgangspunktet er omfattet av EØS-avtalen, men med en del unntak, som nærmere presisert i protokoll 9. Andre vil si at fisk i utgangspunktet faller utenfor EØS-avtalen, men at den likevel får betydning på en del områder gjennom protokoll 9 og i noen grad de generelle reglene.

Det riktige svaret er at noe er omfattet, noe ikke, og noe er omstridt. For eksempel er eierskap til fiskeflåten unntatt fra EØS-reglene om fri flyt av kapital, mens eierskap til fiskemottak, foredling og oppdrettsanlegg er omfattet. Et annet eksempel er at EØS har regler om at statsstøtte ikke skal tillates i fiskerisektoren, men samtidig er ikke ESA gitt kompetanse til å kontrollere dette slik som på andre sektorer. Bare det å gi en oversikt over hvilke avtaler og forpliktelser som gjelder mellom Norge og EU på fiskerisektoren, er følgelig i seg selv en betydelig utfordring.²⁷

Like viktig som rammen for de juridiske avtalene er de sterke reelle tilknytningspunkter mellom EU og Norge på fiskerisektoren. I utgangspunktet er forholdet preget av at Norge har store fiskeriresurser og er svært eksportavhengig, mens EU mangler ressurser og er svært importavhengig. Dette gjør at partene har ulike interesser, men det skaper også det fellesskap som gjelder når kjøper og selger er avhengige av hverandre. EU er Norges desidert viktigste eksportmarked for fisk og fiskeprodukter. Det er grunn til å tro at økt etterspørsel etter fersk fisk vil opprettholde betydningen av EU som et geografisk nært marked. Å sikre best mulig adgang til det europeiske markedet er derfor svært viktig for Norge. Handelen med fisk og fiskeprodukter reguleres i hovedsak gjennom en protokoll til EØS-avtalen.

Videre forvalter EU og Norge nesten alle fiskebestandene i Nordsjøen i fellesskap, og det er etter hvert utviklet et omfattende fiskerisamar-

beid med sikte på en bærekraftig ressursutnyttelse i dette området.

Adgang til norske fiskeressurser og fiskerisektorens rammevilkår har tradisjonelt vært et omstridt og brennbart tema i norsk europadebatt. Gjennom perioden fra 1992 til 2011 er diskusjonene blitt roligere og temaet mindre konfliktfylt. Det eksisterer fortsatt spenninger, særlig knyttet til ressursadgangen, men de er færre og mildere enn tidligere. Det er mange grunner til dette.

Norsk fiskeri- og havbrukssektor har gjennomgått forandringer på mange plan i perioden 1992–2011. Sett under ett har det vært en positiv økonomisk utvikling for aktørene. Villfiskbestandene har vært gode, flåtens lønnsomhet er blitt styrket, og havbruksnæringen har hatt en formidabel vekst. Avstanden mellom fiskeripolitikken i Norge og EU har gjennom perioden også blitt mindre, særlig når det gjelder ressursforvaltning. Samtidig har det vokst frem nye spenninger og utfordringer.

En viktig sontring er mellom tradisjonelt fiskeri (villfangst) og havbruk (oppdrett), selv om mange selskaper driver begge deler. I 1992 var fortsatt villfangst den dominerende næringen, mens havbruksnæringen spilte en underordnet rolle. I løpet av de siste tjue årene har det imidlertid skjedd et rollebytte. Havbruksnæringen, som på begynnelsen av 1990 produserte omkring 150 000 tonn, passerte i 2010 en million tonn. Eksporten av oppdrettslaks bare til EU har økt fra 62 600 tonn i 1992 til 461 500 tonn i 2010.

Havbruksnæringen har således blitt større enn villfangst og er i dag dominerende økonomisk. Dette representerer en fundamental endring i norsk fiskerisektor. De to næringene reguleres til dels ulikt i avtalene med EU, og de representerer i noen grad ulike norske interesser overfor EU. For villfangst er det av stor betydning at Norge selv fortsatt fører sin egen fiskeripolitikk og forvaltning, med råderett over egne ressurser. For fiskeflåten er det unntak i EØS-avtalen som gjør at Norge kan begrense adgangen til utenlandsk eierskap. Videre er det en rekke bilaterale fiskeritavtaler mellom Norge og EU.

Vilkårene for oppdrettsnæringen er annerledes. Næringen fremstår i dag langt på vei som en moden industri, som fortsatt har store vekstpotensialer. Her er det ingen unntak fra EØS-avtalen hva gjelder eierskapsregler, og heller ikke bilaterale avtaler på samme måte. For oppdrettsnæringen har det mindre betydning at Norge står utenfor EUs felles fiskeripolitikk, samtidig som spørsmålet om markedsadgang er desto viktigere.

²⁷ For en mer utførlig oversikt, se Foss, T. (2011) *Analyse av Norges avtaler og samarbeid med EU på fiskeriområdet*, Europautredningen, rapport nr. 4.

En annen grunnleggende sontring på fiskerisektoren er tredelingen mellom fangst (oppdrett eller villfangst), tilvirkning og eksport (handel). Mottak og tilvirkning foregår i fiskeforedlingsindustrien. Dette er en industri som i prinsippet faller innenfor EØS-avtalen, og som påvirkes av den på flere måter. Samtidig er det ikke frihandel mellom Norge og EU for bearbejdet fiskeprodukter. Tvert imot er tollene her gjerne høyere enn for råvarer, og det påvirker markedsvilkårene for den norske fiskeforedlingsindustrien.

På eksportsiden har Norge interesse av så god markedsadgang til EU som mulig. Her har EØS-avtalen generelt bidratt til bedre vilkår enn man hadde før 1992, men Norge har ikke oppnådd målet om full frihandel. For markedsadgangen er det derfor mindre gunstig å stå utenfor EU. Dette gjelder både for villfisk og oppdrettsfisk, siden norske tollpreferanser med EU ikke skiller prinsipielt mellom disse, men varierer avhengig av fiskeslag og bearbejdingsgrad.

21.4.2 Oversikt over avtaleverket

EØS-avtalen omfatter ikke EUs felles fiskeripolitikk (CFP). Det innebærer at EUs felles ressursforvaltning, strukturpolitikk og markedsordning på fiskeri- og havbruksområdet faller utenfor EØS-avtalens virkeområde. EØS-avtalens generelle prinsipper gjelder imidlertid i stor grad også for fiskeri og havbrukssektoren. Handelen med fisk mellom Norge og EU reguleres i all hovedsak av EØS-avtalens protokoll 9. I tillegg har Norge en lang rekke avtaler med EU når det gjelder fiskerisamarbeid, ressursforvaltning, handel og markedsadgang.

Avtaler om fiskeri – forvaltning, kvoter, kontroll m.m.

Fiskerisamarbeidet mellom Norge og EU er basert på en bilateral fiskeritavtale fra 1980 med senere brevveksling av 1992. I tillegg har Norge en avtale fra 1966 med Sverige og Danmark om fisket i Skagerrak og Kattegat (Skagerrakavtalen) og nabolandsavtalen fra 1976 med senere brevveksling av 1996 om svensk fiske i Norges økonomiske sone (NØS) sør for 62°N.

På grunnlag av den bilaterale rammeavtalen fra 1980 har Norge og EU inngått årlige kvoteavtaler om Norges og EUs fiske på fellesbestandene i Nordsjøen, norsk fiske vest av De britiske øyer og ved Grønland, samt EUs fiske i NØS i Barentshavet.

Norge og EU har i løpet av de siste tyve årene hatt et nært samarbeid om ressursforvaltning.

Dette samarbeidet er gradvis blitt utvidet til nye områder. Norge og EU har inngått en rekke særskilte forvaltningsavtaler for fiske på fellesbestander. Disse omfatter Nordsjøfild, NVG-fild, makrell, kolmule og uer. Enkelte av forvaltningsavtalene inkluderer også andre kyststater som Island, Færøyene, Grønland og Russland.

Andre viktige samarbeidsavtaler med EU på fiskeriområdet er avtalen fra 2000 om gjensidig satellittsporing av fartøy og avtalen fra 2009 om ulovlig, urapportert og uregulert fiske (IUU-avtalen). Den siste er en tilpasningsavtale, der Norge har forpliktet seg til å overta og gjennomføre EU-reglene i norsk rett og praktisere dem på samme måte som i EU.

EØS-avtalen

EØS-avtalens protokoll 9 inneholder egne regler om handel med fisk og andre produkter fra havet. Reglene innebærer ikke frihandel med fisk som vare, men gir tollfrihet for enkelte hvitfiskeprodukter og tollpreferanser for en rekke andre fiskeprodukter. Tollpreferansene i protokoll 9 innebar betydelige lettelser sammenlignet med den tidligere tollbelastningen av norske fiskeprodukter. Tollsatsene varierer mye mellom ulike fiskeslag og -produkter, og satsene er generelt høyere for bearbejdet enn ubearbejdet fisk, noe som reflekterer EUs ønske om å beskytte sin egen foredlingsindustri. Norge har hatt og har en målsetning om full frihandel med fisk, men dette har så langt ikke lyktes.

Protokoll 9 inneholder også bestemmelser om uhindret adgang til partenes havner og forbud mot kvantitative importrestriksjoner.

Fiskerisektoren er ikke underlagt statsstøtte-reglene i EØS artikkel 61. Derimot er det en egen bestemmelse i Protokoll 9, artikkel 4, der det blant annet heter at «Støtte gitt av statsmidler til fiskerisektoren som vrir konkurransen, skal avskaffes». Regelen er annerledes utformet enn de vanlige statsstøttereglene, og det kan diskuteres i hvilken grad den gir private rettigheter. Uansett er det lagt til grunn både av norske myndigheter og ESA selv at ESA ikke har kontrollkompetanse på dette feltet. Slik sett er det unntatt statsstøttereguleringen. Den viktigste konsekvensen av dette er at EU kan ta i bruk anti-dumping-sanksjoner, slik norsk laks har vært utsatt for. For øvrig er statsstøtte ikke utbredt på fiskerisektoren, og det synes ikke å ha vært særlig mange saker der dette har vært oppe. I Innovasjon Norge legges det til grunn at statsstøtte i fiskerisektoren skal være forenlig med ESAs alminnelige ret-

ningslinjer. En mulig støtteproblematikk er dersom oppdrettskonsesjoner tildeles til under markedspris, men dette har ikke kommet opp som noen rettslig sak så langt.

Flere av de horisontale prinsippene i EØS-avtalen, som for eksempel etableringsrett og vare-, person- og kapitalbevegelse, har konsekvenser – helt eller delvis – for fiskeri og havbruk, med mindre noe annet eksplisitt fremgår av avtalen, dens protokoller og/eller vedlegg.

Varestandarder (kvalitetskrav, hygiene, etc.) er også viktig for markedsadgangen, og her har Norge overtatt hele EUs regelverk. Deler av veterinærområdet har vært omfattet av EØS-avtalen siden den ble inngått i 1992, og med «veterinæravtalen» fra 1998 er hele det veterinære regelverket tatt inn i EØS. Hva gjelder de veterinære bestemmelsene er Norge således en del av EUs indre marked også for fisk og fiskeprodukter. Regelverket er omfattende og av stor praktisk og økonomisk betydning for norsk sjømateksport.

Når det gjelder eierskap fikk Norge og Island ved EØS-avtalens inngåelse et unntak fra reglene om fri etablering som begrenser adgangen til utenlandsk eierskap i selskaper som eier/driver fiskefartøyer til maks 40 prosent (gjelder bare fartøy, og ikke oppdrett, landanlegg for foredling m.m.). Unntaket er i prinsippet asymmetrisk og begrenser ikke Norges og Islands adgang til eierskap i EU-flåten, noe islandske fiskebåtrederer har benyttet seg av til å kjøpe opp fartøyer og kvoter i EU-land.

Utover dette er det etter 18 år med EØS-avtalen fortsatt omstridt og til dels uavklart i hvilken grad hovedreglene om de fire friheter og konkurranseretten ellers gjelder direkte for fiskerisektoren. Norges offisielle holdning har vært at reglene i prinsippet ikke gjør det, mens ESA og andre aktører har fremholdt at de gjør det. De gangene spørsmålet har vært satt på spissen, har Norge i realiteten bøydd unna og akseptert de facto at EU/EØS-reglene får anvendelse. Dette gjelder blant annet regler om arbeidsforhold på fartøy og om kriterier for tildeling av oppdrettskonsesjoner. Alminnelige EØS-regler om fri flyt av arbeidskraft og tjenester har hatt til dels stor betydning gjennom omfattende EU/EØS-arbeidsinnvandring og innslag av tjenesteytere i norsk fiskerisektor, først og fremst i foredlingsindustrien.

Koblinger mellom fisk og andre avtaler med EU

I forbindelse med EU-utvidelsene i 2004 og 2007 ble det ført forhandlinger mellom EU og Norge om både det norske EØS-finansieringsbidraget og

fisk. Norge hadde tidlig på 1990-tallet inngått frihandelsavtaler med de sentral- og østeuropeiske landene, men adgangen til å eksportere fiskeprodukter tollfritt falt bort når disse landene ble medlemmer av EU. Ifølge WTO-regelverket skal det i slike tilfeller føres forhandlinger om hvordan den nye tollbelastningen skal kompenseres.

Norge fikk størstedelen av kompensasjonen i form av tollfrie kvoter på makrell, bearbejdede sildeprodukter og fryste, pillede reker. Samtidig gikk norske myndigheter med på å gi fiskefartøyer fra EU rett til fri transitt gjennom Norge for fangst som ble landet i norske havner. Dette brøt med råfisklovens bestemmelser, som sa at all fisk som ble landet i Norge skulle omsettes via godkjente salgslag, uavhengig av om fartøyet var norsk eller utenlandsk. Ordningen med fri transitt var derfor kontroversiell og ble av mange oppfattet som en svekkelse av de norske salgslagene og deres ressurskontroll.

Under reforhandlingene av EØS-finansieringsordningen i 2009 ble det ført nye forhandlinger mellom EU og Norge om revisjon av fiskeriprotokollene. Det ble enighet om å videreføre de inngåtte avtalene om tollfrie kvoter for perioden 2009–2014. I tillegg ble kvotene for bearbejdede sildeprodukter og reker økt.

Ved at fisk og EØS-midlene er blitt koblet i forhandlingene med EU, har EU fått et ekstra pressmiddel overfor Norge. Forhandlingssituasjonen er blitt delvis den motsatte av hva WTO-avtalen legger opp til: For å få kompensasjon på fisk må Norge betale for adgangen til et utvidet EU-marked i form av økte bidrag til EØS-finansieringsordningen. Kommisjonen har på denne måten kunnet spille norske fiskeriinteresser ut mot norske myndigheter.

Samlet avtaleverk mellom Norge og EU på fiskerisektoren

Til sammen utgjør EØS og de forskjellige andre avtalene mellom Norge og EU på fiskerisektoren et komplisert avtaleverk som er tungt tilgjengelig og vanskelig å få full oversikt over. Det er derfor også vanskelig å angi med nøyaktighet hvor tett Norge formelt sett er knyttet til EU gjennom EØS og øvrige avtaler. Kompleksiteten gjør regelverket til dels krevende å forvalte, og avtalene inneholder også uavklarte grunnleggende prinsippsspørsmål. Disse har likevel i praksis ikke hatt stor betydning annet enn i mindre antall enkeltsaker. Selv om det er prinsipiell rettslig uenighet, har dette med andre ord ikke i nevneverdig grad hin-

dret utviklingen av det faktiske samarbeidet og samhandelen.

21.4.3 Norsk fiskerinæring da EØS-avtalen ble inngått

EØS-avtalen ble forhandlet på et tidspunkt da norsk fiskerinæring var i ferd med å gjennomgå dyptgripende endringer. Næringen hadde lenge vært strengt regulert ut fra et ønske om å beskytte fiskerne. Gjennom deltakerloven var eierskap til fiskefartøyer forbeholdt aktive fiskere. Råfiskloven ga fiskernes salgslag enerett til førstehåndsomsetning av fisk og fastsetting av minstepriser. Sjøgrenseloven forbød utenlandske direkte landinger. Tilvirkerloven regulerte annenhåndsomsetningen av tørrfisk, saltfisk og klippfisk, og eksportloven ga medlemmene av godkjente eksportforeninger monopol på utførselen av fisk. Samtidig mottok næringen omfattende støtte gjennom hovedavtalen, som siden 1964 var blitt inngått mellom staten og Norges Fiskarlag på vegne av hele næringen.

Innenfor disse rammene hadde det skjedd en rask modernisering av fiskerinæringen langs hele kysten. Fangstkapasiteten var økt, og industrien var blitt bygd ut med nye filet- og frossenfiskanlegg. Men veksten begynte også å møte sine grenser: Etter kollapsen i den atlantiskandiske sildestammen på slutten av 1960-tallet ble det klart at det kanskje ikke var fiskerne, men fisken som trengte beskyttelse. Det ble innført fangstreguleringer, først i havfiskeflåten og deretter i kystfiskeflåten. Innføringen av 200 nautiske mils økonomiske soner, som Norge foretok i 1977, ga kyststatene både en mulighet og et ansvar for å drive bærekraftig ressursforvaltning. På begynnelsen av 1980-tallet ble også de omfattende prissubsidiene til næringen utsatt for økende kritikk. Det ble pekt på at de fremmet overkapasitet, truet fiskebestandene, førte til svekket lønnsomhet og hindret nødvendig markedstilpasning.

Parallelt med dette var oppdrettsnæringen på fremmarsj. Den første lovreguleringen kom med en midlertidig oppdrettslov i 1973, som innførte konsesjonskrav. Etter en rask økning i antallet konsesjoner fulgte det en konsesjonsstopp fra 1977 til 1981, hvor det kom en ny oppdrettslov. Det ble her lagt vekt på at oppdrett skulle være en desentralisert distriktsnæring. Næringen ble også i utgangspunktet organisert etter mønster av den tradisjonelle fiskerinæringen. Fiskeoppdretternes Salgslag (FOS), som ble opprettet i 1978, hadde hånd om all førstehåndsomsetning og engasjerte seg aktivt i markedsføring av laks. På 1980-tallet

ble produksjonen av settefisk liberalisert, mens matfiskproduksjonen fortsatt var regulert, og fra midten av 1980-tallet begynte produksjonen å stige raskt.

Ved inngangen til 1990-tallet havnet både fiskeri- og havbruksnæringen i krise. Nedgangen i torskestammen førte til at torskefiskerierne i 1989 ble stanset allerede 18. april, og året etter ble det innført en ordning med individuelle fartøyskvoter, noe som etter hvert åpnet for omsettbare fiskeretigheter. I oppdrettsnæringen resulterte produktionsveksten i fallende priser. Det ble i 1990 etablert en innfrysningsordning i påvente av prisoppgang, men i 1991 gikk FOS konkurs og oppdrettsloven ble endret. Dette ble begynnelsen på en storstilt omstrukturering av oppdrettsnæringen. I 1989 ble det også inngått en avtale i EFTA om frihandel med fisk og fiskeprodukter, som samtidig forutsatte at statsstøtten ble trappet ned innen utgangen av 1993. I 1990 ble dessuten eksportloven endret, slik at det ble fri adgang til eksport, og i 1992 ble Råfiskloven justert, tilvirkerloven opphevet og sjøgrenseloven speilvendt. Det vil si at det ble åpnet for landing av fisk fra utenlandske fartøyer i norske havner. På kort tid ble således hele rammeverket for fiskeri- og havbruksnæringen lagt om.

Bak disse endringene lå det dels en erkjennelse av at de tidligere ordningene ikke ivaretok ressurs hensyn, dels reflekterte de en økende tro på liberalisering og markedsløsninger, og dels ble de betraktet som nødvendige tilpasninger til de nye regelverkene for internasjonal handel som nå var under utforming i GATT, OECD, EFTA og EU.²⁸ For en næring som eksporterte om lag 90 prosent av all fisken som ble produsert, var markedsadgang avgjørende. Dette var det bred enighet om, selv om det i fiskeriorganisasjonene var stor motvilje mot å bytte markedsadgang mot tilgang til norske fiskeressurser. Det var også viktig å forhindre anklager om konkurransevridende statsstøtte, noe som ble ytterligere aktualisert med EØS-forhandlingene.

21.4.4 Fiskeriattaler og ressursforvaltning

Innføringen av 200 mils økonomiske soner utvidet kyststatenes domener. Land som tradisjonelt hadde drevet et omfattende fjernfiske, ble stengt ute fra tidligere fangstområder og ble sittende igjen med en flåte med stor overkapasitet. Norge

²⁸ Jf. NOU 1990:24 *Fiskeindustriens organisering og rammevilkår* og Ot.prp. nr. 61 (1991–92) *Om endringer i fiskerilovgivningen*.



Figur 21.7 Fisk i EØS-forhandlingene

Kommisjonær Frans Andriessen besøker et fiskemottak i Båtsfjord i Finnmark sammen med statsminister Gro Harlem Brundtland under EØS-forhandlingene våren 1991.

Foto: Bjørn Sigurdson / Scanpix

var en av vinnerne i «det store havnåmet». Over to millioner kvadratkilometer hav med tilhørende naturressurser kom under norsk jurisdiksjon – et areal som er mer enn seks ganger større enn fastlands-Norge, og som utgjør nærmere en tredjedel av Europas havareal. Flere av de europeiske landene hadde trålerflåter som tidligere hadde tatt store fangster utenfor norskekysten og ved Svalbard. Tilsvarende hadde deler av den norske flåten høstet på bestander som nå ble en del av EF-statenes soner, og dermed inngikk i det felles EF-hav.

Misforholdet som oppsto mellom tradisjonelle fiskemønstre og kyststatenes nye rettigheter, skapte et behov for gjensidige fiskeriattaler. Dette ble styrket ved at en rekke bestander var vandrende eller ble delt mellom flere økonomiske soner. I 1976 inngikk Norge og Russland et samarbeid om fiskeriforvaltningen i Barentshavet, og Norge og EF innledet samtaler om kvotoutveksling og forvaltning av fiskebestandene i Nordsjøen. Samtalene førte i 1977 frem til en rammeav-

tale (fiskeriattalen), som på grunn av intern strid i EF først ble undertegnet i 1980.

Gjennom avtalen ble det gitt adgang til gjensidig fiske i hverandres soner. Fisket var begrenset til kvoter som hver av partene etter konsultasjoner fastsatte for den annen part. For å sikre en kontinuerlig tilpasning av fiskeflåtens fangst i forhold til det til enhver tid foreliggende ressursgrunnlag, ble det bestemt at det årlig skulle fastsettes totalkvoter (Total Allowable Catch (TAC)) for de ulike fiskebestandene eller for grupper av bestander. Dette innebærer at det eksempelvis årlig må fastsettes en TAC for de syv fellesbestandene i Nordsjøen (torske, hyse, hvitting, rødspette, sei, makrell og sild). Totalkvoten skal i henhold til avtalen fordeles etter en fast nøkkel basert på biologiske data om bestandenes tilknytning til partenes soner. I den årlige fordelingen av kvoter skal det videre tilstrebes en balanse i det gjensidige fisket.

I tilknytning til forhandlingene om EØS-avtalen ble det gjennomført egne forhandlinger om utviklingen av fiskerisamarbeidet mellom EU og

Norge. Resultatet av disse forhandlingene var et utvidet resurssamarbeid nedfelt i en ny avtale på grunnlag av en brevveksling 2. mai 1992. Hovedprinsippene i fiskeriavtalen fra 1980 ble videreført, og en kjerne i brevvekslingen som fant sted i 1992, var at omfanget av de årlige kvoteutvekslingene mellom Norge og EU ble økt. EU ble således tildelt større kvoter i norske farvann. I tråd med prinsippet om balanse i det gjensidige fisket, mottok Norge gjenytelser fra EUs side i de årlige kvoteforhandlingene. Den nye fiskeriavtalen fra 1992 er ikke en formell del av EØS-avtalen.

Ved siden av den bilaterale fiskeriavtalen med EU har Norge videreført sine tidligere avtaler med Sverige og Danmark, herunder Skagerrakavtalen fra 1966. Dette er i dag formelt sett avtaler mellom Norge og EU, og det er Kommisjonen som nå forhandler på vegne av Sverige og Danmark om de årlige kvoteavtalene under avtalene. Skagerrakavtalen ble inngått før endringene i havretten. Norge sa i 2009 derfor opp Skagerrakavtalen, som vil utløpe i august 2012. Det er påbegynt et arbeid overfor EU med å få på plass en ny avtale som regulerer forholdene i Skagerrak og Kattegat i tråd med moderne havrett.

De årlige kvoteavtalene («Agreed minutes») som har blitt inngått mellom Norge og EU siden 1980, omfatter Norges og EUs fiske på fellesbestandene i Nordsjøen, norsk fiske vest av De britiske øyer og ved Grønland, samt EUs fiske i norsk økonomisk sone i Barentshavet. Ved beregningen av totalkvotene skal partene i henhold til avtalen ta hensyn til de best tilgjengelige vitenskapelige råd, bestandens innbyrdes avhengighet og relevant arbeid i internasjonale organisasjoner. Både Norge og EU har sluttet seg til FN-konvensjonen om fiske på det åpne hav av 1995. Et sentralt moment i konvensjonen er at uttaket skal reguleres slik at man oppnår maksimalt biologisk utbytte på lang sikt.

I de årlige konsultasjonene vedrørende fastsettelsen av kvotene og fordelingen av disse, drøfter Norge og EU også andre reguleringstiltak og forvaltningsspørsmål. De årlige drøftelsene har opp gjennom årene ført til et nært samarbeid mellom Norge og EU, som gradvis har blitt utvidet til nye områder. Blant annet er det inngått en rekke forvaltningsplaner for enkelte fiskebestander som får betydning for den årlige fastsettelsen av kvoter. I 2000 ble det inngått en avtale om forvaltningsstrategier for sild, sei, torsk, hyse og rødspette. Forvaltningsplanen for sei og sild ble i 2009 endret i tråd med anbefalinger fra Det internasjonale råd for havforskning (ICES).

Ved siden av forvaltningsplanene og strategiene har Norge og EU også inngått flere særskilte forvaltnings- og fordelingsavtaler for en del fiskearter. Norge og EU ble i 1997 enige om en avtale om forvaltning og fordeling av *nordsjøild*. Avtalen, som trådte i kraft 1. januar 1998, løste ett av de tyngste problemkompleksene i fiskerisamarbeidet med EU. Avtalen bygger på et føre-var-prinsipp, og er ment å sikre en rasjonell utnyttelsesmodell og trygge stabile bestander. Avtalepartene skal blant annet anstrenge seg for å opprettholde bestanden av nordsjøild på et nivå av minimum 800 000 tonn. Avtalen legger videre til grunn en fast tildeling av kvotene for fiske av nordsjøild ved at Norge skal tildeles 29 prosent og EU 71 prosent.

I 1997 inngikk Norge en avtale med EU, Russland, Island og Færøyene om forvaltningen av *norsk vårgytende sild* (NVG-sild). Avtalen innebærer gjensidig soneadgang og fastsettelse av felles totalkvoter og en fast fordelingsnøkkel. I 1999 vedtok partene også en langsiktig forvaltningsstrategi.

I januar 2010 inngikk Norge og EU en bilateral forvaltningsavtale for *makrellbestanden* i Nordøst-Atlanteren. Forvaltningen av makrell har i lang tid vært kilde til konflikt, og Norge har i lengre tid arbeidet med EU for å få på plass et nytt forvaltningsregime. Gjennom avtalen fra 2010 forpliktet partene seg til å forvalte makrellbestandene på en bæredyktig måte i tråd med den gjeldende langtidsforvaltningsplanen inngått i 2008 samt enhver annen avtalt forvaltningsplan mellom kyststatene. Avtalen innebærer gjensidig adgang til hverandres soner og at det inngås årlige kvoteavtaler med utgangspunkt i en felles totalkvote. Avtalen innebærer videre et konstant forhold mellom Norges og EUs andel på 1 : 2,19.

Makrellbestanden har siden 1999 blitt forvaltet i felleskap mellom kyststatene Norge, EU og Færøyene.²⁹ Avtalen mellom Norge og EU i 2010 ble inngått i mangel av en full kyststatsavtale, og den endelige fordelingen av bestanden mellom kyststatene er derfor ikke avklart. I løpet av 2010 ble det avholdt hele seks forhandlingsrunder om forvaltningen av makrell, uten at partene nærmet seg nevneverdig. Forhandlingene har fortsatt i 2011.

Forhandlingene vanskeliggjøres av at makrellen i de senere år har beveget seg nordover som en følge av temperaturendringer. Island, som his-

²⁹ Færøyene er en del av Danmark, men ikke medlem av EU. Både Norge og EU har anerkjent Færøyene som kyststat til makrellen.

torisk ikke har vært å regne som en kyststat til makrellen, har sammen med Færøyene ensidig økt sine makrellkvoter siden 2009. Norge og EU anser den store økningen i makrellfisket som uansvarlig og ikke bærekraftig.

Norge har sammen med EU, Island og Færøyene også inngått en avtale om forvaltningen av *kolmule*, og sammen med EU og Island har Norge en forvaltningsavtale for *uer*.

Hvis man ser på utviklingen i perioden 1992–2011 er hovedbildet at samarbeidsforholdene har blitt stadig bedre mellom EU og Norge. Det tidligere presset fra EU-statene om å få tilgang til fiskerettigheter i norsk økonomisk sone har avtatt, og norske rettigheter synes å være befestet. Prinsippet om relativ stabilitet i fiskekvoter har vunnet frem og er i dag et bærende prinsipp i EUs egen fiskeripolitikk. EUs havfiskeflåte er gradvis blitt bygget ned på grunn av mindre ressurser i egne farvann.³⁰ Norge har også fått beholde maksimumsgrensen på 40 prosent utenlandsk eierskap i norske fiskefartøyer. Fiskerisamarbeidet mellom Norge og EU har gitt resultater, men det gjenstår fortsatt utfordringer. En utfordring er de grunnleggende forskjellene som fortsatt eksisterer i forvaltningspolitikken i Norge og EU. Dette gjelder spesielt utkast av fisk, som er et stort problem for fiskeriforvaltningen. Mens Norge har forbud mot utkast, er EUs fiskere som fisker i EUs sone pålagt å kaste ut fisk som er under gjeldende minstemål, som er fisket i strid med gjeldende bifangstregler, eller som inngår i en allerede uttømt kvote. Ettersom utkastet fisk ikke går inn i fangststatistikken (selv om fisken dør), oppstår det avvik mellom registrert og faktisk fiskedød. Samtidig medfører utkast at det blir fisket mer enn nødvendig for å velge ut den økonomisk sett mest lønnsomme fisken, såkalt high-grading.

Norge og EU har i de senere år avtalt flere tiltak for å redusere utkast av fisk. EU har blant annet innført et forbud mot high-grading av bunnfisk i Nordsjøen, og i 2009 ble Norge og EU enige om et system for åpning og stengning av fiskefelt som skal beskytte yngel og ungfisk.

En annen utfordring i fiskerisamarbeidet med EU knytter seg til kontroll og håndheving. Det er ikke opprettet noen form for felles organ for kontroll og håndheving av fiskeriatvaten og de årlige kvoteavtalene. Gjennomføringen av avtalene er derfor avhengig av avtalepartenes interne oppføl-

ging. Det arbeides for å skjerpe kontrollen med resursuttaket i Nordsjøen blant annet ved utveksling av observatører, fangststatistikk og landingsdata, som inkluderer fiskeaktivitet fra tredjeland. . I 2000 inngikk Norge og EU en avtale om gjensidig satellittsporing av fiskefartøyer som skal lette kontrollarbeidet og bidra til en mer effektiv og enhetlig håndhevelsespraksis.

I 2009 inngikk Norge en avtale med EU innenfor rammen av EUs system for bekjempelse av ulovlig, uregulert, og urapportert fiske. Systemet ble etablert med den såkalte IUU-forordningen fra 2008, som regulerer en rekke forhold knyttet til ikke-medlemslands lossing av fiskeriprodukter i EU og import av fisk og fiskeprodukter til EU-markedet. Dette er en tilknytningsavtale, som innebærer at Norge overtar EUs regelverk og at det opprettes like systemer i Norge og i EU. Regelverket stiller strenge krav til dokumentasjon for at fisken som importeres til EU lovlig er fanget og stammer fra et bærekraftig fiske. Et sentralt element er opprettelsen av fangstsertifikater som skal medfølge alle landinger og eksportforsendelser.

Avstanden mellom EUs og Norges fiskeripolitikk er gradvis blitt mindre. Det har i lang tid vært en utbredt oppfatning i EU om at den felles fiskeripolitikken (CFP) har vært mislykket og at det har vært behov for større endringer, ikke minst for å begrense utkast, hindre overfiske og redusere flåten. Med reformprosessen som EU nå er inne i ser det ut til at forskjellene i Norges og EUs fiskeripolitikk vil kunne reduseres ytterligere.

Uklarheter og rettslige konflikter

Det har vært mange harde forhandlinger mellom Norge og EU om kvoter og forvaltning gjennom perioden 1992–2011, men få rettslige konflikter knyttet til rammeverket for tradisjonelt fiskeri. Unntaket i EØS-avtalen som gjør det mulig for Norge å forby utenlandsk eierskap til mer enn 40 prosent av selskaper som eier fiskefartøyer består, og er ikke utfordret.

En sak som kom opp gjaldt kravet etter Fiskeforbudsloven av 1966 om at utlendinger som hovedregler ikke kan drive fiske i norsk territorialfarvann, som blant annet satte krav i § 3 annet ledd om at hovedsmannen og minst halvparten av mannskapet måtte være norske. Dette kom opp både som klagesak for ESA og i en rettssak for norske domstoler (sakene om Kvitsjøen og Leinebris). I august 2005 kom Borgarting lagmannsrett til at nasjonalitetskravet i loven var i strid med EØS-avtalen.³¹ Saken endte med at Stortinget i

³⁰ For 2011 ble deler av EUs tredjelandskvotepå torsk i norsk økonomisk sone i Barentshavet refordelt til norske fiskere fordi EU hadde problemer med å tilby kvoter som var interessante for norske fiskere.

2006 endret loven,³² og i stedet tok inn som kriterium at «minst halvparten av mannskapet og lottfiskerne samt fartøyføreren [må] være bosatt i en kystkommune eller i en nabokommune til en kystkommune». Kriteriet var inspirert av lignende nasjonale regler i EU-stater under den felles fiskepolitikken. Norsk lovgiver aksepterte med andre ord motvillig at spørsmålet var dekket av EØS-avtalen, men fant i stedet frem til et annet kriterium, som langt på vei søker å oppnå samme formål.

21.4.5 Handel og markedsadgang

Basert på EFTA-konvensjonen fra 1960 har det vært frihandel med fisk (og andre varer) mellom EFTA-statene. Inntil 1994 var samarbeidet mellom EFTA-statene og EF i det store og hele bilateralt. Handelsavtalen av 1973 omfattet ikke handel med fisk og fiskeprodukter. I en brevveksling med EF (fiskebrevet) fra samme år forpliktet Norge seg til å gi lettelser i importen av visse landbruksprodukter fra EU, i særdeleshet vin, mot å få lettelser i norsk import av fisk og fiskeprodukter til EF-markedet.

Fiskebrevet omfattet hovedartene av fersk og fryst fisk, men ikke laks. Gjennom de såkalte Tokyo-rundene i 1960-årene hadde imidlertid amerikanere – som ønsket å bedre markedsadgangen for villaks fra Alaska – fått gjennomslag for at tollen for fersk laks i GATT-avtalen skulle bindes til 2 prosent. Dette er den samme satsen som gjelder for norsk eksport av ubearbeidet laks til EU i dag. Med tanke på den senere utvikling i norsk oppdrettsnæring var det svært heldig at man ikke sondret mellom oppdrettet og villfisket laks.

Under EØS-forhandlingene ønsket Norge full frihandel med fisk og fiskeprodukter med EU, og det var opprinnelig meningen at alle økonomiske sektorer skulle omfattes av avtalen. Det viste seg imidlertid at det ikke var mulig å integrere fiskeri- og havbrukssektoren fullt ut i avtalens hoveddel. Handel med fisk og fiskeprodukter ble i stedet behandlet i en særlig protokoll (protokoll 9).

Det var flere årsaker til at en ikke nådde frem til fri bevegelse for fisk og fiskeprodukter. Den viktigste årsaken var at verken Norge eller Island var villige til å gi fiskekvoter i bytte med frihandel, overta EUs markedsordning for fisk eller å gi

avkall på retten til å begrense utenlandsk eierskap i fiskeflåten. Island var heller ikke villig til å gi de andre EØS-landene fri adgang til å etablere seg i fiskeindustrien.

EØS-avtalen og protokoll 9 medførte likevel en gjennomgripende forbedring av tollbetingelsene for norsk eksport til EU-markedet. Avtalen innebar avskaffelse av tollene på flere fiskeslag og en trinnvis reduksjon av tollsatsene for en rekke andre fiskeslag.

I 1995 inngikk Norge og EU en avtale om tollfrie kompensasjonskvoter for 35 ulike fiskeprodukter, som en følge av at Sverige, Finland og Øst-errike ble medlemmer av EU og dermed gikk ut av EFTA-frihandelsområdet. Tollkvotene ble etablert på basis av historiske handelsstrømmer mellom de tidligere EFTA-landene og Norge. Kvotene åpnes årlig med samme kvantum og ikke i henhold til utviklingen i eksporten.

EFTA-landene hadde gjennom 1990-tallet inngått en rekke frihandelsavtaler med land i Sentral- og Øst-Europa (Bulgaria, Tsjekkia, Slovakia, Estland, Latvia, Litauen, Polen, Ungarn, Romania og Slovenia). Da disse landene ble EU-medlemmer i 2004 og 2007 ble frihandelsavtalene erstattet av avtaler med EU. Disse avtalene innebar imidlertid ikke full frihandel med fisk. I forbindelse med forhandlingen om utvidelsen av EØS og de nye finansieringsordningene ble det som kompensasjon gitt nye/utvidede tollfrie kvoter for norsk fiskeeksport til EU.³³

Til sammen representerer de mange tollsatsene og tollfrie kvotene et komplisert system, som også er komplisert å praktisere. Det synes som om det særlig er praktiseringen av kvotene som er utfordrende, ettersom dette fordrer en kontinuerlig oversikt med hvor mye av kvotene som er brukt opp.

Det er store variasjoner i tollbelastningen for de forskjellige fiskeproduktene. For de fleste hvitfiskartene er tollene til EU nå falt bort. Fersk torskefilet har også full tollfrihet til EU, noe som har vært viktig for norsk foredlingsindustri. EØS-avtalen medførte ikke reduserte tollsatter for laks, sild, makrell, reker, sjøkreps og kamskjell. Her er det derfor Fiskebrevet fra 1973 eller andre avtaler som gjelder. Når det gjelder laks er dette av mindre betydning, ettersom EUs tollsats er bundet i GATT til 2 prosent. Laks og ørret har imidlertid

³¹ Se dom i Borgarting lagmannsrett av 26. august 2005 i den såkalte Leinebris-saken.

³² Se Ot.prp. nr. 99 (2005–2006) og Innst. O. nr. 25 (2006–2007). Komiteinnstillingen ble enstemmig vedtatt.

³³ Gjennom EFTA-avtalene hadde Norge hatt et konkurransefortrinn i forhold til konkurrentland i EU, som før østutvidelsene ikke hadde tollfri tilgang til markedene i Sentral- og Øst-Europa.

vært gjenstand for en rekke antidumpingtiltak fra EUs side (se omtale nedenfor).

Bearbejdede sjømatprodukter møter vesentlige høyere tollsatser i EU enn ubearbejdede produkter. Eksempelvis møter videreforedlet laks en tollsats på 13 prosent, mens tollsatsen for fersk hel laks altså kun er 2 prosent. Dette gjør det vanskeligere å opprettholde lønnsomheten i foredlingsindustrien i Norge. Et viktig unntak er den konvensjonelle saltfisk, tørrfisk og klippfiskindustrien som praktisk talt har full tollfrihet gjennom EØS.

Dersom Norge ikke hadde hatt noen tollpreferanser med EU, slik at det i stedet var den WTO-bundede tollsatsen i henhold til prinsippet om most favoured nation (MNF) som lå til grunn, ville gjennomsnittlig toll for norsk sjømateksport til EU ha vært på seks prosent.³⁴ Tollpreferansene under EØS og andre avtaler gjør imidlertid at tollen blir mer enn halvert, til 2,66 prosent. Tollfrie perioder og tollfrie kvoter senker den totale tollbelastningen ytterligere, slik at den i praksis er på til 1,84 prosent av handelsverdien. Det er især i hvitfisksegmentet at Norge har oppnådd betydelige tollpreferanser med EU.

For Norge, som har etablert seg som verdens ledende lakseoppdrettsnasjon, er markedsadgangen til EU svært viktig. Havbruksnæringen er forskjellig fra den tradisjonelle fiskerinæringen hva angår teknologi, produksjonssyklus, historie og utøvernes mentalitet og kultur – selv om det etter hvert er mange selskaper som driver innenfor begge sektorene. Interessene og rammene er også annerledes, og på mange måter har havbruksnæringen mer til felles med vanlig industri enn med tradisjonelt fiskeri. På markedssiden (eksport) er oppdrett og villfangst imidlertid underlagt samme handelsregime overfor EU.

Sett i ettertid er det derfor enkelte som har reist spørsmålet om hvorfor oppdrett under EØS-forhandlingene tidlig på 1990-tallet ikke ble forsøkt tatt ut av de kompliserte problemstillingene på fiskerisektoren, og heller behandlet sammen med industrivarene. Det er imidlertid en ahistorisk tilnærming. En ting er at det antakelig ikke ville ha vært mulig å få EU med på dette, siden det fra et kjøperperspektiv er mindre viktig hvordan fisken produseres. Like viktig er det at man heller ikke i Norge på det tidspunktet var kommet så langt at man så oppdrett som en industri delvis frikoblet fra tradisjonelt fiskeri. Det er først i de

senere år at dette har blitt en mer nærliggende tanke.

I motsetning til fiskerinæringen har oppdrettsnæringen i det store og vært fri for subsidier helt fra oppstarten,³⁵ selv om enkelte har hevdet at den tidligere vederlagsfrie tildelingen av oppdrettskonsesjoner i realiteten fungerte som subsidier. Videre finansierer det offentlige en omfattende forskning på havbruk. Opprinnelig var tanken bak dette at næringen i hovedsak besto av mange små enheter som ikke kunne finansiere forskning på egen hånd, men med utviklingen i eierstrukturen gjelder ikke det på samme måte lenger. Ved siden av tollbelastningen har veterinær- og hygienereglene også stor betydning for adgangen til EU-markedet. Her har Norge gjennom EØS-avtalen og veterinæravtalen overtatt hele EUs regelverk. At Norge og EU har felles regelverk på dette området betyr at Norge slipper den skjerperte veterinære kontrollen ved EUs yttergrense, ikke behøver hygienesertifikater, og dermed kan frakte fiskeprodukter enklere og hurtigere inn til EU-markedet. Veterinær og hygiene-regelen er nærmere omtalt i kapittel 21.2.

Samlet gir likevel dette langt fra den samme EØS-effekten som for handelen med industrivarer. Uten EØS ville markedsadgangen ha vært vanskeligere, men med full integrasjon i EUs indre marked ville markedsadgangen for fisk også ha vært enklere. De fleste av Norges hovedkonkurrenter på EU-markedet har minst like gode tollfordeler med EU som Norge har.³⁶ Samtidig skal det sies at den norske sjømathandelen med EU har hatt en positiv økonomisk utvikling under dagens tollregime. Tollbelastningen synes i så måte ikke å ha vært et avgjørende hinder.

Særlig om laksestriden

Eksporten av norsk laks til EU-markedet har under EØS-avtalen vært preget av en stadig tilbakevendende antidumpingstrid som har ført med seg en rekke handelshemmende tiltak fra EUs side. I tidsrommet 1989 til 2008 har det kun i korte perioder vært handel uten en eller annen form for proteksjonistiske tiltak eller trussel om slike, som har påvirket handelen (se kronologi i boks nedenfor). I juli 2008 vedtok EU å oppheve sine antidumpingtiltak mot norsk laks, og eksporten av laks til EU er i dag kun gjenstand for ordinære tollsatser.

³⁴ Melchior, A. (2007) *WTO eller EU-medlemskap? Norsk fiskerinæring og EUs handelsregime*. NUPI-rapport. Norsk utenrikspolitisk institutt. Tallene gjelder for 2005.

³⁵ I forbindelse med at Fiskeoppdretternes Salgslag (FOS) gikk konkurs i 1991 trådte staten inn med støtte, men dette gikk til bankene, ikke næringen, og var for øvrig før EØS.

³⁶ Se Melchior, A. (2007).

Den nesten 20 år lange laksestriden med EU har sin bakgrunn i at skotske og irske lakseoppdrettere med ujevne mellomrom har anklaget Norge for å dumpe laks på det europeiske markedet. Anklagene har ført til at EU på grunnlag av dumpingundersøkelser av den norske oppdrettsnæringen har innført antidumpingtiltak mot norsk laks. Tiltakene har i hovedsak kommet i form av minstepriser, men i perioder har også norsk lakseeksport til EU blitt møtt med kvoter og ekstra toll/avgifter.

Laksenæringen har en struktur som gjør den svært utsatt for handelskonflikter. Lønnsomheten i næringen er syklisk, med gjentatte perioder med små marginer og begrenset lønnsomhet, men også med tilsvarende perioder med høye priser og god lønnsomhet. Laksenæringen har dette til felles med andre næringer som shipping, aluminium og skogprodukter.

Det er i stor grad EU som bestemmer når norsk oppdrettsnærings adferd er skadelig for EU og hvordan dumpingmarginer regnes ut. Selv om EU formelt sett har retten på sin side, så ses det ofte på som uønsket også fra EU å innføre handelsregulerende tiltak.

EU kan begrense tilførselen av norsk laks til EU gjennom forskjellige former for avgifter, kvoter, minstepris og kombinasjoner av disse uavhengig av om tiltakene implementeres av EU eller fra norsk side etter en såkalt «frivillig avtale».

Den første antidumpingsaken i 1990–91 falt sammen med et kraftig fall i lakseprisene som fikk Fiskeoppdretternes salgslag (FOS) til å etablere en innfrysingsordning av laks i påvente av bedre priser. Innfrysingsstrategien var imidlertid mislykket og frossen fisk hopet seg opp. Høsten 1991 gikk FOS konkurs og tok med seg en lang rekke oppdrettsselskap. I forbindelse med konkursen i FOS gikk norske myndigheter inn med 400 millioner kroner i støtte til oppdrettsnæringen.

Laksestriden blusset opp igjen på midten av 1990-tallet etter nye klager fra skotske og irske oppdrettsorganisasjoner. På denne tiden opplevde den norske oppdrettsnæringen fortsatt sterk vekst i produksjonen, og det var tidvis et misforhold mellom produksjon og etterspørsel, ikke minst i det europeiske markedet. Dette bidro til å true lønnsomheten til de irske og skotske lakseoppdretterne.

Etter å ha gjennomført dumping- og subsidieundersøkelser mot Norge i 1996 foreslo Kommisjonen i 1997 å innføre straffetoll og subsidieavgift på til sammen nesten 14 prosent. Etter omfattende forhandlinger og diplomati resulterte dette i at Norge og EU i 1997 undertegnet en femårsavtale

for å regulere tilbudet av laks fra Norge. Denne avtalen er kjent som den såkalte lakseavtalen.

Lakseavtalen var ment som en straffereaksjon fra EUs side og innebar blant annet bestemmelser om minstepriser for ulike lakseprodukter, en økning av eksportavgiften og tak for den norske lakseeksporten. Eksportører som ikke sluttet seg til eller overholdt avtalen ble pålagt Kommisjonens foreslåtte straffetoll og subsidieavgift. Økningen av eksportavgiften fra 0,75 til 3 prosent hadde en dobbel hensikt. I tillegg til å gi EU-oppdretterne en viss beskyttelse ble det nemlig skaffet til veie penger til en større markedsføringsinnsats som skulle øke etterspørselen etter laks i EU.³⁷

Avtalen la sterke restriksjoner på handelen med laks til EU. Den medvirket også til at norske myndigheter gjennomførte reguleringer både for oppdrettere og eksportører gjennom førkvoter og endringer i eksportforskriften. I tillegg innebar avtalen et betydelig merarbeid for eksportørene. En rekke bedrifter ble også i perioden strøket av EUs godkjente liste.

Lakseavtalen ble opphevet i mai 2003. I kjølvannet av lakseavtalen har EU kommet med flere beskyldninger om dumping av norsk laks på det europeiske markedet. I januar 2006 vedtok EU å innføre endelige antidumpingtiltak mot norsk laks gjennom forskjellige minstepriser. Norge klaget EUs beslutning inn for WTO, hvor Norge i januar 2008 vant frem med en rekke av sine klagepunkter. Både EU og Norge hevdet å ha vunnet saken, men et halvt år senere valgte EU å avvike sine antidumpingtiltak.

Til tross for at Norge fikk delvis medhold i WTO og at det nå er en stund siden EU avvirket sine antidumpingtiltak, er det ingen grunn til å underdrive faren for nye antidumpingsaker i fremtiden. Etter flere år med høye laksepriser har prisen falt kraftig i løpet av 2011, og de grunnleggende forholdene har ikke endret seg, i hvert fall ikke juridisk.

Om det blir kamp om avsetningen og prisme-kanismen brukes for å få salg på fisken, vil næringen igjen være sårbar. Det er ikke sikkert at næringens og myndighetenes kamp mot antidumpingvåpenet vil være like vellykket som i perioden 1993–2008 om vi får en ny periode med vedvarende lave priser på det europeiske markedet.

Laksestriden har belastet næringen med store utgifter, men ser man på eksporttallene viser det seg at antidumpingtiltakene ikke har maktet å

³⁷ Avtalen inneholdt betingelser som sikret at minst halvdelen av markedsføringsmidlene gikk til markedsføring av atlantisk laks uavhengig av opprinnelsesland.

stanse veksten i norsk eksport av laks til EU. Økningen i lakseeksporten til EU i perioden har vært på hele 400 000 tonn, fra ca. 60 000 tonn i 1991 til ca. 460 000 tonn i 2010. At veksten i norsk eksport til EU i tidsrommet har vært formidabel betyr imidlertid ikke at det er tale om en ubekymret og sammenhengende vekst. Det har vært perioder med store individuelle tap for produsentene. Norske banker som investerte i oppdrettsnæringen på slutten av 1990 tallet, har også blitt påført betydelige tap.

Laksestriden har utvilsomt vært en økonomisk og administrativ utfordring for næringen og samtidig en lang og vanskelig prosess for norske myndigheter. Det er imidlertid vanskelig å bedømme i hvilken grad striden med EU har vært tyngende for norsk oppdrettsnæring og hvorvidt veksten i eksporten til EU kunne ha vært enda større i perioden. Enkelte har tvert imot hevdet at striden har virket skjerpene på den norske lakseeksporten, blant annet ved at man har blitt tvunget til å tenke på hvordan man kan utvide markedsgrunnlaget for laks i og utenfor EU. Det kan også argumenteres for at EUs minstepriser i perioder har bidratt til å holde prisene på et høyt nivå, som kan ha vært gunstig for alle lakseoppdretterne.

Uavhengig av den direkte økonomiske betydningen av antidumpingtiltakene er det likevel klart at laksestriden har skapt uklarhet og uforutsigbarhet omkring rammevilkårene for norsk oppdrettsnæring, noe som igjen har gjort det vanskeligere å arbeide langsiktig.

På tross av nesten 20 år med antidumpingstrid med EU har altså eksporten av norsk laks til EU økt betraktelig. Situasjonen i det amerikanske markedet er veldig annerledes. Her har en antidumpingtoll på 23,8 prosent og en subsidiertoll på 2,27 prosent siden 1991 gjort at hel fersk laks fra Norge har vært så godt som ute av det amerikanske markedet. Gjentatte forsøk for å få amerikanerne til å oppgi sin straffetoll har ikke lyktes.

Forskjellen mellom antidumpingtiltakene i USA og EU skyldes nok dels at EUs antidumpingtiltak også har hatt negative konsekvenser for EUs fiskeforedlingsindustri og at man derfor har bestrebet seg på å finne mer lempelige løsninger enn høye straffetollsats. Forskjellen på det rettslige plan kan også tenkes å ha spilt inn, og det kan se ut som om EØS-avtalen skaper et press mot å finne en løsning som man ikke har sett i forholdet til USA.

Norge har ingen avtalebaserte særordninger med USA når det gjelder antidumping, og det er derfor utelukkende WTO-regelverket som legges til grunn. Når det gjelder forholdet til EU, innehol-

der EØS-avtalens protokoll 9 en egen bestemmelse (artikkel 4, 3) hvor det heter at «Avtalepartene skal gjøre sitt beste for å sikre konkurransvilkår som gjør det mulig for de andre avtalepartene å avstå fra å anvende anti-dumpingtiltak og utjevningstoll.» Dette er en nokså vag bestemmelse som gir avtalepartene relativt vidt tolkningsrom. Likefullt representerer bestemmelsen en juridisk norm som – sammenholdt med EØS-avtalens bestemmelse om lojalitetsplikt partene imellom – nok har bidratt til at Kommisjonen har vist større vilje til å finne andre løsninger enn straffetoll. At vurderinger knyttet til respekt for EØS-avtalen har spilt en betydelig rolle i så måte, bekreftes også av aktører på EU-siden.³⁸

Forsvar mot antidumpingtiltak var også et sentralt punkt for Norge under fremforhandlingen av EØS-avtalen. Norge og EFTA-siden ønsket at antidumpingtiltak skulle opphøre som rettslig institusjon partene imellom, ikke bare på industrisektoren, men også innen fiskeri- og havbrukssektoren.

Både oppdrettsnæringen og den tradisjonelle er regulert av EØS-avtalens protokoll 9. Det sondres derfor ikke mellom handel med oppdrettsfisk og villfisk. Når det gjelder eierskap og retten til fri etablering har det vært omstridt om EØS-avtalens regler gjelder for oppdrettsnæringen. EØS-avtalen inneholder ingen særskilte bestemmelser for oppdrettsnæring om begrensning på utenlandsk eierskap, slik tilfellet er for den norske fiskeflåten, og ESA har derfor konsekvent lagt til grunn at reglene gjelder på vanlig måte. Det har vært flere omstridte saker om kriteriene for tildeling av konsesjoner. I perioden 1999–2002 var det strid om det tidligere kriteriet i oppdrettskonsesjonsloven om at man ved tildeling skulle legge vekt på hensynet til lokalt eierskap. Kriteriet ble klaget inn til ESA av Stolt Nielsen Sea Farm, men etter kontakt med norske myndigheter godtok ESA at det kunne videreføres, med noen mindre endringer i praksis. For tiden verserer en annen klagesak for ESA, som er bragt inn av Marine Harvest og som hevder at reglene om at ingen kan eie mer enn opp til 25 prosent av oppdrettsnæringen (definert som samlet biomasse) er i strid med EØS-avtalen.³⁹

En annen del av EU/EØS-retten som har vist seg å få betydning for oppdrettsnæringen er *miljøreglene*. Dette gjelder spesielt vannrammedirektivet (2000/60/EF), med utfyllende regler, som nå

³⁸ Se Foss, T. (2011). s. 23.

³⁹ Sakene er nærmere omtalt i kapittel 15.4.3 (kriteriet om lokalt eierskap) og 15.4.6 (eierskapsbegrensningen).

Boks 21.4 Kronologisk oversikt over laksestriden med EU

- 1989: EU mottar dumpingklage fra Skottland.
- 1990: Kommisjonen åpner dumpingsak.
- November 1991: EU innfører minstepris på norsk laks til ut februar 1992.
- November: 1993 EU innfører minstepris på norsk laks til ut januar 1994.
- September 1994: Skottene trekker en ny dumpinganklage rett før den norske EU-avstemningen.
- Desember 1995: EU innfører minstepris på norsk laks til ut juni 1996.
- August 1996: Kommisjonen åpner dumping- og subsidieundersøkelser av import av norsk laks etter ny klage fra skotske og irske oppdrettere.
- Mars 1997: EUs undersøkelser konkluderer med at dumping og konkurransevridende subsidiering har funnet sted. Kommisjonen foreslår straffetoll og subsidieavgift på til sammen 13,7 prosent.
- Juni 1997: Norge og EU inngår lakseavtalen med 5 års varighet. Avtalen innebærer blant annet en økning av avgiften til Eksportutvalget for fisk, bestemmelser om minstepriser for ulike produkter, og tak for den norske lakseeksporten.
- Mai 2003: Lakseavtalen avvikles da EU mener det ikke lenger er grunnlag for antidumpingtiltak mot Norge.
- Mars 2004: Kommisjonen åpner ny undersøkelse etter at skotske og irske lakseprodusenter gjennom sine myndigheter har fremmet en anmodning om midlertidige beskyttelsestiltak på import av laks til EU.
- August 2004: Kommisjonen innfører midlertidige beskyttelsestiltak i form av importkvote og toll på kvantum som overstiger kvoten.
- Oktober 2004: Kommisjonen åpner ny antidumpingsak mot norsk laks etter anmodning fra samme gruppe irske og skotske oppdrettere.
- Desember 2004: De midlertidige beskyttelsestiltakene blir opphevet.
- Januar 2005: Kommisjonen foretar undersøkelser hos norske oppdrettere.
- Februar 2005: Kommisjonen vedtar permanente beskyttelsestiltak for import av laks i form av minstepris (2,85 euro per kg. hel fisk), kvoter og garantiordning på tross av motstand fra Danmark og Frankrike som anker beslutningen til EUs ministerråd
- Januar 2006: EUs ministerråd vedtar endelige antidumpingtiltak i form av forskjellige minimumspriser. Minsteprisene varierer fra 2,80 euro pr. kg. hel fisk til 7,73 euro for fileter under 300g, kombinert med tilleggstill i visse tilfeller. Tiltakene hadde i utgangspunktet en varighet på fem år.
- Mars 2006: Norge ber formelt om konsultasjoner i WTOs tvisteløsningsmekanisme etter at drøftelser med EU om en gjensidig akseptabel løsning ikke har ført frem.
- Mai 2006: Konsultasjonene fører ikke frem og Norge ber WTO om å opprette et panel i saken.
- April 2007: EU starter en gjennomgang av antidumpingtiltakene mot norsk laks etter oppfordring fra fem EU-medlemsland.
- Januar 2008: WTO-panelets rapport blir endelig vedtatt. Norge får medhold på en rekke klagepunkter. Panelet finner at EU har gjort feil blant annet i forbindelse med undersøkelsene av den norske oppdrettsnæringen og ved utmålingen av antidumpingtiltak. Rapporten finner imidlertid ikke at selve tiltakene er i strid med WTO-regelverket, og både norske myndigheter og EU hevder å ha vunnet saken.
- Juli 2008: EUs egen gjennomgang av antidumpingtiltakene mot norsk laks finner ingen holdepunkter for at det foregår dumping fra norsk side. EUs ministerråd vedtar derfor å avvikle tiltakene.

gjennomføres i Norge. Formålet med direktivet er å forbedre tilstanden i ferskvann, grunnvann og kystfarvann ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjen. Havbruk er en viktig kilde for nitrogen- og fosforutslipp, og næringen vil som en følge av vannrammedirektivet muligvis bli pålagt restriksjoner knyttet til dette.

Ifølge Klima- og forurensningsdirektoratet er vannkvaliteten og forholdene ellers langs 90 prosent av kysten så gode at det er liten eller ingen risiko for at utslipp fra oppdrettsanleggene vil føre til at havmiljømålene i vannrammedirektivet ikke nås innen fristen. På 1 prosent av kyststrekningen er vannkvaliteten imidlertid så dårlig at oppdrett

frarådes eller at dagens produksjon bør begrenses. I de resterende 9 prosent av områdene er det mulig risiko for at målene i vannrammedirektivet ikke nås. Problemer knyttet til rømning og fiske-sykdommer omfattes ikke av direktivets bestemmelser.

21.4.6 Utviklingen i norsk fiskeri- og havbruksnæring

Utviklingen i norsk fiskeri- og havbruksnæring har i perioden 1992–2011 vært preget av stor økonomisk vekst og en kraftig økning i eksporten. På grunn av prisøkninger har veksten i verdiskapingen vært vesentlig høyere enn den økte produksjonen. Siden Norge har en stor fiskeri- og havbruksnæring og et relativt lite hjemmemarked, går over 90 prosent av norsk sjømat til eksport. Dette gjør Norge til verdens nest største eksportør av sjømat, etter Kina. Oppdrettsfisk har i de senere år passert villfisk i eksportverdi (se figur nedenfor).

Norge er i dag ledende globalt på oppdrett av laks. I 2010 stod Norge for 65 prosent av verdens totale produksjon av atlantisk laks. I EU har Storbritannia (Skottland) og Irland en relativt stor lakseoppdrettsnæring. Storbritannia står for 10 prosent av verdensproduksjonen av atlantisk laks. Norske sjømatprodusenter har også store eierinteresser utenfor Norge, ikke minst i Skottland og Irland, hvor norske eierinteresser har vært dominerende. Viktige norske aktører i oppdrettsnæringen i utlandet er blant andre Marine Harvest, Lerøy Seafood Group, SalMar, Grieg Seafood og Cermaq.

Sjømateksporten utgjør i dag 5,8 prosent av den totale norske vareeksporten og er dermed den tredje viktigste eksportartikkelen etter olje/gass og metaller. Norge eksporterer fisk og skaldyr til nærmere 150 land, og sjømateksporten satte i 2010 ny rekord for sjette år på rad. Eksporten i 2010 var på 53,7 milliarder kroner, som var en økning på 9 milliarder kroner fra 2009. Sjømat fra havbruk utgjorde 33,3 milliarder kroner (oppdrettslaks alene 31,3 milliarder), mens villfanget fisk utgjorde 20,4 milliarder kroner i 2010.

Målt i verdi går nesten 60 prosent av den totale norske sjømateksporten til EU. EU er altså det desidert største markedet og kjøpte i 2010 norsk sjømat for 31 milliarder kroner. Andelen har ligget relativt konstant siden årtusenskiftet, men har falt noe fra toppen på 77 prosent i 1992 (se figur 21.8). Av den totale sjømateksporten til EU i 2009 utgjorde laks og ørret 64 prosent, hvitfisk 23 prosent og pelagisk fisk 10 prosent. EU-markedet er

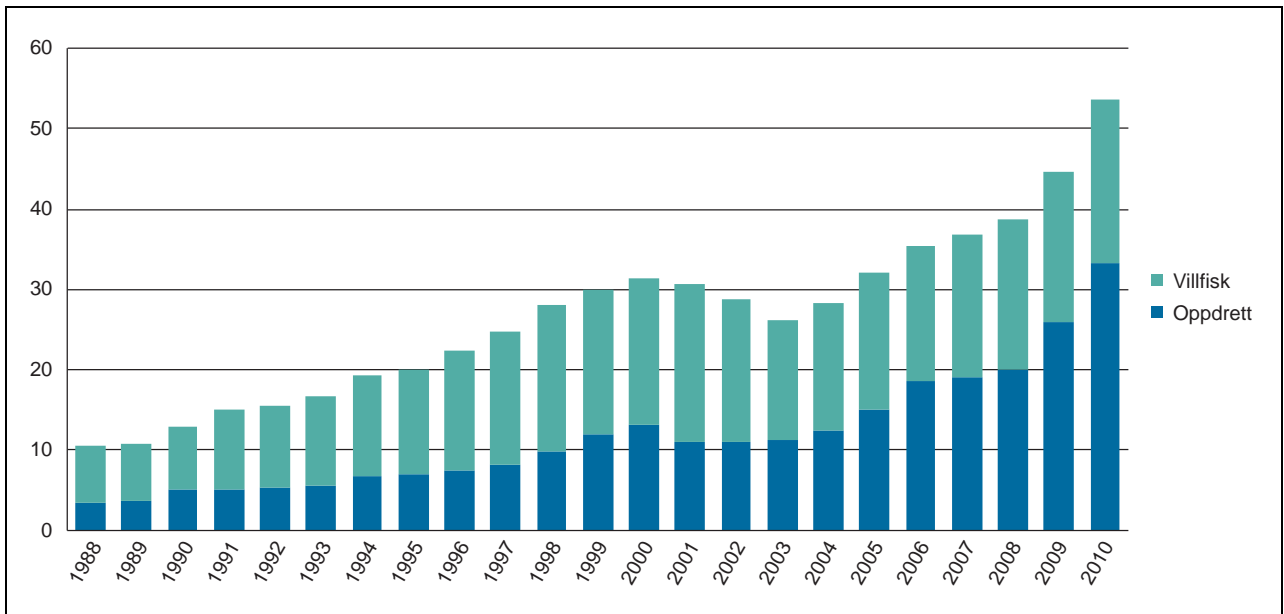
med andre ord viktigst for oppdrett, der 63 prosent av eksporten går til EU, mens EU mottar 48 prosent av den villfangete fisken. Den nesten 20 år lange dumpingstriden med EU, som ble avsluttet i 2008, har altså ikke stengt den norske laksen ute av markedet.

Av enkeltnasjoner er Frankrike (så vidt foran Russland) det største markedet for norsk sjømateksport, og blant de ti største importnasjonene finner vi også EU-landene Polen, Danmark, Storbritannia, Sverige og Tyskland. Fisk og fiskevarer er imidlertid i dag en del av globale verdikjeder, der handelsstrømmene varierer for ulike produkter. Av den fryste hvitfisken går en stor del til Kina for videre bearbeiding før den sendes tilbake til blant annet EU-markedet. Av saltfisken går det meste til klippfiskproduksjon i Portugal, som selv eksporterer til Brasil. Mesteparten av laksen til Polen går til foredling og distribueres deretter til andre EU-land. Råvarer fra Norge danner med andre ord grunnlaget for en betydelig foredlingsindustri både i EU og i andre deler av verden.

Norge importerer også en økende mengde fisk og fiskevarer. Importen hadde i 2010 en samlet verdi på 6,7 milliarder kroner, hvorav 39 prosent kom fra EU. Det leveres mest fra Danmark, men også andre EU-land som Storbritannia og Sverige er store leverandører til Norge. En betydelig del av importen går til fôr i oppdrettsnæringen, og her er Peru det landet som det importeres mest fra.

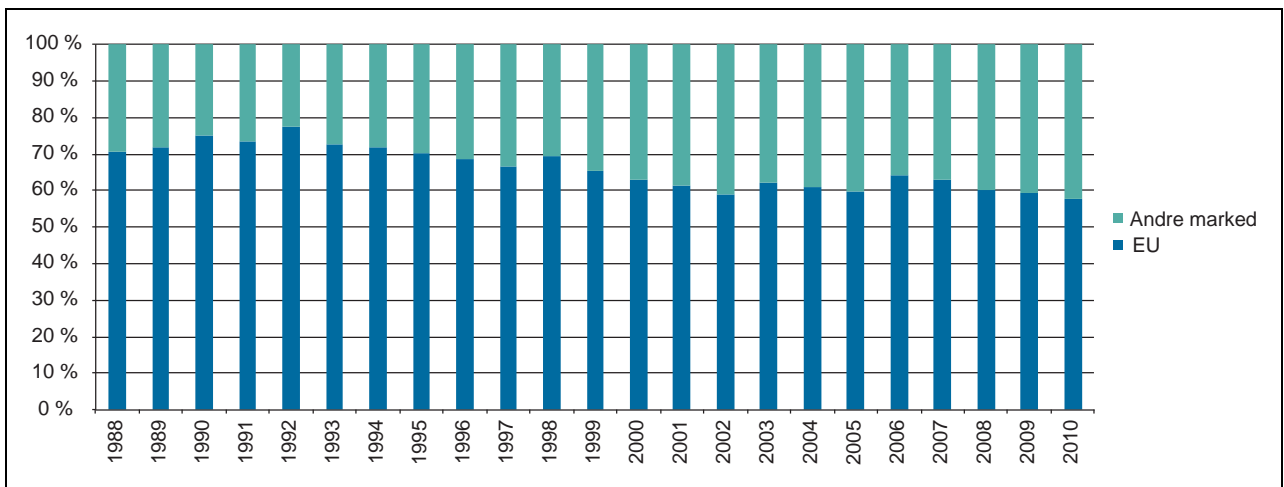
Norsk fiskeri- og havbruksnæring har gjennomgått store strukturendringer siden EØS-avtalen ble fremforhandlet. Det gjelder både fangstleddet, oppdrett og foredlingsindustrien. Det har skjedd en effektivisering av flåten, som har gått sammen med en nedgang i antall fiskere og fartøy. Fra 1990 til 2010 ble antallet fiskere mer enn halvert, fra over 27 500 til vel 12 000. Antallet registrerte fartøy gikk ned fra vel 17 000 til vel 6 000. Samtidig har både fangstmengden og verdien økt. Om lag ti prosent av all fisken som landes i Norge blir levert av utenlandske fartøy.

Den største endringen har vært knyttet til oppdrett, der produksjonen av matfisk er blitt nesten syvdoblet fra 1990 til 2010, hvor slaktet mengde passerte en million tonn. Antall sysselsatte har derimot ikke økt med mer enn 50 prosent, noe som understreker den formidable produktivitetsveksten som har funnet sted. I dag sysselsetter havbruksnæringen rundt 4 500 personer. Det har også skjedd en kraftig eierkonsentrasjon. I 1991 ble oppdrettslovens bestemmelser om at oppdretterne som hovedregel bare skulle ha majoritetsinteresser i ett anlegg opphevet, og gjennom opp-



Figur 21.8 Norsk eksport av sjømat 1988 – 2010 (milliarder NOK (løpende priser))

Kilde: Eksportutvalget for fisk.



Figur 21.9 EUs andel av norsk sjømateksport 1988–2010 (prosent)

EU27 for hele perioden

Kilde: Eksportutvalget for fisk.

kjøp og fusjoner har utviklingen senere gått i retning av stadig færre og større oppdrettsselskaper. Rundt 20 selskaper står nå for 80 prosent av slaktet volum.

Foredlingsindustrien, som omfatter både hvitfisk, pelagisk, reke, foredling av laks og ørret, sildemel og olje og engroshandel med fiskeprodukter, har også blitt redusert. Bare i løpet av de siste ti årene har antallet bedrifter og ansatte gått ned med nærmere 30 prosent. Nedgangen har vært langt større enn i annen norsk næringsmiddelind-

dustri og i industrien generelt. Fiskeindustrien sysselsetter i dag rundt 10 000 personer.

Disse strukturendringene skyldes flere forhold. Etter at de institusjonelle rammebetingelsene ble endret på begynnelsen av 1990-tallet, har det foregått en aktiv strukturering av fiskeflåten, der kvoter er blitt samlet på færre og mer moderne fartøy. En økende del av flåten har også anskaffet fryseri om bord. Fiskebåteierne utnytter at fryst råstoff er blitt en global handelsvare og omsetter fangstene via frysehoteller og auksjoner.

Koblingene til fiskeindustrien på land er blitt svakere. Fiskeindustrien har lenge slitt med fallende lønnsomhet, noe som henger sammen med historisk overkapasitet, kostbar arbeidskraft og skjerpet konkurranse fra lavkostland. De store matvarekjedene driver også i økende grad «global sourcing» og stiller krav om stabile leveranser, volum, effektivitet, garantert kvalitet og sporbarhet.

Strukturendringene må derfor primært ses i lys av utviklingen i de enkelte bransjene, endringer i de internasjonale markedsforholdene og den hjemlige konkurransen om arbeidskraft. I noen grad kan imidlertid forholdet til EU gjennom EØS og andre avtaler også ha medvirket til endringer, direkte eller indirekte. Samtidig er strukturendringene viktige for å forstå hvordan fiskerinæringens forhold til EU har utviklet seg over tid.

Når en rekke norske foredlingsbedrifter enten har innstilt eller flyttet sin produksjon til EU, og om lag tre fjerdedeler av den norske laksen eksporteres fersk og hel, henger det ikke bare sammen med de høye lønnskostnadene i Norge. I fiskeforedling er det ikke lønnskostnadene, men råstoffkostnadene som utgjør den tyngste kostnadskomponenten. Utflyttingen av fiskeriforedling til EU ser også ut til å være knyttet til behovet for markedsadgang og nærhet til markedene. EU-markedets dominerende posisjon for norsk sjømateksport, sammen med de høyere tollsatsene på foredlet fisk sammenlignet med uforedlet fisk, har gjort det gunstig å flytte fiskeforedling til EU-land. En rekke norske sjømatbedrifter har derfor etablert seg i EU gjennom oppkjøp av eksisterende EU-bedrifter eller gjennom investering i ny produksjon. Det er norske eierinteresser i EU innenfor fiskeforedling (Danmark, Polen, Frankrike) så vel som i oppdrett (Skottland og Irland). Markedsadgangen oppgis av bedriftene selv som et sentralt motiv for etableringene i EU.⁴⁰

Når det gjelder tilgang på arbeidskraft, har EØS-avtalens regler om fri bevegelighet for arbeidstakere særlig etter 2004 hatt betydning også for norsk fiskerisektor. Det gjelder ikke minst for fiskeforedlingsindustrien. Den har i lang tid vært avhengig av å rekruttere arbeidskraft utenfra, og det har i de senere årene vært betydelig arbeidsinnvandring fra Øst- og Sentral-Europa til norsk fiskeriindustri.

Det er vanskelig å gi et eksakt mål på omfanget av dette, delvis på grunn av store sesongmessige variasjoner. En undersøkelse som nylig ble

utført ved Fafo indikerer imidlertid at innvandrere utgjorde mellom 35–40 prosent av antall sysselsatte (bosatte og korttidsopphold) i fiskeindustrien i 2009.⁴¹ I 2001 var andelen omkring 15 prosent. Siden 2003 har det vært en jevn økning i innvandrere fra EU-landene i øst, hovedsakelig Baltikum med innslag fra Polen. Veksten har vært særlig stor fra 2007. I 2009 utgjorde denne gruppen omkring 15 prosent av totalt antall sysselsatte. I samme periode har den samlede sysselsettingen i fiskeindustrien falt betydelig. En annen undersøkelse basert på intervjudata fra et lite utvalg bedrifter utført av Norut Alta⁴² fant at omkring 31 prosent av arbeidsstokken besto av utenlandsk arbeidskraft.

Det er betydelig variasjon både geografisk og i ulike deler av næringen. I Noruts undersøkelse var det størst andel utenlandske medarbeidere i laksenæringen i Sør-Norge, med 40 prosent. Samme næring i Nord-Norge hadde 32 prosent utenlandske medarbeidere. Innenfor pelagisk industri og hvitfiskindustri er det et stort innslag av sesongarbeid, mens innenfor laks er det gjerne helårsarbeid. Noen av arbeidsinnvandrerne er altså innleid eller midlertidig ansatt i bedriften, mens andre er fast ansatt.

Bruk av utenlandsk arbeidskraft er som oftest motivert ut fra manglende tilgang på lokal arbeidskraft. Mange steder er det blitt tradisjon for bruk av utenlandsk arbeidskraft. Samtidig bidrar utenlandske arbeidstakere til å øke fleksibiliteten. Lønnsomheten til bedriftene påvirkes også, og flere av bedriftene ville sannsynligvis ikke klart produksjonskravene sine uten tilgang til denne arbeidskraften.

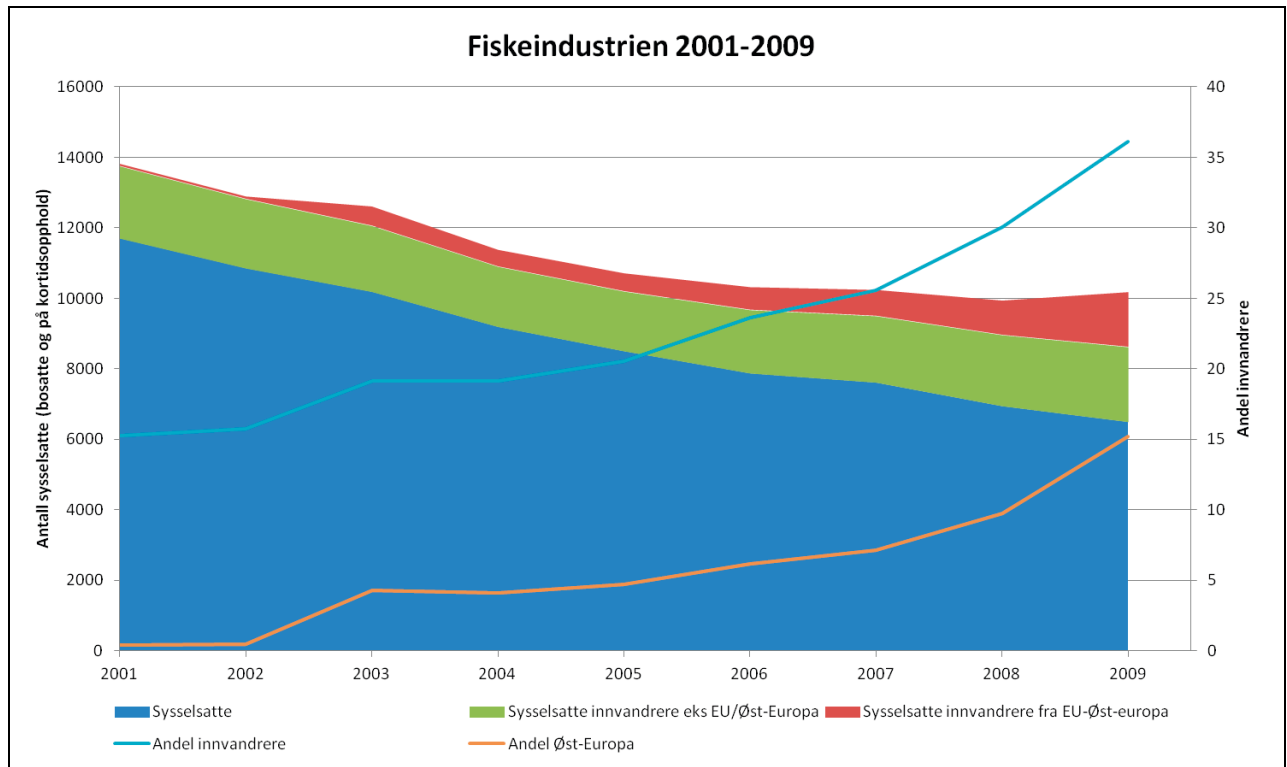
Med færre bedrifter og færre ansatte får fiskeindustrien en svakere forankring i lokalsamfunnene. Færre nordmenn som arbeider innenfor industrien kan også bidra til å svekke forankringen. Men samtidig bidrar de utenlandske arbeidstakerne til å opprettholde folketall, skoler og servicetilbud i mange små og utsatte kommuner.

Tabellen viser både nedgangen i norske sysselsatte i næringen, den store andelen sysselsatte fra andre tredjeland gjennom perioden (som har holdt seg ganske stabil), og hvordan det i de senere år i tillegg har kommet inn nye arbeidstakere fra EU/EØS-området.

⁴⁰ Maurseth, P. B. (2006) *Utenlandsinvesteringer i fiskeri- og havbruksnæringen - resultater fra en spørreundersøkelse*, notat 705, NUPI.

⁴¹ Andersen, R. K. og Ødegård, A. M. (2011) *Bransjestudier – hotell, verfts-, fiske- og kjøttindustrien*, FAFO.

⁴² Angell, E., Aure, M. og Emaus, P.-A. (2011) *Kompetansebehov og rekruttering i fiskeforedlingsindustrien – med fokus på utenlandsk arbeidskraft*, NORUT Alta.



Figur 21.10 Oversikt over sysselsatte og nasjonalitet i fiskeindustrien (2001 – 2009)

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Fafo.

21.4.7 Aktiv norsk fiskeripolitikk opp mot EU

Fiskerisektoren er et område der Norge i stigende grad driver samarbeid og påvirkningsarbeid opp mot EU. Norge er i europeisk sammenheng en stormakt innenfor fiskeri og havbruk og har i forhold til EU ført en relativt vellykket fiskeripolitikk. Dette er med på å gjøre norske myndigheter til en viktig samarbeidspartner for EU i fiskeripolitiske spørsmål. De viktigste områdene for norsk arbeid opp mot EU knytter seg til bedret markedsadgang for norske fiskeprodukter og samarbeid om ressursforvaltning for å bedre beskatningsmønsteret.

EU har i lang tid arbeidet med en reform av CFP og det har vært en allmenn forståelse av at EUs fiskeripolitikk på mange måter har vært mislykket på grunn av en for stor flåte, overfiske og desimerte bestander.

I juli 2011 la Kommisjonen frem sine planer for en reform av EUs fiskeripolitikk. Reformen legger opp til å etablere et bærekraftig styringssystem og et forsterket vitenskapelig grunnlag. Utkast av fisk, som har vært et stort problem, blir forbudt og fases ut. Innenfor fiskeriene blir det også etablert konsesjonssystemer for de ulike fartøyene. Konsesjonene deles ut av medlemsstatene, gir fartøyene fiskeretter og de vil også være omsettelige.

Reformen omfatter flere ulike forordninger. Rammeforordningen vil gi bestemmelsene for blant annet den «relative stabilitet» (kvotefordelingen mellom medlemslandene), omsetning av fiskekvoter, vern av kystflåten og en regionalisering av beslutningsmyndighet i fiskeripolitikken. Den andre forordningen vil omfatte nytt teknisk regelverk for utøvelsen av fisket. Dette dreier seg om minstemål, maskevidder og andre tiltak for å forbedre beskatningsmønsteret. Tiltakene er myntet på å få redusert utkast av fisk, som har vært et stort problem i EUs fiskerier og er en viktig årsak til kravene om reform. Forordningen for det Europeiske Fiskerifondet (EFF) setter rammene for subsidiene i fiskerinæringen i EU. Den fjerde forordningen omhandler EUs felles organisering av sjømatmarkedet (CMO) og vil også omfatte blant annet mekanismer for tilbaketrekking av fisk hvis prisene blir for lave.

Den nye fiskeripolitikken skal etter planen tre i kraft 1. januar 2013. Forslaget er stort sett godt mottatt av de som har vært bekymret for overfiske og fravær av bærekraftig forvaltning, men blant EUs fiskere er det motstand fordi flere vil få sine arbeidsplasser truet. Det ventes mange vanskelige forhandlinger om Kommisjonens reformforslag.



Figur 21.11 Fiskerikommissær på besøk

Fiskeri- og kystminister Lisbeth Berg-Hansen fikk i oktober 2011 besøk av EUs fiskerikommissær Maria Damanaki. Under møtet i Bergen diskuterte de EUs felles fiskeripolitikk, handel med sjømat og forvaltning av felles bestander. Etterpå var det fisketur. Foto: Fiskeri- og kystdepartementet

EU har også innført en ny forordning som setter nye og strenge krav til dokumentasjon for at fisk som importeres er lovlig fanget og stammer fra et bærekraftig fiske. IUU-forordningen trådte i kraft 1. januar 2010. Norge var det første tredjelandet som inngikk en avtale med EU om samarbeid i forhold til IUU-forordningen. IUU-problematikken står for øvrig høyt på den internasjonale dagsorden, og EU er på ingen måte alene om å ta tak i dette. I Norge har det over lengre tid vært gjennomført tiltak i dette øyemed, og både EU og Norge er med i FNs mat- og jordbruksorganisasjon (FAO) og Den nordøstatlantiske fiskerikommisjon (NEAFC), som står sentralt i arbeidet mot svartfiske.

Som en del av den felles fiskeripolitikken har EU også vedtatt egne strategier for havbrukssektoren. Norge er ikke med i dette samarbeidet. I 2009 ble det vedtatt en ny strategi hvor det legges særlig vekt på økt produksjon og sysselsetting. Bakgrunnen for satsingen er at det har vært en

kraftig vekst i havbruk på globalt nivå samtidig som EUs havbruksnæringen har stått på stedet hvil. Havbruk er globalt den raskest voksende matproduksjonssektor.

I Fiskeri- og kystdepartementets EU/EØS-strategi understrekes det at fiskeripolitikken utgjør en viktig del av norsk europapolitikk, selv om Norge ikke er en del av EUs felles fiskeripolitikk. Strategien inndeler Norges hovedutfordringer og målsetninger på fiskeriområdet etter tilknytningen til EØS-avtalen. I kategorien «utenfor EØS» finnes både markedsadgang og ressursforvaltning og strukturpolitikk for fiskeflåten. Når det gjelder sistnevnte er en sentral utfordring for norske myndigheter i arbeidet opp mot EU å unngå en for høy utnyttelsesgrad i forhold til optimalt langtidsutbytte og for høy fangstkapasitet i forhold til ressursgrunnlaget.

I kategorien «innenfor EØS» finnes veterinærbestemmelser og forsknings- og innovasjonspolitik. For sistnevnte har departementet en målset-

ning å øke finansieringen fra EU til marin forskning i Norge og å sikre at norske marine forskningsutfordringer gjenspeiles i EUs satsinger. I det som omtales som en «gråsoner», som er delvis innenfor og delvis utenfor EØS, finnes utfordringene og målsetningene knyttet til EUs maritime politikk, havmiljø, innovasjons- og regionalpolitikk og statsstøtteregler.

Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL), som har om lag 500 medlemmer innen norsk fiskeindustri, havbruk, fôrproduksjon og marin ingrediensindustri, deltar i flere internasjonale samarbeidsorganer, herunder Federation of European Aquaculture Producers (FEAP), som er foreningen for europeiske havbruksprodusenter. FEAP er medlem av Kommisjonens rådgivende komité for fiskeri og havbruk.

21.4.8 Avsluttende merknader

Utvalget viser til at Norges forhold til EU på fiskeri- og havbrukssektoren i et rettslig perspektiv omfattende, komplisert, til dels uklart og omstridt. Dette har ikke hindret at det faktiske samarbeidet og samhandelen mellom Norge og EU har styrket seg gjennom hele perioden fra tidlig på 1990-tallet og frem til i dag.

Utvalget viser videre til at EU gjennom hele perioden har vært Norges viktigste marked for fisk. Handelen har økt i omfang, ikke minst på grunn av den store veksten i oppdrettsnæringen, som i perioder har oppvist meget høy lønnsomhet. Også for villfangsten utgjør EU det viktigste markedet, selv om lønnsomheten i denne sektoren er mye svakere. Samarbeidet med EU og EU-statene er videreutviklet, og det samme er det felles regelverket, både gjennom nye bilaterale avtaler og ved at Norge har overtatt og gjennomført EU-regler av betydning for fiskeri- og havbrukssektoren. Selv om det fortsatt er uklart nøyaktig hvor langt EØS-avtalen rekker på fiskerisektoren, har bestemmelser i avtalen vist seg å ha stor betydning på en rekke områder, og der gråsonespørsmål har kommet på spissen har Norge i realiteten endt med å akseptere at avtalen gjelder.

Utvalget vil påpeke at Norge samtidig fortsatt selv styrer sin egen fiskeriforvaltning, og for bestander som ikke er delte bestemmer Norge selv størrelsen på de totale kvotene i egen sone etter anbefaling fra Det internasjonale havforskningsrådet (ICES). Norsk fiskeeksport er fortsatt ikke omfattet av reglene om frihandel i EØS og må leve med toll, kvoter og trusselen om handelssanksjoner. Det er fortsatt nasjonale begrensninger på utenlandsk eierskap i den norske fiske-

flåten, om enn ikke fiskemottak, oppdrettsanlegg m.m.

Utvalget har merket seg at det er en viss uenighet om hvor stor kommersiell effekt tollbelastningen ved salg av fisk til EU har hatt for det totale eksportvolumet og lønnsomheten. *Utvalget* vil anta at det kan ha hatt en viss betydning, i den forstand at volum og lønnsomhet ville ha vært (enda) større dersom det hadde vært frihandel, slik EØS-avtalen sikrer innenfor andre sektorer. Men hvor stor denne effekten ville ha vært, er et hypotetisk spørsmål som det faller utenfor *Utvalgets* mandat å gå nærmere inn på.

Utvalgets flertall, medlemmene Sejerstad, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjørusen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot viser til at Norges forhold til EU over de siste tjue årene har vært preget av én stor konfliktsak, som har vært straffetiltakene mot norsk lakseeksport som følge av mistanke om dumping. Denne saken har vært en stor økonomisk og administrativ belastning både for laksenæringen og i noen grad for forholdet til EU mer generelt. I 2008 ble saken løst, men så lenge fisk ikke er en del av EØS-avtalen vil faren for at den igjen kan blusse opp være til stede. Dette gir ustabile rammevilkår for en viktig næring i Norge.

Utvalget viser til at det fra enkelte hold har vært påpekt at oppdrettsnæringen i dag har mer karakter av industriproduksjon av mat enn av tradisjonelt fiske, og at man derfor bør søke å få oppdrettsfisk omdefinert, slik at den kan tas inn under frihandelen med vanlige varer. Etter *Utvalgets* syn er det en interessant ide, som fortjener å følges, men om EU vil se seg tjent med endringer på dette området er en annen sak, som langt på vei blir bestemt av styrkeforholdet mellom EUs egen oppdretts- og foredlingsindustri.

I tillegg til laksestriden har det også vært en del andre rettslige konflikter om rekkevidden av EU/EØS-retten for norsk fiskeri- og havbrukssektor. Motparten har her ikke vært EU, men private interesser, noen ganger kanalisert gjennom klagesaker til ESA. Selv om enkeltsakene har vært kontroversielle, har de så langt *Utvalget* kan registrere ikke i nevneverdig grad påvirket det generelt gode forholdet til EU på dette feltet.

Utvalget vil anta som sannsynlig at selv om fiskeri bare delvis er regulert av EØS, så har de tette og nære båndene som EØS-samarbeidet skaper kunnet gi rom for en viss norsk innflytelse overfor EU på fiskerisektoren. Norge har lyktes i å øke fiskeeksporten til EU til tross for handelssanksjoner, mens man ikke har klart å finne tilsvarende løsninger overfor USA. Dette kan tyde på at EØS-

avtalen er med på å skape et politisk og institusjonelt press mot å finne løsninger på konfliktene, men Utvalget ser samtidig at det er en rekke forhold som har betydning for utfallet av slike handelskonflikter.

Utvalget vil videre påpeke at norsk fiskeri- og havbruksnæringen har gjennomgått en dramatisk forandring i den perioden EØS-avtalen har vært i kraft (1994–2011). Oppdrett har gått forbi villfisk i volum og økonomisk betydning, og antall sysselsatte i fiskeforedling er kraftig redusert. Mange av dagens arbeidstakere i fiskeforedlingen er arbeidsinnvandrere som har kommet gjennom EØS-avtalen eller fra Russland og Asia. Strukturen i fiskeflåten er også endret. Det er færre fiskere og fiskeriene har ikke samme lokale forankring som tidligere.

Utvalget viser videre til at norske fiskerier historisk alltid har vært eksportorientert, men at betydningen av dette har økt ytterligere i perioden. Ikke minst har veksten i oppdrettsnæringen, sammenlignet med tradisjonelt fiske, bidratt til at markedsadgang har blitt enda viktigere enn tidligere. Over 90 prosent av all fisken som fanges og produseres blir i dag eksportert. EU er det største markedet for norsk sjømateksport. Slik vil det sannsynligvis fortsatt være i fremtiden, og det vil være et grunnleggende premiss for hva slags forhold Norge bør ha til EU.

Utvalgets flertall vil også påpeke at grunnlaget for at kvotekrav og aktiviteter fra fiskeriaktørene i EU skal ramme norsk ressursforvaltning er svekket i perioden fra tidlig 1990-tall til i dag. Både Norge og EU har en stor fiskeflåte, som øver et press på fiskeressursene og skaper utfordringer med tanke på en bærekraftig og ansvarlig ressursforvaltning. Videre er havrettsregimet befestet, og prinsippet om relativ stabilitet i fiskekvoter har vunnet frem i EUs fiskeripolitikk. Avstanden mellom Norges og EUs ressursforvaltningspolitikk har også blitt mindre, selv om det fortsatt er forskjeller. De forslag som er fremmet av EU i den siste tiden vil kunne bidra til en ytterligere tilnærming mellom Norge og EU.

Utvalget skal påpeke at i sum har denne utviklingen gjennom perioden 1994–2011 bidratt til å dempe spenningen i forholdet til EU på fiskeriområdet.

Ser man fremover vil det etter *Utvalgets* syn kunne bli mer indirekte innflytelse på norsk fiskeri og havbruk fra regelutviklingen i EU. Forvaltningen av fiskeressurser og havbruksvirksomhet baseres i økende grad på føre var-prinsippet og en økosystemtenkning. Det betyr mer sektorovergripende reguleringer, som i sin tur også åpner for at mer av EØS-avtalen kan bli relevant. Dette kan for eksempel dreie seg om miljølovgivning, tiltak mot forurensning, samarbeid om utvikling av bioøkonomisk næringsaktivitet, dyrevernsprosjekt og fremtidige rammevilkår for ny næringsaktivitet knyttet til nye fiskearter og andre marine organismer.

Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad vil bemerke at den norske fiskerinæringen omfattes bare delvis av EØS-avtalen. Norge har fortsatt fiskeripolitisk handlefrihet på to viktige områder: (1) Forvaltningen av fiskeressursene er fortsatt et norsk ansvar. (2) Norge kan fortsatt opptre på egen hånd i internasjonal havpolitikk og fiskeripolitikk. Det siste er særlig viktig fordi Norge og EU på så mange måter har motstridende interesser i hav- og fiskeripolitikken. Norge arbeider internasjonalt for kyststatenes interesser, mens EU har arbeidet for å begrense dem mest mulig. EØS-avtalen innebærer at EU har innflytelse på eierstrukturen i fiskerinæringa, på hvem som kan eie fiskefartøy, foredlings- og oppdrettsanlegg. EU griper også inn overfor omsetningssystemet, bemanningsreglene, leveringsstedene for fisk og overfor produksjons- og transportvilkårene. Fra og med januar 1995 ble det fri adgang for EU-selskap til å kjøpe seg inn i norsk fiskeindustri. Det følger av EØS-prinsippet om fri flyt av kapital kombinert med at retten til etablering og investering skal være lik for EU-selskap og norske selskap. EU-borgere og EU-selskap kan etablere seg i førstehånds- og tilvirkeromsetningen, i foredlingsbedrifter og i oppdrettsnæringa.

Kapittel 22

Grensekontroll, politisamarbeid og innvandring

22.1 Hovedtrekk

Politi, grensekontroll og innvandring regnes tradisjonelt som kjerneoppgaver for nasjonalstaten, som den selv ønsker full rådighet over. I dag er det ikke lenger slik. Med økende internasjonalt samarbeid og nye reisemuligheter oppstår det stadig flere justispolitiske utfordringer som bare kan løses gjennom forpliktende samarbeid. Dette ble særlig klart i EU etter at man begynte å bygge ned grensene mellom medlemsstatene. Siden tidlig på 1990-tallet har derfor EU gradvis utviklet en stadig mer omfattende felles justispolitikk, som blant annet omfatter felles ytre grensekontroll, politisamarbeid, felles standarder og prosedyrer for innvandring fra tredjeland, og mye annet.¹

Denne utviklingen har Norge knyttet seg til. EUs felles justispolitikk er riktignok ikke omfattet av EØS-avtalen, men i stedet har Norge siden midten av 1990-tallet tatt initiativ til en rekke andre avtaler med EU på området. Dette har EU stort sett gått med på, og resultatet er at Norge i dag deltar i store deler av EUs justissamarbeid, om enn ikke alt.²

Den største og viktigste justispolitiske avtalen mellom EU og Norge er Schengen-avtalen fra 1999. Den knytter Norge til EUs regler om reisefrihet i Schengen-området, som innebærer at det ikke skal foretas personkontroll ved grensene. Til gjengjeld regulerer Schengen-avtalen den ytre grensekontrollen mot tredjeland, samt regler om visum, politisamarbeid, informasjonsutveksling, retur av innvandrere, m.m. Schengen er i likhet med EØS en rammeavtale, som utvikles dynamisk, med stadig nye rettsakter.

¹ I EU kalles dette på engelsk gjerne for «justice and home affairs». Med Lisboa-traktaten av 2009 er reglene på området samlet under overskriften «Et felles område med frihet, sikkerhet og rettferdighet», se TEUF artikkelene 67–89. I vanlig norsk språkbruk kan man nøye seg med å kalle det «justispolitikk» i vid forstand, som også omfatter innvandringspolitikken.

² Se kapittel 5.3 og 5.4 for en gjennomgang av Norges justispolitiske avtaler med EU, og kapittel 6 om hvordan disse avtalene har utviklet seg.

Videre har Norge inngått avtaler med EU om blant annet tilknytning til Europol i 2001 (politisamarbeid) og Eurojust i 2005 (påtalesamarbeid), om gjensidig bistand i straffesaker (2003), om den felles europeiske arrestordren (2006), og om gjensidig tilgang til politidatabaser (Prüm 2010). Norge har også siden 2001 vært tilknyttet EUs regler om hvor asylsøknader skal behandles (Dublin), fingeravtrykksregisteret (Eurodac), og deltar fra 2010 i informasjonsnettverket European Migration Network. Norge har også i noen grad tilpasset seg EUs øvrige asylregler, og følger EUs innvandringspolitikk nøye.

Justispolitikken er på mange måter den delen av Norges samarbeid med EU som har utviklet seg raskest og mest dynamisk de siste 10–12 årene. Dette er en prosess som i hovedsak har vært drevet frem etter norsk ønske. EU har ikke utøvet noen form for press, og har ved flere anledninger vært nølende til å innvilge norske anmodninger om deltakelse. Noen ganger er anmodningene høflig avvist, andre ganger bare delvis imøtekommet. Det pågår også flere prosesser som ennå ikke er avklart.

Institusjonelt er Norges tilknytning til EUs justissamarbeid variert og komplisert. Noe felles rammeverk finnes ikke. I Schengen-samarbeidet har Norge fått langt bedre tilgang til beslutningsprosessene enn det man har under EØS, med deltakelse i alle komiteer under Rådet, helt opp til ministernivå. Det betyr blant annet at justisministeren er den eneste norske statsråden med møte-rett (om enn ikke stemmerett) i EUs ministerråd. På asylområdet gir Dublin-avtalen også en viss norsk adgang til beslutningsprosessene. Men de øvrige avtalene er rene tilknytnings- eller samarbeidsavtaler, der man overtar regler som er ferdig utformet i EU, og som Norge ikke har noen innflytelse over. Her er tilknytningen institusjonelt langt dårligere enn under EØS-avtalen.

Justispolitikken var inntil nylig regulert som en egen (tredje) «søyle» i EU. Dette ble opphevet med Lisboa-traktaten i 2009. Samtidig utvikler EU sin politikk på området i stadig større grad gjen-

nom overordnede programmer og «politikkpakker», som ofte har en side enten mot reglene om det indre marked eller mot den felles utenrikspolitikken eller sikkerhets- og forsvarspolitikken. For Norge vil dette i årene som kommer gjøre det stadig vanskeligere å fastslå hva man egentlig er med på, og hvilken tilknytningsavtale det hører under. En annen utfordring med Lisboa er at Kommisjonen og EU-domstolen har fått økt kompetanse i justispolitikken. For Norge er det her ikke noe tilsvarende system som i EØS, med ESA og EFTA-domstolen. Dette reiser et spørsmål (som ennå ikke er løst) om hvordan kontrollen med at Norge følger sine forpliktelser etter justisavtalene skal ordnes.

Justispolitikken er et av de områdene der skiftende norske regjeringer har hatt klart uttalte ambisjoner om å føre en aktiv europapolitikk overfor EU. Det legges ned betydelige ressurser i dette, både fra Justisdepartementet, Utenriksdepartementet og andre etater. Mye av arbeidet består imidlertid i å sikre Norge tilgang til relevante komiteer og byråer, og til å forhandle om nye tilknytningsavtaler, samt innhente informasjon. Hvilken generell justispolitisk rolle Norge spiller i EU når man først har fått tilgang, kan noen ganger synes mer uklart. Men generelt fremstår Norge som en klar tilhenger av økt europeisk samarbeid både om politisaker, grensekontroll og innvandring. Da EU i 2009 vedtok planene for videreutvikling av justispolitikken (Stockholmprogrammet) avga Norge et innspill som signaliserte sterk støtte og tilslutning.

Generelt er justispolitikken fortsatt i hovedsak et nasjonalt anliggende, i Norge som i EU-statene. Men på en del områder har avtalene med EU de siste 10–12 årene hatt stor betydning for norsk rett og politikk. Det gjelder for det første *grensekontrollen*. Her har Norge gjennom Schengen overtatt EU-reglene fullt ut. Det betyr at grensekontrollen mot andre Schengen-land er bygget ned, og grensekontrollen mot tredjeland er bygget opp, basert på EU-regler. Norge vokter EUs landgrense i nordøst og sjøgrense i nord og nordvest. Flyplasser og havner er bygget om. Grensekontrollen for EU går nå i Pasvikdalen, og for Norge i Middelhavet, der norske tjenestemenn deltar gjennom grensekontrollbyrået Frontex.

For det andre har avtalene med EU stor betydning for *politi- og påtalemyndighet*. Hjemlig kriminalitet er fortsatt et rent nasjonalt anliggende. Men kampen mot grensekryssende kriminalitet blir stadig viktigere, og i rekken av internasjonale ordninger for politisamarbeid er avtalene med EU

de viktigste og mest omfattende. Dette skjer dels gjennom Schengen og dels andre avtaler.

For det tredje har EU-tilpasningen økende betydning for norsk *innvandringspolitikk*. Dublinavtalen er en sentral avtale for norsk utlendingsforvaltning, som i praksis gjør at om lag en tredjedel av alle asylsøkere til Norge (i 2010 alene over 5000) kan sendes tilbake til første ankomstland uten full asylbehandling. Videre er Norge gjennom Schengen i ferd med å gjennomføre EUs returdirektiv, om tilbakesending av ulovlige innvandrere. Utover dette følger norske myndigheter utformingen av EUs felles innvandringspolitikk nøye, og har signalisert at man vil tilpasse seg de standarder og prosedyrer som utvikles i EU, også der det ikke er formelle avtaler om dette.

Utvidelsen av EU med nye medlemsland fra Øst- og Sentral-Europa har vært en milepæl også for justispolitikken. I desember 2007 ble alle de nye medlemslandene med unntak av Bulgaria, Romania og Kypros tatt inn i Schengen, og de deltar også fullt ut i resten av justissamarbeidet. Dette har både skapt nye utfordringer og samtidig forsterket behov for felles samarbeid.

Innenrikspolitisk i Norge har det vært en utvikling i holdningen til avtalene om justissamarbeid med EU, selv om et klart flertall på Stortinget hele tiden har støttet dette. Da Schengen første gang ble lansert i 1996 var det et relativt stort mindretall på Stortinget som gikk imot (KrF, Venstre, Sp, SV, RV). Da Bondevik I-regjeringen selv la frem den reviderte Schengen-avtalen i 1999 stemte bare SV og Sp imot. I 2001 var det to mindre dissenser, om inngåelsen av Dublin-avtalen (SV og Sp) og Europol (Sp). Men siden 2001 har det ikke vært en eneste dissens mot noen av de nye avtalene, til tross for at dette har vært oppe til votering i et tjuetalls samtykkeproposisjoner.

I de senere år har det fra regjeringens side vært økt åpenhet om omfanget av den justispolitiske tilpasningen til EU. Regjeringens melding til Stortinget i mars 2010 om «Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv» var det mest åpenhjertige offentlige dokument i europapolitikken på mange år, som klart signaliserer hvordan norsk innvandringspolitikk skal legges opp til EU.³ Og i meldingen om «Kampen mot organisert kriminalitet» fra desember 2010 beskrives omfanget av politisamarbeidet i detalj.⁴ Begge

³ Se Meld. St. 9 (2009–2010) *Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv*, se s. 8 om at det er «et siktemål med meldingen å bidra til kunnskap og åpenhet om norsk samarbeid og samhandling med EU på justis- og innenriksområdet, herunder Schengen- og Dublinsamarbeidet».

meldingene fikk enstemmig tilslutning på Stortinget.

Det har i det hele tatt ikke vært noe hemmelighold rundt Norges tilpasning til EUs justispolitikk de siste 10–12 årene. Stortinget har vært løpende informert, gjennom åpent tilgjengelige meldinger, proposisjoner, konsultasjoner, redegjørelser m.m. Det er ikke vanskelig å finne informasjon. Samtidig har det etter de første rundene om Schengen på slutten av 1990-tallet vært liten offentlig interesse, kunnskap og debatt om den videre justispolitiske tilknytningen til EU. Det er få som kan noe om dette, annet enn de som steller med det til daglig. Spredte forsøk på å skape debatt har så langt vunnet lite gjenklang i det offentlige ordskiftet. Blant dem som i det hele tatt kjenner til feltet, oppleves tilknytningen og tilpasningen til EU ofte som avpolitisert og teknokratisert – noe ekspertene kan styre med. Dette til tross for at det er tale om til dels svært politisk sensitive spørsmål, der politikutformingen i EU ofte er omstridt, og der flere EU-land, som Danmark og Storbritannia, har reservert seg mot deler av samarbeidet.

22.2 Utviklingen i Norges tilknytning til EUs justispolitikk

22.2.1 Utviklingen av EUs justispolitikk

I EU har justissamarbeidet utviklet seg fra et rent mellomstatlig samarbeid som opprinnelig lå utenfor EFs myndighetsområde etter Romtraktaten. Fra 1970-tallet diskuterte europeiske justis- og innenriksministre tiltak mot terrorisme og organisert kriminalitet. Selv om samarbeidet var mellomstatlig, var EU likevel dypt involvert, og i Enhetsakten fra 1986 ble det inntatt en ny artikkel 8A som la til rette for å innføre et markert «uten indre grenser». Som ledd i dette ble det i politiske erklæringer uttalt behov for kompenserende tiltak, for å bøte på de problemer som ville oppstå med fjerning av grensekontrollene. De to hovedområdene som da pekte seg ut var felles samarbeid mot grensekryssende kriminalitet og felles politikk overfor tredjelandsborgere.

Ved vedtakelsen av Maastrichttraktaten i 1992 ble medlemsstatene enige om at EU skulle ha *formell* myndighet på justisfeltet, samtidig med at utenriks- og sikkerhetspolitikk ble gjort til del av EU-samarbeidet og felt ned i traktatverket. Samarbeidet var på dette stadiet fremdeles preget av å

være mellomstatlig, med Rådet som den dominerende institusjonen.

Med Amsterdamtraktaten i 1999 ble deler av justisområdet flyttet over til den mer overnasjonale saksbehandlingsformen som gir Europaparlamentet lovgiverstatus ved siden av Rådet, og med Kommisjonen som initiativtaker til nytt regelverk. Med Amsterdamtraktaten ble også Schengen-samarbeidet løftet inn i EU-samarbeidet. Justispolitikken var etter 1999 i sterk utvikling, og ble forsert ytterligere etter terrorhandlingene på begynnelsen av 2000-tallet.

De overordnede føringene for politikken på justisfeltet legges av Det europeiske råd, som består av medlemsstatenes stats- og regjeringssjefer og presidenten i Kommisjonen. Det vedtas femårsprogrammer som prioriterer hvilke tiltak som skal gjennomføres. Femårsprogrammet vedtatt i Tammerfors i Finland i 1999, la grunnlaget for en felles europeisk asylpolitikk, derunder Dublin-regelverket om asylsaksbehandlingen, vedtok etableringen av det påtalemessige samarbeidsorganet Eurojust, og knesatte prinsippet om gjensidig anerkjennelse av rettsavgjørelser. Reglene om bruk av den europeiske arrestordren ved pågripelse og overlevering av lovbrøtere kommer for eksempel som resultat av målsetningene fra Tammerfors. Haag-programmet fra 2004 la blant annet stor vekt på styrking av samarbeidet mellom politimyndigheter i form av en målsetning om mer effektiv informasjonsutveksling.

I Stockholm-programmet fra 2009 listet EU opp en rekke konkrete tiltak som skal gjennomføres i femårsperioden frem til 2014. Det som særlig fremheves er styrking av menneskerettighetene i EU-retten, samt gjennomføring av tiltak i den felles innvandringspolitikken. Videre fortsetter satsingen på bedre informasjonsutveksling mellom nasjonale justismyndigheter. Herunder er EU nå i fred med å gjennomføre et system for direkte tilgang til reaksjonsregistre i andre medlemsland, og det vurderes innført et system for direkte tilgang til hverandres politiregistre. Det skal også fremmes forslag til felles regler om innsamling og utveksling av passasjerdata. Ingen av disse forslagene vil være EØS- eller Schengen-relevante, men fra norsk side har regjeringen signalisert at man vil vurdere å be om tilslutning til samtlige.⁵

Med Lisboastraktaten er justispolitikken gitt en mer helhetlig regulering i EU-traktatene, under overskriften et *felles område med frihet sikkerhet og rettferdighet*. Lisboastraktaten tømret sammen justisfeltet med markedsreglene, og gjorde det mer

⁴ Se Meld. St. 7 (2010–2011) *Kampen mot organisert kriminalitet*, særlig s. 17–25.

⁵ Jf. Meld. St. 7 (2010–2011) s. 24–25.

overnasjonalt. Etter Lisboa er hovedregelen nå at ny lovgivning også på dette feltet vedtas ved kvalifisert flertall i Rådet, med Europaparlamentet som sidestilt lovgiver, og med full kompetanse for EU-domstolen til å føre domstolskontroll.

EUs justispolitikk har over tid utviklet seg til å bli svært omfattende. Internt i EU er den indre grensekontrollen gradvis nedbygget. Utad mot tredjeland er det i stedet utviklet felles regler for yttergrensekontroll. Videre er regler og politikk for felles indre sikkerhet i EU (og Schengenområdet) kraftig utviklet, med særlig vekt på bekjempelse av organisert kriminalitet og terrorisme, samt tiltak mot ulovlig innvandring. Dette formuleres i EU i dag i økende grad som et spørsmål om indre sikkerhet.

Etter hvert som EUs justispolitikk utvikles, søker man også å se den i sammenheng med de andre delene av EU-samarbeidet, og koordinere tiltak. Det gjør at grenseflaten mellom justisreglene og reglene om det indre marked stadig blir større. Et illustrerende eksempel er datalagringsdirektivet fra 2006, som begynte som et justispolitisk initiativ, men endte med å bli vedtatt som en del av reguleringen av telemarkedet. Andre eksempler er regulering av omsetning og tilgang til kjemikalier, kunstgjødsel og andre stoffer som kan brukes til å lage bomber.

Videre ser EU i økende grad justis- og innenriks i sammenheng med utenrikspolitikken. Dette ble formulert allerede i Haag-programmet fra 2004, og er videreført i Stockholm-programmet, som vier et eget kapittel til *Europe in a Globalised World – the External Dimension of Freedom, Security and Justice*. Det gir seg blant annet utslag i forhandlinger mellom EU og USA om et omfattende regime for utveksling av personopplysninger. Den eksterne dimensjonen har også stor betydning for fastleggningen av innvandringspolitikken. Dette kom tydelig frem vinteren 2011, da Hellas, Malta og Italia opplevde et innvandringspress fra Nord-Afrika og Midtøsten som var så sterkt at det satte grunnprinsippene i Schengen og Dublin-samarbeidet på prøve.

Utviklingen av en felles EU-justispolitikk er politisk sensitiv i mange av medlemsstatene, og ikke alle har ønsket å delta fullt ut. Dette har skapt en ganske uoversiktlig situasjon, både med hensyn til hvem som skal være med på hva, og etter hvilke prosedyrer nye forslag skal behandles. Storbritannia og Irland deltar ikke i Schengen-samarbeidet om grensekontroll, men kan opprettholde reisefrihet seg i mellom. Med Amsterdamtraktaten står Storbritannia og Irland i utgangspunktet utenfor videreutviklingen av justisregel-

verket, men de kan velge å slutte seg til hver enkelt rettsakt («opt in»). Denne ordningen ble videreført og utvidet med Lisboaatraktaten som ble satt i kraft i 2009. Danmark deltar i Schengen-samarbeidet, men er bare delvis tilknyttet det øvrige justisfeltet. De fleste medlemsstatene i EU deltar fullt ut i Schengen, men dette gjelder ennå ikke for Bulgaria, Romania og Kypros.

I tillegg deltar de assosierte statene Island, Norge og Sveits fullt ut i Schengen, og har også en rekke andre avtaler som knytter dem til deler av det øvrige justissamarbeidet i EU. Liechtenstein inngikk en avtale med EU i 2008 om å delta i Schengen fra november 2009. Landets inntreden ble blokkert av Rådet i EU i forbindelse med opprulling av en serie omstridte skattesaker, men ventes å bli operativt fra høsten 2011.

22.2.2 EUs utvidede sikkerhetsbegrep

I tillegg til tradisjonelle eksistensielle trusler mot staten, har truslene mot individer og grunnleggende infrastruktur gjennom terrorisme og annen alvorlig kriminalitet, faren for spredning av masseødeleggelsesvåpen og ekstern ustabilitet fått økt betydning for de politiske valg som tas. Norge står i 2011 og 2012 midt oppe i dette etter terrorhandlingene 22. juli 2011 mot regjeringskvartalet og på Utøya.

En politisk hovedtrend globalt, i EU og nasjonalt dreier seg om å favne helheten i det som oppfattes og omtales som samfunnssikkerhet (security) i bred forstand. Det innebærer blant annet at man søker å samordne tradisjonell utenriks- og sikkerhetspolitikk, innrettingen av sivile og militære krisehåndteringskapabiliteter, beskyttelse av kritisk infrastruktur, antiterrorpolitikk og tiltak mot annen alvorlig kriminalitet, derunder internett-kriminalitet, mv.

På denne bakgrunn uttrykker EU en stadig klarere målsetning om å se ulike politikkområder med tilhørende tiltak i sammenheng. Utvalget peker i utredningen her på en rekke eksempler på at EU vedtar omfattende tiltakspakker med grunnlag i hele EUs myndighetsspekter. Dette er også tilfellet i skjæringsfeltet mellom justispolitikk og utenriks-/sikkerhetspolitikk og markedspolitikken. Et eksempel er EUs tiltak mot terrorisme og annen alvorlig kriminalitet, hvor følgende spekter av virkemidler tas i bruk:

- Utenrikspolitiske virkemidler og dialog med tredjeland.
- Vilkår om styrking av antikorrupsjonsarbeid, politi og rettsvesen i forbindelse med EUs inngåelse av avtaler med tredjeland.

- Vilkår om å gjennomføre tiltak mot terrorisme og annen alvorlig kriminalitet for å kunne søke om medlemskap i EU.
- Avtaler med tredjeland om informasjonsutveksling.
- Gjennomføring av militær- og politioperasjoner.
- Migrasjonspolitiske tiltak og grensekontroll.
- Bruk av uttrykingsstyrkene under grensekontrollbyrået Frontex.
- Innføring av tiltak på området for det indre markedet som har betydning for samfunnsikkerhet, for eksempel regler om beskyttelse av kritisk infrastruktur og økt satsing på tiltak mot cyber attacks.

EUs betingelser for å komme til enighet om en bredere politisk tilnærming har blitt bedre etter vedtakelsen av Lisboa-traktaten. EU opererer nå med et myndighetsgrunnlag som er mer helhetlig enn det som var tilfellet tidligere, ved at reglene om hvordan vedtak fattes i større grad er sammenfallende. Utenriks- og sikkerhetssamarbeidet i EU er riktig nok fremdeles mellomstatlig, men samordningsevnen er styrket ved opprettelsen av EUs nye utenriksstjeneste (EEAS).

Samordningsbehovet artikuleres i EUs overordnede politiske strategidokumenter som vedtas av Det europeiske råd ved medlemsstatenes stats- og regjeringssjefer. Norge har ikke tilgang til Det europeiske råd. Strategiene følges opp gjennom konkrete handlingsplaner som utarbeides av Kommisjonen. Ingen av Norges avtaler med EU gir adgang til disse prosessene.

I EUs sikkerhetspolitiske strategidokument «European Security Strategy – ESS» vedtatt i 2003 og oppdatert i 2008, løftes sammenhengen mellom sikkerhets- og justispolitikken tydelig frem. Trusselbildet dreies her fra tradisjonelle sikkerhetspolitiske trusler fra stater og til følgende hovedutfordringer: terrorisme, ikke-spredning av masseødeleggelsesvåpen (bl.a. biologiske våpen), regionale konflikter (trusler mot minoriteter, manglende rettighetsvern), organisert kriminalitet (trafficking av kvinner og barn, smugling av våpen og narkotika). Ved oppdateringen av sikkerhetsstrategien i 2008 ble trusselbildet utvidet til å omfatte konsekvenser av klimaendringer, energisikkerhet, datakriminalitet og piratvirksomhet.

Et hovedpoeng i sikkerhetsstrategien er at EU for å nå sine mål må styrke sine kapasiteter, jobbe mer helhetlig og bli mer aktive.

Disse målsetningene følges opp i de politiske målsetningene i femårsprogrammet for justispoli-

tiken; Stockholm-programmet. Programmet har en egen avdeling om *Europe in a Globalised World – the External Dimension of Freedom, Security and Justice* i kap. 7. Der pekes det i innledningsavsnittet på at Det europeiske råd:

«emphasises the importance of the external dimension of the Union’s policy in the area of freedom, security and justice and underlines the need for the increased integration of these policies into the general policies of the Union. The external dimension is crucial to the successful implementation of the objectives of this programme and should in particular be *fully coherent with all other aspects of Union foreign policy.*»

I fjerde avsnitt knyttes det eksplisitt an mot institusjoner som Norge er knyttet til gjennom Norges avtaler med EU: «Priorities in external relations should inform and guide the prioritisation of the work of relevant Union agencies (Europol, Eurojust, Frontex, CEPOL, EMCDDA and EASO).» Norge har avtaler med EU om tilknytning til de fire første institusjonene og søker for tiden å oppnå det samme til EASO.

I Stockholm-programmets punkt 7.3 utvikles tematiske prioriteringer i skjæringspunktet utenriks/sikkerhet og justis: migrasjon og asyl, informasjonsutveksling, sivil beredskap og katastrofehåndtering. Disse temaene knytter direkte eller indirekte an mot Schengen og Dublin (migrasjon og asyl, informasjonsutveksling, noen av tiltakene innen security og informasjonsutveksling) og EØS (samfunnsikkerhet og beredskap: kritisk infrastruktur, sivilforsvar) og avtalene med EU på sikkerhetsområdet, se videre nedenfor.

Norges avtaler med EU på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området berøres direkte eller indirekte av EUs samordningsinitiativ. Forholdet til CSDP-operasjonene omtales således som følger i Stockholm-programmet (s. 34):

«The Council recognises that CSDP and many external actions in the area of freedom, security and justice have shared or complementary objectives. CSDP missions also make an important contribution to the Union’s internal security in their efforts to support the fight against serious transnational crime in their host countries and to build respect for the rule of law. The European Council encourages greater cooperation and coherence between the policies in the area of freedom, security and justice and CSDP to further these shared objectives.»

Sammenhengen mellom utenriks- og sikkerhetspolitikk og justis følges også opp i EUs interne sikkerhetsstrategi fra 2010. Under overskriften «Intern sikkerhet med et globalt perspektiv» uttales følgende:

«Der kan ikke opnås intern sikkerhet ved at isolere sig fra resten af verden, og det er derfor vigtigt at sikre, at de interne og eksterne aspekter af EU's sikkerhed er sammenhengende og supplerer hinanden. Værdier og prioriteringer i den interne sikkerhedsstrategi, herunder vores løfte om at fremme menneskerettighetene, demokrati, fred og stabilitet i vores nabolande og globalt, er en integreret del af fremgangsmåden i den europæiske sikkerhedsstrategi [...] Derudover bør sikkerhedsrelaterede prioriteringer navnlig indgå som en del af den politiske dialog med tredjelande og regionale organisationer, når det er hensigtsmæssigt og relevant for at bekjempe en lang række trusler såsom menneskehandel, narkotika-handel og terrorisme.»

EUs samordning av sine tiltak under security- og antiterroroverskriftene får betydning for Norges avtaler med EU og for Norges samarbeid med EU, ved at Norges avtaler med EU knytter seg til elementer av EUs samarbeid, og disse elementene er ikke sammenstilt eller samordnet på en måte som sikrer deltakelse i helhetlige samarbeidstiltak – dersom man skulle ønske det fra norsk side. Man kan se utslag av dette ved de migrasjonstiltak som EU gjennomfører overfor tredjeland, og som Norge bare delvis er knyttet til gjennom Schengen og Dublin. Likeledes kan de avtaler som EU inngår med tredjeland, for eksempel USA, om utveksling av opplysninger for å bekjempe terrorisme og annen alvorlig kriminalitet, ses under denne synsvinkelen. Dette er avtaler som kan få direkte eller indirekte betydning for norske virksomheter og enkeltpersoner og for norsk politikk generelt på dette feltet.

EUs overordnede samordningsbehov møtes av et tilsvarende samordningsbehov i den enkelte medlemsstat. Dette er også tilfellet for Norges del. En rekke departementer, underliggende etater og virksomheter arbeider opp mot samfunnsikkerhet i bred forstand. Utfordringene med å samordne samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge er betydelig. Dette gjelder også ved utarbeidelsen og fremføringen av norske posisjoner overfor EU.



Figur 22.1 Forhandlinger pågår

I regjeringen Bondevik I var det delte meninger om norsk tilknytning til Schengen.
Faksimile: Inge Grødum/Aftenposten

22.2.3 Utviklingen i Norges tilknytning til EUs justispolitikk

Utviklingen av Schengen-avtalen

Da EØS-avtalen ble forhandlet tidlig på 1990-tallet, var justispolitikk ikke noe tema, selv om EU så smått hadde begynt et samarbeid på feltet. De endringene i EU som kom inn med Maastricht-avtalen i 1992 ble her (som ellers) ikke reflektert inn i EØS-prosessen.

Etter at EØS-avtalen hadde trådt i kraft, tok det imidlertid ikke lang tid før spørsmålet kom opp. Bakgrunnen var at Danmark, Sverige og Finland i 1994–95 søkte om observatørstatus i Schengen, med sikte på medlemskap. Dette var en trussel mot Den nordiske passunionen, som ikke ville kunne videreføres dersom noen av de nordiske



Figur 22.2 Grensepassering

Nytt skilt på Oslo Lufthavn Gardermoen i 2003, med flaggene til EU, Norge, Island og Liechtenstein.
Foto: Heidi Voss-Nielsen

landene skulle inn i Schengen og andre ikke. I februar 1995 avga de nordiske statsministrene derfor en felles erklæring der det het at den beste måten å bevare reisefriheten i Norden ville være en felles nordisk tilnærming til Schengen. Deretter startet Norge og Island forhandlinger med Schengen-landene i november 1995. Et år senere, i desember 1996, ble samarbeidsavtalen undertegnet, og i juni 1997 godkjent av Stortinget. På samme tid ble Schengen-reglene ved Amsterdam-traktaten av juni 1997 integrert i selve EU. Dette gjorde det nødvendig med en ny forhandlingsrunde i 1997–98, som endte med en revidert avtale i desember 1998, som ble godkjent av Stortinget i april 1999 og trådte i kraft i mars 2001.

I forbindelse med Schengen-forhandlingene var det i Norge både i 1996–97 og 1998–99 en grundig politisk behandling og omfattende offentlig debatt (se nedenfor). I den forbindelse endret også begrunnelsen for norsk deltakelse karakter. Bakgrunnen for at prosessen i det hele tatt kom i gang var som vist hensynet til å bevare den gamle og høyt verdsatte reisefriheten i Norden, og dette var i begynnelsen også hovedbegrunnelsen. Alle-

rede fra 1995–96 dreide argumentasjonen fra regjering og stortingsflertall gradvis over til å vektlegge stadig sterkere ønskeligheten av internasjonalt politisamarbeid. Da man var kommet til annenrunde i 1998–99 var det behovet for intensivt bekjempelse av grensekryssende kriminalitet og illegal innvandring som var blitt hovedargumentet for norsk deltakelse i Schengen. Fra motstandernes side ble det anført at Schengen ville føre til økt kriminalitet, og at det nye politisamarbeidet ville være en trussel mot rettssikkerhet og personvern.

Selve samarbeidsavtalen mellom EU, Island og Norge om «tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket» er en ganske kort tekst på 18 artikler. Substansen lå i vedlegg til avtalen, der alle EUs relevante rettsakter på dette området (*Schengen acquis*) var tatt inn. I 1999 besto dette av 147 rettsakter av ulik karakter og omfang. På samme måte som EØS er Schengen en rammeavtale som er ment å utvikles dynamisk. Forskjellen er at det i Schengen ikke er noen «reservasjonsrett», men i stedet en giljotinklausul (i artikkel 8) som innebæ-

rer at dersom Norge sier nei til en ny rettsakt vil hele avtalen opphøre med seks måneders virkning.⁶

Siden 1999 til i dag (2011) har Schengen-avtalen blitt utvidet med ytterligere 158 rettsakter, slik at det samlede antallet er litt over 300 (brutto). Det har vært svært liten politisk debatt i Norge om dette, og ikke i noen sak spørsmål om å nekte eller søke unntak, til tross for at flere av de nye rettsaktene har reist prinsipielle og sensitive spørsmål. På Stortinget har det vært sterk tverrpolitisk oppslutning om Schengen og de øvrige justispolitiske avtalene med EU.

Rettsaktene innenfor Schengen-samarbeidet er av svært ulik karakter. Det kan dreie seg om rammebeslutninger, direktiver og rådsforordninger av prinsipiell rettslig og praktisk betydning for grensekontroll, politisamarbeid, personvern og utsendelse av ulovlige innvandrere. Størsteparten av rettsaktene er imidlertid av teknisk og detaljert karakter om utviklingen av informasjonsutvekslingsmekanismer og dataverktøy m.m.

De viktigste nye rettsaktene er lagt frem for Stortinget til godkjenning etter Grunnloven § 26 annet ledd. Så langt er det innhentet samtykke fra Stortinget i til sammen 16 saker som gjelder Schengen (samt i fem andre på justisområdet).⁷ Bortsett fra de to første – om selve godkjenningen av Schengen først i 1997 og så i 1999 – har samtlige vært enstemmig vedtatt, de fleste uten særlig debatt. De tre siste gjaldt til illustrasjon samtykke til returdirektivet (2010), nye regler for EFTA-statenes komitédeltakelse i Schengen (2010) og etableringen av yttergrensefondet i Schengen (2009).

På samme måte som i EØS er det også i Schengen et løpende spørsmål om hvilke nye rettsakter som er «Schengen-relevante». Det beror i første rekke på hva rettsaktene handler om, men for EU er det i tvilstilfelle også et spørsmål om forholdet til de medlemsstatene som ikke er med på Schengen. Fra EUs side kan det være en fordel å vedta nye justispolitiske rettsakter utenfor Schengen, på en slik måte at alle er med. For norske myndigheter – som generelt ønsker en så tett tilknytning til EUs justissamarbeid som mulig – er det derimot en fordel at rettsaktene regnes inn under Schengen. Da får Norge automatisk være med, og i tillegg nyte godt av den

særsklilt gunstige tilgangen til beslutningsprosene i EU som ligger i Schengen-avtalen.

Dette har ført til en situasjon der det i perioden 1999–2011 i tvilstilfelle generelt har vært Norge som har argumentert for en utvidende forståelse av hvilke nye EU-regler som er Schengen-relevante, mens EU har vært mer forsiktige. Vanligvis har man blitt enige. Men ved to anledninger har EU mot norske myndigheters ønske kommet til at nye rettsakter lå utenfor Schengen-avtalen. Det gjaldt en rettsakt om gjensidig bistand i straffesaker fra 2000, og rammebeslutningen om en europeisk arrestordre fra 2002. I saken om arrestordren gikk Norge så langt at man protesterte i brevs form til Rådet i EU mot at denne ikke ble ansett Schengen-relevant. I begge sakene ble det i stedet innledet forhandlinger mellom EU og Norge om bilaterale avtaler for å knytte seg til disse tiltakene. I begge tilfelle lyktes det, men først etter lange og tunge forhandlinger, og med løsninger som er institusjonelt dårligere for Norge enn under Schengen (se nedenfor).

Utviklingen av de andre avtalene (utover Schengen)

Schengen-samarbeidet er en hjørnestein i EUs justispolitikk, men dette omfatter også en lang rekke andre regler og tiltak. Som vist har EU utviklet et bredt institusjonelt samarbeid på en rekke justispolitiske områder, herunder utviklet politisamarbeidet utenfor Schengen, innført felles strafferegler på områder som involverer organisert grenseoverskridende kriminalitet, straffeprosessuelle regelverk og mye annet. Hjemlene er utvidet og strømlinjeformet med markedsreglene med Lisboa. Hva gjelder politisamarbeid er således en del innenfor Schengen, men mye også utenfor. Hva gjelder innvandring fra tredjeland er noe innenfor Schengen, men det meste utenfor. Dertil kommer en rekke andre tiltak, blant annet på sivilrettslig sektor.

I takt med dette har norske myndigheter etter hvert sett at Schengen-avtalen ikke har vært tilstrekkelig til å gi Norge full tilknytning til alle de deler av EUs justissamarbeid som man har ønsket. På denne bakgrunn er det gjennom det siste tiåret tatt en rekke initiativer fra norsk side overfor EU med anmodning om supplerende samarbeidsavtaler. Dette har i stort grad lyktes, og resultert i en rekke andre avtaler, særlig om politisamarbeid og innvandring (Europol, Eurojust. Dublin m.m.).

Generelt har dette vært ganske tunge prosesser for de norske forhandlerne. Det er på ingen måte gitt at Norge får delta i nye justispolitiske

⁶ Se nærmere om dette i kap 6.6 og kap 6.7.

⁷ Til sammen har Stortinget i perioden 1992–2011 behandlet 287 saker om samtykke til nye forpliktelser overfor EU etter Grunnloven § 26 annet ledd. Dette er behandlet i kapittel 11.4, og en liste er også tatt inn som vedlegg. Av disse 287 gjelder altså 21 tilknytning til EUs justispolitikk, hvorav 16 Schengen-saker.

ordninger i EU utover de rammeavtalene som man allerede har. Betydningen for EU av norsk deltakelse har ofte vært ansett som ganske marginal, og dertil kommer irritasjon i enkelte EU-stater for det man (med rette eller urette) anser for å være selektiv norsk deltakelse ut fra hva som passer norske interesser (kirsebærplukking). Der det har vært lettest å få til avtaler har vært om tiltak som åpenbart er i alle parters interesse, for eksempel om forsterket politisamarbeid. Derimot har det vært vanskeligere å oppnå avtaler om eksempelvis overføring av domfelte til soning i hjemlandet. Norge har oppnådd noen bilaterale avtaler om soningsoverføring med noen av EUs medlemsstater, men man har så langt ikke klart å få til en samlet avtale med EU.

Generelt har norske justismyndigheter det siste tiåret lagt ned betydelige ressurser i dette arbeidet – med vekslende suksess. I mange saker har man oppnådd avtaler, om enn nesten alltid med langt dårligere institusjonelle løsninger enn det som følger av EØS og Schengen. Noen ganger har det tatt svært lang tid – som i forhandlingene om tilknytning til den europeiske arrestordren, som tok over fire år, fra 2002 til 2006. Noen ganger har det også tatt lang tid før avtalene er ferdig ratifisert og kan tre i kraft – med arrestordren tok det ytterligere fem år fra 2006 til 2011 før regjeringen fremla proposisjon for Stortinget, og ennå er den ikke ratifisert eller gjennomført. Som vi skal komme tilbake til, kan det skyldes forhold på EUs side (ratifikasjon i alle medlemsstatene), men også interne norske forhold.

Eksempler på at norske myndigheter ennå ikke har nådd frem, men er i prosess, omfatter ønsket fra norsk side om tilknytning til EUs regelverk om soningsoverføring og om tilknytning asylbyrået EASO. Et annet eksempel er utviklingen av regler om sivilprosess i EU, som blant annet omfatter felles regler om forkynning av dokumenter i rettsaker, og om bevisinnhenting. Her har Norge gjort fremstøt overfor EU, men så langt ikke lyktes i å oppnå en parallellavtale.

I EUs planer for justissamarbeidet 2009–2014 (Stockholm-programmet) er det skissert en rekke nye tiltak som ennå ikke er vedtatt. I Norges innspill til programmet ble det signalisert at programmet har stor betydning (*significant impact*) for utviklingen av norsk politikk, og man uttrykte behovet for mulige avtaler på alle områder i EUs justispolitikk. I stortingsmeldingen om kampen mot organisert kriminalitet uttales det at man fra norsk side vil vurdere å be om tilknytning til flere av de konkrete tiltakene oppregnet i Stockholm-programmet, inkludert regelverk om direkte til-

gang til reaksjonsregistre, politiregistre og et felleseuropeisk regelverk om innsamling og bruk av passasjerdata.

Ensidig norsk tilpasning til EUs justispolitikk

Som følge av den tette kontakten, har norske justismyndigheter i de senere år også begynt å følge nøye med på de delene av EUs justissamarbeid som Norge ikke er formelt tilknyttet, enten fordi man ikke har ønsket det eller fordi man ikke har fått lov. I økende grad kan man nå se tendenser til ensidig norsk tilpasning til EU på dette området, på felt der det ikke foreligger noen forpliktelse til dette. For det første ser man hen til EU-reglene når ny norsk lovgivning skal utformes, og gjerne med den premisse at standardene i hvert fall ikke skal være dårligere enn i EU. For det andre produserer ikke EU bare regler, men er også i økende grad blitt en arena for utvikling av politiske planer og programmer på justissektoren, som også tjener som inspirasjon for norsk justispolitikk.

Den ensidige tilpasningen til EU er særlig tydelig innenfor innvandringspolitikken, og der særlig asylsakene. Her har Norge sluttet seg til EUs såkalte Dublin-samarbeid, som regulerer spørsmålet om hvor en asylsøknad skal behandles dersom det er søkt i flere land. Utover dette har EU også andre felles asylregler, blant annet minstestandarder for hva som gir rett til asyl (statusdirektivet) og mottaksforhold (mottaksdirektivet). Norge er ikke tilsluttet disse reglene, men Dublin-samarbeidet gjør at man likevel må forholde seg til dem. EU-standardene har derfor hatt betydning for utformingen av norsk utlendingsrett, som påpekt i stortingsmeldingen fra mars 2010 om norsk innvandringspolitikk i et europeisk perspektiv:

«Som det fremgår av NOU 2004: 20 Ny utlendingslov og Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) [...], ble det i arbeidet med utlendingsloven 2008 lagt stor vekt på å analysere og forholde seg til EUs nye asylrettsaker. Selv om EUs statusdirektiv ikke er rettslig forpliktende for Norge, fremstår direktivet som et egnet grunnlag for utforming av nærmere lovgivning. Den videre utviklingen i EUs felles asylsystem følges også med stor interesse.»⁸

En annen viktig side av innvandringspolitikken er spørsmålet om tilbakeføring av personer som ikke returnerer frivillig til deres hjemland, gjerne i den

⁸ Se Meld. St. 9 (2009–2010) *Norsk flyktning- og migrasjonspolitikk i et europeisk perspektiv*, s. 35.

tredje verden. I EU er dette koordinert, slik at det er Kommisjonen som forhandler slike avtaler på vegne av alle medlemsstatene. Norge er ikke part i disse avtalene. Samtidig har EU gått med på at det i alle tilbaketakelsesavtaler som inngås skal tas inn en klausul der det henstilles til at tredjelandet også inngår en tilsvarende avtale med Norge. I stortingsmeldingen fra 2010 uttaler regjeringen at det for Norges del er «naturlig å støtte seg til de avtalene EU oppnår og forhandle frem tilsvarende avtaler der hvor dette allerede foreligger mellom EU og de aktuelle landene».⁹

Et annet felt der Norge ikke deltar, er EUs tiltak for harmonisering av visse deler av medlemsstatenes materielle strafferett, særlig hva gjelder alvorlig kriminalitet i form av terrorisme og annen organisert kriminalitet (herunder menneskehandel, datakriminalitet, barnepornografi og annen utnyttning av barn). Samtidig kan de avtalene Norge har med EU gjøre det (indirekte) nødvendig å tilpasse norsk straffelovgivning til EUs regler.¹⁰

Også utenfor disse tilfellene tar man på norsk side hensyn til EU-landenes harmoniserte straffelovgivning ved utformingen av den norske straffelovgivningen. I en proposisjon fra 2007 begrunnet regjeringen dette blant annet med at det ville «kunne gi uheldige signaler om den norske straffelovgivningen inneholder mindre strenge bestemmelser om terrorhandlinger og organisert kriminalitet enn den harmoniserte lovgivningen i EU-landene».¹¹

Også ellers vil norske justismyndigheter ventes å måtte ta hensyn til EUs regelverk ved utformingen av norske regler som gjelder grensekryssende forhold. Det vil for eksempel gi liten mening for Norges del å vedta regler om lovvalg, domsmyndighet og fullbyrdelse av rettsavgjørelser, som skiller seg vesentlig fra EUs omfattende lovgivning på disse områdene, og som Norge ikke fullt ut har fått adgang til å slutte seg til.

EU vedtok i 2008 en rammebeslutning om soningsoverføring som medfører at en domfelt kan overføres uten samtykke til soning av straffen til den staten der domfelte er statsborger og bor. Norge ønsker å knytte seg til dette regelverket, men har ikke klart å oppnå noen samlet avtale med EU om dette. I stedet jobber man med sepa-

rate bilaterale avtaler med de enkelte EU-statene, og har oppnådd det med noen. Disse avtalene bruker da EUs rammebeslutning som mal, med de tilpasninger som er nødvendige siden dette er bilaterale avtaler.

22.2.4 Institusjonelle løsninger for norsk tilknytning til EUs justispolitikk

De institusjonelle rammene for Norges tilknytning til EUs justispolitikk følger ingen fast mal. Tilknytningsformene er historisk betinget og samlet sett usammenhengende og uoversiktlige. Schengen-avtalen gir full tilgang til Rådet på alle nivåer under diskusjonene om innholdet i nye Schengen-relevante tiltak (men uten stemmerett), full deltakelse i Frontex, Yttergrensefondet med mer. Dublin-avtalen om behandling av asylsøknader gir Norge en viss tilgang til Kommisjonen, til EUs informasjonsnettverk på migrasjonsfeltet og til mer uformelle nettverk, men foreløpig ikke til EUs nyopprettede byrå på asylfeltet. Tilknytningsavtalene utenfor Schengen og Dublin knytter Norge til regelverk som EU allerede har vedtatt, og Norge har ingen formell institusjonell tilgang til en eventuell videreutvikling eller endring av disse regelverkene. Samarbeidsavtalene med institusjonene utenfor Schengen og Dublin (Eurojust, Europol og Cepol) gir tilgang til selve det institusjonelle samarbeidet, men Norge har ikke formell tilgang til utviklingen av regelverket som styrer samarbeidet i institusjonene eller i tilsynet med institusjonenes virksomhet. Nedenfor ser vi nærmere på de institusjonelle løsningene for Norges tilknytning til EUs justispolitikk.

Schengen-avtalen er en dynamisk rammeavtale som gir Norge fulle rettigheter til å delta i rådsstrukturen ved diskusjonen av hvordan samarbeidet skal utvikles videre («decision shaping»), men Norge har ikke rett til å stemme («decision making»). Tilgangen til Rådet er unik for Schengen-avtalen, og er en helt annen institusjonell løsning enn det som gjelder for de andre avtalene Norge har med EU. Dette skyldes blant annet at Norge var integrert i beslutningsprosessene i den første Schengen-avtalen—som ble inngått før Schengen-samarbeidet ble løftet inn i EU med Amsterdamtraktaten (i kraft fra 1. mai 1999). Ved den nye Schengen-avtalen fra 1999 videreførte man i stor grad Norges tilgang til beslutningsprosessene, som altså ble lagt til Rådet etter at Schengen ble en del av EU-samarbeidet.

Under diskusjonen av Schengen-relevante saker settes den relevante arbeidsgruppe, komité eller selve det politiske ministerrådsmøtet i en

⁹ Se Meld. St. 9 (2009–2010) s. 48.

¹⁰ Et eksempel er EUs rammebeslutning om ulovlig innreise, transitt og ulovlig opphold (2002/946), som gjorde det nødvendig å endre straffebestemmelsen i daværende utlendingslov § 47.

¹¹ Se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) s. 28.

særskilt møteform som kalles fellesorgan («mixed committee»). Det betyr at alle EUs medlemsland og de assosierte stater (Norge, Island, Sveits og Liechtenstein) har møte- og talerett. I praksis skjer dette ved at dagsordenen for det aktuelle møtet har en egen avdeling for de Schengen-relevante sakene. Til det aktuelle tidspunkt trer representantene for de assosierte statene inn i møtet, og deltar fullt ut i diskusjonene av de punktene på dagsordenen som gjelder Schengen. Når man har behandlet Schengen-sakene, heves fellesorgandelen av møtet, representantene for de assosierte Schengen-landene forlater møtet, og det kan eventuelt fortsette med andre justissaker. Møtene kan være kortfattede, og de kan strekke seg over en eller flere dager. All substansdiskusjon av Schengen-saker skal skje i fellesorganet. Det betyr at innholdet i tiltakene verken skal diskuteres før eller etter møtet i fellesorganet. Selve vedtakelsen og eventuell avstemning skjer imidlertid uten at de assosierte landene er til stede.

I Schengen har Norge løpende og full tilgang til alle dokumenter som ligger til grunn for diskusjonene. Det betyr at embetsverket i Justisdepartementet og i dets underliggende etater, får dokumentene oversendt i forkant av møtene, slik at de kan ligge til grunn for utarbeidelse av norske posisjoner – eventuelt med politisk avklaring – som skal danne grunnlag for Norges innlegg under møtene. Deltakelsen på alle nivåer i Schengen og det medfølgende kontinuerlige innsynet i forslag, statusrapporter mv., gir langt bedre muligheter for deltakelse og innsyn i den politiske prosessen enn det EØS-avtalen gir. Schengen gir videre full adgang til grensebyrået Frontex, der man fra norsk side sitter i styret og yter finansiell støtte.

Som nevnt over åpner Dublin-samarbeidet om behandling av asylsøknader for en viss formell deltakelse i regelverksutformingen fra norsk side, ved at avtalen etablerer en felleskomité (joint committee) med deltakelse fra de assosierte Dublin-landene og Kommisjonen. I komiteen drøftes spørsmål av prinsipiell karakter mellom partene i tilknytning til regelverksutviklingen. Det har blant annet blitt avholdt møter om forslagene til endringer av Dublin II-forordningen og Eurodac-forordningen (se nærmere om disse regelverkene i 22.3.4). De assosierte Dublin-landene får på denne måten anledning til å komme med innspill til endringsforslagene og til utviklingen på feltet. I tillegg har man oppnådd et betydelig uformelt samarbeid, som gir grunnlag for innspill fra Norges side ved politikktutformingen. Norge søker å styrke det institusjonelle samarbeidet ytterligere på innvandringsområdet. Ved en

samarbeidsavtale fra 2010 ble Norge formelt knyttet til informasjonsnettverket *European Migration Network*. Videre ønsker man fra norsk side å få delta i samarbeidet i det europeiske byrået på asylfeltet (EASO). Byrået vil ha en sentral funksjon i Dublin-samarbeidet blant annet med hensyn til vurderinger av mottaksforhold, asylpraksis og asylprosedyrer. Norge har så langt ikke oppnådd en avtale med EU om deltakelse i EASO.

Utenfor Schengen og Dublin er Norge knyttet til EUs regelverk om bruk av den europeiske arrestordren, gjensidig bistand i straffesaker og til det utvidede politisamarbeidet som følger av EUs såkalte Prüm-beslutninger om direkte søk i databaser med opplysninger om DNA, fingeravtrykk og kjøretøy (se nærmere i pkt. 22.3.3). Regelverkene som ligger til grunn for samarbeidet var ferdigforhandlet fra EUs side da Norge inngikk disse avtalene, og Norge verken hadde eller har noen institusjonell tilgang til EUs organer ved videreutviklingen av EUs regelverk som samarbeidet bygger på. Det samme gjelder for samarbeidsavtalene med EUs justisinstitusjoner. Norge deltar i samarbeidet i institusjonene så langt avtalene gir grunnlag for det, og har dels formell, dels uformell adgang til institusjonenes styrende organer. Formell rett til å stemme og medvirke til innrettingen av institusjonenes virke har man fra norsk side ikke. Norge har heller ingen tilgang til EUs overordnede politiske institusjoner (Rådet og Europaparlamentet) som vedtar regelverkene som ligger til grunn for justisinstitusjonene og som fører tilsyn med virksomheten som drives i for eksempel Europol og Eurojust.

Samlet sett er altså den institusjonelle tilgangen etter justisavtalene ulikeartet – fra å delta i rådsstrukturen med den muligheten det gir for påvirkning og politiske engasjement under Schengen, til de rene tilknytningsavtalene hvor man fra Norges side knytter seg til et ferdigforhandlet regelverk uten mulighet til å påvirke innholdet i regelverket. Tilgangen til institusjonene som utformer justispolitikken, og også den formelle retten og plikten til å bruke regelverket som institusjonene vedtar, avhenger av om tiltakene er Schengen-relevante. Er de ikke Schengen-relevante, henvises Norge til å prøve å oppnå andre tilknytnings- eller samarbeidsformer, som gjennomgående gir Norge liten eller ingen tilgang til beslutningsprosessene.

Den løpende videreutviklingen av Schengen-regelverket skjer fra norsk side ved at Justisdepartementet, Politidirektoratet, Kripos og andre jus-

tismyndigheter følger opp og koordinerer arbeidet seg i mellom. Ansvar for gjennomføring av regelverket i Norge ligger vanligvis på Justisdepartementet og Politidirektoratet. Videre deltar man fra norske justismyndigheters side i møter i Kommisjonen og særlig i rådsstrukturen ved arbeidsgruppene og komiteenes møter i Brussel. EU-delegasjonen trekkes i vid utstrekning med i det løpende arbeidet i Brussel. Justisrådene møter for eksempel ofte personlig på møtene i rådsarbeidsgruppene og bistår EU-delegasjonens ledelse ved behandlingen av de Schengen-relevante sakene i COREPER II. EU-delegasjonen deltar videre alltid ved forberedelsen av de politiske møtene i Rådet, der politisk ledelse i det norske justisdepartementet stiller. I Schengen-sakene håndterer norske myndigheter arbeidet opp mot Rådet direkte og på egen hånd. Man bistås ikke av noe EFTA-sekretariat som forestår relevansvurderinger og gir praktisk bistand, slik som tilfellet er under EØS-avtalen. Arbeidet i Schengen-sakene er på denne bakgrunn i stor grad slik det ville vært dersom Norge hadde vært medlem av EU.

I justispolitikken er det *ikke* noe institusjonalisert og selvstendig kontrollsystem for å passe på at norske myndigheter etterlever sine plikter etter regelverket, slik tilfellet er for EØS gjennom EFTAs overvåkningsorgan og EFTA-domstolen. Under Schengen følges statens gjennomføringsplikter opp på mer tradisjonelt mellomstatlig vis gjennom en særskilt evalueringsgruppe under Rådet. Evalueringsgruppen fører tilsyn også med Norge. Men det føres altså ingen kontinuerlig overvåkning og domstolskontroll med Norges gjennomføring av Schengen-regelverket. Tidligere var dette naturlig, fordi heller ikke i EU hadde Kommisjonen og domstolen full myndighet på dette området. Med Lisboatraktaten har Kommisjonen og EU-domstolen fått økt sin kontroll- og domsmyndighet på justisfeltet. Avhengig av hvordan Kommisjonen og EU-domstolens rolle på dette området vil utvikles, kan det medføre en institusjonell asymmetri som kan reise prinsipielle spørsmål med hensyn til kontrollen med gjennomføringen av de assosierte Schengen-landenes plikter.

22.2.5 Norsk aktiv europapolitikk på justisområdet

Justispolitikken er et område der skiftende norske regjeringer siden tidlig på 2000-tallet har hatt klare ambisjoner om å føre en aktiv europapolitikk i betydningen deltakelse og innflytelse på beslutningsprosessene i EU. I stortingsmeldingen fra

2006 om gjennomføring av europapolitikken ble dette klart uttalt:

«Den grenseoverskridende kriminaliteten i Europa er økende. Denne utfordringen krever at Norge gir høy prioritet til justis- og innenrikspolitisk samarbeid med andre europeiske stater, for eksempel gjennom Europol og Eurojust. Norge må aktivt og på et tidlig tidspunkt forholde seg til videreutviklingen av det justis- og innenrikspolitiske samarbeidet i Europa, med sikte på bred deltakelse i dette samarbeidet.»¹²

Den aktive norske europapolitikken på dette feltet – handler i stor utstrekning *om å få tilgang* til de justispolitiske samarbeidsprosessene i EU. Som det fremgår av sitatet er et generelt mål å oppnå «bred deltakelse» fra norsk side. Innenfor Schengen har man dette, men på andre områder har det som vist ofte vært vanskeligere. Fra norske myndigheters (og skiftende regjeringers) side har det vært ansett som viktig at Norge er koblet på utviklingen i EU på dette området, og ikke bare med felles regler og standarder, men også med mulighet til å delta i de operative prosessene, særlig i politisamarbeidet og på utlendingsfeltet. Det brukes betydelige ressurser på dette – særlig i Justisdepartementet (JD), men også i UD og i underliggende etater (Politidirektoratet, Kripos, Utlendingsdirektoratet m.fl.). Politisk ledelse har løpende vært involvert, med større grad av politisk styring enn på mange andre områder av europapolitikken. I perioden 2006–2011 har det ikke minst vært preget av at justisminister Storberget har vært opptatt av feltet og prioritert det høyt.

Så langt ambisjonene i den aktive europapolitikken på området er å delta i så mye som mulig, har norske myndigheter lyktes ganske godt. Schengen er den avtalen som gir klart best tilgang til EUs beslutningsprosesser, og den dekker store og viktige deler av EUs justispolitikk. På andre deler har man ikke fått like gode løsninger, men man har fått lov til å være med på mye, som ikke er noen selvfølge. Også på justisområdet er Norge det tredjeland som er nærest tilknyttet, og som sett fra EUs perspektiv nyter godt av et privilegert partnerskap.

Deltakelsen i Schengen-samarbeidet, og den adgangen til rådsstrukturen som dette gir, har av norske myndigheter vært ansett som politisk og administrativt viktig for Norge. Dette er den viktigste kanalen for Norge til EUs beslutningspro-

¹² St. Meld. nr. 23 (2005–2006) *Om gjennomføring av europapolitikken*, s. 25.

Boks 22.1 Norsk tilknytning til EU-byråer på justissektoren:

Den europeiske politienhet (EUROPOL) er EUs sentrale politiorgan som skal gi støtte til de nasjonale politimyndighetene i medlemslandene. Støtten gis gjennom innsamling, analyse og bearbeiding av informasjon om alvorlig kriminalitet. Det legges særlig vekt på arbeid for å forebygge og bekjempe terrorisme, narkotikakriminalitet, menneskehandel og andre former for grenseoverskridende kriminalitet. Justisdepartementet har hovedansvaret for den norske deltakelsen, som er basert på en bilateral avtale.

Det europeiske grensekontrollbyråets (FRONTEX) hovedoppgave er å koordinere medlemsstatenes operative samarbeid om kontroll av Schengens ytre grenser. Byråets skal yte støtte og veiledning i, formidle informasjon og bidra med opplæring til nasjonale myndigheter. Justisdepartementet har hovedansvaret for Norges deltakelse i byrådet. Det daglige ansvaret ivaretas av Politidirektoratet. FRONTEX er en del av Schengen-samarbeidet, og norsk deltakelse bygger på dette, samt en egen bilateral avtale.

Det europeiske organ for styrking av det strafferettslige samarbeidet (EUROJUST) ble opprettet for å styrke kampen mot alvorlige for-

mer for internasjonal kriminalitet gjennom økt samarbeid mellom myndighetene i medlemslandene. Kampen mot terrorisme er et prioritert felt, men EUROJUST arbeider også med datakriminalitet, bedrageri, korrupsjon, hvitvasking, miljøkriminalitet og deltakelse i kriminelle organisasjoner. Justisdepartementet er ansvarlig for norsk deltakelse i Eurojust, som bygger på en egen bilateral avtale. Den operative deltakelsen går gjennom Riksadvokaten.

EUs politiakademi (CEPOL) er et nettverk av politihøgskoler i Europa som tilbyr kurs, seminarer og konferanser for politifolk på seniornivå. Målet er å fremme samarbeid om kriminalitetsbekjempelse, opprettholdelse av den offentlige orden og sikkerhet. Politihøgskolen har status som assosiert medlem.

Det europeiske asylkontoret (EASO) ble opprettet i 2010, som et støttekontor for behandling av særlig Dublin-saker. Målet er at EAOS vil gi et mer enhetlig beslutningsgrunnlag for medlemsstatene i deres praktisering av Dublin-reglene. Norge deltar ennå ikke, men har signalisert ønske om dette, og fått signaler fra Kommissjonen om at det vil gå i orden.

sesser på justissektoren. Schengen er den eneste tilknytningen til EU der norske politikere og tjenestemenn deltar direkte i diskusjonene i Rådet, og dette gir muligheter til å knytte kontakter og bygge nettverk som også benyttes utenfor de sakene som gjelder Schengen.

Deltakelse og lederskap fra politisk nivå utløser også en prioritering og dynamikk i embetsverket på dette feltet som man ikke alltid finner tilsvarende på EØS-området, der det ikke er deltakelse fra politisk ledelse i de formelle kanalene. Etter som det på justisområdet (i motsetning til EØS) heller ikke er noe EFTA-sekretariat eller behov for EFTA-koordinering faller også ansvaret tydeligere på de norske myndighetene.

Ansvaret for oppfølgingen av Schengen-sakene ligger til Justisdepartementet (JD), mens Utenriksdepartementet (UD) har ansvar for å koordinere norske synspunkter som fremmes i EUs organer og for å fremme saker som gjelder norsk godkjenning av EUs vedtak på Schengen-området. Representanter fra Justisdepartementet med underliggende etater, særlig fra Politidirektoratet og fra Kripos, deltar i en rekke arbeidsgrup-

per i Kommissjonen og i Rådet. Ved Norges faste delegasjon til EU i Brussel er det nå tre justisråder og en migrasjonsråd, som jobber på heltid med norsk deltakelse i EUs justispolitikk. Videre har Norge også en nasjonal ekspert i DG Justis.

Som på andre områder, har EU også på justisområdet etablert egne byråer som har ansvar for den løpende forvaltningen av de felles reglene. Som ellers har det også her vært en prioritert oppgave for Norge å få knytte seg til disse byråene, og det har man fått adgang til. De EU-byråene som Norge er tilknyttet på justisområdet er listet opp i boks 22.1.

I innvandringspolitikken deltar Norge i felleskomiteen (*Joint Committee*) for Dublin-samarbeidet. Norge deltar også på uformell basis i komiteer under Kommissjonen, som Dublin Contact Committee og Eurodac Expert Meeting, samt asylspertgruppen (Eurasil). I 2010 ble det inngått en egen samarbeidsavtale om norsk tilgang til informasjonsnettverket European Migration Network (EMN), som omfatter JD, UDI og forskningsmiljøet ved institutt for samfunnsforskning. Videre inviteres direktøren for UDI som uformell

deltaker i de faste møtene mellom lederne for EU-landenes utlendingsdirektorater (GDISC).

EUs justissamarbeid forvaltes i hovedsak gjennom nasjonale myndigheter, som på mange felter har særskilt tildelte oppgaver. Således er det Kripos som har ansvaret for å forvalte SIS (Schengen Information System) og andre datasystemer under Schengen. Under Dublin-avtalen er det Utlendingsdirektoratet som har ansvaret for anmodninger. Dette gjør at disse etatene også over tid bygger opp ekspertise, og inngår i de nye europeiske nettverkene på justisområdet, der stadig mer av politikk og regelverk utformes.

Samlet sett har norske myndigheter i stor grad lyktes i å knytte seg til sentrale deler av EUs justispolitikk, og regjeringen har uttrykt klare ambisjoner om å fortsette dette arbeidet, som har fått støtte under debatter på Stortinget.

En utfordring ved Norges tilknytning til EUs justispolitikk er at man først og fremst har tilgang i de sakene som ligger under Schengen, ikke i andre deler. Videre er det en utfordring at Norge ikke er med i de overordnede politiske prosessene der EU utformer sine femårige handlingsprogrammer, men først i beste fall kommer inn på nivået under, når disse skal settes ut i praksis. Noen generell innflytelse på utviklingen av EUs justispolitikk har Norge ikke hatt.

Et annet spørsmål som kan stilles er hvilken politikk Norge egentlig fører på de områdene der man lykkes i å få tilgang til EUs beslutningsprosesser. Hvilken justispolitisk linje har man lagt seg på? Her kan det synes som om Norge ikke egentlig har noen klar profil – til forskjell fra for eksempel Danmark og Sverige, som begge er profilert på feltet (på hver sin side). Norges politikk på området fremstår først og fremst som reaktiv, hvilket ikke er så rart når man opptrer som tredjeland og ikke har full deltakelse. Dette gjelder i hovedsak de politiske prosessene. På tjenestefaglig og operativt nivå har norske representanter ofte deltatt aktivt, særlig innenfor rammene av Schengen, der man har bidratt til å få reglene og systemene til å fungere så godt som mulig. Ut fra de innspill norske myndigheter generelt har gitt til EUs justispolitikk, fremstår Norge som en pådriver for videre utvikling av økt europeisk justispolitisk samarbeid.

22.3 Betydningen av avtalene med EU for norsk justispolitikk

22.3.1 Oversikt

Så langt har vi sett på avtalene med EU og hvordan de har utviklet seg. Spørsmålet i det følgende er hvilken betydning de har hatt for norsk justis- og innvandringspolitikk. Hva er erfaringene med avtalene? Hvor viktige er de? Hvor omfattende føringer legger de, og hva gjenstår av nasjonalt handlingsrom?

Avtalene med EU dekker mange sider av justispolitikken, og får betydning på forskjellige måter. Men det er særlig tre hovedkategorier der Norge er tilknyttet:

- Grensekontroll
- Politi og påtale
- Innvandring

Disse feltene går til dels over i hverandre, og på tvers av avtalene. Schengen-avtalen handler for eksempel mest om grensekontroll, men inneholder også elementer av politisamarbeid og innvandringspolitikk. Innenfor politisamarbeidet er det en rekke andre (mindre) parallellavtaler på hvert sitt område. På innvandringsfeltet er Norge særlig knyttet til EU gjennom Dublin-avtalen, og utover det gjennom ensidig tilpasning.

EUs justispolitikk er etter hvert blitt svært omfattende, og inneholder også områder der Norge ikke er tilknyttet. Dette gjelder regelverk om bistand i straffesaker som går utover reglene Norge ikke er tilknyttet gjennom avtalen fra 2003. Tiltak som varsles i Stockholm-programmet om tilgang til reaksjons- og politiregistre, vil for eksempel ikke være Schengen-relevante. Videre dreier det seg for eksempel om regelverk om bevisinnhenting, frysing av ting og økonomiske midler med tilknytning til en straffbar handling, straffegjennomføring og regelverk som gir straffeprosessuelle minimumsrettigheter. EU har videre vedtatt en rekke materielle strafferegler om alvorlig kriminalitet som Norge ikke er bundet av, men som det likevel fra norsk side tas hensyn til ved utformingen av den norske straffelovgivning.

EU utvikler endelig en rekke tiltak innenfor det sivilrettslige samarbeidsfeltet. Det dreier seg her blant annet om sivilprosessuelle regelverk om bevisinnhenting som for eksempel gjør det langt enklere å foreta bevisopptak i en annen medlemsstat, regler om hvor en sak skal reises, småkravsprosess og alternativ tvisteløsning, om forkynning av dokumenter og om inndrivelse av pengekrav. Videre har EU vedtatt egne regler om hvilket



Figur 22.3 Schengens yttergrense

Gjennom Schengen-avtalen er Norge en del av EUs felles yttergrensekontroll. Våren 2011 kom det et stort antall flyktninger til Schengen-området fra Nord-Afrika. Her har en båt med flyktninger fra Libya ankommet den vesle italienske øya Lampedusa.

Foto: Harald Henden / VG

lands lovgivning som skal komme til anvendelse både i og utenfor kontraktsforhold, og regler om lovvalg i familiesaker

22.3.2 Grensekontroll

Felles regler om grensekontroll er hovedelementet i Schengen-avtalen. For det første bygger avtalen ned grensene internt mellom medlemsstatene, særlig hva gjelder personkontroll. For det andre etablerer den til gjengjeld felles regler for den ytre grensekontrollen mot tredjeland. Dette er omfattende regulert, gjennom sekundærlovgivning og retningslinjer nedfelt i egne håndbøker for de nasjonale kontrollørene. Gjennom avtalen deltar Norge fullt ut i dette, uten noen særlige unntak. Det innebærer at norsk grensekontroll i dag i stor grad er basert på EU-regler.

En første viktig konsekvens for Norge av Schengen-avtalen er at man har *beholdt den nordiske passunionen*. Som vist var dette i sin tid begrunnelsen for at Norge og Island søkte seg med i Schengen, selv om dette perspektivet med årene har kommet noe i bakgrunnen. Uansett om

Norge og Island hadde fått en tilknytningsavtale eller ikke, er det sannsynlig at Danmark, Finland og Sverige før eller senere ville ha blitt med i Schengen. Dersom Norge hadde blitt stående utenfor, ville man ha måttet gjeninnføre passkontroll overfor de andre nordiske landene, og på svensk/finsk side ville man også ha måttet bygge opp et omfattende grensekontrollsystem langs den ca. 2000 km lange Kjølen.

Deltakelse i Schengen-samarbeidet medfører videre at nordmenn, i likhet med alle andre innbyggere i de andre Schengen-landene, samt alle tredjelandsborgere som har gyldige innreisedokumenter, som en klar hovedregel kan reise fritt i hele Schengen-området uten å bli underlagt personkontroll ved grensene mellom statene. For nordmenn flest er dette særlig merkbart på flyplassene, som nå er bygget om, slik at det er én sone for reising innenfor Schengen og en annen for ut av Schengen. Så lenge man holder seg innenfor Schengen-området er flyreiser nå langt raskere og enklere enn tidligere.

Den nye reisefriheten innenfor Schengen har hatt betydning for reising fra Norge til og fra de

tidligere 15 EU-statene, med unntak av Storbritania og Irland, som ikke er med. Men betydningen har nok vært aller størst for reising til og fra de nye medlemsstatene i Øst- og Sentral-Europa som fra 2007 kom med i Schengen. Skyggesiden er at det også har medført økt bevegelse av kriminelle bander.

Opphevingen av den indre grensekontrollen medfører ikke at Schengen-statene er avskåret fra å foreta personkontroll, men det er strenge vilkår for å innføre dette ut over stikkprøvekontroll. Dersom mer omfattende kontroll skal foretas, må dette meldes fra til de andre statene i henhold til særlige unntaksprosedyrer. For Norges del har det blant annet vært gjort i forbindelse med Nobel-prisutdelinger i Oslo, som har gjort at man for kortere perioder har gjeninnført personkontrollen på grensene. Etter terrorhandlingene i Regjeringskvartalet og på Utøya 22. juli 2011 var noe av det første de sentrale politimyndighetene gjorde å gjeninnføre full personkontroll ved samtlige grensestasjoner, og dette ble da medelt de andre Schengen-landene. Da behovet noen dager senere var over, ble kontrollen igjen avskaffet.

Vinteren 2011 førte omveltningene i mange nordafrikanske land til en økt strøm av asylsøkere til Europa, særlig til Malta og Italia (Lampedusa). Dette førte til spenninger mellom enkelte av EU-statene, og til en debatt i EU om vilkårene for personkontroll under Schengen-reglene, som fortsatt pågår (høsten 2011). Også i Norge var det enkelte som tok til orde for delvis gjeninnføring av grensekontroll, men så langt har det ikke for alvor vært tale om at Norge skulle utfordre Schengen-reglene på dette feltet.

En underliggende premiss for innføringen av økt politisamarbeid gjennom Schengen-avtalen er at dette skal fungere som et kompensierende tiltak for å motvirke de mulighetene til økt grensekryssende (særlig organisert) kriminalitet som fjerningen av personkontrollen på de indre grensene kan lede til. Et viktig spørsmål er derfor om Schengen faktisk har ført til økt kriminalitet – i EU generelt og Norge spesielt. Dette er vanskelig å måle. Fra Europols side er det blant annet fremhevet at den organiserte kriminaliteten er i endring, og at den generelt er blitt mye mer mobil og fleksibel, og i økende grad opererer på tvers av landegrensene.

Hvorvidt dette har ført til mer kriminalitet i Norge er mer tvilsomt. En fersk studie av «Kriminalitet og straff blant innvandrere og øvrig befolkning» fra Statistisk Sentralbyrå viser at innvandrere er generelt overrepresentert i forhold til øvrig befolkning, men også at det er vesentlig variasjon etter opprinnelsesland. For alle lovbrudd er

andelen gjerningspersoner 6,1 prosent blant befolkning uten innvandringsbakgrunn, og andelen er noe lavere for innvandrere fra Norden, øvrige Vest-Europa, Nord-Amerika og Oseania. For innvandrere fra Øst-Europa er andelen gjerningspersoner 10,4 prosent, Afrika 17,8 prosent, Asia 13,6 prosent, og for Sør- og Mellom Amerika 13,8 prosent. Polen er marginalt over gjennomsnittet, mens gjerningspersoner fra ikke-EØS/Schengen-land i Europa, som Kosovo og Bosnia, er mer overrepresentert. En årsak til variasjon er forskjell i befolkningsstruktur.¹³ Hvordan dette skal tolkes er en annen sak. Det kan bety at nedbyggingen av den indre grensekontrollen ikke har så stort kriminalitetsskapende potensial som det ofte antas – men det kan også bety at det forsterkede politisamarbeidet er effektivt.

Schengen-samarbeidet medfører at den indre grensekontrollen mellom Schengen-statene er opphevet. Effektiv yttergrensekontroll er derfor ansett som svært viktig. Norge *vokter Schengen-området nordvestlige yttergrense mot sjø, luft og land*. I den forbindelse er Norge underlagt Schengen-samarbeidets regler om felles yttergrensekontroll. Dette har medført behov for ombygging av norske flyplasser og havner. Det er utarbeidet et omfattende regelverk som skal benyttes ved innrettingen av grensekontrollen i den såkalte grenseforordningen.¹⁴ Forordningen er gjennomført i utlendingsloven med forskrifter. I tillegg er det utarbeidet en praktisk håndbok for grensekontrollører som også benyttes i den norske grenseforvaltningen.¹⁵

Forrige Schengen-evaluering av Norges gjennomføring av Schengen-regelverket medførte at Norge fikk kritikk fra Rådet mot *norsk forvaltning av landgrensen mot Russland*. Det ble blant annet påpekt manglende lovgrunnlag for politiets ansvar for den sivile grenseovervåkingen, og det ble uttrykt kritikk mot at landgrensen mot Russland forvaltes av vernepliktige mannskaper. Dette ledet til nedsettelsen av grenselovutvalget, som hadde Norges Schengen-forpliktelser og Schengen-evalueringen av Norge som del av grunnlaget for sitt mandat.¹⁶

¹³ Skradhamar, T. mfl. (2011) *Kriminalitet og straff blant innvandrere og øvrig befolkning*, Statistisk Sentralbyrå rapport 21/2011.

¹⁴ Jf. forordning nr. 562/2006. Se St.prp. nr. 59 (2005–2006) og Innst. S. nr. 220 (2005–2006), og lovendringer i Ot. prp. nr. 73 (2005–2006) og Innst. O. nr. 63 (2005–2006).

¹⁵ Kommisjonen (2006) *Practical Handbook for Border Guards (Schengen Handbook) to be used by Member States' competent authorities when carrying out the border control of persons*, Commission Recommendation 6/11/2006.

EUs samarbeid om kontroll av yttergrensene er i utvikling, og dette er en prosess som Norge deltar i gjennom Schengen-samarbeidet. Et viktig utviklingstrekk var opprettingen i 2004 av *grensekontrollbyrået Frontex* med hovedsete i Warszawa i Polen.¹⁷ Frontex har til hovedformål å koordinere informasjonsstyrte operasjoner på EU-nivå for å styrke sikkerheten på yttergrensene, og skal også ha en rolle ved returnering av ulovlige innvandrere, se nedenfor. Norge deltar som Schengen-medlem fullt ut i Frontex. Norge er medlem av styret i Frontex og yter økonomisk bidrag til driften. En norsk polititjenestemann arbeider i byrået som utsendt ekspert.

I 2007 ble det også opprettet et *beredskapsteam for grensekontroll* under Frontex (*Rapid Border Intervention Team – RABIT*) med eksperter som kan rykke ut og bistå medlemsland, dersom det oppstår en massebevegelse over en yttergrense og det aktuelle landet ikke selv greier å håndtere situasjonen administrativt eller operativt.¹⁸ Norge har deltatt med personell og utstyr i Frontex-operasjoner, herunder i styrken som fra årsskiftet 2010–11 bistår Hellas med yttergrensekontrollen mot Tyrkia. Som følge av Schengen patruljerer med andre ord væpnet norsk personell den gresk-tyrkiske grensen. Dette er en side ved norsk EU-samarbeid som har vært lite synlig i den hjemlige debatt.

Grenselovutvalget oppsummerte i 2009 betydningen av Frontex for norsk grenseforvaltning:

«EU legger betydelig vekt på den rollen som Frontex forutsettes å spille i årene fremover når det gjelder en forsterket prioritering av kontroll og overvåking av ytre grenser. Denne virksomheten står sentralt i EUs strategi for «Integrated Border Management». Denne strategien skal møte utfordringene som ligger i den illegale innvandringen og grensekryssende kriminalitet i EU/Schengen-området. På denne bakgrunn vil Frontex komme til å øve en vesentlig innflytelse på kontroll og overvåking av grenseområdene som norske myndigheter har ansvaret for.»¹⁹

Ved siden av direkte tilskudd til Frontex, på linje med annen betaling for deltakelse i EU-byråer, har Norge også bidratt til grensekontrollen gjennom finansieringsordningene (EØS-midlene), som er brukt til å ruste opp grensestasjoner i EU-land i Øst- og Sentral-Europa.

EU vedtok i 2006 en forordning som gir Schengen-landene mulighet til å inngå bilaterale avtaler med tilgrensende tredjeland om tillatelse til lokal grensetrafikk i form av utstedelse av såkalte *grenseboerbevis*.²⁰ Formålet er å lette grensepasseringen for befolkningen som bor langs landgrensen. Alle inngåtte og nye avtaler om bruk av grenseboerbevis må være i overensstemmelse med forordningen. Det betyr at grenseboerbevisene skal utstedes i henhold til et felles Schengen-format og inneholde biometriske data. Alle avtaler som inngås må godkjennes av Kommisjonen. Norge og Russland inngikk i november 2010 en avtale om grenseboerbevis. Denne avtalen måtte tilfredsstille de vilkår som følger av Schengen-regelverket og forordningen, og det betyr blant annet at den har regler om at grenseboerbeviset skal inneholde biometriske kjennetegn, og at det ikke skal utstedes grenseboerbevis til russiske grenseboere som er registrert i SIS i den hensikt å nekte dem innreise.

I 2004 ble det vedtatt en Schengen-relevant forordning om elektronisk lagring av såkalt biometrisk personinformasjon i pass og reisedokumenter. Biometriske data er slike som kan brukes til å identifisere personer basert på fysiske kjennetegn. I første omgang gjaldt det fotografi, og fra 2007 også fingeravtrykk. I en del EU-stater var de nye kravene til biometrisk identifikatorer i pass et omstridt tema. I Norge ble proposisjonen om dette godkjent av et enstemmig Storting våren 2005 etter en meget kort debatt, der den eneste som var kritisk var representanten for Kystpartiet.²¹ De nye kravene til biometriske pass ble deretter gjennomført ved endring i passloven.

For å bedre kontrollen med innreise til Schengen-området, er det besluttet å opprette et informasjonssystem til bruk for visumsaksbehandlingen: *Visa Information System – VIS*.²² Hensikten med VIS er blant annet å forbedre gjennomføringen av Schengen-landenes felles visumpolitikk, konsulære samarbeid og konsultasjoner mellom

¹⁶ NOU 2009:20, *Ny grenselov. Politiets grenseovervåking og inn- og utreisekontroll* s. 9 flg.

¹⁷ Se Rådsforordning 2007/2004, jf. St. prp. nr. 71 (2004–2005) og Innst. S. nr. 266 (2004–2005).

¹⁸ Se St.prp. nr. 25 (2007–2008) og Innst. S. nr. 124 (2007–2008). Se også Meld. St. 9 (2009–2010) *Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv*, s. 43–44 om grensekontrollen.

¹⁹ Se NOU 2009: 20 s. 37.

²⁰ Europaparlamentets og Rådets forordning nr. 1931/2006 av 20. desember 2006, se nærmere Meld. St. 9, kap. 9.3.2 (s. 66).

²¹ Se St.prp. nr. 54 (2004–2005), Innst. S. nr. 233 (2004–2005) og debatt 13. juni 2005.

²² Se Rådsforordning nr. 767/2008 og rådsbeslutning nr. 633/2008, jf. Ot.prp. nr. 36 (2008–2009).

sentrale konsulære myndigheter, ved at systemet letter utveksling av opplysninger mellom medlemsstatene om søknader og avgjørelser. VIS skal forhindre såkalt *visa-shopping*, som innebærer at en person strategisk fremmer søknad om visum ved det landets ambassade hvor vedkommende anser å ha størst sjanse for å få innvilget visum. Videre er målet å effektivisere bekjempelsen av forfalskning av visa og lette kontrollen ved Schengen-landenes yttergrenser og innen Schengen-området, blant annet med hensyn til anvendelsen av Dublin-regelverket om hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad. VIS skal også forebygge trusler mot medlemsstatenes indre sikkerhet.²³

VIS er et felles system for Schengen-landene, der opplysningene som søkere fyller inn i landenes standardiserte visumsøknadsskjemaer skal lagres i en sentral database. I databasen lagres også biometriske data (fingeravtrykk og ansiktsfoto) av visumsøkeren. Schengen-landenes utlendingsmyndigheter skal gis tilgang til de lagrede opplysningene i forbindelse med behandling av visumsøknader, grensekontroll og identifisering. Videre skal Schengen-landenes politimyndigheter med ansvaret for å forebygge og etterforske terrorhandlinger eller annen alvorlig kriminalitet – samt Europol – gis tilgang til VIS.

Innføring og bruk av VIS for norske myndigheters del er hjemlet i utlendingsloven og i detaljerte utfyllende regler i utlendingsforskriften. Planlagt oppstart av VIS er i oktober 2011, og Norge vil på lik linje med de øvrige Schengen-landene være fullt tilknyttet. Norske justismyndigheter har uttalt at VIS vil føre til betydelig bedre kontroll ved visumbehandling og grensekontroll, blant annet hva gjelder identifikasjon og tilbakesendelse.²⁴

I tillegg til innføringen av VIS har Kommisjonen foreslått å innføre et inn- og utreiseprogram («*entry/exit*») i form av elektronisk registrering av alle tredjelandsborgere som reiser inn i eller ut av Schengen-området, uansett om man ankommer med visum eller ikke. EU- og Schengen-borgere og personer som ikke forventes å overtre oppholdsregelverket, skal underlegges et forenklet automatisert system. Forslaget bygger på bruk av biometri i personkontrollen ved grensene. Formålet er å forbedre grensekontrollen, og å gjøre det lettere å identifisere tredjelandsborgere som ikke har reist ut av området når oppholdstiden går ut.

Systemet vil få betydning for norsk grenseforvaltning ved at de nødvendige elektroniske systemer må installeres på norske grensestasjoner. Videre må det vedtas norske lovregler som tillater registreringen. Kommisjonen forventes å legge frem forslag til rettsakt sent i 2011 eller tidlig i 2012.

Den norske regjeringen har støttet innføringen av *entry/exit*, og vist til at man fra norsk side vil bidra til arbeidet med å innføre systemet, da «dette vil effektivisere grensekontrollen og motvirke ulovlig opphold, samtidig som det ivaretar enkeltpersoners rettigheter, herunder personvernet.»²⁵ Det ble ikke reist innvendinger mot Norges støtte til innføringen av systemet ved Stortingets behandling av saken.

Som et ytterligere tiltak mot ulovlig innvandring og grenseoverskridende kriminalitet har EU vedtatt å innføre et helhetlig grenseovervåknings-system for EUs yttergrenser i form av *European Border Surveillance System – EUROSUR*.²⁶ Systemet bygger på de eksisterende nasjonale overvåkningssystemene, men formålet er å integrere disse systemene gjennom et felles teknisk rammeverk. EUROSUR planlegges å gjennomføres i tre faser som skal bestå av å oppgradere nasjonale rapporterings- og overvåkningssystemer og å sammenkoble nasjonale systemer i ett nettverk, utvikle felles verktøy og applikasjoner for grenseovervåkning og å utvikle et felles overvåknings- og informasjonsdelingssystem med sikte på å kunne skape et felles situasjonsbilde og felles analyse. Planen er at grenseovervåkningssystemet i første omgang skal dekke den sørlige sjøgrensen i Middelhavet og i Svartehavet. Etter hvert skal alle Schengen-landenes land- og sjøgrenser omfattes, og Norge vil delta for fullt gjennom Schengen med hensyn til vår nordøstlige grense mot Russland. På lengre sikt vil Norges maritime sjøgrense også omfattes. Retningslinjer for samarbeidet er under utvikling, og det skal legges frem et forslag til regelverk i løpet av 2011 eller tidlig i 2012. Det nasjonale koordineringssenteret for sivil grenseovervåkning skal i Norge etableres ved Kripos. Det nasjonale senteret skal ha et kontinuerlig situasjonsbilde over aktivitet på grensen, og skal kommunisere med Frontex og nabostatene i Schengen på et kryptert nettverk.

EU vedtok i 2007 som ledd i Schengen å innføre en økonomisk støtteordning for tilskudd til de medlemsstatene som bærer de største byrdene

²³ Ot.prp. nr. 36 (2008–2009) kap. 3.2 (s. 11).

²⁴ Utenriksdepartementet (2011) *Arbeidsprogram for EU/EØS-saker 2011/2012*, s. 47.

²⁵ Meld. St. 9 (2009–2010), kap. 10, prioriteringspunkt 19 (s. 80).

²⁶ Meld. St. 9 (2009–2010), kap. 9.3.2 (s. 66) og NOU 09:20, kap. 3.3.5.9.2 (s. 38–39).

ved forvaltningen av de felles ytre grensene – det såkalte *Yttergrensefondet*. Fondet utgjør totalt 1,8 milliarder euro frem til 2013, hvorav Norge skal bidra med 329 millioner kroner gjennom perioden.

Yttergrensefondet er opprettet som en del av rammeprogrammet *Solidarity and Management of Migration Flows*. Formålet med programmet er å fremme solidaritet og byrdefordeling mellom deltakerstatene for å sikre en enhetlig og tilstrekkelig kontroll på de ytre grensene og en effektiv håndtering av migrasjonsstrømmene. Fondet skal bidra til å gjennomføre det felles Schengen-regelverket for grensekontroll og visumsamarbeid. Norge deltar i fondet fra 2010. I tillegg til at EUs rettsakter om fondet er tatt inn i Schengen, og dermed er bindende for Norge, er det inngått en avtale mellom EU og Norge, Island, Sveits og Liechtenstein om utfyllende regler for fondet. Grunnen til dette er at EUs regelverk om forvaltning, kontroll og revisjon av EUs midler ikke er omfattet av Schengen-avtalen. Stortinget samtykket enstemmig til avtalen våren 2010.²⁷

Nasjonalt råd for yttergrensefondet treffer de overordnede beslutninger som gjelder fondets gjennomføring i Norge, og beslutningene treffes på bakgrunn av forslag lagt frem av Politidirektoratet. Rådet ledes av Justisdepartementet, og består for øvrig av Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet.

Som ledd i grensekontrollen er det også betydelig informasjonsutveksling mellom politi, toll og utlendingsmyndigheter, som vi kommer tilbake til nedenfor i beskrivelsen av politisamarbeidet.

Sammenfattet er Schengen-avtalens regler om grensekontroll av stor betydning for Norge. Norsk grensekontroll er i dag i stor grad regulert av Schengen-reglene – både internt overfor de andre Schengen-landene og eksternt overfor tredjeland. Reglene er detaljerte og praktisk viktige. Etter hvert som Schengen-samarbeidet er utviklet, har det medført et omfattende samarbeid om informasjonsutveksling, som vil øke ytterligere ved innføring av nye overvåknings- og grensepasseringssystemer i nær fremtid. Samarbeidet har hatt store konkrete følger i form av ombygging av flyplasser, havner m.m. Som full deltaker i Schengen-samarbeidet blir Norge i økende grad trukket inn ikke bare i kontrollen med egne grenser, men også i kontrollen med den felles yttergrensen i andre land, herunder i øst og sør. Her vil det påløpe behov for bidrag både i form av penger (yttergrensefondet), materiell og personell (Fron-

tex m.m.). Norge er en fullt deltakende part i den ytre grensekontroll som EU til en hver tid fører – og som kritikerne noen ganger omtales som «Festung Europa».

Denne utviklingen reiser prinsipielle spørsmål om blant annet innvandringskontroll og personvern som så langt i liten grad er diskutert i norsk offentlighet eller politisk på Stortinget, til tross for at regjeringen har informert om utviklingen i flere proposisjoner og meldinger.

22.3.3 Politi og påtale

Norge deltar aktivt i EUs politisamarbeid. En del av dette skjer gjennom Schengen-avtalen, som særlig har regler om informasjonsutveksling for politiet. Videre er det også inngått flere andre samarbeidsavtaler, selv om noen av dem har tatt lang tid å få på plass.

EU har ingen egne politistyrker, og politiarbeid er fortsatt prinsipielt og i praksis en utpreget nasjonal funksjon. Det EU-samarbeidet i hovedsak handler om er å utvikle prosedyrer og praksis for samarbeid mellom nasjonale politimyndigheter – først og fremst i saker som gjelder *alvorlig grensekryssende kriminalitet*, herunder organisert kriminalitet. Som prioriterte områder er angitt menneskehandel, seksuell utnyttelse og overgrep mot barn, internettkriminalitet, økonomisk kriminalitet og korrupsjon, narkotika og forfalskning av varer. Herunder er det utformet regler og prosedyrer for blant annet felles teknisk infrastruktur, felles strategier og prioriteringer, pågripelse i andre land, effektiv utlevering, og ikke minst effektiv informasjonsutveksling med en trend i retning av direkte søkeadgang i hverandres databaser.

Politisamarbeidet i EU er bygget på en tanke om at dette skal være *kompeniserende tiltak*, for å redusere de negative virkningene av bortfallet av grensekontroll i form av økt grensekryssende kriminalitet. Dette er fortsatt en grunntanke. Men i dag må samarbeidet sies å ha utviklet seg utover dette, og omfatter også bekjempelse av alvorlig kriminalitet mer generelt. Samarbeidet omfatter en rekke forskjellige elementer. De områdene der Norge har avtaler er i første rekke:

- Europol (politisamarbeid)
- Eurojust (påtalesamarbeid)
- Den europeiske arrestordren
- Gjensidig bistand i straffesaker
- Informasjonsutveksling gjennom SIS, SIS II m.m.
- Informasjonsutveksling gjennom Prüm-avtalen
- Politiutdanning (Cepol)

²⁷ Se Prop. 60 S (2009–2010) og Innst. 140 S (2009–2010).



Figur 22.4 Europol

I juli 2011 åpnet Europol nye lokaler i Haag i Nederland. Norge har vært tilknyttet Europol siden 2001, og har til en hver tid norske tjenestemenn utplassert ved hovedkontoret.

Foto: AFP/Lex van Lieshout

Av disse har samarbeidsavtalene om Europol og Eurojust vært i funksjon i flere år. Det samme gjelder for politiets informasjonsutveksling gjennom Schengen-avtalen (SIS m.m.), og utdanningsavtalen med Cepol. De tre avtalene om norsk deltakelse i samarbeidet om den europeiske arrestordenen (pågrepelse og overlevering), gjensidig bistand i straffesaker og utvidet direkte tilgang til informasjon (Prüm) har imidlertid ennå ikke trådt i kraft, så dette har norsk politi ennå ikke tilgang til.

Samarbeidsavtalen med den europeiske politienhet (Europol)

Hovedformålet til den europeiske politienheten (Europol) er å styrke og effektivisere samarbeidet mellom medlemsstatenes politimyndigheter mot alle former for organisert og annen alvorlig kriminalitet som terrorisme, drap og legemsbeskadigelse, narkotikahandel, menneskesmugling, menneskehandel, seksuelle overgrep mot barn, datakriminalitet, bedrageri. Europol er ansett som det viktigste kompensierende tiltaket mot nedbyggingen av den indre grensekontrollen i Europa. Bare EU-land kan være medlem av Europol, men Norge har en samarbeidsavtale som omfatter alle Europols oppgaver som går på analyse og informasjonsutveksling.

Ønsket om å delta i Europol-samarbeidet ble fra politisk hold i Norge begrunnet med de særlige utfordringer den internasjonale kriminaliteten stiller oss overfor. Det ble i denne sammenheng lagt vekt på at norsk politi på operativt nivå kan ha nytte av et samarbeid med Europol ved etterforskning av saker med internasjonale forgreninger, og at et samarbeid ville gjøre det enklere å bevare det tette nordiske samarbeidet. Avtalen ble godkjent av Stortinget i november 2001 mot stemmene fra Senterpartiet.²⁸

Europol har ikke operativ politimyndighet, men kan fungere som et selvstendig mellomledd ved å foreta egne operasjonelle analyser, og kan også koordinere politiaksjoner. Europol utarbeider overordnede analyser og vurderinger av den regionale og internasjonale kriminalitetsutviklingen med hensyn til organisert kriminalitet (*EU Organised Crime Assessment – OCTA*) og terrorisme (*EU Terrorism and Situation Report – TESAT*). Disse analysene og vurderingene brukes ved utarbeidelsen av norske politimyndigheters overordnede trusselvurderinger, strategier og prioriteringer, og det direkte samarbeidet og innsynet i grunnlaget for rapportene man har oppnådd ved samarbeidsavtalen med Europol, anses som

²⁸ Se St.prp. nr. 98 (2000–2001) og Innst. S. nr. 32 (2001–2002).

Tabell 22.1 Statistikk fra Europol: forespørsler til og fra Norge (2007–2010).

	2007	2008	2009	2010
Forespørsler i operative saker til Norge	807	912	931	410
Forespørsler i operative saker fra Norge	173	174	214	142
Diverse forespørsler i saker til Norge	473	441	446	298

Kilde: Meld. St. 7 (2010–2011).

meget viktig av norsk politi. Fra norsk side gis det også innspill til Europol's overordnede analyser.

I konkrete saker utarbeider Europol på grunnlag av mottatt informasjon, analyser for å bistå medlemslandene i etterforskningen av saker (*Europol Analytical Workfiles – AWF*). Deltakelsen og innsynet i AWF omtales som svært viktig av norske politimyndigheter. I stortingsmeldingen om kampen mot organisert kriminalitet fra desember 2010 er det grundig redegjort for norske erfaringer så langt med Europol, hvor ofte systemet brukes, og eksempler på saker der det har ført til oppklaring av alvorlig organisert kriminalitet.²⁹ Her fremgår det at Norge er blant de tredjeland som utveksler mest informasjon med Europol.

Ifølge Justisdepartementet har samarbeidet med Europol bidratt til oppklaring av mange alvorlige saker i Norge, og i stortingsmeldingen om kampen mot organisert kriminalitet fra 2011 er det gitt en rekke eksempler på dette.

Ansvar for Norges deltakelse i Europol ligger til Justisdepartementet og Politidirektoratet. Norges nasjonale Europol-kontor er lagt til Kripos. Norge har til enhver tid sambandsmenn ved Europol's hovedkvarter i Haag fra norske politi- og tollmyndigheter. Norge har også oppnådd å få en tremåneders hospiteringsordning for ansatte i politiet ved Europol's hovedkvarter.

Etter terrorhandlingene i Regjeringskvartalet og på Utøya 22. juli 2011, åpnet Europol umiddelbart sitt operasjonssenter i Haag for samarbeid mellom etterforskere fra Norge og internasjonale antiterror- og etterretningsekspert, og etablerte en egen gruppe på saken, med 50 personer, for blant annet å avdekke hvilke internasjonale kontakter gjerningsmannen måtte ha, og eventuelle forgreninger til annen europeisk høyreekstremisme. Det har vært et tett samarbeid mellom Europol og norsk politi også under oppfølgingen og etterforskningen av saken. Det har vært avholdt møter på overordnet nivå for å rapportere

om status til ledelsen i Europol og til medlemsstatene. Europol har bistått norsk politi i etterforskningen av saken med sitt nettverk i Europa, og har også deltatt med spesialister i Norge under norsk politis oppfølging av saken.

Samarbeidsavtalen med Eurojust

Eurojust er EUs byrå for koordinering og samarbeid om påtalerettslige sider ved kriminalitetsbekjempelsen i Europa. Medlemskap i Eurojust er bare åpent for EUs medlemsstater, men Norge inngikk en samarbeidsavtale i april 2005, som ble godkjent av et enstemmig Storting i juni samme år.³⁰ En enstemmig utenrikskomité slo fast at deltakelse i Eurojust «vil gjøre den norske påtalemyndigheten mer effektiv i kampen mot alvorlig internasjonal kriminalitet og terrorisme».

Samarbeidet i Eurojust skjer ved at nasjonale påtalejurister ved Eurojusts hovedkvarter i Haag kan anmode om bistand fra andre land om å foreta etterforsknings- og påtaleiltak. Dersom det anmodede land ikke gjennomfører det foreslåtte tiltak, må dette begrunnes overfor Eurojust, hvilket medfører at de foreslåtte tiltak normalt gjennomføres effektivt.

Samarbeidsavtalen medfører at det til enhver tid er plassert en norsk statsadvokat som sambandsmann ved Eurojusts hovedkvarter i Haag i Nederland. Ansvar for ordningen for Norges del ligger under Riksadvokaten. Den norske sambandsadvokaten har ingen formell adgang til å delta i Eurojusts styrende organ (Kollegiet). Det er likevel vanlig at han deltar. I praksis deltar således den norske sambandsstatsadvokaten på lik linje med de nasjonale medlemmer fra EUs medlemsland. Den norske statsadvokaten gis også adgang til Eurojusts koordineringsmøter, som oppfattes som svært produktive. Deltakelse her fra norsk side legger til rette for å følge spor til utlandet på en mer effektiv måte enn det som var tilfellet da Norge ikke var med i Eurojust-samar-

²⁹ Se Meld. St. 7 (2010–2011) *Kampen mot organisert kriminalitet*, s. 21–22.

³⁰ Se St.prp. nr. 58 (2004–2005) og Innst. S. nr. 243 (2004–2005).

beidet. Fra norsk påtalemyndighets side uttales det at Eurojust har bidratt vesentlig til rask gjennomføring av rettsanmodninger overfor andre land i etterforskningsøyemed, og at informasjonsinnhenting gjennom Eurojust skjer svært raskt og effektivt.

Eurojust spiller også en viktig rolle for Norges del i forbindelse med såkalte kontrollerte leveranser. Kontrollerte leveranser innebærer at påtalemyndighet og politi under overvåkning tillater for eksempel en narkotikakurér å passere grensen for å foreta leveransen, for deretter å sørge for opprulling av et større organisert kriminelt nettverk. Slike etterforskningsmetoder kan gjøre det nødvendig med godkjenning av en rekke lands påtalemyndigheter, og koordineringen kan være krevende. Eurojust bidrar til forenkling og effektivisering ved at statsadvokater med den nødvendige påtalekompetanse i sitt land, sitter samlet i Eurojusts hovedkvarter i Haag, og med Eurojusts hastekompetanse kan et slikt samarbeid med de nødvendige tillatelser etableres på få timer.

Det er på denne bakgrunn det praktiske og tilitsskapende samarbeidet som i betydelig grad øker effektiviteten av det grensekryssende samarbeidet i Eurojust, som fremheves som den vesentligste betydningen av samarbeidet. Ved at høyerestående medlemmer fra de nasjonale påtalemyndighetene sitter sammen i det daglige, senkes terskelen for effektivt samarbeid.

Som illustrasjon på hvordan Eurojust virker og på betydningen avtalen har for Norges del og for det internasjonale samarbeidet, kan det vises til opprulling av en svært alvorlig sak om barneporno med utspring i Bergen. Slike saker kan ved bistand fra Eurojust nå gjennomføres raskere og med sikrere resultater ved at etterforskningskritt og arrestasjoner kan gjennomføres i hele Europa på få dager. I årsberetningen fra Kripos for 2009 heter det at Eurojust har hatt «en sentral og avgjørende rolle som pådriver og tilrettelegger for internasjonalt samarbeid».

Avtalen om pågrepelse og overlevering for straffbare forhold (den europeiske arrestordren)

Internasjonalt samarbeid om pågrepelse og utlevering/overlevering av personer som er underlagt etterforskning eller er domfelt i en annen stat, har som mål å hindre at lovbrøtere unndrar seg strafforfølgning eller gjennomføring av en dom ved å flytte til et annet land. Samarbeid om pågrepelse og overlevering er således et ledd i det strafferettslige samarbeidet mellom stater. Norge er part

Boks 22.2 Virksomheten til Norges sambandsstatsadvokat ved Eurojust-kontoret

I 2009 hadde den norske sambandsstatsadvokaten 159 nye saker i porteføljen. Av disse kom henvendelsen fra andre land i Eurojust i 54 saker, fra den norske europoldesken i 12 saker og resten fra norske myndigheter. Av sakene dreide 3 seg om menneskesmugling, 40 om narkotika, 5 om seksuallovbrudd, 4 om seksuelle overgrep mot barn og 20 om økonomisk kriminalitet. Sambandsstatsadvokaten åpnet 30 nye saker i 2009 samt at det var 18 saker fra andre land til Norge. En av de større sakene som ble behandlet både i 2009 og 2010 er en overgrepssak mot en tidligere politimann i Bergen. Det er falt dommer i flere land i samme sakskompleks.

Kilde: Meld. St. 7 (2010–2011) s. 24

i og bundet av den europeiske utleveringskonvensjonen av 13. desember 1957 med to tilleggsprotokoller fra 1975 og 1978. I tillegg har de nordiske stater i 2005 vedtatt en konvensjon om bruk av en nordisk arrestordre. Konvensjonen er gjennomført i norsk rett ved lov 19. september 2008 nr. 77 om pågrepelse og overlevering mellom de nordiske stater på grunn av straffbare forhold (lov om nordisk arrestordre). Norges avtaler med EU om pågrepelse og overlevering som skal omtales under, bør ses i sammenheng med Schengen-samarbeidets regler om informasjonsutveksling, Norges samarbeidsavtaler med Europol og Eurojust og det forsterkede politisamarbeidet etter Prüm-regelverket.

Schengen-konvensjonen inneholder egne regler om forenklete utleveringsregler i artikkel 59 til 66. Reglene er gjennomført i utlendingslovgivningen. I tillegg til Schengen-regelverket har EU utarbeidet to konvensjoner om utlevering mellom medlemsstatene som forenkler og effektiviserer utleveringsprosedyrene. Konvensjonen inngått i mars 1995 om forenklet utleveringsprosedyre mellom medlemsstatene og artikkel 2, 6, 8, 9 og 13 i konvensjonen om utlevering mellom medlemsstatene i Den europeiske union av september 1996 utgjør Schengen-relevante regler. Etter terrorhandlingene i New York i 2001 utviklet EU raskt enda et sett med overleveringsregler med mål om ytterligere effektivisering av pågrepelse og



Figur 22.5 Politisamarbeid

Gjennom Schengen-avtalen deltar Norge i EUs samarbeid om grensekontroll, og gjennom EØS-midlene er det også gitt tilskudd til opprusting av grensestasjoner i en rekke nye Schengen-land i Øst-Europa, blant annet grensestasjonen i Terespol mellom Polen og Hviterussland. Her samarbeid mellom polske og norske betjenter.

Foto: Utrykningspolitiet

utlevering på bakgrunn av en standardisert anmodning om pågripelse og overlevering – en *arrestordre*. Dette var et systemskifte, som blant annet førte til at man nå taler om *overlevering* i stedet for utlevering. Reglene erstatter utleveringsreglene i Schengen-konvensjonen og i de to andre konvensjonene.

Da EU vedtok rettsakten som innførte arrestordren i 2002 ble det fra norsk side vist til at den var en videreføring av tidligere Schengen-regler, og derfor måtte være Schengen-relevant og omfatte Norge. EU var ikke enig. Fra Rådets side ble reglene ikke ansett som en videreføring av Schengen, men som regler som erstattet disse reglene med en ny rettslig mekanisme basert på prinsippet om gjensidig anerkjennelse av medlemsstatenes rettsavgjørelser. Norge fremmet høsten 2001 protest i brev form overfor det belgiske formannskapet i Rådet. Protesten ble avvist, men Rådet tilbød i stedet Norge og Island forhandlinger om en parallellavtale om anvendelsen av reglene om overlevering basert på en arrestordre.

Forhandlingene med EU tok til i 2002 og varte helt til 2006. De var tunge og vanskelige, både på grunn av uenighet med EU, og på grunn av uenighet internt mellom Norge og Island. En endelig avtale ble først undertegnet i juni 2006. Deretter har det tatt svært lang tid å få den ratifisert. Prosessen har gått tregt, blant annet fordi avtalen må godkjennes av samtlige EU-land. Men også i Norge har dette trukket i langdrag, og det var først i juni 2011 at regjeringen fremla en proposisjon for Stortinget om saken. Justiskomiteens inn-

stilling til proposisjonen ble enstemmig bifalt i Stortinget uten debatt.³¹

Det sentrale i avtalen er reglene om overlevering av ettersøkte personer som det er utstedt arrestordre på til det landet der dette er skjedd. Dette vil etter avtalen gå enklere og raskere. I proposisjonen understrekes behovet for dette, og at EU-landene og Norge har «ei felles interesse i å legge til rette for at mistenkte og domfelte kan overføres så raskt forsvarleg sakshandsaming tilseier det og utan for mange høve til å nekte overlevering» (s. 7). I EU har gjennomsnittlig tidsbruk i overleveringssaker har sunket fra ett år til 48 dager etter at avtalen kom i kraft, og dersom ettersøkte samtykker er gjennomsnittlig saksbehandlingstid på mellom 14 til 17 dager.³²

Når avtalen gjennomføres, vil den få stor betydning for norsk utleveringsrett. Det er foreslått en omfattende ny lov, som vil erstatte lov om nordisk arrestordre og en rekke bestemmelser i dagens utleveringslov. Et prinsipielt viktig element er at det vil bli åpnet for overlevering av norske statsborgere til EU-statene. I dag er dette etter Utleveringsloven § 2 ikke tillatt, og det er et gammelt prinsipp i mange land. Etter de nye reglene vil utgangspunktet være at en arrestordre fra et EU-land ikke kan avslås med den begrunnelse at det gjelder en nasjonal statsborger. I proposisjonen er dette begrunnet slik (s. 18–19):

«Departementet meiner tida er moden for å opne for overlevering av norske borgarar til EU-statane. Som Utanriksdepartementet har peika på så blir det nok i dag i vår del av verda oppfatta som lite rimelig dersom ein person som ei utanlandsk påtalemyndighet meiner har gjort seg skyldig i ei straffbar handling, unndrar seg strafforfølgje eller gjer det vanskeleg å strafforfølgje ved å ta opphald i statsborgarlandet. Forslaget har da heller ikkje møtt motstand under høyringa. Departementet legg også vekt på at det er viktig for å realisere formålet med avtalen at det ikkje i unødig grad vert teke atterhald som gir andre reglar for overlevering mellom EU-statane og Noreg enn det som gjeld innanfor EU. Det vises elles til grunngevinga i høyringsnotatet som er sitert ovanfor. [...]

Departementet understrekar at i høve til andre land enn EU-statane og Island, vil forbodet i utleve-

³¹ Se Prop. 137 LS (2010–2011) og Innst. 67 S (2011–2012).

³² Se Kommisjonens evalueringsrapport 11. april 2011 om bruken av arrestordren: Kommisjonen (2011) *On the implementation since 2007 of the Council Framework Decision of 13th June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between member states*, COM(2011) 175 final.

ringsloven mot utlevering av norske borgere framleis gjelde.»

Selv om utlevering av egne statsborgere vil være hovedregelen, åpner avtalen for at statene likevel på visse betingelser kan nekte, eller stille særskilte vilkår. Dette er annerledes enn innad i EU, der det etter den europeiske arrestordren ikke er adgang til å nekte utlevering av egne statsborgere. Dette er med andre ord et uvanlig eksempel på at Norges samarbeidsavtale ikke går like langt som i EU selv.

I EU har det i flere land vært diskusjoner om den europeiske arrestordren, med kritikk av systemet. I Norge har dette ikke vært noe tema i den offentlige debatt, verken under høringsrunden som gikk forut for at regjeringen fremmet proposisjonen om saken for Stortinget i juni 2011, eller da Stortinget i desember 2011 enstemmig ga samtykke.

Avtalen om gjensidig bistand i straffesaker

I straffesaker er det ofte nødvendig å foreta etterforskningsskritt i tillegg til pågrep og overlevering av en ettersøkt person. Schengen-konvensjonen inneholder regler om gjensidig bistand i straffesaker i artikkel 48 til 53. Disse reglene supplerer europarådskonvensjonen om gjensidig hjelp i straffesaker av 20. april 1959 med tilleggsprotokoller. Ytterligere regler om gjensidig bistand i straffesaker følger av en EU-konvensjon vedtatt 29. mai 2000.

Fra norsk side ønsket man at hele denne konvensjonen skulle anses som en videreutvikling av Schengen-konvensjonens regler om gjensidig bistand i straffesaker, men Rådet la ved vedtaket av konvensjonen en restriktiv tolkning til grunn ved avgjørelsen av hvilke konvensjonsregler som er Schengen-relevante. Det medfører at noen regler i konvensjonen kan brukes gjensidig av norske og europeiske justismyndigheter som del av Schengen-samarbeidet. De øvrige reglene i konvensjonen har Norge og EU inngått en tilknytningsavtale om. Konvensjonen forenkler vesentlig de regler og saksbehandlingsrutiner som følger av europarådskonvensjonen. Dette effektiviserer etterforskningen av internasjonale straffesaker. Sett i sammenheng med samarbeidsavtalen med Eurojust, antas det fra norske justismyndigheter at avtalen vil bidra til å holde fremdrift og tempo oppe i de store straffesakene som krever samarbeid med andre europeiske land som er knyttet til konvensjonen.³³

Avtalen mellom Norge og EU ble undertegnet 19. desember 2003, men den har ennå ikke trådt i kraft. Grunnen til at avtalen ennå ikke er satt i kraft, er at den skal gjennom ratifiseringsprosedyrer i samtlige EU-stater. Norske justismyndigheter har ennå ikke fremmet proposisjon til Stortinget om samtykke til inngåelse av avtalen.

Informasjonsutveksling – SIS m.m.

Opphevingen av personkontrollen på grensene mellom medlemmene av Schengen-samarbeidet har gitt støtet til en rekke ytterligere kompenserende tiltak for kriminalitetsbekjempelse. Informasjonsutveksling mellom politi-, toll- og utlendingsmyndigheter utgjør en sentral del av dette gjennom informasjonssystemene *Schengen Information System (SIS)*, den kommende videreutviklingen av SIS II, visainformasjonssystemet VIS (se 22.3.2) og fingeravtrykksbasen *Eurodac* (se 22.3.4).

Rettslig grunnlag for de norske myndighetenes virksomhet, utveksling av informasjon mv. med hensyn til SIS er nedfelt i SIS-loven med forskrifter og utlendingsloven med forskrifter. I St.meld. nr. 23 (2005–2006) *Om gjennomføring av europapolitikken* er SIS omtalt som et effektivt og viktig verktøy for politi- og påtalemyndighet i kampen mot internasjonal kriminalitet:

«Norge har gode erfaringer med samarbeidet knyttet til Schengen informasjonssystem. Det er et godt samarbeid landene imellom og konsultasjonene skjer raskt og effektivt. Norsk politi bruker systemet aktivt. SIS fungerer etter intensjonene, og er en viktig del av Schengen-samarbeidet. SIS har vist seg å være et effektivt system takket være god tilgjengelighet og mange treff i systemet. Dermed er SIS blitt et viktig verktøy for politi- og påtalemyndighet i kampen mot internasjonal kriminalitet.»

I den senere stortingsmeldingen fra 2011 om *Kampen mot organisert kriminalitet* er det redegjort ytterligere for erfaringene med SIS, og inn tatt en omfattende dokumentasjon av norske registreringer i SIS med henblikk på pågrep og utlevering, norske registreringer med henblikk på diskret observasjon og treff på meldinger i SIS om pågrep og utlevering.

For å effektivisere utvekslingen av tilgjengelig informasjon i etterforskningen av straffesaker, vedtok EU i desember 2006 en rammebeslutning

³³ Meld. St. 7 (2010–2011) pkt. 2.4.3 (s. 24).

om utveksling av etterretningsopplysninger mellom rettshåndhevende myndigheter i Schengenstatene. Rettsakten er gjennomført i Norge. Den sentrale regelen er at nasjonale myndigheter skal dele informasjon med myndigheter i andre medlemsstater i samme utstrekning som man kan gjøre nasjonalt. Det er satt en frist på åtte timer for å besvare hastehenvendelser, og en uke på andre henvendelser. I Norge er det politiet som gir informasjon med Kripas som nasjonalt kontaktpunkt. Det innebærer at all utveksling av etterretningsinformasjon til og fra Norge under disse reglene skjer via Kripas.³⁴

Avtalen som knytter Norge til EUs forsterkede politisamarbeid etter Prüm-regelverket

Etter anmodning, og en omfattende prosess, oppnådde Norge i november 2009 en avtale om tilknytning til EUs forsterkede politisamarbeid etter det såkalte *Prüm-regelverket*. Formålet med dette er ikke å gi politiet tilgang til nye opplysningskategorier, men snarere en forbedring og effektivisering av informasjonsutvekslingen mellom Europas politimyndigheter.

Samarbeidet innebærer at de nasjonale politimyndigheter kan søke direkte i hverandres databaser med opplysninger om DNA, fingeravtrykk og kjøretøy. Med hensyn til DNA og fingeravtrykk, medfører søket at man oppnår et «treff» eller «ikke-treff» i den databasen man søker i. Dette betyr at når norske politimyndigheter søker i for eksempel Tysklands DNA-register, så vil man få tilgang til referansedata i den tyske DNA-databasen, dvs. DNA-profilen og et referansenummer. Disse opplysningene gjør det ikke mulig å identifisere en person, men man kan fra norsk politiside, med den informasjonen man sitter med etter søket som Prüm-regelverket tillater, bruke de kanaler for informasjonsinnhenting som er etablert ved andre EU-regelverk og andre internasjonale avtaler om gjensidig bistand i straffesaker.

Da Prüm-regelverket ble vedtatt i EU, ble det ikke ansett for å være Schengen-relevant. Regelverket ble imidlertid fra norsk side vurdert å være et nyttig verktøy i kampen mot grenseoverskridende kriminalitet, og det var en uttalt målsetning om å knytte seg til det. Norge oppnådde dette gjennom en parallellavtale i november 2009. Avtalen ble endelig godkjent av EU 26. juli 2010, men er ennå ikke operativ i påvente av stortingsbehandling i Norge og installering av nødvendig datasystem hos Kripas.

³⁴ Se nærmere Meld. St. 7 (2010–2011) kap. 2.4.2 (s. 21).

Prüm-regelverket brukes nå i en rekke europeiske land. Tyskland og Østerrike har brukt søkeverktøyene lengst, og har på basis av en førstegangs sammenlikning av sine respektive DNA-registre for åpne spor, oppnådd et høyt antall treff. Dette har ledet til at etterforskning har blitt gjenopptatt eller utvidet i en rekke saker. Fra norsk side antas det at avtalen med EU vil kunne effektivisere politisamarbeidet betydelig med hensyn til etterforskning av grenseoverskridende alvorlig kriminalitet, samt bidra til oppklaring av flere saker. Regelverkets bestemmelser om andre samarbeidsformer, for eksempel om felles operasjoner og bistand i forbindelse med større arrangementer, katastrofer og større ulykker, antas å gi Norge bedre muligheter til å få hjelp av utenlandsk politi.³⁵

Personvernsspørsmål

Spørsmål om *personvern og datasikkerhet* etter EU/EØS-reglene har i årene 2006–2010 stått høyt på den politiske dagsorden i Norge i forbindelse med spørsmålet om bruk av reservasjonsretten mot datalagringsdirektivet. Dette er imidlertid ikke de eneste EU-reglene som reiser slike spørsmål. En rekke av de reglene Norge har overtatt gjennom blant annet Schengen og andre avtaler reiser personvern- og rettssikkerhetsspørsmål som for så vidt kan være like vel verdt en åpen diskusjon som datalagringsdirektivet. Slike diskusjoner pågår internt i EU, og det er ventet at Kommisjonen vil legge frem forslag til ny personvernlovgivning i starten av 2012. I Stockholmsprogrammet om den videre utviklingen av EUs justispolitikk ble det varslet en gjennomgripende gjennomgåelse av hele regelverket om personvern og datasikkerhet i justis- og innenrikssektoren.³⁶

Fastleggingen av de overordnede politiske føringene for denne strategien er ikke Norge del av gjennom Schengen eller EØS. Dersom strategien leder til ny regelverksutvikling som vil være Schengen- eller EØS-relevant, vil dette få betydning for norsk regelverk på disse områder.

Innenfor justis- og innenriks er et eksempel på dette en rammebeslutning fra 2008 om personvern i tredje søyle. Rammebeslutningen er en videreutvikling av Schengen-konvensjonens regler om personvern. Rammebeslutningen regu-

³⁵ Meld. St. 7 (2010–2011) s. 22–23.

³⁶ Se Stockholm-programmets omtale av behovet for en samlet *Information Management Strategy for EU internal security* særlig programmets kap. 2.5 og 4.2.2.

lerer behandling av personopplysninger innenfor rammene av politisamarbeid og annet rettslig samarbeid i straffesaker, og var sentral for utformingen av den norske politiregisterloven.³⁷ Rammebeslutningen ble enstemmig godtatt av Stortinget, og det var nesten ingen debatt om den utover påpekninger av at politiet trenger å oppdatere IKT-systemene sine.³⁸

Politiutdanning (Cepol)

På utdanningssiden har EU et eget politiakademi, *European Police College* (Cepol). Cepol ble opprettet i 2000 og har fra 2006 status som EU-byrå finansiert over EUs budsjett. Hovedkvarteret ligger i Bramshill i Storbritannia. Cepols målsetning er å utdanne erfarne politifolk med særlig vekt på alvorlig grensekryssende kriminalitet. Cepol legger blant annet til rette for samarbeid med de øvrige politi- og påtaleinstitusjonene i EU. Cepol gir ingen full politiutdanning, men utgjør et nettverk mellom politihøgskolene i EU. Den norske Politihøgskolen har en tilknytningsavtale med Cepol, som ble inngått i 2006 og justert i 2010.

Avtalen gir Politihøgskolen rett til å delta i alle Cepols aktiviteter som består av kurs, seminarer, konferanser, utvekslingsprogram, utvikling av et felles kjernepensum, forskningssamarbeid og samarbeid med land utenfor EU. Politihøgskolen kan videre inviteres som observatør til Cepols styrende organer. Norske politifolk har gjennom en årrekke deltatt på Cepols kurs, seminarer og arrangementer. Ved siden av å bygge faglig kompetanse er det å bygge og få tilgang til et internasjonalt nettverk innen det aktuelle fagområdet, en viktig side ved å delta på kursene.

Av norske politiorganer, er det særlig Kripos som benytter seg av tilbudet fra Cepol. Deltakerne fra Kripos gir svært gode tilbakemeldinger. Politidirektoratet velger hvert år ut deltakere til Cepols topplederutdanning (TOPSPOC), også her med svært gode tilbakemeldinger fra kursdeltakerne. Norske forskere har deltatt i Cepols forskningsgrupper. Politihøgskolen ser gjerne at deltakelsen øker fra norsk side ved Cepols kurs og seminarer, for slik å bruke det potensialet som Cepol har, og som gir innsikt i det politisamarbeidet som skjer i Europa.

Sammenfatning – politisamarbeidet

Fra norsk politis side er det ved forskjellige anledninger gjennomgående gitt uttrykk for at man opplever erfaringene fra EU-samarbeidet som gode. Bruken av etterlysningsregisteret SIS og informasjonsutvekslings- og samordningsfunksjonene i Europol og Eurojust, omtales som effektive verktøy ved etterforskning og oppklaring av saker med internasjonale forgreininger. Særlig er SIS et system som brukes daglig av norsk politi, og som oppfattes som meget effektivt. Antall henvendelser fra og til Europol fra Norge må også anses å være høyt. Videre brukes de overordnede trusselvurderingene fra Europol ved utformingen av de norske trusselvurderingene, og deltakelsen i Europolis analysefiler oppfattes som viktig av norsk politi.

Samtidig som politi og fagmyndigheter oppfatter samarbeidsordningene som viktige, er det som vist flere viktige områder der det har tatt svært lang tid for Norge å få på plass avtaler med EU om tilknytning til eksisterende ordninger. Og når avtalene først er på plass har det tatt svært lang tid å få dem fremlagt for Stortinget til samtykke og deretter iverksatt. Resultatet er at norsk politi på flere områder ennå ikke deltar i samarbeidsprosedyrer som deres kolleger i EU-statene har tilgang til, og som norske myndigheter har arbeidet for å få. Politisk og prinsipielt fremstår det som påfallende at man fra norsk side med stor kraft og klare mål oppnår avtaler med EU, og at man i denne forbindelse anfører tunge kriminalpolitiske argumenter om behovet for å delta – for deretter ikke å sørge for en rask og effektiv gjennomføring på norsk side.

22.3.4 Innvandringspolitikken

Med innvandringspolitikk menes her innvandring fra land utenfor EU/EØS-området. Dette er i alle europeiske land ansett som et sensitivt område, der nasjonalstatene tradisjonelt har insistert på høy grad av styring og kontroll. Innenfor EU er det i de senere år likevel utviklet et ganske omfattende felles regelverk på innvandringsområdet, både gjennom Schengen-samarbeidets regler om grensekontroll og visumsamarbeid, og gjennom andre regler og samarbeidsformer.

Denne delen av EU-samarbeidet er Norge delvis knyttet opp til, men ikke fullt ut. De delene som er omfattet av Schengen deltar Norge i. Videre har Norge sluttet seg til EUs såkalte Dublin-regler, som i praksis er meget viktige (se nedenfor). Utover dette har Norge ikke avtaler

³⁷ Se Ot.prp. nr. 108 (2008–2009) kap. 1.2 (s. 12).

³⁸ Innst. 60 S (2009–2010).

med EU om innvandring fra tredjeland, men norske myndigheter har imidlertid i noen grad tilpasset seg EU-reglene ensidig. I stortingsmeldingen fra mars 2010 om Norsk flyktning- og migrasjonspolitikk i et europeisk perspektiv er det redegjort grundig for dette, og her slår regjeringen fast at den vil videreutvikle samarbeidet med EU på dette området.³⁹

Dublin-samarbeidet og deltakelsen i det europeiske migrasjonsnettverket

EU har som mål å gjennomføre en felles asylpolitikk. EUs asylpolitikk faller utenfor EØS-avtalen, men den har nær sammenheng med Schengen-samarbeidet. Schengen-avtalen artikkel 7 uttaler således at det bør inngås avtaler om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i EU eller på Island eller i Norge.

Norge inngikk i 2001 en avtale om tilknytning til EUs regelverk (Dublin-konvensjonen) på dette feltet. Etter at EU hadde vedtatt nye regler gjennom den såkalte «Dublin II-forordningen», ble en ny avtale mellom EU og Norge inngått i 2003.⁴⁰ Formålet med regelverket er å hindre at asylsøkere blir henvist frem og tilbake mellom landene uten å få sin asylsøknad behandlet (*refugee in orbit*). Samtidig ønsket man å unngå at asylsøknader som blir fremmet i flere medlemsstater, må behandles av mer enn én stats myndigheter (*asyl-shopping*). Dublin-samarbeidet er gjennomført i utlendingsloven.

Norges deltakelse i Dublin-samarbeidet gir rett og plikt til anvendelse av den felles europeiske databasen med fingeravtrykk av asylsøkere – *Eurodac*. Eurodac er et system der fingeravtrykksopplysninger blir sammenlignet, og det gir grunnlag for å sjekke om asylsøkeren har søkt asyl i et annet land som er med i Dublin-samarbeidet. Reglene om Eurodac er i norsk rett gjennomført i utlendingsloven og utlendingsforskriften.

Det praktiske Dublin-samarbeidet omfatter hovedsakelig utveksling av anmodninger om tilbaketakelse og overtakelse av ansvaret for behandlingen av en asylsøknad. Dette skjer gjennom utpekte enheter hos medlemslandenes utlendingsmyndigheter, i Norge Utlendingsdirektora-

et. Utvekslingen skjer gjennom et elektronisk nettverk (*DubliNet*), og Kripos er databehandler.

Norges adgang til deltakelse ved videreutviklingen av Dublin-regelverket er omtalt i kapitlet over. I tillegg til møtene i felleskomiteen (*Joint Committee*) som er omtalt der, medfører det praktiske samarbeidet om utveksling av søkere som faller inn under Dublin-regelverket, til tett kontakt mellom norske og europeiske migrasjonsbyråkrater. Norske myndigheter deltar således i løpende drøftingsmøter i regi av Kommisjonen i *Dublin Contact Committee* og *Eurodac Expert Meeting*. Avtalen betyr også at Norge inviteres som uformell deltaker i møter med lederne for EU-landenes utlendingsdirektorater: *General Directors' Immigration Services Conference* – GDISC. Norske representanter deltar også i asylekspertgruppen *Eurasil* under Kommisjonen.

En samarbeidsavtale fra 2010 har formelt styrket Norges adgang til å delta i EUs diskusjon av migrasjonspolitiske spørsmål gjennom full norsk tilgang til informasjonsnettverket *European Migration Network* – EMN. Målsetningen om å inngå en samarbeidsavtale om EMN var uttalt i migrasjonsmeldingen, og dette er nå oppnådd. Det europeiske migrasjonsnettverket består av nasjonale kontaktpunkter og Kommisjonen. Det skapes også nasjonale nettverk som bringer ulike myndigheter, forskningsinstitusjoner og det sivile samfunn sammen. I Norge er de nasjonale kontaktpunktene Justisdepartementet, Utlendingsdirektoratet og Institutt for samfunnsforskning.

Dublin-samarbeidet omtales i migrasjonsmeldingen som praktisk svært viktig for Norge. Grunnen er det betydelige antallet anmodninger man sender og mottar fra Norge etter dette regelverket. Fra Norge anmodet man i 2010 de øvrige Dublin-stater om tilbaketakelse av 5117 asylsøkere, mens til Norge mottok man 1078 slike henvendelser. Andelen Dublin-saker utgjør årlig så mye som *en tredjedel* av de totale ankomstene til Norge. I tillegg heter det i migrasjonsmeldingen at deltakelsen i møter, konferanser og komiteer har stor praktisk nytte for norske myndigheter gjennom de nettverk man får adgang til å delta i, den innsikten det gir og mulighetene for å medvirke og spille inn synspunkter.⁴¹

Dublin-reglene er et sentralt element i EUs asylpolitikk, men EUs felles asylregelverk omfatter også ytterligere regler som Norge ikke er knyttet formelt til. I hovedsak gjelder dette statusdirektivet (hvem som skal anses som flyktninger

³⁹ Se Meld. St. 9 (2009–2010) *Norsk flyktning- og migrasjonspolitikk i et europeisk perspektiv*. For en oversikt se videre Brekke, J. P. (2011) *Migrasjon og integrasjon: Norges tilknytning til EU*, Europautredningen, rapport nr. 10.

⁴⁰ Se St.prp. nr. 57 (2002–2003).

⁴¹ Meld. St. 9 (2009–2010) kap. 4.2 (s. 38).

mv.), mottaksdirektivet (minimumsstandarder for mottak av asylsøkere) og prosedyreregelverket.

Selv om Norge ikke er formelt bundet av disse regelverkene har de betydning for norsk innvandringspolitikk. Ved å delta i Dublin-samarbeidet er Norge indirekte forpliktet til å vurdere samarbeidslandenes gjennomføring av asylregelverkene i det felles europeiske asylsystemet. En tolkning av statusdirektivet, med hensyn til hvem som trenger internasjonal beskyttelse eller om minimumsstandardene for mottak er oppfylt, kan være sentrale faktorer norske myndigheter må ta stilling til ved en vurdering av om Dublin-regelverket kommer til anvendelse. Norges deltakelse i Dublin-samarbeidet medfører derfor at vår lovgivning i praksis må tilfredsstille de internasjonale og europeiske standardene.

EUs migrasjons- og asylpolitikk er for tiden i rask utvikling. Materielt er EU i gang med en gjennomgåelse av asylregelverket, derunder Dublin-forordningen, og dette vil få direkte og indirekte betydning for Norge. Institusjonelt har EU i 2010 opprettet et europeisk støttekontor på asylfeltet – European Asylum Support Office – EASO. Støttekontoret vil ha en sentral funksjon i Dublin-samarbeidet og saksbehandlingen av vurderinger av mottaksforhold, asylpraksis og asylprosedyrer. I migrasjonsmeldingen heter det at det tas sikte på at EASO vil gi et mer enhetlig beslutningsgrunnlag for asylsaksbehandlingen ved at Dublin-landene i større grad vil forholde seg til samme landinformasjon og en felles forståelse av tolkningen av denne informasjonen.

Den betydningen som EASO vil få for Dublin-samarbeidet har medført at det fra norske myndigheters side tas sikte på å bli knyttet til EASO gjennom en samarbeidsavtale. Det er avklart at Kommisjonen anser at rettsgrunnlaget for norsk deltakelse i EASO er til stede, og norsk asyl-ekspertise er ønsket inn i samarbeidet. Migrasjonsmeldingen peker i denne sammenheng på at Landinfo, utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon, allerede samarbeider aktivt med tilsvarende enheter i EU-landene, og at dette samarbeidet vil kunne videreføres innen rammen av EASO.⁴²

Retur av ulovlige innvandrere

En rekke av reglene under Schengen-samarbeidet har betydning for medlemsstatenes innvandringspolitikk i vid forstand. Det gjelder for så vidt alle

reglene om kontroll av de ytre grensene mot tredjeland, hvilke opplysninger som tredjelandsborgere skal gi ved grensepassering og ved visumsøknader, og hvordan disse kan brukes av politi- og utlendingsmyndigheter. I tillegg omfatter Schengen-samarbeidet også felles regler om returnering av ulovlige innvandrere, gjennom det såkalte returdirektivet fra 2008.

Målsettingen om å utvikle en *felles returpolitikk* i Schengen har særlig tre sentrale elementer:

1. Felles standarder og prosedyrer for frivillig og tvungen retur av tredjelandsborgere uten lovlig opphold.
2. Praktisk samarbeid om effektivering av retur innad i Schengen-området, og mellom Schengen-området og de aktuelle opprinnelseslandene og transitlandene
3. Avtaler med opprinnelsesland og transitland om tilbaketakelse av egne borgere mv.

I meldingen om norsk migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv fra 2010 er det uttalt støtte til denne politikken, som Norge er tilknyttet gjennom Schengen.⁴³ Blant de prioriterte punktene i meldingen finner man fremhevet både betydningen av tilbaketakelsesavtaler og nær dialog med Kommisjonen i den forbindelse, gjennomføring av returdirektivet, og et punkt om at regjeringen «ønsker å videreutvikle samarbeidet i Frontex og ønsker bl.a. at Norge skal delta i flere felles returoperasjoner i fremtiden.»

Ved gjennomføringen av returdirektivet i norsk rett var det nødvendig med lovendringer i utlendingsloven om frivillig retur, utvisning (innreiseforbud), frihetsberøvelse, retur av enslige mindreårige, kontrollsystem for uttransportering og lovfesting av hva som skal anses å utgjøre en fare for unndragelse.⁴⁴

Gjennom Frontex koordinerer statene også samarbeid om retur, såkalte *joint return operations*, for å gjøre dette mer effektivt og sikkert. I Frontex koordineres dette i *Frontex Direct Contact Point for Returns*. Fra norsk side deltar politiets utlendingsenhet (PU). PU har deltatt i utviklingen av detaljerte rutiner om samarbeidet mellom landene og hvordan den praktiske gjennomføringen av reisene skal foregå.

I gjennomsnitt arrangeres det to til tre felles flygninger i måneden. Norge har vært med på en lang rekke av disse, og våren 2009 ble den første

⁴³ Se Meld. St. (2009–2010) s. 46–48 og prioriteringspunktene på s. 77 flg.

⁴⁴ Se Prop. 3 L (2010–2011) *Endringer i utlendingsloven (gjennomføring av returdirektivet)*.

⁴² Meld. St. 9 (2009–2010) kap. 9.4.2 (s. 70–71), se også prioriteringspunkt 5 på s. 78.

helnordiske uttransporteringen i Frontex-regi gjennomført. I 2010 deltok PU på 13 uttransporteringer fra Norge med chartrede fly gjennom Frontex, i 2011 er man pr. august oppe i det samme antallet (13), og antallet personer som uttransporteres i samarbeid med Frontex-returer øker. Økningen er i tråd med politiske føringer om satsning på økt bruk av Frontex.

Vinteren 2011 var det i forbindelse med den såkalte Maria Amelie-saken en omfattende debatt om norsk *returpolitikk* for innvandrere som ikke får innvilget asyl- eller oppholdstillatelse i Norge. Det som i liten grad kom frem var at dette ikke lenger er noe rent internt spørsmål, men at det ligger klare EU-rettslige føringer på norsk returpolitikk.

Samarbeid mellom EU og Norge om integreringspolitikk

I EU er integreringspolitikken et nasjonalt anliggende, og EU har ikke vedtatt rettsakter på dette feltet. Norge har da heller ikke inngått avtaler med EU om integreringsspørsmål, og Norge står fritt til å fastlegge innholdet i integreringspolitikken. Selv om bindende tiltak i integreringspolitikken er forbeholdt EUs medlemsstater, diskuteres integreringspolitikk i en rekke sammenhenger i EUs regi. I denne sammenheng ønsker EU å føre en løpende dialog med Norge om integreringsspørsmål, blant annet fordi Norge på mange områder har en velfungerende integreringspolitikk. Norge har også gode datagrunnlag om innvandrerbefolkningens deltakelse i arbeids- og samfunnslivet gjennom Statistisk sentralbyrå og gjennom arbeidet med å utvikle mål for inkludering med tilhørende indikatorer, som det rapporteres om årlig i statsbudsjettet.

På denne bakgrunn er det etablert en rekke kontaktpunkter mellom Norge og EUs initiativ på integreringsfeltet. Norske integreringspolitikere inviteres således jevnlig til EUs ministerkonferanser om integrering. Fra 2008 har videre Norge – som eneste ikke-medlemsland – observatørstatus i EU-landenes nettverk for integrering, *National Contact Points on Integration*. Norske myndigheter deltar i møter, konferanser og seminarer arrangert av nettverket. Samarbeidet oppfattes av norske utlendingsmyndigheter å gi god anledning til å utveksle erfaringer med andre land. Det uttales i denne sammenheng at det er viktig for Norge å lære av andre lands erfaringer, både om hva som kan gjøres bedre og mer effektivt, men også om hvilke utfordringer andre land opplever. Deltakelsen i EUs integreringsmøter mv. gir videre norske

integreringsmyndigheter anledning til å bidra i utviklingen av politikken i andre land og i EU som helhet.⁴⁵

Andre sider ved EUs innvandringspolitikk

EUs asyl- og innvandringspolitikk inneholder også en rekke andre elementer, som Norge ikke er formelt knyttet til. Samtidig følger Norge utviklingen i EU på dette området nøye, og har en klart uttalt ambisjon om å videreutvikle samarbeidet. I noen grad tilpasser man seg EU-reglene ensidig – men vel så viktig er at den mer generelle politikkutformingen på feltet som foregår i EU, og som klart påvirker norsk politikk og praksis. I stortingsmeldingen om dette fra 2009 ble det uttalt at «Harmonisering med andre europeiske lands politikk er et av regjeringens hovedmål med norsk asyl- og flyktningpolitikk» (s. 21).

Blant de EU-reglene som på denne måten har en viss indirekte betydning for norsk rett og praksis er blant annet Statusdirektivet, som gir en nærmere regulering av hva som skal til for å få status som flyktning. Norge ikke bundet av dette, men har likevel i stor grad valgt å utforme bestemmelsene i utlendingsloven av 2008 i samsvar med bestemmelsene i direktivet. Videre er det Mottaksdirektivet fra 2003, som regulerer forholdene for asylsøkere under mottaksperioden og setter minimumsstandarder for dette. Norge er ikke formelt bundet av dette, og antas uansett generelt å ha høyere standarder enn minimumskravene, men samtidig er det elementer av norsk praksis som ikke nødvendigvis gjør det. Dernest er det et EU-direktiv om familiegjenforening fra 2003 som Norge heller ikke har overtatt, men i praksis anses å oppfylle. Det samme gjelder et direktiv fra 2004 om prosedyrer for asylbehandling.

Et særlig vanskelig område er tilbaketakelsesavtaler med tredjeland. For å kunne returnere personer til deres hjemland er det i mange tilfelle nødvendig å inngå egne avtaler med de aktuelle landene. I EU forhandles slike avtaler av Kommissjonen på vegne av alle medlemsstatene. Disse avtalene er Norge ikke med på. Samtidig er det et uttalt mål for Norge å ha tilsvarende avtaler som EU, og man har derfor oppnådd at EU i sine avtaler sørger for å innta en klausul der det henstilles til tredjelandet om å inngå en tilsvarende avtale med Norge og de øvrige assosierte land (migrasjonsmeldingen s. 48).

De avsluttende merknadene i stortingsmeldingen fra 2009 sammenfatter både regjeringens syn

⁴⁵ Meld. St. 9 (2009–2010) kap. 7.4 (s. 57).

på EUs innvandringspolitikk, og behovet for å legge norsk politikk opp til denne:

«Flyktning- og migrasjonspolitiske spørsmål engasjerer bredt. Drivkreftene internasjonalt for bred og forpliktende regulering og koordinering av disse politikkområdene har imidlertid vært få og svake. Utviklingen i EU skiller seg positivt ut fra dette. Europa står imidlertid overfor økende utfordringer på bakgrunn av en omfattende ulovlig innvandring og mange asylsøkere. De etablerte ordningene og instrumentene for å håndtere situasjonen synes ikke lenger å være tilstrekkelige, og det blir i økende grad reist spørsmålstegn ved asylinstuttets legitimitet. Regjeringen anser at det er behov for en tydeligere og mer forpliktende europeisk samordning for å komme utfordringene i møte. Regjeringen finner at videreutviklingen av det felles europeiske asylsystemet i EU er nødvendig for å oppnå likevekt og økt forutsigbarhet på migrasjonsområdet i Europa. På denne bakgrunn vil EU bli en stadig viktigere samarbeidspartner for Norge på flyktning- og migrasjonsområdet.

Et styrket samarbeid i EU om asylpraksis, kompetansebygging, samarbeid om landkunnskap, retur og grensekontroll vil komme til å minske forskjellene mellom medlemslandene. Norge deltar ikke i EUs asylpolitikk, men normene som er gitt der har likevel blitt tillagt vekt i arbeidet med ny utlendingslov. Norge har ingen direkte stemme inn i forhandlinger om en fordykning av det asylpolitiske samarbeidet i EU. Men som Schengen- og Dublinmedlem er Norge delvis og indirekte knyttet til det europeiske asylsamarbeidet. Vi er tett integrert i utviklingen av den felles kontrollen på de ytre grensene, og i samarbeidet om retur og overføring mellom landene av asylsøkere og personer uten lovlig opphold. I forhold til harmoniseringsprosessen i EU, ligger Norges utfordring i å kunne sikre tilgang til tilsvarende informasjon som våre naboland i EU, slik at norsk asylpraksis kan utformes med utgangspunkt i det samme kunnskapsgrunnlag som disse landene har. Et proaktivt samarbeid med EU, der norske myndigheter bidrar med initiativ og innspill, vil best ivareta norske interesser på flyktning- og migrasjonsområdet.»

Disse målsetningene fikk bred tilslutning under debatten om meldingen på Stortinget i juni 2010.

22.4 Utviklingstrekk og utfordringer

Generelt er justispolitikken et område der EU har utviklet seg særlig raskt det siste tiåret. Det samme gjelder Norges tilknytning. På mange måter har dette i de senere år vært det mest dynamiske området i norsk europapolitikk. Det begynte med de to rundene om Schengen-avtalen i 1996–99. Deretter utviklet det seg videre fra rundt 2000. Ved siden av utviklingen av Schengenregelverket, som i seg selv har vært betydelig, er dette også det området der Norge mest aktivt har søkt ytterligere tilknytningsavtaler med EU, og i stor grad fått det. Prosessene pågår i høy grad fortsatt, og synes ikke særlig påvirket av den pågående krisen i andre deler av EU-samarbeidet. Stockholm-programmet fra 2009 var ambisiøst, og startet den femårsperioden frem til 2014 som man nå er inne i. Norges innspill til Stockholm-programmet ga uttrykk både for støtte og ønske om ytterligere tilknytning, og dette er også prosesser som pågår.

Utviklingen i Norges tilknytning til EU på dette feltet kan ses som eksempel på at når man først er med på noe, så er det naturlig å være med på mer. Gjennom Schengen er Norge tilknyttet store deler av EUs justispolitikk, og det gjør det nærliggende å søke ytterligere tilknytning også til de andre delene som ligger utenfor Schengen, men som henger faglig og politisk nær sammen og i realiteten er deler av det samme bredere EU-samarbeidet på feltet.⁴⁶

Først og fremst fremstår imidlertid norske myndigheters aktive arbeid for tilknytning til EU på dette området som en *interessedrevet* og bevisst villet politikk. Både for politisamarbeid, grensekontroll og innvandring har det vært norske myndigheters vurdering at Norge har en sterk interesse av å delta i det felles samarbeidet som EU her utvikler. Dersom man ønsker å delta i grensekryssende samarbeid på disse områdene er det heller ikke noen alternative samarbeidsformer i Europa i dag. Det er gjennom EU utviklingen på området foregår.

Det siste tiåret har derfor skiftende norske regjeringer og deres embetsverk brukt betydelige politiske og administrative ressurser på å søke tilknytning til EUs justispolitikk. I hovedsak har man lyktes med det. Norge er i dag med på mye, og det oppleves som relevant og viktig av de fagmyndighetene som deltar. Samtidig fremstår denne delen av norsk europapolitikk som overras-

⁴⁶ Se kapittel 27.3.2 om «spillover» og «stivhengighet» som drivkrefter i norsk europapolitikk.

kende fri for politiske konflikter. Det er heller ikke noen omfattende samfunnsdebatt på området, til tross for at det er preget av sensitive og vanskelig problemstillinger. For eksempel reiser Schengen-reglene en rekke sammensatte spørsmål om personvern, og Dublin-samarbeidet og returpolitikken reiser prinsipielle spørsmål blant annet om byrdefordelingen Dublin leder til, om mottaksforhold, fengslingspraksis m.m.

Samlet sett er Norges tilknytning til EUs justispolitikk uoversiktlig og komplisert, med flere avtaler og en rekke ulike prosedyrer og institusjoner, som Norge i varierende grad er knyttet opp mot. For de som ikke selv arbeider på området er det vanskelig å få oversikt, eller forstå hvor tett tilknyttet Norge faktisk er blitt EU på dette feltet.

For norske myndigheter er det en betydelig utfordring at tilknytningen til EUs justispolitikk er fragmentert, og at man er med på noen deler, men ikke på andre. For det første betyr det at Norge ikke har noen tilgang til det overordnede nivået der den mer helhetlige EU-politikken på området utformes. Norske myndigheter kommer i beste fall først inn på nivået under. For det andre er «Schengen-relevans» på mange måter et lite hensiktsmessig kriterium for hva Norge får være med på og ikke. Hva som i EU regnes inn under «Schengen» er dels historisk betinget, og dels avhengig av hva Storbritannia og de andre EU-statene som ikke er med på Schengen ønsker eller får lov til å være med på eller ikke. Det er ikke nødvendigvis et fullt ut rasjonelt eller forutsigbart kriterium, og det er ikke utformet ut fra norske interesser. For det tredje preges EUs utvikling på dette feltet av at man søker å utforme en mer helhetlig og konsistent politikk, og i den forbindelse utforme politikk og regler som bredere «pakker» av tiltak, og med «rammevedtak» som så utdypes gjennom utfyllende rettsakter. Dette kan være hensiktsmessig for EU, men det reiser utfordringer for Norge hvis pakkene og rammevedtakene både gjelder områder man er tilknyttet og områder man står utenfor. Dette er et økende problem, som reiser vanskelige grensedragningsproblemer for Norge. Et eksempel er EUs nye tiltak for terrorbekjempelse og indre sikkerhet, der Norge gjennom Schengen er med på deler, men samtidig ikke er med på utviklingen av nye tiltak for informasjonsutveksling.

I Stockholm-programmet fra 2009 anga EU-statene en rekke konkrete tiltak som skal gjennomføres frem til 2014. Mange av disse tiltakene faller utenfor Norges nåværende avtaler. Dette gjelder for eksempel gjennomføringen av et omfattende system for utveksling og direkte tilgang for nasjo-

nale myndigheter til informasjon fra reaksjonsregistrene i EUs medlemsland, et mulig system for direkte tilgang til politiregistrene i medlemslandene, og en rettsakt om innsamling, analyse og utveksling av passasjerdata på europeisk plan. Regjeringen har uttalt at man vil vurdere å be om tilslutning til alle disse tiltakene, men det er et åpent spørsmål om EU vil gå med på dette.⁴⁷

En annen utfordring er at EUs nye ambisjoner om en mer helhetlig politikk også går på tvers av de tidligere «søylene», slik at man i stadig større grad søker å koordinere justispolitikken med markedspolitikken på den ene siden, og utenriks- og sikkerhetspolitikken på den andre. For Norge betyr det blant annet at gråsonen mellom justisavtalene og EØS er blitt større. Datalagringsdirektivet er eksempel på en rettsakt som opprinnelig var tenkt vedtatt som del av politisamarbeidet (utenfor Schengen), men så av forskjellige grunner ble vedtatt etter reglene om det indre marked i stedet.

Inntil nylig var EUs justispolitikk i hovedsak av mer mellomstatlig karakter, og med liten kompetanse for Kommisjonen og EU-domstolen. Dette ble endret ved Lisboa-traktaten av 2007, som trådte i kraft i 2009. I dag er både Kommisjonen og EU-domstolen gitt økt kompetanse på dette feltet. I EU vil det blant annet bety at tilsynet med at medlemstatene følger opp sine forpliktelser på området blir bedre, og at mulighetene for domstolskontroll med reglene blir mer effektiv, hvilket også vil komme private til gode. For Norge er det en utfordring, ettersom Schengen og de andre avtalene ikke inneholder noen tilsvarende ordning for tilsyn og kontroll som EØS-avtalen gjør (gjennom ESA og EFTA-domstolen). Det var naturlig så lenge det heller ikke var slik kontroll i EU, men i dag synes dette å være et område der det er en institusjonell asymmetri ved den tilknytningen som Norge (og de andre EFTA-statene) har. Dette har ikke kommet på spissen som noe praktisk problem ennå, og det gjenstår å se om det vil gjøre det.

22.5 Kunnskap og debatt om Norges forhold til EUs justispolitikk

Hva gjelder samfunnsdebatt og offentlig kunnskap kan Norges tilknytning til EUs justispolitikk de siste femten årene deles i to klart atskilte faser. I forbindelse med de to rundene om tilknytning til Schengen i 1995–97 og 1998–99 var det omfat-

⁴⁷ Meld. St. 7 (2010–2011) kap. 2.4.4 (s. 24–25).



Figur 22.6 Nye stortingsmeldinger om EU og norsk justispolitikk

I de senere år har Justisdepartementet avgitt to viktige stortingsmeldinger som beskriver norsk tilknytning til EUs justispolitikk. Den første gjelder EUs innvandringspolitikk, og den andre EUs omfattende politisamarbeid for bekjempelse av grensekryssende kriminalitet, som Norge er tilknyttet gjennom Schengen og en rekke andre avtaler.

Faksimile

tende og kritisk samfunnsdebatt, som både dreide seg om politiske, konstitusjonelle og materielle spørsmål, herunder om personvern, rettssikkerhet, kriminalitetsbekjempelse m.m. Etter 2000 har det derimot vært påfallende lite konflikt, kunnskap og debatt om den videre utviklingen av Schengen og andre justispolitiske avtaler med EU.

Da Schengen-avtalen første gang ble behandlet på Stortinget i 1996–97 var den meget omstridt. SV og RV var imot fra første stund, og etter hvert kom også KrF, Sp og Venstre etter. Motstanderne fremhevet særlig det de så som betenkelige sider ved grensekontroll- og politisamarbeidet, samtidig som man var bekymret for å bli bundet til en strammere innvandringspolitikk. Videre ble det stilt spørsmål ved om den institusjonelle løsningen som regjeringen hadde forhandlet seg frem til var i overensstemmelse med Grunnloven, og om Stortinget kunne samtykke til avtalen med vanlig flertall etter § 26 annet ledd, slik regjeringen la opp til. Den delen

av Arbeiderpartiet som hadde vært mot norsk EU-medlemskap, men for EØS (SME), gikk derimot inn for Schengen. De så denne avtalen som eksempel på den type sektoravgrenset samarbeid med EU som man mente måtte være alternativet til EU-medlemskap. Etter en omfattende behandling, med blant annet åpne høringer i utenrikskomiteen, samtykket Stortinget våren 1997 til Schengen-avtalen.⁴⁸

Omtrent samtidig med at Stortinget ga sitt samtykke i juni 1997 vedtok EU Amsterdamtraktaten, som innlemmet Schengen-reglene i selve EU. Det gjorde at de institusjonelle løsningene i den norske (og islandske) tilknytningsavtalen ikke lenger kunne fungere, og at det var nødvendig med en ny runde forhandlinger. I oktober samme år var det regjeringsskifte og Bondevik I-regjeringen tok over. Det var en mindretallsregjering med smalt parlamentarisk grunnlag, som besto av tre

⁴⁸ Se St.prp. nr. 42 (1996–97) og Innst. S. nr. 229 (1996–97).

partier som kort tid tidligere hadde vært imot norsk tilknytning til Schengen både på politisk og konstitusjonelt grunnlag. Samtidig var det fortsatt et klart stortingsflertall som ønsket at Schengen måtte reforhandles og vedtas, og som var klar til å overstyre regjeringen på det. Dette skapte en vanskelig politisk situasjon for regjeringen. Allerede i sin tiltredelseserklæring fra oktober 1997 viste den derfor til at stortingsflertallet ønsket Schengen-avtalen, og at dette materielt sett allerede var vedtatt. De nye forhandlingene skulle derfor bare gjelde de institusjonelle løsningene, og ikke åpne opp igjen substansen. Med denne begrunnelsen kunne regjeringen gjennomføre forhandlingene i løpet av 1998 og fremlegge resultatet for Stortinget til samtykke våren 1999, selv om samtlige regjeringspartier et par år før hadde vært imot avtalen. Underveis fikk den også avklart de konstitusjonelle spørsmålene, blant annet ved hjelp av en egen «referansegruppe», som under noe tvil kom til at Stortinget kunne godta avtalen med vanlig flertall etter Grunnloven § 26 annet ledd.⁴⁹ Regjeringen fremla deretter saken etter denne prosedyren. Under behandlingen på Stortinget gikk likevel Senterpartiets representanter sammen med SV i å foreslå at den i stedet skulle behandles etter § 93. Etter at dette var nedstemt 81:23, ble samtykket gitt med 85:19

Prosessene rundt Schengen-avtalen medførte ikke bare politisk debatt på Stortinget, men også en ganske omfattende og engasjert samfunnsdebatt gjennom hele perioden 1996–99.

Den markerte politiske uenigheten om norsk tilknytning til EUs justispolitikk holdt seg et par år til etter dette. Da Dublin I-avtalen kom opp for Stortinget til godkjenning i 2001 stemte Sp og SV imot, og da Europol-avtalen ble fremlagt på samme måte kort etter stemte Sp imot. Noen mer omfattende debatt rundt disse avtalene var det likevel ikke, og de var ikke på langt nær like kontroversielle som Schengen hadde vært kort tid før.

Etter dette har det ikke vært noen større politisk eller bredere samfunnsmessig debatt eller konflikt om Norges videre løpende tilknytning til EUs justispolitikk. I perioden fra 2001 til sommeren 2011 er det fremlagt ytterligere 16 saker for Stortinget til samtykke på dette feltet, som gjelder nye avtaler eller nye forpliktelser av særlig viktighet innenfor rammene av Schengen. Samtlige er vedtatt enstemmig, og de aller fleste med kort komiteinnstilling og uten særlig debatt. Det gjel-

der også saker som i seg selv har vært svært viktige og potensielt sensitive, som for eksempel Norges tilknytning til EUs yttergrensebyrå Frontex.

En av de store hendelsene som nærmest gikk upåaktet hen i norsk politikk og samfunnsdebatt var utvidelsen av Schengen-området i desember 2007 med ni nye medlemsstater: de baltiske stater, Polen, Ungarn, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia og Malta. Dette var omstridt og omdiskutert i mange EU-stater. I Norge ble det så vidt nevnt i noen mindre notiser i avisene, til tross for at virkningene for Norge var akkurat de samme som for EU-statene, og til tross for at dette fikk store virkninger for norsk innvandringspolitikk.

Denne mangelen på kunnskap, debatt og interesse er et mønster som går igjen i nesten alle saker som gjelder norsk tilknytning til EUs justispolitikk. Det er for eksempel nesten ikke noen offentlig oppmerksomhet i Norge rundt den gradvise utvidelsen av hvem som kan reise til Norge under Schengen-avtalen, herunder jevnlige lempninger eller unntak fra reglene om visumplikt fra tredjestater. Et illustrerende eksempel var da EU i november 2010 vedtok at statsborgere fra Albania og Bosnia ikke behøver å søke visum før innreise i Schengen-området. Vedtaket var omstridt under behandlingen i Rådet. Tyskland, Frankrike, Danmark, Nederland og Slovakia hadde innvendinger og insisterte på klare vilkår og kompensierende tiltak. Norge deltok i Rådet under diskusjonen av saken. Men det var ingen norske medieoppslag eller oppmerksomhet rundt dette, og det er ikke kjent hva Norges posisjon i saken var (eller om man hadde noen posisjon). Visumfritaket for Albania og Bosnia har selvsagt samme virkning for Norge som for andre Schengen-land.

På samme måte har det heller ikke vært noen politisk eller annen offentlig diskusjon om de nye Schengen-rettsaktene som løpende tas inn i avtalen. I perioden 2000–2011 er det tatt inn 158 slike nye rettsakter. På samme måte som under EØS må Norge formelt godta hver enkelt ny rettsakt, men til forskjell fra EØS er det ikke noen «reservasjonsrett». I stedet er regelen at hvis Norge nekter en ny Schengen-rettsakt, så ryker hele avtalen (giljotin-klausulen). Dette kan ha bidratt til at den politiske terskelen for å kritisere nye rettsakter er enda høyere enn under EØS. Men det er likevel påfallende at ingen av rettsaktene verken har vært politisk omstridt på Stortinget eller har vekket særlig stor samfunnsdebatt – til tross for at mange av dem har reist vanskelige og kontroversielle spørsmål om personvern, rettssikkerhet m.m.⁵⁰

⁴⁹ Se nærmere kapittel 11.3.5 om den konstitusjonelle prosessen rundt Schengen i 1998–99.

Det kan vanskelig hevdes at mangelen på politisk og offentlig kunnskap og interesse skyldes manglende åpenhet fra regjeringens side. Etter at regjeringen i de første rundene om Schengen på 1990-tallet ble kritisert for unødig hemmelighet, har det vært en utstrakt åpenhet om Norges løpende tilknytning til EUs justispolitikk. Offentlig informasjon om dette er lett tilgjengelig og omfattende. Som nevnt er det gjennom årene fremlagt en rekke proposisjoner for Stortinget på dette feltet, og der er det bred og detaljert informasjon både om de enkelte sakene og utviklingen i samarbeidet mer generelt. Videre er Stortinget flere ganger konsultert om justispolitiske saker i Europautvalget, med offentlig tilgjengelige referater.⁵¹

Etter at Stortinget i 2007 startet en fast ordning med halvårslige redegjørelser om viktige EU/EØS-saker i plenum har utenriksministeren jevnlig brukt disse anledningene til også å informere om utviklingen av Schengen-samarbeidet og andre sider ved Norges tilknytning til EUs justispolitikk. Utenriksministeren har gitt uttrykk for en klar prinsipiell politisk holdning på dette feltet, som har avfødt visse tilløp til debatt. Under redegjørelsen i november 2007 uttalte han således at Schengen-samarbeidet «er den viktigste og mest omfattende justispolitiske avtalen vi har av denne karakter» og at «politiets mulighet til å forebygge og oppklare kriminalitet er bedret etter at Norge har inngått avtaler med EU om å delta i både Europol og Eurojust». Videre understreket han regjeringens ønske om at Norge skulle knytte seg til EUs Prüm-beslutninger. Dette fikk en representant for Sp til å uttrykke at partiet «er skeptiske til deler av Schengen-traktaten, men vi er innenfor en samarbeidskonstellasjon som gjør at vi vel kan sies å være handlingsorientert i så måte».⁵²

I de senere halvårslige europapolitiske redegjørelsene har utenriksministeren relativt utførlig redegjort for utviklingen i forholdet til EUs justis-

politikk, og dette har flere ganger ledet til debatt om sider ved dette – blant annet om Frontex, Prüm, personvern m.m.

Videre fremla regjeringen i 2010 to stortingsmeldinger som i detalj redegjør for viktige sider ved Norges nye tilknytning til EUs justispolitikk – den første om innvandringspolitikken og den andre om kampen mot organisert kriminalitet. Behandlingen av disse meldingene på Stortinget synes å vise en tverrpolitisk enighet om ønskeligheten av å utvide samarbeidet med EU på disse områdene.⁵³ I den offentlige debatt har det vært enkelte spredte tilløp til kritikk og debatt, som kan minne om Schengen-debattene på 1990-tallet. Men under Stortingets debatter har det vært lite av dette. Snarere kan følgende enstemmige merknad fra stortingskomiteens behandling av migrasjonsmeldingen våren 2010 stå som illustrasjon av de rådende politiske oppfatninger på området, og samtidig en interessant oppstilling av aktuelle saker:

«Komiteen forutsetter at Norge aktivt benytter seg av retten til å delta i utformingen av nye bestemmelser om gjennomføring, anvendelse og videreutvikling av Schengenregelverket. Det gjelder blant annet planlagt intensivt yttergrensekontroll og felles returoperasjoner gjennom EUs grensekontrollbyrå, Frontex, herunder også felles returavtaler med opprinnelsesland og transitland, norsk personell til beredskapsgruppen som bistår ved massebevegelser over yttergrensene, felles informasjonssystem for utveksling av personopplysninger mv., gjennomføring av visumforordningen som del av norsk rett, planlagt felles informasjonssystem om visum basert på biometri (alle rede hjemlet i utlendingsloven), tilslutning til felles senter for visumsøknader i Moldova, samarbeid om identitetsfastleggelse gjennom et nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter, politisamarbeid, herunder det såkalte Prümregelverket for informasjonsutveksling og deltakelse i Europol, EUs politiorgan, påtalesamarbeidet gjennom Eurojust, Eurostats arbeid med felles statistikk om innvandring og asyl.»⁵⁴

Stortingets plenumsdebatt om meldingen i juni 2010 viste et engasjement for innvandringspolitikk-

⁵⁰ Her er det en interessant parallell til datalagringsdirektivet, som reiser lignende spørsmål som mange av Schengenrettsaktene, og som ble heftig diskutert i flere år før Stortinget ga samtykke våren 2011. Dette direktivet kom som en del av EØS-avtalen. Man kan spørre seg om det ville blitt noen tilsvarende debatt dersom det i stedet hadde kommet som del av Schengen-avtalen. Det er langt fra opplagt.

⁵¹ Se nærmere kapittel 11.5 om konsultasjonene i Europautvalget. Utenriksministeren møter alltid der, men det hender også at andre statsråder møter dersom det er viktige europasaker på deres felt. Justisminister Storberget har i de senere år møtt flere ganger. I juni 2008 informerte han Europautvalget om Norges ønske om tilknytning til EUs Prüm-beslutninger, og i januar 2009 om EUs agenda på justisområdet etter Stockholm-programmet. I juni 2010 redegjorde han igjen for Stockholm-programmet, og om ønsket om å inngå en avtale med EU om soningsoverføring. Ingen av gangene ble det noe debatt i utvalget.

⁵² For utenriksministerens halvårslige redegjørelse om viktige EU/EØS-saker 06.11.07 se St.tid. 2007–2008 s. 315–321. For påfølgende debatt 08.11.07 se St. tid. 2007–2008 s. 379–410.

⁵³ Se Meld. St. 9 (2009–2010) *Norsk flyktning- og migrasjonspolitikk i et europeisk perspektiv* og Meld. St. 7 (2010–2011) *Kampen mot organisert kriminalitet – en felles innsats*.

ken, men dette ble ikke vinklet som noe kritikk av samarbeidet med EU, og innstillingen om meldingen ble enstemmig bifalt.

22.6 Avsluttende merknader

Utvalget vil avslutningsvis vise til at Norge siden slutten av 1990-tallet gjennom Schengen, Dublin, Europol, Eurojust og andre avtaler gradvis har knyttet seg stadig tettere opp til EUs etter hvert meget omfattende justispolitiske samarbeid. For Norge får dette særlig betydning for grensekontroll, innvandringspolitikk og politisamarbeid i saker som gjelder grensekryssende kriminalitet. På mange måter er dette den delen av norsk europapolitikk som har utviklet seg raskest og mest dynamisk i de senere år og som fortsatt gjør det.

Utvalget vil vise til at dette samtidig er en prosess som er lite kjent i norsk offentlighet, og som sjelden diskuteres i særlig grad, verken politisk eller i den bredere samfunnsdebatten. Utover de som arbeider på feltet til daglig er det svært få som synes å være klar over omfanget av norsk tilknytning til EU på dette feltet, og hva som nærmere ligger i «Schengen» og de mange andre nokså kryptiske navnene på avtalene. Svært få vet at grensekontrollen for EU går i Pasvikdalen og at alle norske havner og flyplasser inngår i EUs felles yttergrensekontroll – og enda færre at norske tjenestemenn er med på å patruljere grensen mellom Hellas og Tyrkia på vegne av det felles EU-grensebyrået Frontex.

Utvalget vil påpeke at det har vært et skifte i norsk offentlig og politisk debatt og kunnskap om denne delen av europapolitikken fra midten av 1990-tallet og frem til i dag. I perioden 1995–1999 var spørsmålet om norsk tilknytning til Schengen politisk omstridt, og det var en bred og engasjert samfunnsdebatt om dette. Etter at Norge i 2000 gikk inn i Schengen har samfunnsdebatten nesten helt forstummet. Det har skjedd til tross for at Schengen-samarbeidet det siste tiåret et vesentlig videreutviklet, og i dag favner langt videre enn hva det gjorde den gang, samt at Norge også har inngått en rekke andre avtaler med EU om deler av justissamarbeidet som ikke er omfattet av Schengen. Etter 2001 er samtlige saker om nye avtaler og forpliktelser overfor EU på dette områ-

det godkjent av et enstemmig Storting, som oftest uten særlig debatt.

Utvalget viser til at mangelen på kunnskap, interesse og debatt ikke kan skyldes dette områdets karakter. Det dreier seg om politisamarbeid, grensekontroll og innvandringspolitikk, og EU-tilpasningen reiser en rekke vanskelige og sensitive spørsmål, blant annet om personvern og rettsikkerhet. Dette er spørsmål som etter sin karakter normalt er omfattet av stor interesse og som debatteres heftig når de kommer opp som innenrikspolitiske saker. Det er også spørsmål som til dels har vært omstridte og kontroversielle i mange EU-stater, som for eksempel debatten om den felles europeiske arrestordren. Når Norge knytter seg til EUs regler og politikk på dette området har det de siste ti årene derimot vært svært liten debatt. Dette er påfallende, og kan vanskelig forklares på annen måte enn at det er trekk ved den norske tilknytningsformen og de interne norske politiske konstellasjonene som bidrar til å legge et lokk på debatten.

Utvalget vil i den sammenheng understreke at mangelen på offentlig kunnskap og debatt ikke kan sies å skyldes hemmelighold fra myndighetenes side. Tvert imot har det lenge vært omfattende offentlig tilgjengelig informasjon på området, og dette er blitt enda bedre i de senere år. Ikke minst gir de løpende stortingsdokumentene (proposisjoner, meldinger, innstillinger, referater) et godt innblikk i omfang og innhold i norsk europapolitikk på området. Men dette er informasjon som av forskjellige grunner ikke har fengst særlig oppmerksomhet verken politisk eller i media og allmennhet.

Utvalget skal påpeke at Norges tilknytning til EUs politikk på dette området startet med de første sonderingene om Schengen allerede i 1994–95, som opprinnelig i stor grad var motivert ut fra et ønske om å bevare den nordiske passunionen og reisefriheten etter at de nordiske EU-statene hadde signalisert at de ville gå inn i Schengen. Ganske snart endret imidlertid begrunnelsen karakter, og har siden vært knyttet til ønsket om å være del av det indre europeiske reiseområdet, samt delta i det felles politi- og innvandrings-samarbeidet. Det er lenge siden noen fremstilte denne delen av Norges europapolitikk som motivert ut fra forhold knyttet spesifikt til nordisk samarbeid.

Utvalget viser videre til at den løpende tilknytningen til EUs justispolitikk fremstår som en konsekvent linje som samtlige norske regjeringer siden midten av 1990-tallet har ført, med tilslutning fra et bredt flertall på Stortinget. Det er en bevisst villet politikk som drives frem fordi flertal-

⁵⁴ Se Innst. 327 S (2009–2010) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om norsk flyktning- og migrasjonspolitikk i et europeisk perspektiv* kap. 5.2 (s. 18–19), se også kap. 10.2 som *en bloc* bifaller regjeringens 22 prioriteringspunkter for flyktning- og migrasjonspolitikken.

let mener at tilknytning til EU på dette feltet best ivaretar norske verdier og interesser. Fagmyndighetene på feltet spiller en viktig rolle, og gir gjennomgående uttrykk for at de anser samarbeidet som viktig og nyttig. Men dette er samtidig et område som i større grad enn mange andre deler av norsk europapolitikk har vært aktivt drevet frem av politisk ledelse, ikke minst de siste seks årene.

Utvalget skal i den sammenheng understreke at dette er en del av forholdet til EU som i all hovedsak drives frem av Norge. Innenfor rammene av Schengen-avtalen har Norge forpliktet seg til å overta alle nye relevante regler, men uten at dette så langt har vært reist som noe problem i enkeltsaker. Utenfor Schengen er det norske myndigheter som gjennom årene aktivt har søkt å videreutvikle forholdet. EU har ikke tatt initiativene, og har til tider snarere vært nølende med å gi Norge de former for tilknytning som det er anmodet om. Flere av forhandlingene har vært tunge og vanskelige, og det er områder der Norge ikke har oppnådd det man har ønsket. Det er flere verserende prosesser om dette. Videre har norske myndigheter i noen grad ensidig tilpasset seg EU-reglene på områder der det ikke er avtaler, herunder i innvandringspolitikken.

Utvalgets flertall medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot viser videre til at justisområdet er et felt der Norge kan sies å drive en aktiv europapolitikk. Mye av dette arbeidet går imidlertid ut på å sikre tilgang. Hvilken justispolitisk linje Norge faktisk inntar når man først har fått slik tilgang fremstår som noe mer uklart, i kontrast til våre nordiske naboland, som hver på sin måte er profilert nettopp på feltet. Dette kan delvis forklares med at Norge ikke har tilgang til de overordnede politiske beslutningsprosessene, og at det som tredjeland er vanskelig å målbære sterke politiske posisjoner. Samtidig synes det her å være et klart potensiale for å utforme en mer helhetlig og bevisst norsk europeisk justispolitikk. På det mer daglige og operative plan synes norske representanter gjennomgående å være godt integrert og aktivt deltakende.

Utvalget har ikke gått inn i noen vurdering av innholdet i den justispolitikken som Norge gjennom Schengen og de andre avtalene har knyttet seg opp mot, og dette faller utenfor vårt mandat. Det bør imidlertid understrekes at dette i betydelig grad dreier seg om spørsmål som generelt anses som politisk sensitive, og som krever vanskelige avveininger mellom kryssende legitime

hensyn og verdier. Det gjelder ikke minst reglene for politisamarbeid og innvandring. Videre kan det fastslås at den politikken EU har utviklet på disse områdene synes å være i overenstemmelse med ønsket politikk fra skiftende norske regjeringers side og fra et bredt flertall på Stortinget, som vist både ved det aktive arbeidet for å knytte seg opp mot EUs regler og politikk på området og ved de eksemplene som finnes på ensidig norsk tilpassning også på felter som faller utenfor den formaliserte tilknytningen. I noen grad synes dette også å ha være politisk bekvemt for en del aktører. Ved å bli enige om å følge EUs politikk kan man slippe å ta nasjonale debatter om det som ellers kunne vært vanskelige og omstridte spørsmål.

Utvalget viser til at Schengen-samarbeidet er det området der Norge har best tilgang til EUs beslutningsprosesser. Mens EØS-avtalen i hovedsak bare gir tilgang til de tidlige fasene av prosessene under Kommisjonen, gir Schengen også adgang til Ministerrådet og hele apparatet under det, herunder Coreper og underliggende komiteer. For norske myndigheter på politisk og administrativt nivå gir dette en mulig inngang til innsikt og nettverk som i noen grad også kan komme den norske europapolitikken mer generelt til gode. På den annen side er Norges tilknytning på de områdene som faller utenfor Schengen i stor grad preget av dårligere tilgang til beslutningsprosesser og institusjoner enn det som ellers gjelder i europapolitikken. Videre er det et økende problem for Norge at EU i stadig større grad fører en mer helhetlig justispolitikk, med tiltak og rettsakter som går på tvers av norske tilkynningsavtaler og skaper uklarhet og usikkerhet om hva man egentlig er med på og ikke med på. Det er en utfordring som må antas å bli større i årene som kommer. Det samme gjelder EUs kobling mellom justispolitikken og den mer generelle utenriks- og sikkerhetspolitikken, ikke minst på områder som gjelder samfunnsikkerhet i bredere forstand.

Utvalget viser i denne forbindelse til at rammeverket for Norges tilknytning til EUs justispolitikk samlet sett fremstår som lite tilfredsstillende. Innenfor rammene av Schengen er samarbeidet avklart. Men gjennom årene har norske myndigheter også ønsket å tilknytte seg deler av EUs politikk og regelverk på dette området som ligger utenfor Schengen. Det har ofte vært tunge og tidkrevende prosesser, og på flere områder har man ennå ikke nådd frem. Det avgjørende kriteriet for norsk deltakelse er derfor hva som anses «Schengen-relevant». Det er en skillelinje som ikke trekkes ut fra noe som har med norske ønsker og interesser å gjøre, men ut fra historiske og andre

interne grunner i EU. Sett fra norsk side er dette åpenbart ikke noe hensiktsmessig kriterium for deltakelse. Videre gir de spredte tilknytningsavtalene som Norge har oppnådd utover Schengen generelt langt dårligere tilgang til EUs beslutningsprosesser.

Utvalget vil på denne bakgrunn anbefale at norske myndigheter sonderer mulighetene for å få på plass en bredere og mer helhetlig rammeavtale for Norges tilknytning til EUs justissamarbeid, som både kan dekke Schengen, de andre områdene som Norge i dag er tilknyttet, og eventuelt andre områder som partene måtte bli enige om. Dette kan tenkes gjort som en egen ny avtale, eller ved at de justispolitiske avtalene tas inn som en del av EØS-avtalen. Etter at søylestrukturen i EU er opphevet, og samtlige EFTA/EØS-land nå er med i Schengen, er de institusjonelle argumentene mot en slik løsning mindre enn tidligere.

Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad, vil bemerke at utviklingen av en felles justispolitikk i EU har ført til store utfordringer for Norge. Schengen-avtalen er dynamisk på samme måten som EØS-avtalen er det. Det innebærer at Norge ikke bare forpliktet seg til avtalen slik den så ut i 2001, men også til fremtidig utvikling av Schengen-relevant lovverk. Det er stor forskjell på den Schengen-avtalen som ble presentert for norske borgere i Schengen-debatten i 1995 og 1996, en avtale som angivelig handlet nesten utelukkende om passfrihet, og Schengen-avtalen slik den er anno 2011.

Dette medlemmet finner at den viktigste grunnen til at det ble lite debatt etter at Norge gikk inn i Schengen, er at grensekontrollen ved de indre grensene er vekk. Det tvang frem kompensende tiltak, fordi serien av grensekryssende utfordringer økte i styrke nettopp på grunn av at grensekontrollen var tatt vekk. Det ble generelt fristende for kriminelle miljøer å utnytte kontrollfraværet ved grensene. Det ble enklere å smugle varer som er billige i noen land enn andre (alko-

hol, tobakk, biler). Det ble særlig aktuelt for en del av de formene for kriminalitet som vokser aller raskest nettopp på grunn av åpnere grenser: trafficking, smugling og salg av narkotika, salg av våpen utenom offisielle kanaler. All slik illegal handel har økt behovet for hvitvasking av penger, og når det ikke er personkontroll ved de indre grensene, har spillerommet for hvitvasking også økt. De nye terrorgruppene, og det som måtte finnes av nettverk mellom dem, fikk større bevegelsesfrihet og lettere adgang til å holde nær kontakt. Disse formene for kriminalitet ville antakelig ha utviklet seg uansett, men kunne hatt et lavere omfang og vært enklere å møte med effektiv personkontroll ved de indre grensene. Dermed ville blitt mulig å møte utfordringene med et mindre inngripende politi- og overvåkningssamarbeid.

Dette medlem fremhever at EU har ambisjoner om et helhetlig og harmonisert asylsystem i unionen. Dermed kan Norge presses til å følge EUs opplegg, også i saker som ikke anses som Schengen-relevante. Schengen Informasjonssystem (SIS) gir europeiske land langt større mulighet for å finne ut hvem som er reelle asylsøkere, men systemet er også en del av de juridiske murene som EU bygger for å holde asylsøkere ute fra Europa.

Dette medlem mener det justispolitiske samarbeidet i Europa er ett av de feltene som det er minst demokratisk kontroll med også i EU. Samarbeidet drives frem av de instansene som samarbeider ute i feltet, og kontrollen med hva som faktisk foregår og hvilken vei utviklingen går, er langt på vei fraværende. Det skyldes antakelig ikke manglende vilje til å finne ut hva som foregår, men at virkningene er mye mer skjult for offentlig oppmerksomhet enn på andre samfunnsområder. Dette er et grunnleggende demokratisk problem som er alt for lite diskutert både i EU og i Norge. Den debatten som foregår, drives i stor grad av Schengen-skeptiske utredningsmiljøer som Statewatch i Storbritannia og når sjelden ut i den offentlige debatten.

Kapittel 23

Utenriks, sikkerhet og forsvar

23.1 Hovedtrekk

Et kjennetegn ved utviklingen siden 1994 er EUs styrkede rolle i internasjonal politikk og fremveksten av EU som en global aktør. Norsk utenrikspolitikk er historisk og geografisk knyttet inn i et triangel mellom Russland, USA og Europa. EUs medlemsland er blant Norges nære allierte. Norge møter EU og EU-landene i multilateralt samarbeid, på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området og som aktør innenfor freds- og forsøringsarbeid. EU er også en betydelig utviklingsaktør. I tillegg spiller EU en rolle innenfor migrasjon, bekjempelse av internasjonal kriminalitet og terror. EUs økonomiske samarbeidsprogrammer, handelsavtaler og samarbeid med andre regionale organisasjoner er også utenrikspolitiske sider ved EU som har betydning for Norge og EFTA.

I dette kapitlet vil vi først og fremst se på den delen av samarbeidet i EU som faller innenfor utenriks, sikkerhets- og forsvarspolitikken. Dette feltet berører særlig vitale nasjonale interesser og har følgelig også vært omstridt i medlemslandene i medlemslandene. Det er spesielt i store internasjonale kriser at det har vært vanskelig for medlemsstatene å nå frem til felles posisjoner. Siden inngåelsen av EØS-avtalen har det imidlertid vært en betydelig utvikling og omfattende samordning internt i EU.

EUs utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeid, den såkalte Felles Utenriks- og Sikkerhetspolitikken (FUSP) hvor forsvarspolitikken også inngår (ESDP/CSDP), styres gjennom et eget sett av institusjoner og prosedyrer hvor medlemsstatene formelt sett er i førersetet. EU har utviklet en felles sikkerhetsstrategi og det er etablert en solidaritetsklausul mellom medlemslandene. EUs sikkerhetspolitiske samarbeid omfatter sivil og militær krisehåndtering. Det er også bygd opp et apparat for å fremme koordinering, analyser og informasjonsutveksling. med Lisboa-traktaten ble det også opprettet en felles utenriktjeneste, European External Action Service (EEAS).

EUs samarbeid på disse områdene er ikke dekket av EØS-avtalen. Norge deltar ikke i samarbeidet og det finnes heller ikke noen overordnet rettslig eller institusjonell ramme for samarbeidet med EU på det utenriks- og sikkerhetspolitiske feltet. Norge har likevel inngått en rekke avtaler som på ulike måter knytter Norge til ulike sider ved samarbeidet.

Norske myndigheter har siden begynnelsen av 1990-tallet søkt samarbeid med EU. Samtidig har norske myndigheters syn på utviklingen av EUs utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeid vært ambivalent. På den ene siden har man søkt å få så mange avtaler og så nær kobling som mulig til EU. På den annen side har man både håpet og trodd at EU ikke ville utvikle en selvstendig utenriks- sikkerhets- og forsvarspolitikk. På 1990-tallet argumenterte norske myndigheter ofte mot at EU skulle utvikle en selvstendig sikkerhetspolitikk. Samtidig søkte de så tett tilknytning som mulig. Fra 2000 ble denne strategien lagt om. Norske myndigheter søker nå å være en såkalt «konstruktiv bidragsyter» til FUSP. Ambivalensen i forhold til om utviklingen innenfor EU er ønskelig og hvorvidt EUs medlemsstater vil lykkes i ambisjonen om å få til en felles europeisk utenriks- og sikkerhetspolitikk, er like fullt fremdeles en viktig faktor i norsk politikk.

For å oppnå deltakelse og et godt samarbeid med EU har norske myndigheter lagt vekt å gi økonomiske og personellmessige bidrag til EUs operasjoner og aktiviteter, så vel som deltakelse i EUs forsvarsbyrå (EDA). Norge har sluttet seg til de aller fleste av EUs utenrikspolitiske erklæringer og et antall av EUs sanksjoner. Norge har også etter hvert stilt norske militære og sivile styrker til EUs disposisjon, og har deltatt i en rekke av EUs internasjonale operasjoner. Norske myndigheter har også fremhevet Norges aktivitet innenfor andre områder i internasjonal politikk. Norsk engasjement i ulike former for internasjonalt freds- og konfliktarbeid eller i ulike giverland-grupper anses som viktig for å synliggjøre Norge og gjøre landet til en interessant samtalepartner

for EU. Norge har også i perioder søkt å utvikle ulike alternative sikkerhetspolitiske arenaer, som for eksempel det nordiske sikkerhetspolitiske samarbeidet. Fra EUs side er samarbeidet med Norge forstått som et nyttig tillegg og verdifullt bidrag.

I store trekk er norsk utenriks- sikkerhets- og forsvarspolitikken sammenfallende med EUs. Norges grunnleggende utenriks- og sikkerhetspolitiske orientering som en del av den vestlige, transatlantiske allianse er da heller ikke endret etter inngåelsen av disse avtalene. Avtalene med EU har ikke endret Norges grunnleggende utenriks- og sikkerhetspolitiske orientering, men har forandret betingelsene for utformingen av norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk på flere måter, både indirekte og direkte. Europeiske staters sikkerhetspolitiske samarbeid foregår nå i større grad innenfor rammen av EU. Da EØS avtalen ble inngått var NATO fremdeles den dominerende rammen for slikt samarbeid. Dette betyr ikke at EU er blitt en sikkerhets- og forsvarspolitisk aktør som kan måle seg med NATO eller USA i militær slagkraft. Utviklingen har heller ikke foregått på bekostning av NATO, slik norske myndigheter ser ut til å ha fryktet på 1990-tallet. Endringen består i hovedsak i at EU er blitt et viktig, og for noen europeiske stater det viktigste, forum for løpende drøftelser av utenriks- og sikkerhetspolitiske saker. Dette har også ført til endringer internt i NATO. En annen endring er at EU har utviklet en egen kapasitet for krisehåndtering, uavhengig av NATO. Videre er det geografiske nedslagsfeltet for EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk utvidet. Det omfatter nå blant annet Arktis og nordområdene. Det betyr at EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk treffer norske interesser på flere områder nå enn da EØS avtalen ble inngått.

Det gir ikke mening å fokusere utelukkende på de formelle avtaler når man skal vurdere betydningen av samarbeidet med EU for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Norges relasjoner med EU på dette feltet styres i langt større grad av politikken enn av retten. Samarbeidet innenfor utenriks- og sikkerhetspolitikken er ikke i samme grad rettslig regulert som andre former for EU-samarbeid. Avtalene er også mer uforpliktende overenskomster som partnere kan velge å følge opp med større eller mindre intensitet og engasjement.

Norges avtaler med EU i utenriks- og sikkerhetspolitikken kan forstås på to måter. På den ene siden medfører avtalene (med ett unntak) ingen plikter. Norge står fritt til å takke ja eller nei til forespørsler fra EU om å slutte seg til deres initia-

tiv og til å utforme utenriks- og sikkerhetspolitikken i en helt annen retning enn den EU selv velger. Avtalene ivaretar med andre ord norsk handlefrihet. På den annen side, medfører avtalen heller ikke noen rettigheter. Avtalene gir formelt sett ingen muligheter for å medvirke på utformingen av de deler av EUs utenriks- sikkerhets- og forsvarspolitikken som kan anses å ha konsekvenser for Norge. I hovedsak gir de tilgang på informasjon om politiske prosesser internt i EU samt om EUs syn på utenriks- og sikkerhetspolitiske saker. De aktiveres på invitasjon fra EU og sikrer ikke den tilgangen til FUSP som norske myndigheter har ønsket.

Forholdet til EU innenfor utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken har hovedsakelig pågått uten omfattende politisk debatt. I saken om norske bidrag til EUs innsatstyrker var det en viss politisk debatt og spenning, men siden har oppmerksomheten om denne delen av samarbeidet med EU dalt. Stortinget er heller gitt en samlet fremstilling av norsk samarbeid med EU på dette feltet. Avtalene med EU reiser også viktige konstitusjonelle og prinsipielle spørsmål om ansvar og betingelsene for demokratisk styring. Nordmenn har trolig også liten kjennskap til at soldater og norsk materiell har operert under EU-flagg og under EU-kommando.

Europapolitikken har også anknytninger til nordområdepolitikken. Etter årtusenskiftet har Norge ønsket å få oppmerksomhet og interesse for nordområdespørsmål i EU og i EU-landene. Samtidig har også EU ønsket å styrke sin innflytelse i nord og de har gradvis utformet en egen Nordområdepolitikk. I nordområdene har Norge og EU både sammenfallende og divergerende syn. I takt med at EU har engasjert seg sterkere på dette feltet, synes den norske interessen for å involvere EU å ha blitt mindre. En viktig grunn er nok at prosessen også har bragt opp spenninger og det har også vært uklart hva Norge egentlig har ønsket å tilby. Samtidig påvirker både EØS-avtalen, Schengen-avtalen, og forskningssamarbeidet viktige sider ved norsk nordområdepolitikk.

Norge er ikke omfattet av EUs handelspolitikk. Men EFTAs avtaler med tredjeland var i første omgang en respons på EUs frihandelsavtaler. Når EU har inngått handelsavtaler med en rekke land, har EFTA fulgt etter og inngått avtaler med de samme landene. I de senere år har imidlertid EFTA i økende grad lagt vekt på å etablere handelsavtaler med land forut for eller uavhengig av EUs prioriteringer. Det er særlig Sveits som har vært pådriver for disse frihandelsavtalene. Flere av

forhandlingene om frihandelsavtaler har reist spørsmål om arbeidstakeres vilkår og det er vanskelig å si noe sikkert om virkningene av EFTAs frihandelsavtaler for norsk økonomi. Norge har med noen unntak også liten handel med de fleste av de landene frihandelsavtalene regulerer.

Også det nordiske samarbeidet har gjennomgått store endringer i perioden og er blitt preget av europeisk integrasjon. EØS-avtalen er i dag den viktigste avtalen for å fremme nordisk samarbeid. De europeiske avtalene bidrar til at de nordiske grensene nedbygges. Norges holdning til det nordiske samarbeidet har også endret seg. Fra å ha vært forholdsvis nølende ble Norge etter 1994 en uttalt pådriver for nordisk samarbeid. Norske regjeringer og parlamentarikere har søkt å gjøre det nordiske samarbeidet til en plattform for å påvirke EU saker der de nordiske landene har felles verdier og interesser. Det nordiske samarbeidet fungerer i dag som et supplement til EU-samarbeidet, og i noen grad som plattform for de nordiske landenes europapolitikk. Utviklingen har samtidig vist at mulighetene for å få drahjelp fra de nordiske EU-landene til å løfte norske interesser i Brussel ofte er begrenset. Det er ofte interesse ulikheter og mange av de nordiske EU-landene har i perioder nedprioritert det nordiske samarbeidet.

23.2 Utviklingen i EUs utenriks-, sikkerhet- og forsvarspolitik

Ved inngåelsen av EØS-avtalen var det utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet i EU slik vi nå kjenner det i støpeskjeen. Den kalde krigen var slutt. De sentral- og østeuropeiske landene så på EU som et naturlig politisk og økonomisk forankringspunkt. EUs sikkerhetspolitiske potensial ble mer tydelig. I denne sammenhengen vant argumentet om at det var behov for en tettere integrert utenriks- og sikkerhetspolitikk for EU frem.

Det første skrittet mot en tettere koordinering kom med Maastrichttraktaten. Traktaten ble undertegnet i 1991 men trådte først i kraft i 1993. Med Maastrichttraktaten ble det utenrikspolitiske samarbeidet traktatfestet. Det endret navn fra Europeisk Politisk Samarbeid (EPS) til Felles Utenriks- og Sikkerhetspolitikk (FUSP). Samarbeidet ble utvidet til å omfatte sikkerhetspolitikk i tillegg til utenrikspolitikken. Navneskiftet indikerte også at man ønsket å gå lengre enn til å koordinere medlemslandenes politikk. En felles europeisk politikk skulle utvikles. Det traktats-

messige grunnlaget for samarbeidet er siden videreutviklet gjennom Amsterdam- (1999), Nice- (2003) og Lisboa-traktatene (2009). Et vesentlig mål med alle disse endringene har blant annet vært å styrke EU som utenriks- og sikkerhetspolitisk aktør.

Forventningene til EUs evne til å gjennomføre de planene som ble nedfelt i Maastrichttraktaten var blandet. Mange oppfattet EU som spesielt godt egnet til å takle de sikkerhetspolitiske utfordringene som oppstod i kjølvannet av den kalde krigs slutt og vektleggingen av et såkalt «utvidet sikkerhetsbegrep». Like fullt varierte vurderingene av EUs evne til å komme til enighet om en felles politikk.¹ Formuleringene i Maastrichttraktaten var vage og et uttrykk for den dragkampen som ofte kjennetegner EUs traktatsforhandlinger. Mens noen ønsker et mer føderalt Europa med et felles europeisk forsvar ønsker andre et samarbeid som til enhver tid begrenses av den enkelte stats interesser og verdier.

Et annet viktig spørsmål var hvordan EU skulle forholde seg til NATO. Forholdet til Vestunionen (VEU) var også uavklart. Noen ønsket at VEU skulle underlegges EU og derigjennom bidra til utviklingen av en autonom europeisk sikkerhetspolitikk, mens andre ønsket å bevare VEUs selvstendighet, og så på organisasjonen som en bro mellom NATO og EU. I løpet av det siste tiåret er Vestunionens oppgaver gradvis overført til EU. Vestunionen ble oppløst i juni 2011. Oppløsningen av VEU innebar også at VEUs parlamentarikerforsamling, der Norge var assosiert medlem, ble oppløst.²

I begynnelsen gikk arbeidet med å følge opp Maastrichttraktatens ambisjoner langsomt. NATO besluttet i Berlin i 1996 å tillate VEU «låne» av ressurser til militære operasjoner. Beslutningen ble etterfulgt av en dragkamp om hvilken rolle de europeiske NATO-medlemmer som ikke var medlem av EU skulle ha i slike VEU-operasjoner.³ Resultatet ble det såkalte «All European Allies»-vedtaket fra våren 1997 som i praksis førte til at alle beslutninger i VEU skulle tas i en såkalt 18-

¹ For ulike syn på EUs rolle i internasjonal politikk, se blant annet Moravcsik, A. (2010) Europe, the Second Superpower, *Current History*, March, s. 91–99, og Toje, A. (2010) *The European Union as a Small Power – After the Post-Cold War*, Palgrave Macmillan. For tidligere bidrag se Kagan, R. (2003) *Of paradise and power, America and Europe in the New World Order*, Alfred A. Knopf og tilsvaret fra Cooper, R. (2003) *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*, Atlantic Press.

² Se Dokument 13 (2010–2011) og Innst. 337 S (2010–2011).

³ De fleste vanskelighetene med dette spørsmålet var et resultat av konflikten mellom Hellas og Tyrkia.

lands ramme, som inkluderte fulle VEU- medlemmer, observatører og assosierte medlemmer.

Med Amsterdamtraktaten ble medlemsstatene enige om å oppnevne en Høyrepresentant (HR) for utenriks- og sikkerhetspolitikken. Javier Solana som tidligere hadde vært generalsekretær i NATO, ble i 1999 EUs første HR. Han beholdt denne posten frem til desember 2009. Med Høyrepresentanten ble det også opprettet en planleggingsenhet («Policy Unit») som skulle bistå HR. Dette innebar en grunnleggende endring i utenriks- og sikkerhetspolitikken. Utover et fast sekretariat hadde den institusjonelle strukturen i FUSP så langt vært svært begrenset. Nå fikk FUSP for første gang en permanent institusjon i Brussel. Over tid skulle dette vise seg å endre mye av dynamikken i EUs utenriks- og sikkerhetspolitiske beslutningsprosesser. FUSP forble formelt sett et mellomstatlig samarbeid, men tyngdepunktet i beslutningsprosessene har fra begynnelsen av 2000-tallet gradvis beveget seg fra de nasjonale hovedstedene og til Brussel.

Det sikkerhetspolitiske samarbeidet skjøt fart etter at Storbritannia under Tony Blairs ledelse forlot sin rolle som forsvarer av VEUs politiske uavhengighet. I den felles fransk-britiske St. Malo erklæringen gav han sin støtte til en selvstendig sikkerhetspolitisk rolle for EU. Erklæringen ble etterfulgt av systematiske diskusjoner blant EUs medlemsland om den praktiske utformingen av et slikt sikkerhetspolitisk samarbeid. På det Europeiske råds møte i København i juni 1999 ble den videre kursen staket ut. Det ble understreket at EU måtte utvikle de nødvendige virkemidler og kapasiteter for å oppfylle målet om en felles forsvars – og sikkerhetspolitikk (ESDP), at EU måtte ha kapasitet til å handle selvstendig og være støttet av troverdige militære styrker.

Samme år besluttet EU å opprette institusjoner som skulle utforme EUs utenriks- sikkerhets- og forsvarspolitik. Dette var i første rekke en Political and Security Committee (PSC), en EU Military Committee (EUMC) og en EU Military Staff (EUMS). Disse ble virksomme fra år 2000.

Det ble vedtatt et mål om en såkalt «militær styrkebrønn». Innen 2003 skulle EU etablere en hurtig reaksjonsstyrke med inntil 60 000 personell. Året etter vedtok Det europeiske råd i å opprette en «sivil styrkebrønn» av politi, dommere og fengselstjenestemenn fra samme tidspunkt. Vestunionens funksjoner ble overført til EU. VEUs satellittsenter i Torrejón, Spania ble omdannet til et EU-byrå (EU Satellite Center- EUSC) i 2001, og VEUs sikkerhetspolitiske institutt i Paris ble omdannet til EU Institute for Security Studies.

I 2002 ble EUs forhold til NATO avklart gjennom det såkalte Berlin Plus-avtalen som gjorde det mulig for EU å «låne» kapabiliteter fra NATO når NATO selv ikke ønsket å handle. Tre måneder senere overtok EU NATOs operasjon i Makedonia og lanserte med dette sin første militære operasjon: Operasjon Concordia.

Innholdet i sikkerhetspolitikken i EU ble fremdeles definert med referanse til de såkalte Petersberg-oppgavene, som ble innlemmet i EUs traktatsverk i Amsterdam. Petersberg-oppgavene begrenser EUs sikkerhetspolitikk til å omfatte kri- sehandtering, fredsbevarende og fredsskapende operasjoner. Sverige og Finland spilte en viktig rolle i å bringe Petersberg-oppgavene inn i EUs traktatsverk. I kjølvannet av terroraksjonene 11. september 2001 og krigene i Afghanistan og Irak, reviderte EU grunnprinsippene og målsetningene i sikkerhetspolitikken. EUs sikkerhetsstrategi «A Secure Europe in a Better World» ble vedtatt i desember 2003. Sikkerhetsstrategien identifiserte sentrale trusler mot EU: terrorisme, spredning av masseødeleggelsesvåpen, organisert kriminalitet, regionale konflikter og sammenbrudd i statsstrukturer. I møte med slike trusler skulle EUs sikkerhetspolitikk hvile på internasjonal rett og multilateralt samarbeid. Samarbeid med FN ble fremhevet som viktig.

Siden 2002 har EU gjennomført 26 militære og sivile krisehåndteringsoperasjoner. I motsetning til forventningene har kun to av disse har foregått innenfor rammen av Berlin Plus. EU har i stedet valgt å gjennomføre autonome sivile og militære operasjoner. Spekteret av virkemidler som er til EUs rådighet er gradvis utvidet. I 2007 ble EUs første såkalte militære innsatsgruppe operativ. Hittil har styrkene ikke blitt brukt og sommeren 2011 innledet EU diskusjoner om mulige reformer av styrkenes innretning og formål.

Samarbeidet om forsvarsmateriell er også overført til EU. Vestunionens oppgaver innen dette feltet ble overtatt av det EUs forsvarsbyrå (European Defence Agency (EDA) som ble opprettet i 2004.

Lisboatraktaten

Med Lisboatraktaten ble medlemsstatene enige om en grunnleggende omlegging av den institusjonelle strukturen omkring FUSP og ESDP. Et viktig formål med reformene var å sikre bedre samordning mellom de forskjellige delene av EUs internasjonale politikk. Sentralt i reformene står opprettelsen av en egen utenriktjeneste for EU: European External Action Service (EEAS).

Tidligere hadde ansvaret for utenriks- sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål vært spredt på forskjellige institusjoner innenfor Kommisjonen og Rådssekretariatet. Med Lisboa-traktaten skulle alle EUs internasjonale forbindelser samles i EEAS. Høyrepresentanten fikk også en langt viktigere rolle enn tidligere. Cathrine Ashton, som ble oppnevnt til denne posten etter Javier Solana, er øverste leder for utenriks-tjenesten som skal bistå henne i hennes arbeid. I tillegg er hun visepresident i Kommisjonen.

Høyrepresentanten har overtatt de funksjonene som det roterende formannskapet tidligere hadde i utenriks- og sikkerhetspolitikken. Det vil blant annet si at hun leder Rådet for utenriks-saker og utpeker lederen for PSC. Høyrepresentanten har også ansvaret for å representere EU i internasjonale fora. Alle de politiske dialogene ligger dermed under hennes ansvarsområde. Høyrepresentanten oppnevnes av medlemsstatene i det Europeiske Råd, med samtykke fra Kommisjonen og etter godkjenning av Europaparlamentet. Med Lisboa-traktaten ble det også etablert en President for det Europeiske Råd som vil ha et visst ansvar i å representere EU i internasjonale sammenhenger.

Formelt ligger det overordnede politiske ansvaret for utenriks- og sikkerhetspolitikken fremdeles hos medlemsstatene. På tross av at søylestrukturen ble avvirket med Lisboa-traktaten er kravet om enstemmighet bevart i utenriks- og sikkerhetspolitikken. De overnasjonale institusjonene (Kommisjonen, Domstolen og Parlamentet) har mindre makt og innflytelse her enn i andre deler av EU. Europaparlamentets innflytelse i utenriks- og sikkerhetspolitikken har imidlertid økt etter opprettelsen av EEAS. En annen viktig endring som følger av at søylestrukturen er avvirket er at EUs menneskerettighetscharter, som nå er en del av traktaten, også gjelder for utenriks- og sikkerhetspolitikken.

Omleggingen av den institusjonelle strukturen i utenriks- og sikkerhetspolitikken har vært vanskelig for EU. Arbeids- og ansvarsfordelingen mellom de forskjellige aktørene og institusjonene er ikke tydelig definert og begynnelsen var preget av konflikter og usikkerhet. På sikt er det rimelig å forvente at omleggingen vil føre til at mer beslutningsmyndighet flyttes til Brussel. Nyere forskning finner en tydelig dreining i denne retningen allerede før de siste reformene.

På tross av at det utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet formelt sett er mellomstatlig, er det flere trekk ved beslutningsprosessen som utfordrer en slik beskrivelse av FUSP. Det foregår

en kontinuerlig, daglig utveksling av informasjon hvor ideer og standpunkter brytes mot hverandre på ulike nivåer i embetsverket og blant politiske beslutningstakere. Disse prosessene ligner lite på tradisjonelt diplomati, og innebærer at felles standpunkt vokser frem og dannes på tvers av «nasjonale interesser» og med EU som sentralt referansepunkt.

Utenriks- og sikkerhetspolitikken er ikke blitt overnasjonal, men medlemsstatene er tettere integrert enn det som er vanlig i mellomstatlig samarbeid. Høyrepresentantens doble funksjon, som visepresident i den overnasjonale Kommisjonen og samtidig representant for medlemsstatene, viderefører tvetydigheten. Det gjør også hennes stab i utenriks-tjenesten som kommer fra Kommisjonen, Rådssekretariatet og medlemslandene, og som skal oppnevnes ut fra kompetanse og ikke nasjonal tilhørighet.

EUs utenriks- og sikkerhetspolitiske initiativ dekker stadig flere områder i verden. Dette inkluderer også blant annet Arktis, Svalbard og Russland. EU utvikler og styrker sine bilaterale forbindelser blant annet med USA, og har økt sin tilstedeværelse i internasjonale organisasjoner som FN, ILO og WTO. EUs medlemsstater har ikke inngått forpliktelser av den typen som man finner i artikkel 5 i NATO, men ble enige om en solidaritetsklausul i Lisboa-traktaten. Den forplikter medlemsstatene til å handle solidarisk dersom de utsettes for terrorangrep, naturkatastrofer eller menneskeskapte katastrofer.

Utviklingen i EU har imidlertid ikke ført til noen stor styrkeoppbygging. NATO er ikke forsvunnet og NATOs rolle er ikke fortrent av EUs utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeid. EU er blitt en selvstendig sikkerhetspolitisk aktør som setter sitt preg på global sikkerhetspolitiske spørsmål og på måten europeiske land samarbeider innenfor sikkerhets- og forsvarspolitikken, men kan ikke måle seg med NATO i militær slagkraft. Oppbyggingen av EU-statenes felles militære kapasitet er først og fremst rettet inn mot å gjøre EU i stand til å bidra til krise- og konflikt-håndtering.

23.3 Utviklingen i Norges tilknytning

Det var begrenset oppmerksomhet omkring EUs utenrikspolitiske samarbeid i Norge på begynnelsen av 1990-tallet. Norske myndigheter hadde liten tro på EUs evne til å etablere seg som en relevant utenriks- og sikkerhetspolitisk aktør.

Siden begynnelsen av 1980-tallet hadde Norge hatt en viss mulighet til å følge utviklingen i EF/EU gjennom en uformell informasjonsordning med EFs formannskap. Ordningen, som ble formalisert i 1988 gjennom en brevveksling mellom daværende utenriksminister Thorvald Stoltenberg og utenriksminister Hans Dietrich Genscher som representerte det tyske formannskapet, innebar i prinsippet halvårlige konsultasjoner på utenriksministernivå og mellom politiske direktører. Da EØS-avtalen ble inngått kom man også til enighet om å opprette en politisk dialog mellom EU og EFTA/EØS-landene som skulle åpne for uformelle meningsutvekslinger i forbindelse med rådsmøtene i EØS.

Da det på begynnelsen av 1990-tallet ble snakk om å gjøre Vestunionen om til EUs sikkerhetspolitiske arm, fikk Norge tilbud om assosiert medlemskap i denne alliansen. En avtale ble inngått med VEU i november 1992, etter at medlemmene var blitt enige om hvordan europeiske stater med forskjellig tilknytning til EU og NATO skulle kobles opp mot VEU. VEU opprettet tre forskjellige assosiasjonsordninger: EU-medlemmer som ikke var medlemmer av NATO fikk status som observatører (Irland, Sverige, Finland og Østerrike); europeiske NATO-medlemmer som ikke var EU-medlemmer fikk status som assosierte medlemmer. De sentral- og østeuropeiske landene som hadde søkt om medlemskap i EU fikk status som assosierte stater.⁴ Så lenge VEU forble uavhengig av EU var forskjellen på assosiert og fullt medlemskap i praksis minimal. Da det såkalte *Independent European Programme Group (IEPG)* ble til *Western European Armaments Group (WEAG)* i 1993, beholdt Norge fulle deltakelsesrettigheter også her.

Norske myndigheter oppfattet Vestunionen som en viktig kilde til innflytelse og innsyn i EUs utvikling og politikk. Utover hele 1990-tallet ble VEU beskrevet som en viktig kanal inn i EU-landenes arbeid med europeisk sikkerhet. Norske myndigheter understreket at de ønsket å utnytte sitt assosierte medlemskap «maksimalt», og at det var viktig med «aktiv innsats» fra Norges side både i VEU og NATO.⁵ I den grad norske representanter bidro til debatten om utviklingen av sikkerhetspolitiske institusjoner i Europa gav Norge uttrykk for at man ønsket at Vestunion bestod

som en uavhengig organisasjon.⁶ Det norske synet var den gang at enhver intensivering av europeisk samarbeid måtte foregå innenfor NATO. VEU ble beskrevet som «NATOs europeiske søyle», og ikke som EUs sikkerhetspolitiske arm.

Det var bekymring for at EUs ambisjoner kunne føre til et svekket amerikansk engasjement i Europa. NATO måtte forbli det sentrale konsultasjonsorganet for sikkerhetspolitiske spørsmål. I forbindelse med EUs diskusjoner under arbeidet med Amsterdamtraktaten understreket norske utenrikspolitiske myndigheter at «Dersom VEU fullt ut integreres i EU slik det nå er forslag om, vil det reise en rekke vanskelige spørsmål bl.a. for de land – som Norge – som ikke deltar i EU-samarbeidet, men som deltar i VEU. Det vil kunne føre til et mer lukket samarbeid, i stedet for å legge grunnlaget for et bredt europeisk sikkerhetssamarbeid. Men hvis EU blir styringsorgan for VEU, blir det nødvendig å utvikle egnede assosieringsordninger blant annet for de land som er NATO-medlemmer, men ikke EU-medlemmer.»⁷

På det Europeiske Råds møte i Nice, Frankrike, i desember 2000 ble det klart hva slags ordninger som ville gjelde. Her fattet EU en rekke vedtak som omhandlet ESDP og forholdet til tredjeland. Det ble enighet om å tilby europeiske NATO-medlemmer som ikke var medlem av EU, og land som var kandidater til EU-medlemskap, en sikkerhets- og forsvarspolitisk dialog. Disse landene skulle inviteres til møter med en EU-Troika bestående av Formannskapet, Rådssekretariatet og påtroppende formannskap i etterkant av EUs egne møter.

Sammensetningen har endret seg over tid, ettersom kandidatland er blitt medlem av EU og nye stater har startet opp forhandlinger. Som medlem av NATO hadde Norge også rett til å delta i EUs krisehåndteringsoppgaver når disse trakk på NATOs ressurser gjennom den såkalte Berlin Plus-avtalen. Videre åpnet EU for at tredjeland kunne inviteres til å bidra til EUs krisehåndteringsoperasjoner.

Utenriksminister Thorbjørn Jagland uttalte i sin redegjørelse om ESDP i 2000 at regjeringen gjerne skulle hatt en mer omfattende ordning med EU.⁸ Det samme syn kom frem i St. meld.

⁴ WEU (1992) *Document on associate membership of WEU of the Republic of Iceland, the Kingdom of Norway and the Republic of Turkey.*

⁵ Se for eksempel tale av forsvarsminister Jørgen Kosmo i Oslo Militære Samfund, 9. januar, 1995: «Norges forsvar – hvor står vi – hvor går vi?»

⁶ Sjørnsen, H. (1998) Med ryggen mot Europa? Endring og kontinuitet i norsk sikkerhetspolitikk i Claes, D. H. og Tranøy, B. S. (red) *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen.* Fagbokforlaget.

⁷ Bjerke, S. (1995) *EUs regjeringskonferanse fra et norsk synspunkt*, Seminar om EUs Regjeringskonferanse 1996 i regi av Europakommisjonens delegasjon i Norge.



Figur 23.1 EU-operasjon

Onsdag 13. januar 2010 ble EU-flagget firt på akterdekket av den norske fregatten KNM Fridtjof Nansen, som i et halvt år hadde deltatt i EU-operasjonen ATALANTA mot somaliske pirater i Adenbukten.
Foto: KNM Fridtjof Nansen / Den norske EU-delegasjonen

nr.12 (2000–01), hvor det het at «Etter Regjeringens syn vil konsultasjonsordninger, dialog og medvirkning i konkrete krisehåndteringsoperasjoner bare i noen grad kunne kompensere for at Norge ikke er del av dette løpende samråd [innenfor ESDP].»⁸ EUs første krisehåndteringsoperasjon, Operasjon Concordia, som var en såkalt Berlin Plus-operasjon hvor EU lånte kapabiliteter fra NATO, hadde norske deltakelse. Siden har Norge bidratt i til sammen¹¹ av EUs sivile og militære operasjoner. Norge meldte også styrker til EUs sivile og militære styrkebrønn på begynnelsen av 2000-tallet.

Da EU opprettet sitt eget forsvarsbyrå i 2004 mistet Norge de deltakerrettighetene man så langt hadde hatt i WEAG gjennom Vestunionen. Prosessen for å få i stand en avtale med det nye forsvarsbyrået ble langt vanskeligere enn norske myndigheter hadde forventet. I 2006 ble det inngått en samarbeidsavtale. Avtalen åpner for norsk

deltakelse i prosjekter og programmer og aktiveres på invitasjon fra EU. Fra norske myndigheters side oppfattes avtalen som et sentralt element i Norges sikkerhets-, forsvars- og industripolitiske samarbeid med EU. Samtidig gir den Norge en langt mer begrenset rolle i dette samarbeidet enn det man tidligere hadde innenfor WEAG.

Lisboatraktaten førte ikke til formelle endringer i Norges tilknytning til FUSP. Gitt at det nå er Høyrepresentanten som representerer EU internasjonalt er hun, sammen med EEAS, også et sentralt kontaktpunkt for Norge. EEAS er inndelt i geografiske desker, og relasjonene med Norge er nå plassert under desken for «Europe and Central Asia». Her finner man blant annet statene som står utenfor EU i Vest-Europa Vest-Balkan, Tyrkia, samt Russland og land i Kaukasus og Sentral-Asia. Norge har merket usikkerheten omkring den endelige formen på EEAS.

Høyrepresentanten har overtatt ansvaret for de politiske dialogene og EEAS har startet en sanering av dialogene som tidligere var formannskapetets ansvar. Dette har medført at den sikkerhets- og forsvarspolitiske dialogen som ble etablert med Nicetraktaten har opphørt. Det er fore-

⁸ Jagland, T. (2000) *Redegjørelse av utenriksministeren om Norges forhold til EUs sikkerhets- og forsvarssamarbeid (ESDP)*, 09.06.2000.

⁹ St.meld. nr. 12 (2000–2001) *Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre*, s. 267.

løpig uklart hvordan og i hvilken grad den vil bli videreført. Årsaken er at EU har et altfor omfattende sett av avtaler om politiske dialog og at det ville være fysisk umulig for Høyrepresentanten å videreføre dem alle sammen. Dette har altså ikke spesifikt med Norge å gjøre, men er et resultat av Norges status som tredjeland.

23.4 Avtaler med EU innenfor utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitikken

Norge har gjennom årene inngått flere avtaler med EU. I tillegg til de politiske og sikkerhetspolitiske dialogene, omfatter de mest sentrale avtalene muligheter for Norge til å bidra til EUs krisehåndteringsoperasjoner, norsk deltakelse i EUs såkalte innsatsstyrker og muligheter for samarbeid med EUs forsvarsbyrå (EDA).

Det har ikke vært noen automatikk i at Norge skulle få slike avtaler med EU, og utover den politiske dialogen er de heller ikke knyttet til EØS-avtalen. Av de 12 avtalene Norge har med EU på dette feltet er to undertegnet før EØS-avtalen trådte i kraft, mens de resterende 10 er inngått

etter. Åtte av avtalene er undertegnet i løpet av det siste tiåret.

De fleste av avtalene aktiveres på invitasjon fra EU. Norske regjeringer står, med mulig unntak for én av disse avtalene, avtalen om innsatsgrupper, helt fritt til selv å takke ja eller nei til en forespørsel fra EU. I de aller fleste tilfeller har Norge valgt å slutte seg til på de områder der Norge blir invitert.

Avtalene gir ikke Norge rett til å delta i å utforme de overordnede spørsmål eller utenrikspolitiske strategier i EU, de gir heller ikke formelle muligheter for å medvirke på utformingen av de deler av EUs utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik som kan anses å ha konsekvenser for Norge. Avtalene gir ingen mulighet for deltakelse i utformingen av EUs overordnede politikk eller i de strategiske diskusjonene som foregår forut for slike invitasjoner. Noen av avtalene gir imidlertid tilgang til deltakelse i styringen av operasjonene.

Norges avtaler er heller ikke unike. Flere tredjeland har lignende ordninger, men Norge er det tredjelandet som har inngått flest slike avtaler.

Boks 23.1 Norges avtaler med EU i utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken

1988: Avtale om bilaterale konsultasjoner om utenrikspolitiske spørsmål mellom Norge og EF-formannskapet etter brevveksling mellom utenriksminister Thorvald Stoltenberg og EF-formannskapet ved Tysklands utenriksminister, Hans Dietrich Genscher.

1992: Avtale mellom utenriksministrene til Vestunionens medlemmer og Norge, Island og Tyrkia om assosiert medlemskap i VEU.¹

1994: Erklæring om politisk dialog vedlagt EØS-avtalen. Konkretisert i 1995 i en felleserklæring i EØS-rådet, etter brevveksling mellom handelsminister Grete Knutsen og EUs formannskapet ved Frankrikes utenriksminister, Alain Juppé.

1996: Sikkerhetsavtale mellom Norge og Vestunionen.

2001: Avtale mellom Norge og Den europeiske Union om Norges tilslutning til Rådets felles handling av 20. Juli 2001 om opprettelse av et EUs satelittsenter.

2002: Avtale mellom Den europeiske Union og Kongeriket Norge om Kongeriket Norges deltakelse i Den europeiske unions politioperasjon i Bosnia-Hercegovina.

2003: Avtale mellom Kongeriket Norge og Den europeiske Union om Kongeriket Norges deltakelse i Den europeiske unions styrke i den tidligere jugoslaviske republikken Makedonia.

2004: Avtale mellom Norge og Den europeiske Union om sikkerhetsprosedyrene ved utveksling av gradert informasjon.

2004: Avtale mellom Norge og Den europeiske Union om Norges deltakelse i Den europeiske unions politioperasjon i Makedonia.

2004: Rammeavtale mellom Norge og Den europeiske Union om Norges deltakelse i Den europeiske unions krisehåndteringsoperasjoner.

2005: Memorandum of understanding between the Ministry of defence of the Republic of Estonia and the Ministry of defence of the Republic of Finland and the Ministry of defence of Norway and the Government of Sweden concerning principles for the establishment and operation of a multinational battle group to be made available to the European Union.

2006: Samarbeidsavtale (Administrative arrangement) mellom Forsvarsdepartementet og European Defence Agency (EDA).

Norge er også blant de tredjelandene som bidrar mest til EUs krisehåndteringsoppgaver.

23.4.1 Avtalene om politisk dialog

Norge har siden 1988 hatt en bilateral avtale med EU om informasjonsutveksling om utenrikspolitiske spørsmål mellom Norge og formannskapet. Avtalen ble opprettholdt og videreført etter inngåelsen av EØS-avtalen. Intensiteten og formen på deler av dialogen har variert over tid. Det er nå Høyrepresentanten som har ansvar for dette området. Høsten 2011 var det uklart i hvilken grad hele denne avtalen ville bli videreført.

EØS-avtalen har også en bestemmelse om politisk dialog mellom EU- og EFTA/EØS-landene. Innholdet i avtalen ble konkretisert i 1995. Den skulle åpne for «mer uformelle meningsutvekslinger på ministernivå i forbindelse med rådsmøtene i EØS». Det ble også åpnet for forberedende drøftelser på politisk direktørnivå. På ekspertnivå skulle det etableres dialog med et utvalg av EUs arbeidsgrupper, på invitasjon fra EUs formannskap. Dialogen skulle også omfatte kontakt og samråd i tredjeland og i internasjonale organisasjoner.

I tillegg åpnet avtalen for at EØS-landene kunne inviteres til å slutte seg til EUs utenriks- og sikkerhetspolitiske erklæringer, uttalelser og «démarcher», samt «felles holdninger» (ofte sanksjoner) og til EUs innlegg i internasjonale organisasjoner som FN, Europarådet og OSSE.

Politisk nivå: Dialogen er lagt opp som møter mellom EFTA/EØS og EU og det er konsultasjoner om ulike utenrikspolitiske emner i tilknytning til EØS-rådsmøtene. Disse holdes hvert halvår, og utenriksministeren møter fra norsk side. Tidligere møtte formannskapet fra EUs side. Etter Lisboa er det HR for utenrikspolitikk som skal møte.

Den politiske dialogen er i hovedsak en møteplass hvor Norge og de andre deltakende land får informasjon om utviklingen innenfor FUSP. EFTA/EØS-statene koordinerer ikke sine utenrikspolitiske standpunkter i forkant av møtene. Dette er et forum hvor det er mulig for norske myndigheter å samle inn informasjon om EUs aktiviteter på det utenriks- og sikkerhetspolitiske feltet, og om utviklingen av integrasjonen innenfor dette området av EU.

Ekspertnivå: I dag er det rundt 36 operative arbeidsgrupper i EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk. Norge har i hovedsak vært i dialog med arbeidsgruppene for Midtøsten, Vest-Balkan, OSSE/Europarådet og Russland/SUS-landene. Norge er for øyeblikket i dialog med en håndfull

av arbeidsgruppene. Norge deltar ikke i selve arbeidsgruppene, men norske tjenestekvinner møter ledertroikaen etter at disse selv har hatt møte.

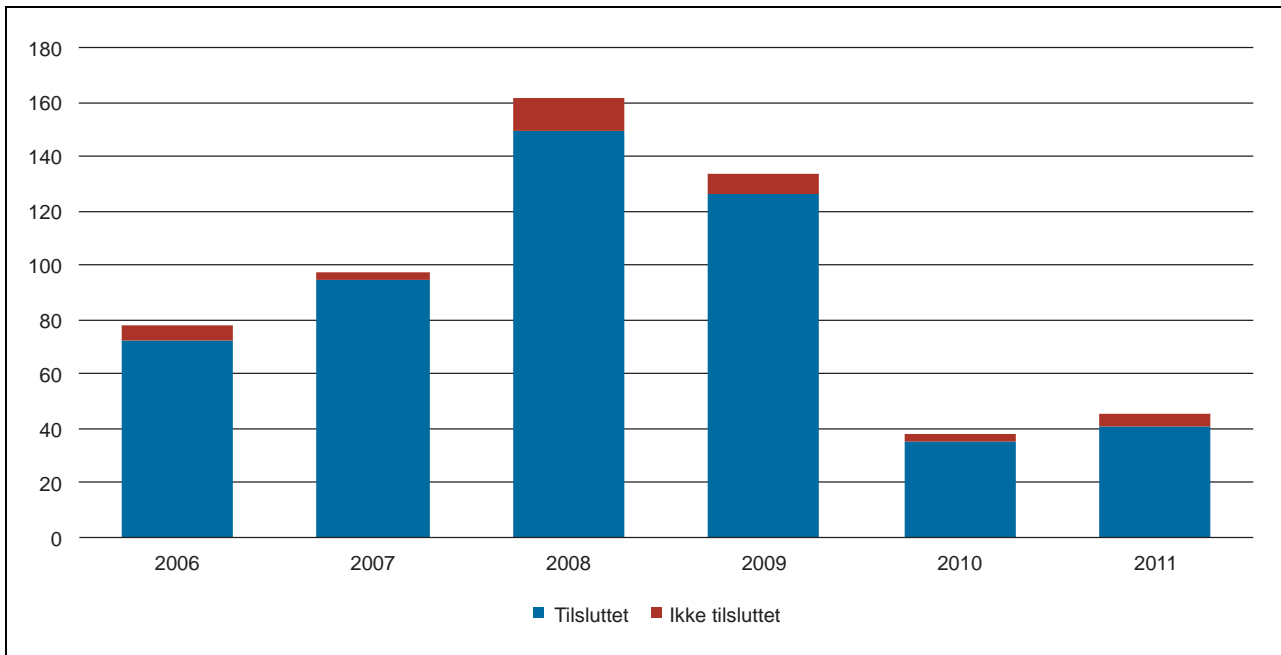
23.4.2 Tilslutning til EUs erklæringer

Avtalene gir også anledning til at EU kan invitere Norge til å slutte seg til ulike *erklæringer*. EU har fire typer erklæringer: Høyrepresentantens erklæringer på vegne av EU, Høyrepresentantens uttalelser, Høyrepresentantens pressetalsmanns uttalelser og lokale uttalelser fra EUs stasjonssjefer. Det er kun Høyrepresentantens erklæringer på vegne av EU som Norge kan inviteres til å slutte seg til. Mens det tidligere var flest erklæringer i den kategorien som Norge kan inviteres med på, er det spesielt siden EEAS ble etablert i 2010, kommet et stort antall uttalelser fra Høyrepresentanten, som Norge ikke blir invitert til å tilslutte seg.

Norske myndigheter slutter seg som regel EUs erklæringer når Norge blir invitert. Basert på opplysninger vi har innhentet fra Utenriksdepartementet kan vi analysere de erklæringer der Norge er invitert og Norges responser. I perioden fra medio 2006 til medio 2011 omfattet denne oversikten omkring 563 ulike FUSP-erklæringer, felles holdninger, innspill og uttalelser der Norge ble invitert. De aller fleste av disse er utenrikspolitiske erklæringer.

I perioden medio 2008 til medio 2011 sluttet Norge sluttet seg til 518 av EUs erklæringer, dette utgjorde omkring 94 prosent av alle erklæringene man var invitert å slutte seg til. Norge sluttet seg i snitt til rundt 100 erklæringer i året. I perioden som helhet valgte Norge ikke å slutte seg til 35, eller omkring 6 prosent. Norge sa nei til 6 i 2005, 2 i 2007, 12 i 2008, 8 i 2009, 3 i 2010 og hadde sagt nei til 4 i perioden frem til medio 2011. Data for perioden forut for medio 2006 er ikke like fullstendige. Men Norge sluttet seg også da til et høyt antall erklæringer.

Det er ikke noe åpenbart mønster i de sakene der Norge ikke velger å slutte seg til EUs erklæringer, men Norge slutter seg ofte ikke til erklæringer som har med FN å gjøre og noen har sammenheng med norsk engasjementspolitikk. Norge sluttet seg for eksempel ikke til EUs erklæring om støtte til ny periode for Ban Ki-Moon. I 2008 sluttet Norge seg heller ikke til en erklæring der EU beklaget USAs beslutning om dødsstraff for Troy Davis. Når Norge lar være å slutte seg til EUs erklæringer er det ofte ikke på grunn av uenighet



Figur 23.2 Oversikt over antall EU-erklæringer Norge har sluttet seg til (2006–2011).

Oversikten for 2006 strekker seg fra mai til og med desember. Oversikten for 2011 strekker seg fra januar til medio 2011.

Kilde: Utenriksdepartementet.

i sak, men fordi myndighetene ønsker å markere Norge spesielt.

Norge er ikke det eneste landet som blir invitert til å tilslutte seg EUs erklæringer. I tillegg til Liechtenstein og Norge inviteres også kandidatlandene Tyrkia, Kroatia, Makedonia, Montenegro og Island, og tredjelandene Albania, Bosnia og Herzegovina, Serbia, Ukraina, Moldova, Armenia, Aserbajdsjan og Georgia.

23.4.3 Sikkerhets- og forsvarspolitisk dialog

EU gjennomfører normalt to forsvarsministermøter i halvåret, ett uformelt og ett formelt. Den norske forsvarsministeren deltar ikke i de formelle møtene, men kan inviteres til de uformelle.

Norge, sammen med Island, Tyrkia, Kroatia og Makedonia, ble tidligere normalt invitert til et møte med EUs «troika» i etterkant av EUs forsvarsministermøter, for en orientering om hva som fant sted på EUs møte. Norge ble også invitert på møter innenfor samme ramme med EUs militærkomité.

Med Lisboatraktaten ble denne dialogen stoppet. Det er nå Høyrepresentanten som har ansvaret for alle EUs utenriks- og sikkerhetspolitiske dialoger. Rent praktisk er det ikke mulig for henne å gjennomføre alle de dialogene som var etablert av de forskjellige formannskapene. Høyrepresentanten har i prinsippet sagt seg villig til å videre-

føre en møteordning for tredjeland i sikkerhetspolitikken, men høsten 2011 var det ikke klart hvorvidt, og i hvilken form EU vil velg. Norge har bedt om bilaterale møter mellom Høyrepresentanten og Norges forsvarsminister som erstatning.

I tillegg til dialogene mellom EU og tredjeland, foregår det også dialoger mellom NATO og EU, særlig innenfor rammen av det som kalles Berlin Plus-avtalen. Avtalen ble inngått i 2003 og regulerer samarbeidet mellom EU og NATO.

I realiteten er samarbeidet mellom EU og NATO begrenset. Dette har sammenheng med uløste problemer i forholdet mellom Hellas, Kypros og Tyrkia. I tillegg er EU og NATO to svært forskjellige institusjoner, med forskjellige kulturer og forskjellige formål. Dette har bidratt å gjøre det vanskelig å få i stand en effektiv dialog mellom organisasjonene.

23.4.4 Deltakelse i sivile og militære krisehåndteringsoppgaver

I 2004 ble det inngått en Rammeavtale som regulerer Norges deltakelse i EUs krisehåndteringsoppgaver.¹⁰ Avtalen dekker deltakelse i sivile og militære krisehåndteringsoppgaver. Frem til 2004 inn-

¹⁰ Avtale mellom Norge og Den europeiske union om opprettelse av et rammeverk for Norges deltakelse i Den europeiske unions krisehåndteringsoperasjoner, 03.12.2004.



Figur 23.3 På EU-operasjon

I desember 2009 besøkte forsvarsminister Grete Faremo og forsvarssjef Harald Sunde KNM Fridtjof Nansen i Adenbukta der den deltok i EU-operasjonen Atalanta.
Foto: Forsvaret

gikk Norge avtaler om norsk deltakelse i hver enkelt EU-operasjon. Norge deltok i tre operasjoner i EU-regi før rammeavtalen ble inngått.

Rammeavtalen fastsetter vilkår for mulig fremtidig deltakelse. Avtalen innebærer ingen forpliktelse om deltakelse, men dersom Norge skulle beslutte å delta, letter det prosedyrene.¹¹

EUs invitasjoner om deltakelse henvender seg til alle tredjeland. Det går ikke ut spesielle invitasjoner til Norge. Invitasjoner til tredjeland kommer til flertallet av EUs operasjoner. Per i dag er Norge det tredjelandet som har deltatt i flest av EUs operasjoner. Det har imidlertid vært noen tilfeller hvor tredjeland ikke er blitt invitert.

Som NATO-land har Norge rett til å delta i de av EUs operasjoner som benytter seg av NATO-ressurser i henhold til Berlin Pluss avtalen. Dette gjelder to av de militære operasjonene, i Makedonia i 2003 (Concordia) og i Bosnia-Herzegovina i 2004 (Althea). I senere tid har EU prioritert å utvikle såkalte autonome operasjoner. Denne rettigheten er derfor blitt mindre viktig.

Norge har deltatt i syv av EUs ni sivile operasjoner. Norge deltok ikke i operasjonene Makedo-

nia i 2005 og i Kongo (2005–2007). Når det gjelder de militære operasjonene har Norge deltatt i tre av syv EU-operasjoner. Norge har ikke deltatt i EUs operasjoner i Kongo 2003 og 2006, og ikke i Tsjad (2008–2009).

Norge har også deltatt i to av EUs fredsovervåkende operasjoner, i Ache (AMM) og i Kosovo (EULEX), men har ikke deltatt i EUs to operasjoner i Georgia (2004–2005) og (2008-), og en i Irak (2005-). Norge ble heller ikke invitert til å delta i operasjonen i Georgia i etterkant av den militære striden som oppsto sommeren 2008. Norge har heller ikke deltatt i EUs fem grensekontrolloperasjoner i Palestina, Moldova/Ukraina, Kongo, Darfur og Guinea-Bissau.

Det fremgår av tabellene at omfanget av den norske deltakelsen er svært varierende. De fleste operasjonene har vært politioperasjoner. Det har vært to innenfor fredsovervåking og tre militære operasjoner. De fleste operasjonene er små både i forhold til mannskap og økonomiske ressurser. Norges største bidrag var i EUs marineoperasjon i Adenbukta i 2009–2010 (Atalanta). Her deltok Norge med en fregatt med en bemanning på rundt 155.

Det har vært vanskelig å bestemme de faktiske kostnadene og ressursene som går inn i operasjonene. Kostnadene for utenlandsoperasjoner

¹¹ Forsvarsministerens redegjørelse for Stortinget om Rammeavtalen og eventuell deltakelse i EUs innsatsstyrker, 30. november, 2004.

Tabell 23.1 Norske bidrag i EUs sivile operasjoner

Operasjon	Sted	År	Antall	Bidrag	Kostnad i mill NOK
EUMM	Tidligere Jugoslavia	2002	8	sivile	6,6
		2003	6	sivile	0,7
		2004	8	sivile	1,6
		2005	8	sivile	1,1
		2006	8	sivile	0,3
		2007	11	sivile	0,7
EUPM	Bosnia	2002	1	sivil	?
		2003	8	politi og sivile	8,3
		2004	9	politi og sivile	9,3
		2005	6	politi og sivile	8,3
		2006	5	politi og sivile	4,9
		2007	4	politi og sivile	5,4
		2008	2	politi og sivile	2,1
		2009	1	politi	0,4
EUPOL Proxima	Makedonia	2004	5	politi	5,0
		2005	5	politi	5,5
EUPT	Kosovo	2007	1	politi	1,2
		2008	1	politi	1,2
EULEX	Kosovo	2008	5	politi og sivile	4,0
		2009	10	politi og sivile	5,8
		2010	8	politi og sivile	11,5
		2011	7	politi og sivile	10,0
Ache Monitoring Mission	Indonesia	2005	5	observatører	4,3
		2006	2	observatører	1,0
EUPOL A	Afghanistan	2007	5	politi	27,7
		2008	6	politi	39,1
		2009	10	politi	9,9
		2010	12	politi	15,7
		2011	12	politi	44,8
EUPOL C	Palestinske områder	2008	1	politi	1,1
		2009	1	politi	1,7
		2010	1	politi	0,6
Totalt			181		239,8

For kostnadene til EUPOL A er det ikke mulig å skille ut kostnader til operasjonen fra kontingenten.

Kilde: Utenriksdepartementet.

er ofte ikke spesifisert i budsjettene og deltakeren endrer seg også over tid. Det lite samlet informasjon om disse operasjonene. Den kan være spredd over ulike stortingsmeldinger og proposisjoner, komme frem i media eller i EUs egne dokumenter.

I de tilfellene der Norge har et såkalt signifikant bidrag til en av EUs operasjoner vil Norge også delta i bidragsyterkomiteen for den respektive operasjonen. Disse møtes jevnlig og er en arena for utveksling av informasjon og synspunkter mellom deltakerlandene. Komiteen har det

Tabell 23.2 Norges deltakelse i EUs militære operasjoner

Operasjon	Sted	År	Antall	Bidrag	Kostnad i mill NOK
CONCORDIA	Makedonia	2003	1	Personell	0,7
EU FOR ALTHEA	Bosnia	2004-	62	Personell	41,1
EUNAVFOR	Adenbukta	2009–2010	150–155	Mannskap og fregatt	182
			2	Svensk kommandofartøy	
			1	I EUNAVFOR HQ	
			2	Maritime Security Centre	
Totalt			218–223		223,8

Kilde: Utenriksdepartementet.

daglige lederansvaret for operasjonen. De retningslinjene som slike operasjoner skal følge og som vil være styrende for hvilke operasjoner man velger å ta del i, utarbeides på andre tidspunkter og i andre fora.

23.4.5 Bidrag til EUs innsatsstyrker

I 2004 ble det tatt et britisk, tysk og fransk initiativ for å etablere militære innsatsgrupper, som skulle stå til EUs disposisjon. Innsatsstyrkene er såkalte hurtige og fleksible militære enheter som har som formål å opprettholde eller gjenopprette fred og sikkerhet. At styrkene er integrerte, betyr at hvert deltakerland bidrar med en spesialisert del av helheten. I krisesituasjoner skal de kunne settes inn på ti dagers varsel, og de skal kunne bli værende i minst 30 og maksimalt 120 dager. To innsatsstyrker har hvert halvår stått i beredskap.

Norge deltar sammen med Sverige, Finland og Estland i en såkalt «Nordic Battle Group» (NBG). Denne styrken deltar i en rotasjonsordning med EUs øvrige innsatsstyrker, og var én av to styrker i beredskap våren 2008 og 2011. Deltakelse er åpen for andre tredjeland som er medlemmer av NATO og kandidater til EU-medlemskap.

NBG ble etablert på svensk initiativ med Norge og Finland som opprinnelige deltakere. Senere har Estland og Irland sluttet seg til gruppen. Allerede høsten 2004 varslet Norge at de ønsket å delta og i mai 2005 inngikk Norge en avtale med Sverige, Finland, Estland og Irland om opprettelsen av en nordisk innsatsstyrke.¹² Forslaget ble vedtatt av Stortinget våren 2005, mot Senterpartiets og SVs stemmer.



Figur 23.4 Nordic Battle Group

Logoen til Nordic Battle Group, som er en EU-innsatsstyrke bestående av soldater fra Sverige, Finland, Estland, Irland og Norge.

¹² Memorandum of Understanding between the Ministry of Defence of the Republic of Estonia, and the Ministry of Defence of the Republic of Finland, and the the Ministry of Defence of the Kingdom of Norway, and the Government of the Kingdom of Sweden concerning the Principles for the Establishment and Operation of a Multinational Battle Group to be made available to the European Union, 23.05.2005.

Sverige har ansvar for å koordinere arbeidet. I 2008 styrken bidro de med totalt over 2000 personell, inkludert støttefunksjoner og ledelse. De øvrige landene bidro med fra 50 til 220 personell. Størrelsen på styrken var på ca. 2800 soldater. Norges bidrag var på 150 personer.¹³ Det norske bidraget bestod av transportkontroll- og sanitetskapasitet samt stabspersonell. Det omfattet også ansvar for strategisk evakuering av syke og sårede og sjøtransport.

Det norske bidraget er et permanent bidrag til en EUs innsatsstyrke. Norge har med andre ord rett til å delta i denne styrken. Norge skal forelegges en spesiell invitasjon hvis EU beslutter å bruke styrken. Med hensyn til mulighetene for å medvirke på beslutninger som berører de overordnede strategiske valgene om bruk av styrken er imidlertid situasjonen her den samme som innenfor krisehåndtering generelt. Sverige målbærer i prinsippet Norges synspunkter i de innledende diskusjonene.

Gjennom denne ordningen kan nordmenn på kort varsel bli utsendt for å gjøre innsats i operasjoner ledet av EU. Norsk innsetting av soldater i en EU-ledet operasjon krever likevel en nasjonal beslutning. Det er formelt sett norske politiske myndigheter som beslutter deltakelse i internasjonale militære operasjoner. Innsetting av den nordiske innsatsstyrken kan bare skje i samsvar med folkerettens prinsipper og FN-pakten.

Den nordiske innsatsstyrken har stått i beredskap to ganger, første halvår av 2008 og første halvår av 2011. Den har så langt ikke vært benyttet. Våren 2011, mens de norske soldatene var i beredskap, var det likevel trolig nært at gruppen ble mobilisert. (Se mer om dette i kap 20.5). Sommeren 2011 innledet også EU diskusjoner om mulige endringer i innsatsstyrkenes formål og organisering. Disse styrkenes fremtidige form og innhold var fremdeles uklar høsten 2011. Det var også uklart hvilken plass Norge ville bli tilbudt og ønske seg, hvis EU skulle velge omfattende reformer av disse styrkene.

23.4.6 Det europeiske forsvarsbyrået

Det europeiske forsvarsbyrået ble opprettet av EU i 2004 for å støtte medlemsstatene og Ministerrådet i arbeidet med å forbedre forsvarskapabiliteter innenfor krisehåndtering og understøtte den europeiske sikkerhets- og forsvarspolitik (CSDP).

¹³ Redegjørelse av forsvarsministeren om status for norsk deltakelse i den nordiske innsatsstyrken, Stortinget, 28.11.2007.

EDA har fire arbeidsområder: Kapabilitetsutvikling, forskning og teknologiutvikling, materiell-samarbeid, industrisamarbeid og markedsutvikling.

Da EDA ble opprettet ble de oppgavene som WEAG tidligere hadde hatt overtatt av EDA. Med dette endret Norges stilling innenfor materiell-samarbeid seg, fra å være fullt medlem av WEAG til å stå utenfor EDA. Ettersom Norge og Tyrkia begge var med i Western European Armaments Group (senere Organization) (WEAG/WEAO), og NATO, men ikke i EU, ble dette et tema.

For Norge ble deltakelse sett på som viktig for å kunne delta i programmer og prosjekter innenfor byråets virksomhetsområder, samtidig som den vil sikre en løpende dialog og gjensidig utveksling av relevant informasjon. Deltakelse ble også ansett som viktig for norsk industri og forskningsmiljøer og kunne bidra til deltakelse i viktige europeiske utviklings- og anskaffelsesprogrammer og -prosjekter. EDA utvikler og bygger videre på den koordinering som tidligere var håndtert innenfor Vestunionen.

Forhandlingene om norsk deltakelse var vanskelige, fordi EU ønsket å likebehandle Norge og Tyrkia. Avtalen med Norge ble fremforhandlet i 2005, men undertegnelsen ble utsatt. EU besluttet etter omfattende diplomatisk aktivitet fra Norge å undertegne med Norge alene. Norge er fortsatt det eneste tredjeland som har en slik avtale. Danmark er ikke med i dette samarbeidet. Norske myndigheter ønsket i utgangspunktet en tettere tilknytning til EDA enn det denne avtalen gir.

Avtalen gir ikke Norge anledning til å delta i byråets politiske eller strategiske diskusjoner, heller ikke i de tidlige fasene av prosjekter og programmer hvor målsettinger og rammer fastsettes. Norge har imidlertid anledning til å delta som fullverdig partner i EDAs prosjekter og programmer innenfor byråets virksomhetsområder. Norsk deltakelse i spesifikke programmer eller prosjekter skal godkjennes av alle EDAs medlemsland. Norge mottar ikke dokumenter på andre områder enn de som er knyttet til norsk deltakelse i spesifikke prosjekter og programmer.

Den daglige kontakten med byrået ivaretas av den norske EU-delegasjonen. Videre møtes Norge, EDAs administrasjon og medlemsland samt Kommisjonen, til halvårlige møter i en egen konsultativ komité. I tillegg inviteres Norge til byråets styremøter når prosjekter, programmer eller initiativer hvor Norge deltar er til behandling.

Norge har siden 1. oktober 2008 blant annet deltatt i EDAs *Code of Conduct on Defence Procure-*

ment, et regime for økt åpenhet og konkurranse om deltagerlandenes anskaffelser av forsvarsmateriell. 1. juli 2009 ble regimet utvidet med EDAs *Code of Conduct on Offsets*, som har til hensikt å harmonisere deltagerlandenes gjenkjøpspraksis. Deltakelse i regimet gir norsk industri muligheter til å delta i konkurransen om kontrakter på linje med øvrige deltakerlandene. Samarbeidet med EDA har også blitt tettere over tid.

23.4.7 Tilslutning til EUs økonomiske sanksjoner

Norge har i de senere år også sluttet seg til et antall av EUs sanksjonsvedtak mot tredjeland. Generelt sett er vedtak om økonomiske sanksjoner viktige og alvorlige utenrikspolitiske beslutninger og de har også historisk forekommet sjeldent i norsk utenrikspolitikk. I utgangspunktet har norske regjeringer lagt til grunn at sanksjoner må baseres på vedtak i Sikkerhetsrådet i FN. Folkeretten forplikter også Norge til å gjennomføre FN sanksjonene. For gjennomføring av FN sanksjoner er det utarbeidet en egen norsk lov og et omfattende forskriftsverk.

Sanksjoner som ikke har kommet som resultat av FN-vedtak, har derfor vært sjeldne. Frem til 2000 hadde Norge fire ganger innført sanksjoner uten at dette var vedtatt av Sikkerhetsrådet; mot Iran i 1979, mot Argentina i 1982, mot Sør-Afrika og Namibia i 1986/1987, og Jugoslavia i 1999. Hver av disse har vært hjemlet som egne lovendringer.

Regjeringens ønske om å slutte seg til EUs sanksjoner, der Sikkerhetsrådet i FN ikke har fattet vedtak, eller der EU ikke har funnet det hensiktsmessig å fremme forslag for FN, har ført til en ny lov i Norge som regulerer denne siden ved EU tilpasningen.

I oktober 2000 fremmet Regjeringen forslag om «Om lov om iverksettning av visse internasjonale tiltak i samband med vedtak av Den europeiske unionen innadfor Den felles utanriks- og tryggingspolitikken» (Ot.prp.nr 10 (2000–2001)). I den parlamentariske behandlingen ble lovens tittel endret. Referansene til EU ble strøket, og i stedet ble den hetende «lov om iverksettning av internasjonale, ikkje-militære tiltak i form av avbrot eller avgrensning av økonomisk eller anna samkvem med tredjestatar eller rørsler». I sin kort form kalles loven «tiltaksloven» og den supplerer den såkalte «Sanksjonslova» og den ble vedtatt i februar 2001 av et klart flertall. Senterpartiet og SV stemte i mot, jf. Innst. O. nr. 50 (2000–2001).

Selv om EU ble strøket i tittelen var det likevel aldri tvil om at dette skulle være en lov som kunne sikre at Norge kunne slutte seg til EUs sanksjoner på en effektiv og rask måte. EUs Amsterdamtraktat ga muligheter for at EU raskt kunne vedta økonomiske tiltak mot tredjeland med bindende virkning for medlemslandene. Norge manglet imidlertid lovhjemmel for å gjennomføre slike raske tiltak med utgangspunkt i felles holdninger med EU.

For å sikre effektivitet i beslutningsprosessen legger loven opp til at tilslutningen til EUs sanksjoner kan gjennomføres av Regjeringen gjennom forskrift. Loven er først og fremst rettet mot ikke-militære tiltak, og den tar primært sikte på å hjemle raske reaksjoner mot tredjeland i form av avbrytelse av økonomisk eller annet samkvem. Fordi formålet er å slutte seg til EUs vedtak vil også materialet som redegjør for forutsetningene for vedtaket i Norge være avgrenset til det omfanget som EU legger til grunn. Ut fra utenrikspolitiske- og rettslige tradisjoner og hensyn til lovteknikk, ble det fremhevet at det ville være naturlig å velge en tilnærming mest mulig lik EUs regelverk. I praksis betyr det at Norge langt på vei kopierer og oversetter EUs vedtak inn i det norske forskriftsverket. Vedleggene med lister over personer og materiell som omfattes er ofte heller ikke en gang oversatt til norsk.

Flertallet på Stortinget uttrykte en viss bekymring for den demokratiske kvaliteten på prosessen, blant annet fordi fullmakter ofte gjør det vanskelige å ha den samme grundige forberedelse og den offentlige debatt som normalt vil gå forut for vedtakelsen av en særskilt formell lov i Stortinget. Flertallet understreket derfor at Regjeringen ikke bør benytte fullmaktsloven annet enn i tilfeller hvor virkningen av sanksjonene vil bli vesentlig svekket om man tar seg tid til å forelegge sanksjonstiltakene for Stortinget som egen sak. I en egen brevveksling med komiteen ble også blant annet grunnlovsmessige spørsmål tatt opp.¹⁴

Siden loven ble innført har Norge brukt den til å slutte seg til EUs sanksjoner i seks saker:

1. Sanksjoner mot Burma (2003)
2. Sanksjoner mot Hviterussland (2006)
3. Sanksjoner mot Iran (2007)
4. Utvidede sanksjoner mot Iran (2011)
5. Sanksjoner mot Syria (2011)
6. Sanksjoner mot Libya (2011)

I samtlige av disse er sanksjonene for Norges del innført ved at det er gitt en egen forskrift med

¹⁴ Brev fra Utenriksdepartementet til utenrikskomiteen, 17.01.2001.

hjemmel i loven, som ordrett inneholder teksten fra EUs opprinnelige sanksjonsvedtak. Disse er typisk mer omfattende enn FN's. I forskriften om sanksjoner mot Libya vises det for eksempel både til listen over personer og enheter som er ført av FN, men denne suppleres med listen over personer og enheter som er ført av EU.

Ved ett tilfelle har Norge sluttet seg til en EU-sanksjon ved en egen særlov, i stedet for å bruke hjemmelen i den generelle loven. Det gjaldt Zimbabwe. EU vedtok 18. februar 2002 å gjennomføre målrettede tiltak mot Mugabe-regimet. En rekke andre europeiske land sluttet opp om EU-rådets felles holdning i sakens anledning. Norge vurderte å slutte seg til EUs tiltak da disse ble vedtatt i 2002, men valgte i stedet å prioritere opprettholdelse av norske valgobservatørens tilstedeværelse. Norge endret etter hvert sin posisjon. I mai 2003 fremmet Regjeringen forslag til en egen lov om særlige tiltak mot Republikken Zimbabwe.¹⁵ Også her er innholdet og listene i forskriften identisk med EUs vedtak.

Vedtaket og praktiseringen av sanksjonsloven av 2001 er eksempel på en form for frivillig (ensidig) løpende tilpasning til EU, som er lite synlig i allmennheten, og som de aller fleste utenfor en meget snever krets er klar over. Det dreier seg om viktige politiske saker, og flere av dem har også stor økonomisk betydning, og legger direkte føringer for norsk næringsliv og norske borgere. Gjennom denne praksisen har norske myndigheter i de senere år supplert den tidligere enerådende FN-linjen i sanksjonspolitikken med en EU-linje. Dette gjelder blant annet for det meget omfattende sanksjonsregimet mot Iran som i stor grad bygger på EUs sanksjonsregelverk. I tillegg til forbudene mot eksport av militærmateriell mv. og regler om båndleggelse og leveringsforbud til enkeltpersoner og selskaper som er direkte eller indirekte knyttet til regimet i Iran, inneholder regelverket sanksjoner mot sentrale deler av Irans næringsliv – uten at dette behøver å være knyttet til Irans kjernefysiske virksomhet. Det er således de økonomiske betingelsene for at Iran skal være i stand til å finansiere sin ulovlige kjernefysiske virksomhet mv. som søkes rammet, blant annet med regler som forbyr leveranser, investeringer i og finansiering av viktig materiell til Irans olje- og gassektor. På bakgrunn av sanksjonene har en rekke norske virksomheter trukket seg helt ut av Iran.

¹⁵ Ot.prp. nr. 91 (2002–2003) *Om lov om særlige tiltak mot Republikken Zimbabwe.*

23.5 Norske tilpasninger og Norges orientering i forhold til EU

Norge står fritt til selv å bestemme om man skal takke ja til invitasjoner om å bidra, delta, eller på annen måte slutte opp om EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk. Norsk handlefrihet er med andre ord, med mulig unntak av bidraget til EUs innsatsstyrker, i stor grad ivaretatt med disse avtalene. Norges grunnleggende utenriks- og sikkerhetspolitiske orientering som en del av den transatlantiske alliansen er da heller ikke endret etter inngåelsen av avtalene med EU.

Som redegjort for under 23.2 har de eksterne betingelsene for utformingen av norsk politikk imidlertid forandret seg som et resultat av utviklingen i EU. Dette påvirker politikken på flere måter, direkte og indirekte.

Perspektiver på den Felles Utenriks- og Sikkerhetspolitikken

Norske myndigheters respons på utviklingen i EU har vært ambivalent. De politiske dialogene som ble etablert på 1990-tallet kom i stand etter forespørsel fra Norge. Selv om EØS-avtalen allerede etablerte et omfattende økonomisk samarbeid, var det fra EUs ståsted aldri noen selvfølge at Norge skulle få slike ordninger. Samtidig ga norske myndigheter på 1990-tallet uttrykk for at de ikke var tilhengere av en utvikling i retning av en selvstendig sikkerhetspolitikk innenfor rammen av EU. Denne skepsisen kom også til uttrykk i Norges innspill på felles møter med EU innenfor rammen av Vestunionen. Utsiktene til en felles europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik ble i hovedsak vurdert fra perspektivet til «NATO-landet» Norge, som en trussel mot Norges interesse i opprettholdelsen av en sterk og enhetlig allianse. Norge ble i denne perioden av enkelte representanter for EUs medlemsstater beskrevet som en «bremsekloss» på EUs ambisjoner i sikkerhets- og forsvarspolitikken.¹⁶ Norske myndigheter tvilte også på EUs evne til faktisk å lykkes i sine ambisjoner om å spille en global rolle.

I 2000–2001 ble kursen lagt om. Fra nå av skulle Norge være en konstruktiv bidragsyter til FUSP. Alle etterfølgende regjeringer har lagt seg

¹⁶ Sjørnsen, H. (1999) Med ryggen mot Europa? Endring og kontinuitet i norsk sikkerhetspolitikk', i Claes, D. H. og Tranøy, B.S. (red.) *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*, Fagbokforlaget; Sjørnsen, H. (2000) Coping – or not Coping – with Change: Norway in European Security, *European Foreign Affairs Review*, vol. 5, nr. 4.



Figur 23.5 EU som utenrikspolitisk aktør

EU blir en stadig viktigere utenrikspolitisk aktør, og dette søker Norge å tilpasse seg. Som leder for giverlandsgruppen for palestinerne har Norge hatt tett kontakt med EU om utviklingen av de palestinske områdene. Her fra et møte i april 2011.
Foto: Den europeiske union

på samme linje. Det mest synlige uttrykket for denne strategien ser man i Norges forhold til sikkerhets- og forsvarspolitikken, gjennom Norges bidrag til EUs krisehåndterings operasjoner, samt avtalen med EUs innsatsstyrker. Norske myndigheter sluttet å argumentere mot utviklingen i EU og gikk over til å vurdere det som mer opportunt for Norges interesser å være en konstruktiv bidragsyter. Synet på EUs sikkerhetspolitikk og hvorvidt denne var ønskelig, hadde egentlig ikke endret seg nevneverdig.

Siden 2000 er dette blitt mer sammensatt. Ambivalensen er fremdeles en viktig del av politikken, men den er mindre sterkt til stede enn på 1990-tallet. Den kommer frem for eksempel i Stortingsmelding nr 15 (2008–2009) om hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk. Her gis det ikke noen samlet fremstilling eller analyse av utviklingen i EU og den dekker knapt EUs utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik. I delkapitlet om EU er vekten på EØS og økonomi, men utenrikspolitikken er utelatt. I den grad EUs utenrikspolitikk beskrives, legges det vekt på begrensningene i samarbeidet: «EU vil uansett fortsatt preges av motstridende

interesser og prioriteringer og derfor ha en begrenset internasjonal stemme i enkelte viktige spørsmål» (s 31). Fremstillingene er også delvis motstridende. Det antydes for eksempel at EU er systemutfordrer til FN og WTO, og EU og FN blir omtalt som «konkurrerende kanaler for samarbeid». Samtidig beskrives EU som en viktig internasjonal støttespiller for FN (s. 154–55). Resten av det utenriks- sikkerhets- og forsvarspolitiske forvaltningsapparatet fremstår som relativt uberørt av målsetningen om å være nær knyttet til FUSP og CSDP. Det blir fremdeles understreket at Norge ønsker et tett samarbeid mellom EU og NATO, men EUs sikkerhetspolitikk er ikke lenger vurdert bare med dette for øye. EUs potensial som støttespiller for FN fremheves også og er for eksempel brukt for å begrunne norske bidrag til krisehåndteringsoperasjonene.

I arbeidsprogrammet for 2010–11 het det at norsk utenrikspolitikk ligger i de fleste saker svært nær EUs, noe som gjør et samarbeid med EU hensiktsmessig på mange områder gitt EUs utenrikspolitiske tyngde. Tre områder ble da særlig prioritert fra norsk side i kontakten med EU:

Nordområdene/Russland, Sivil og militær konfliktforebygging og krisehåndtering i rammen av CSDP og Freds- og forsoningsarbeid for land/regioner der Norge er involvert.¹⁷

Det er betydelige forskjeller både i forvaltningen og på politisk nivå med hensyn til hvor viktige avtalene oppfattes å være for norsk utenriks- sikkerhets- og ikke minst forsvarspolitik. Målsetningen om nær tilknytning til FUSP ivaretas også fremdeles i hovedsak av de fagavdelingene og personene som har direkte ansvar for forholdet til EU.

Virkemidler i utenriks- og sikkerhetspolitikken

EU har få forpliktelser overfor Norge i utenriks- og sikkerhetspolitikken. De sikrer ikke den tilgangen til FUSP som norske myndigheter har gitt uttrykk for at de ønsker seg. De er heller ikke forpliktende nok til at alle deler av avtalene til enhver tid fylles med reelt politisk innhold. Slik sett kan avtaleverket beskrives som sårbart. Hvorvidt avtalene brukes og gis et reelt politisk innhold er blant annet avhengig av personlige nettverk og kontakter, og påvirkes av hva som til enhver tid står på EUs utenrikspolitiske agenda. I den grad norske myndigheter ønsker å leve opp til målsetningen om nært samarbeid med FUSP, må de derfor gjøre seg «relevante» for EU. Forskjellige virkemidler anvendes i denne sammenheng.

Norsk engasjementspolitikk er kanskje det viktigste virkemidlet Norge har for å få EU i tale. I en utenrikspolitisk redegjørelse fra 1996 understreket for eksempel daværende utenriksminister Bjørn Tore Godal at:

«Dagens situasjon er krevende. (...) Jeg er i denne sammenheng glad for at Norges brede internasjonale engasjement for fred, humanitær innsats og utvikling bidrar til å styrke oss i arbeidet med å få norske synspunkter gjort kjent og tatt hensyn til i sentrale samarbeidsland.»¹⁸

Norges rolle spesielt i Midtøsten, men også på Sri Lanka og i deler av Afrika, samt Norges kontakter i Burma er også ved ulike anledninger trukket frem. Som det understrekes i UD's arbeidsprogram for den Felles Utenriks- og Sikkerhetspolitikken fra 2011/2012: «Flere av EUs medlemsland har vist stor interesse for norsk fred og forso-

ningspolitikk og generelt er freds- og forsoningsarbeid en god innfallsvinkel for samarbeid med EU».¹⁹

En slik instrumentalisering av engasjementspolitikken er ikke et særtrekk ved Norges tilknytning til EU. I St.meld. nr. 15 for eksempel, beskrives «den moralsk og idealpolitisk funderte» politikken som et *nødvendig virkemiddel* for å fremme norske samfunnsinteresser i globaliseringens tidsalder.²⁰ Tendensen ser imidlertid ut til å være forsterket i forholdet til FUSP. Nåværende utenriksminister Støre signaliserte en lignende politikk under en av sine EU/EØS redegjørelser for Stortinget i 2008: «EU har interesser hos oss som vi må utnytte. Stikkord er blant annet energi, fisk, miljø, klima og teknologi, og våre erfaringer i internasjonalt diplomati.»²¹

I den grad norske myndigheters dialog med EUs representanter for utenriks- og sikkerhetspolitikk går utover ren utveksling av informasjon og til reelt politisk samarbeid handler det i liten grad om «harde» sikkerhetspolitiske interesser. Da utenriksminister Støre deltok på EUs uformelle utenriksministermøte i Polen i september 2011, det første møtet med norsk deltakelse siden 1994, var det i kraft av Norges rolle som leder for givnerlandsgruppen for palestinerne.

Et annet virkemiddel norske myndigheter anvender for å få EU i tale er bidragene til EUs krisehåndteringsoperasjoner og de økonomiske bidragene til EUs forsvarsbyrå (EDA). På begynnelsen av 1990-tallet ble beslutningene om å delta i VEUs operasjoner på ofte forklart ut fra et ønske om å melde norsk interesse for VEUs rolle i europeisk sikkerhetspolitikk. Hensikten var å signalisere Norges interesse for og støtte til EU, å bekjentgjøre at Norge er en vesentlig europeisk partner til tross for at man står utenfor EU, og derigjennom å sikre, så langt dette er mulig, at norske synspunkter blir hørt i disse fora. En annen målsetning var å ha tilgang på informasjon om utviklingen innenfor EU, FUSP og VEU. Denne strategien er blitt opprettholdt og sannsynligvis forsterket, uavhengig av hvilke partier som har sittet i regjering. Utenriksminister Jan Petersen uttalte i 2004 at «Erfaring viser at vi kan maksimere vår innflytelse (i EU) ved å bidra med sivile og militære ressurser som er etterspurte og hvor

¹⁷ Utenriksdepartementet (2011) *Arbeidsprogram for EU/EØS-saker 2011–2012*.

¹⁸ Utenriksministerens redegjørelse for Stortinget, 30.01.1996.

¹⁹ Utenriksdepartementet (2011) *Arbeidsprogram for EU/EØS-saker 2011–2012*, s. 57.

²⁰ St.meld. nr. 15 (2008–2009) *Interesser, ansvar og muligheter*, s.20.

²¹ Utenriksministerens halvårlig redegjørelse for Stortinget om EU/EØS saker, 22.04. 2008.

vi har spesiell kompetanse.»²² Dette gjør seg også gjeldene innenfor rammen av Norges avtale med det europeiske forsvarsbyrået (EDA). Her Norge over tid etablert en tydeligere plass for seg selv gjennom større økonomiske bidrag.

Et tredje virkemiddel har vært å fremheve betydningen av sikkerhetspolitiske sidearenaer. De norske tiltakene for å trekke sikkerhetspolitikk inn i Nordisk Råd etter slutten på den kalde krigen er blitt beskrevet som anti-marginaliseringspolitikk og som forsøk på å bruke den nordiske dimensjon for å sikre Norges relevans i forhold til de andre nordiske land. Den nordiske dimensjonen er også søkt styrket som en kanal inn mot EU. Norske myndigheter har for eksempel lagt vekt på at det for Norge vil det være av stor betydning å opprettholde dialogen både med Danmark, Finland og Sverige om utviklingen i EU, mens det for Sverige og Finland er av vesentlig betydning å motta informasjon om samarbeidet i NATO.

Så lenge Sverige, Danmark og Finland fortsetter som EU medlemmer er det imidlertid lite sannsynlig at Nordisk Råd vil kunne utvikle seg til noe mer enn en sidearena for europeisk sikkerhetspolitikk. Spesielt Sverige og Finland har vært aktive i utviklingen av ESDP. Allerede under Amsterdam forhandlingene spilte de en viktig rolle med sitt forslag om at de såkalte Petersbergoppgavene skulle inkluderes i EU traktaten. For Sverige og Finland, kanskje i noe mindre grad for Danmark utgjør nå deltakelsen i FUSP en sentral del av deres utenriks- og sikkerhetspolitikk. Det betyr at det ikke er mulig å diskutere utenriks- og sikkerhetspolitikk i Norden uten å ta hensyn til det samarbeidet som de andre landene er bundet opp i gjennom sitt EU-medlemskap. Ordningene rundt Norges deltakelse i den nordiske innsatsstyrken illustrerer endringene i nordiske relasjoner. Det vil være Sverige, som leder av den nordiske brigaden, som har som oppgave både å holde Norge informert om de diskusjonene som foregår internt i EU i den perioden den nordiske brigaden står i beredskap. Videre vil Sverige tale på vegne av Norge, og formidle norske synspunkter i det Europeiske Råd. Også forholdet til OSSE blir sett i forhold til samarbeidet med EU. I UDs arbeidsprogram fra 2004 het det for eksempel at Norge bør, som et aktivt medlem av OSSE, utnytte de muligheter dette gir til å komme i direkte inngrep med FUSP.²³

23.6 Politisk debatt og ansvar

Den politiske og parlamentariske behandlingen av Norges avtaler og løpende forhold til EU på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området er mindre åpen, mindre synlig og mindre omfattende enn andre sider ved tilknytningen til EU. Det skyldes blant annet at disse sakene har fulgt praksis og prosedyrer fra sikkerhetspolitikken ellers, og ikke de prosedyrene som gjelder for behandling av EU-saker. Men det skyldes nok også at dette har vært ansett som en politisk sensitiv og problematisk side ved forholdet til EU, som verken skiftende regjeringer eller opposisjonspartier synes å ha hatt insentiver til å ta opp.

I andre EU-saker (EØS, Schengen m.m.) kobles Stortinget som vist i kapittel 11 inn på særlig to måter. For det første må alle nye avtaler og rettsakter som krever lovendring eller av annen grunn anses «særlig viktige» forelegges for Stortinget til samtykke etter Grunnloven § 26 annet ledd, med egen komitébehandling, innstilling og debatt. Terskelen for dette er i praksis ikke veldig høy, og i perioden 1992–2011 har Stortinget som vist behandlet 287 slike saker som gjelder forholdet til EU. For det andre konsulteres Stortinget løpende om saker som gjelder forholdet til EU i Stortingets Europautvalg etter forretningsordenen § 13a.²⁴

Disse prosedyrene er *ikke* brukt i saker som gjelder Norges tilknytning til EUs utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikk. Så langt Utvalget har kunnet se, er ingen av de avtalene Norge har inngått med EU på dette området forelagt Stortinget til samtykke etter Grunnloven § 26 annet ledd – verken avtalen om deltakelse i EUs krisehåndteringsoperasjoner, de enkelte avtalene i medhold av denne om konkrete operasjoner, avtalen om deltakelse i EUs innsatsstyrker, eller avtalen om tilknytning til Det europeiske forsvarsbyrået (EDA). Sett utenifra er det vanskelig å forstå at ikke en eller flere av disse avtalene politisk og konstitusjonelt måtte vært ansett som «særlig viktig», men Utvalget kan ikke se at dette er problematisert i noen åpne kilder verken av regjeringen eller opposisjonen.²⁵

Videre benyttes Stortingets Europautvalg ikke til regelmessige konsultasjoner om denne siden av Norges forhold til EU. Med forbehold om at det

²² Petersen, J. (2004) *Foredrag i Oslo Militære Samfund*, 04.10.2004.

²³ Utenriksdepartementet (2006) *Arbeidsprogram for samarbeidet med EU om utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP)*.

²⁴ Se nærmere kapittel 11 Videre er det som vist i de senere år også etablert en prosedyre for at utenriksministeren gir halvårlige redegjørelser for EU- og EØS-saker, med etterfølgende debatt.

kan være deler av referatene som er unntatt inn- syn, er inntrykket at man under konsultasjonene i Europautvalget bare ytterst sjelden har vært inne på samarbeidet med EU om utenriks-, forsvars- og sikkerhetssaker. I stedet får man anta at EU-sakene på dette området inngår i de konsultasjonene som foregår i Stortingets utvidede utenriks- og forsvarskomite etter forretningsorden § 13, der alle «viktige spørsmål vedrørende utenrikspolittikk, handelspolitikk, sikkerhetspolitikk og beredskap» skal behandles.²⁶ I motsetning til Europautvalget er konsultasjonene i «Den Utvidede» strengt hemmelige, og det vises aldri til hva som drøftes der. Utvalget har følgelig ikke hatt noen anledning til å undersøke i hvilket omfang forholdet til EU er behandlet her, eller om det er gitt den oppmerksomhet som det etter sin betydning bør ha.

I den grad Stortinget ellers har behandlet spørsmål om norsk tilknytning til EUs sikkerhets- og forsvarspolitikk har det vært enten i forbindelse med ordinære forsvarssaker (der dette så langt bare i svært beskjeden grad har vært fremme), eller i forbindelse med skriftlige og muntlige spørsmål fra representantene, som det gjennom årene har vært noen få av.

Dertil kommer at forsvarsministeren ved to anledninger i 2004–5 ga særskilte muntlige redegjørelser i plenum om de to avtalene Norge inngikk med EU på denne tiden – rammeavtalen om deltakelse i EUs krisehåndteringsoperasjoner og avtalen om deltakelse i EUs stående innsatsstyrker (Nordic Battle Group) – den ene i november 2004 og den andre i juni 2005.²⁷ Begge redegjørelsene ble etterfulgt av grundig og omfattende debatt, og viser at Stortinget den gang ble informert. Samtidig må det understrekes at slike muntlige redegjørelser både konstitusjonelt og politisk er noe ganske annet enn fremleggelse av avtaler til formelt samtykke etter Grunnloven § 26 annet

ledd. En viktig forskjell er at det ikke fremmes noen skriftlig proposisjon, og at saken dermed heller ikke underlegges komitébehandling. Det avgis ikke noen komiteinnstilling, og Stortinget inviteres ikke til å votere over saken. Dette innebærer med andre ord ikke noen form for konstitusjonell godkjenning av sakene.

Den første og viktigste av de to sakene var forsvarsminister Krohn Devolds redegjørelse den 30. november 2004 «om eventuell norsk deltakelse i EUs innsatsstyrker, og rammeavtale om Norges deltakelse i EUs sivile og militære krisehåndteringsoperasjoner». I utgangspunktet hadde ikke regjeringen lagt opp til å fremlegge denne saken for Stortinget i åpenhet, men etter krav fra opposisjonen ble det gjort. Under redegjørelsen ble rammeavtalen om norsk deltakelse i EUs krisehåndteringsoperasjoner fremstilt som «i hovedsak en administrativ avtale»,²⁸ og det var lite debatt om denne. Det meste av redegjørelse og debatten handlet om den andre avtalen – om norsk deltakelse i EUs militære innsatsstyrker.

Et sentralt spørsmål under debattene var om Norge gjennom avtalen med EU om deltakelse i de militære innsatsstyrkene formelt og reelt ville overføre suverenitet på en måte som kunne være i konflikt med generelle skranker mot suverenitetsavståelse samt det spesielle forbudet i Grunnloven § 25 mot at landets krigsmakt skal «overlades i fremmede Magters Tjeneste». Regjeringen inntok her det samme formelle standpunkt som i EU-sakene ellers. Etter avtalen har Norge ingen formell plikt til å sende soldater, men må selv vedta å gjøre det dersom det skulle bli aktuelt. Formelt sett er dette derfor ikke noen overføring av grunnlovsgitt myndighet. Samtidig er den reelle forpliktelsen her som ofte ellers større enn den formelle. Det norske bidraget til Nordic Battle Group består av en avdeling som er oppsatt og integrert med særlige oppgaver, som en del av en felles operativ styrke. EU har til enhver tid bare to slike operative styrker i beredskap, og dersom anmodningen skulle komme fra EU om å rykke ut, vil det være politisk svært vanskelig for norske myndigheter å avslå dette, med fare for at hele operasjonen ikke kan gjennomføres. Dette ble

²⁵ En annen sak er at Stortinget etter Grunnloven § 75 f i ettertid får seg forelagt korte oversikter over alle traktater og internasjonale avtaler som regjeringen har inngått på vegne av Norge, men dette er en gammel kontrollform som ikke er gitt oppmerksomhet eller har hatt særlig praktisk betydning på nærmere hundre år. De to avtalene med EU om innsatsstyrker og kriseoperasjoner er inntatt sammen med 235 andre traktater og avtaler fra 2005 i Innst. S. Nr. 15 (2007–2008) uten at komiteen hadde merknader til noen av dem.

²⁶ Tidligere het dette «Den utvidede utenrikskomiteen» (DUUK), men etter sammenslåing nå «Den utvidede utenriks- og forsvarskomiteen». Se generelt om prosedyrene for parlamentariske konsultasjoner i utenriks- og sikkerhetspolitikken, Sejersted, F. (2002) *Kontroll og konsultasjon*, Cappelen Akademiske Forlag, s. 576–591. Virksomheten i denne komiteen har tradisjonelt vært omfattet av en særlig grad av diskresjon.

²⁷ Se St.tid. 2004–2005 s. 603–605 (redegjørelsen) og s. 756–772 (debatten noen dager senere), og St.tid. 2004–2005 s. 2551–2555 (redegjørelsen) og s. 2589–2611 (debatten dagen etter). Den siste redegjørelsen gjaldt både avtalen med EU om innsatsstyrker og norsk innsats i Afghanistan. Debattene er analysert i Sjørnsen, H. (2008) *Fra bremsekloss til medløper: Norge i EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk*, *Nytt Norsk Tidsskrift*, vol. 25, nr. 4.

²⁸ Se St.tid. 2004–2005 s. 605.

også påpekt av representanten Jagland under debatten:

«Det som det nå er snakk om, er at vi skal være med i militære enheter som skal kunne settes inn på kort varsel etter vedtak i EUs råd. De skal stå til disposisjon. Det er klart at det ikke er enkelt å være med i en slik enhet hvis vi samtidig skal kunne si nei til å være med i de operasjonene som bestemmes.»²⁹

Et annet interessant trekk ved de to debattene i 2004–5 er videre at de fleste av politikerne som uttalte seg om saken tonet ned EU-vinklingen, og i stedet fremhevet at styrkene først og fremst måtte ses som et bidrag til internasjonal sikkerhet og ses i sammenheng med FNs arbeid for global fred og stabilitet. I et flertall av innleggene ble det argumentert for at det var en moralsk plikt for Norge å bidra til den type internasjonale oppdrag som EUs innsatsstyrker er innrettet på. Videre understreket flere viktigheten av at FNs generalsekretær Kofi Annan hadde støttet opprettelsen av innsatsstyrkene. Beslutningen ble på denne måten fremstilt som resultat av en moralsk vurdering av legitimiteten i å underlegge seg en høyere autoritet (FN). Videre ble norsk deltakelse i EU-styrkene fremstilt som et viktig bidrag til nordisk samarbeid. Enkelte ganger i debattene er det vanskelig å se at innsatsstyrken i det hele tatt er etablert av EU – den beskrives ofte bare som en «nordisk innsatsstyrke». Henvisningene til FN og nordisk samarbeid ser ut til å ha bidratt til å ufarliggjøre det norske militære bidraget i norsk innenrikspolitisk debatt, men realiteten er like fullt at det dreier seg om deltakelse i rene EU-operasjoner.

Så langt har «Nordic Battle Group» som nevnt stått i beredskap to ganger, i 2008 og våren 2011, uten at den har vært kalt ut. Våren 2011 var det på et tidspunkt debatt i EU om man skulle sette inn en eller begge de to krigsgruppene som da sto i beredskap på bakken i Libya, for blant annet å beskytte hjelpesendinger til Misrata. I EU begynte man forberedelser til dette, og det kom opp i den offentlige debatt i flere av de landene som da ville være berørt.³⁰ Så langt Utvalget har kunnet se, ble dette ikke tatt opp i Stortinget eller i norsk offentlig debatt ellers.

Etter sommeren 2005 har det i det hele tatt vært lite oppmerksomhet på Stortinget om den norske tilknytningen til EUs sikkerhets- og forsvarspolitik. Da Norge i 2006 inngikk en avtale med EU om tilknytning til Det europeiske forsvarsbyrået (EDA) ble det i andre sammenhenger fremstilt av myndighetene som en viktig avtale for Norge og også for norsk forsvarsindustri. Det satt også langt inne å få en slik avtale med EU, og norske myndigheter måtte bruke mye tid og ressurser på å få det til. Avtalen ble imidlertid ikke forelagt Stortinget til samtykke, og det kan ikke ses at den på annen måte har vært gjenstand for åpen parlamentarisk behandling.

Under den generelle rammeavtalen med EU om norsk deltakelse i militære og sivile kriseoperasjoner har det i de senere år som vist vært inngått flere avtaler om deltakelse i konkrete operasjoner. Den største og viktigste av disse var avtalen om å sende en norsk fregatt for å delta i EU-operasjonen Atalanta mot piratvirksomhet i Adenbukta i 2009–10, som involverte omfattende norske militære ressurser. Heller ikke denne avtalen ble fremlagt for Stortinget til samtykke, eller på annen måte åpent drøftet, annet enn i forbindelse med to skriftlige og ett muntlig spørsmål fra representanter til forsvarsministeren. Det må antas at denne og andre saker har vært konsultert i «Den Utvidede», men noen åpen parlamentarisk debatt har det ikke vært.

23.7 Andre berøringspunkter mellom EU og norsk utenrikspolitikk

Den såkalte felles forsvars-, utenriks- og sikkerhetspolitikken utgjør bare en del av EUs samlede eksterne relasjoner og EUs rolle på den globale arena. Den viktigste siden ved EUs utenrikspolitikk er kanskje den rolle EU har spilt i regional stabilisering, i forbindelse med ulike utvidelsesprosesser og de stabiliseringstiltak og partnerskap som EU har inngått med ulike land i Øst-Europa, på Balkan, Tyrkia, i Kaukasus, og i Nord-Afrika. Norge deltar ikke i naboskapspolitikken og har heller ikke spilt noen rolle i forhandlinger om utvidelser av EU, selv om disse har medført påfølgende utvidelser av EØS.

EU har også felles handelspolitikk med tredjeland, som Norge ikke er en del av. Men EUs handelspolitikk har indirekte virkninger på EFTAs arbeid med frihandelsavtaler. EU opptreter også i økende grad koordinert innenfor rammene av internasjonale organisasjoner som FN og WTO og i internasjonale forhandlinger om miljø, klima

²⁹ Se St.tid. 2004–2005 s. 756.

³⁰ Se for eksempel Traynor, I. Libya conflict: EU awaits UN approval for deployment of ground troops, *The Guardian*, 18.05.2011.

eller helse. Norge samarbeider med EU i en rekke internasjonale forhandlinger, men dette samarbeidet følger ikke av Norges avtaler med EU og er ikke vurdert i denne utredningen.

Over tid er EUs bistands- og humanitære politikk styrket. Norge har ikke noe formalisert samarbeid med EU på dette feltet, men Norge og norske organisasjoner samarbeider med EU og flere av EUs medlemsland. EU har i de senere år også utviklet en rekke strategiske dialoger med utvalgte land og har et tett samarbeid med andre regionale organisasjoner i Asia, (ASEAN), Afrika (AU) og i Sør- og Mellom-Amerika (Mercosur). Norge deltar ikke i denne delen av EUs utenrikspolitikk, men norske myndigheter har i 2011 henvendt seg til EU for å få avtaler som muliggjør at Norge kan ta del i de strategiske dialogene med de asiatiske land. Norge har så langt ikke blitt invitert med.

Norge møter også stadig oftere EU i ulike sammenhenger på den internasjonale arena, i ulike internasjonale organisasjoner og i tredjeland. I alle de land der Norge har ambassader og delegasjoner kan norsk personell observere at EU og EUs medlemslands diplomatiske korps daglig søkes koordinert og samordnet. Det er ikke noen overordnet avtale om samarbeid mellom de norske utestasjonene og EU, men flere steder er det en viss koordinering.

EU er også i en prosess om å tiltre Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Alle-rede sommeren 2010 ble det innledet formelle forhandlinger mellom EU, representert ved kommisjonen, og 14 utvalgte EMK-parter. Forhandlingene ble gjennomført innenfor rammen av Europarådets organer. Norge ledet forhandlingsutvalget. Partene kom til enighet om et utkast til tiltredelsestraktat den 24. juni 2011.³¹ Utkastet ble så sendt til vurdering i Europarådets og EUs organer. Det er ventet noen justeringer av detaljer i utkastet, og Kommisjonen vil trolig også spørre EU-domstolen om å vurdere utkastet, noe som vil kunne føre til ytterligere forsinkelser.

Tiltredelsen vil innebære at EU underlegges seg ekstern juridisk kontroll ved Den europeiske menneskerettsdomstol i Strasbourg. Dette vil kunne legge menneskerettslige føringer på EU-lovgivningen fremover. For Kommisjonen vil tiltredelsen kunne få stor betydning ved håndteringen av saker som reiser menneskerettsspørsmål, deriblant konkurransesaker. Det er også mulig at

tiltredelsen vil få indirekte virkninger for EØS-avtalen. Hvis EU-domstolen tolker reglene i det indre markedet innskrenkende i lys av menneskerettighetene nedfelt i EMK må det antas at EFTA-domstolen vil følge EU-domstolens initiativ.

EUs samarbeid innenfor satellittsamarbeid, romfart, så vel som terror og internasjonal kriminalitet har også en viktig strategisk og utenrikspolitisk side. I økende grad knyttes også energipolitikk og spørsmål om forsyningssikkerhet opp til EUs utenrikspolitikk. Norge deltar i deler av dette gjennom EØS, gjennom forskningssamarbeidet og gjennom Schengen og samarbeidet på justisområdet. Vi vil nedenfor kort behandle noen utvalgte elementer av EUs utenrikspolitikk i bred forstand som berører Norge direkte og indirekte, nemlig nordområdepolitikken, frihandelsavtalene med EFTA, satellittsamarbeidet og nordisk samarbeid.

23.7.1 Nordområdepolitikken

I de senere årene har nordområdepolitikken og europapolitikken vært to sentrale satsingsområder i norsk utenrikspolitikk.³² Satsingsområdene var i utgangspunktet nært koblet, men det er også spenninger mellom dem.

I St.meld. nr. 30 (2004–2005) Muligheter og utfordringer i nord, som Bondevik II-regjeringen la frem i april 2005, ble det lagt stor vekt på å få EU sterkere engasjert i nordområdene og skape økt forståelse i EU og viktige EU-land for norske synspunkter og prioriteringer. Dette ble fulgt opp og forsterket i Soria Moria-erklæringen som Arbeiderpartiet, SV og Senterpartiet la frem i oktober 2005. I den nylig fremlagte nordområdemeldingen³³ er imidlertid forholdet til EU et mer underordnet tema. Mens EU i mellomtiden har begynt å vie nordområdene større oppmerksomhet, ser det ut til at koblingen mellom nordområdepolitikken og europapolitikken er blitt svakere over tid fra norsk side.

Norsk nordområdepolitikk handler om forvaltning og suverenitetshevdelse i de omfattende land-, hav- og sokkelområdene i nord. Under den kalde krigen var dette et militært oppmarsjomsråde. Siden har det blitt viktig å skape en ny samarbeidsarkitektur, som kan bidra til å utvikle naboskapet og sikre fred og stabilitet i et område med

³¹ Europarådet (2011) *Draft legal instruments on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, Dokument CDDH-UE(2011)16.

³² Utvalget har innhentet en ekstern utredning som ser nærmere på forholdet mellom nordområdepolitikken og europapolitikken, se Offerdal, K. (2011) Norge, nordområdene og EU. Europautredningen, rapport nr. 20.

³³ Meld. St. 7 (2011–2012) *Nordområdene*.



Figur 23.6 Nordområdene

Pressekonferanse under ministermøtet «The Northern Dimension» i Oslo i november 2010, med utenriksministerne Carl Bildt (Sverige), Sergej Lavrov (Russland), Jonas Gahr Støre, (Norge), Alexander Stubb (Finland, på vegne av EU) og Óssur Skarphéðinsson, Island.

Foto: Terje Bendiksbj / Scanpix

rike naturressurser, uavklarte grenseforhold og store miljøutfordringer.

Etter at Sverige og Finland kom med i EU og Polen og de baltiske landene søkte om medlemskap, ble det klart at EU selv fikk en lang grense mot Russland. EU støttet fra 1989 de østeuropeiske landene gjennom PHARE-programmet, og fra 1991 begynte EU gjennom TACIS-programmet og Det europeiske nabolik- og partnerskapsinstrumentet (ENPI) å gi støtte til utviklingsprosjekter i Russland og til grensekryssende programmer der russiske regioner tok del.³⁴ Et annet viktig initiativ var etableringen av Østersjørådet i 1992. Med dette ble det skapt et politisk forum for mellomstatlig samarbeid om miljø, økonomisk utvikling, kultur og samfunnsikkerhet i området rundt Østersjøen.³⁵

Da Østersjø samarbeidet ble innledet tok norske myndigheter initiativet til Barentssamarbei-

det, som ble formelt etablert med Kirkeneserklæringen i 1993. Siktemålet var å skape en parallell til Østersjørådet, men med et klarere tyngdepunkt i grenseområdene mot Nordvest-Russland. Samarbeidet fikk både en mellomstatlig del og en regional og mellomfolkelig del. Mens Det euro-arktiske Barentsrådet er et regjeringssamarbeid mellom de fem nordiske landene, Russland og EU³⁶, er Barents Regionråd et regionalt samarbeidsforum mellom 13 regioner i Norge, Sverige, Finland og Russland og representanter for tre urfolksgrupper.

Finland ønsket også å trekke EUs oppmerksomhet mot sine nordområder og mot utfordringene og mulighetene knyttet til å ha Russland som nabo. Den nordlige dimensjon ble lansert på EU-toppmøtet i Luxembourg i 1997 og deretter

³⁴ Forholdet mellom EU og Russland er regulert gjennom partnerskaps- og samarbeidsavtalen (PCA) av 1994, som nå er organisert i fire såkalte samarbeidsrom (økonomi; miljø og naturressurser; sikkerhet og justis; forskning, utdanning og kultur).

³⁵ Deltakerne i Østersjø samarbeidet er i dag Danmark, Estland, Finland, Island, Latvia, Litauen, Norge, Polen, Russland, Sverige, Tyskland og Europakommisjonen. Syv land har observatørstatus (Frankrike, Italia, Nederland, Slovakia, Ukraina, Storbritannia og USA).

³⁶ Ni land deltar som observatører: Canada, Frankrike, Tyskland, Polen, Japan, Nederland, Italia, Storbritannia og USA.

utviklet som EUs overgripende politisk rammeverk for alle samarbeidsorganene i regionen, inklusive Nordisk Ministerråd og Arktisk Råd, som ble opprettet i 1996. Politikken for Den nordlige dimensjon ble revidert i 2006. EU, Russland, Norge og Island ble da definert som likeverdige deltakere, og samarbeidet er siden blitt videreutviklet gjennom ulike partnerskap.³⁷

Siktemålet med de nye samarbeidsorganene var å fremme godt naboskap, stabilitet og økonomisk og sosial utvikling i grenseområdene mot Russland. Samtidig var de med på å trekke EU nordover. Dette var et sterkt ønske fra både Norge og landene rundt Østersjøen. Etter at USA og NATO var blitt mer engasjert i konfliktsoner i andre deler av verden, var det EU som måtte fylle tomrommet og skape en motvekt til Russland, som fortsatt utgjorde en stormakt.

Den rødgrønne regjeringen utpekte i 2005 nordområdene til regjeringens viktigste strategiske satsingsområde. Det var nå også en økende interesse for energiresursene i Barentshavet. US Geological Survey hadde i 2000 anslått at 24 prosent av verdens uoppdagede petroleumsressurser fantes i Arktis, og med klimaendringer og smeltende havis ville områdene bli mer tilgjengelig for ressurshesting og skipstrafikk. Snøhvit-feltet var under utbygging, gassrørledningen Nord Stream under Østersjøen var nettopp vedtatt, og det ble forventet en snarlig oppstart av Sjtokman-prosjektet. Både amerikanske og europeiske myndigheter viste en stigende interesse for russisk olje og gass og hadde startet energidialoger med Russland, som nå var kommet på fote igjen og markerte økende ambisjoner.

Det norske myndigheter fryktet, var at USA og EU av hensyn til sin egen energiforsyning ville binde seg tettere til Russland, slik at Norge ble stående alene uten allierte i nord. Mottrekket var derfor norske nordområdedialoger med USA, Tyskland, Frankrike, Storbritannia, EU og Canada.

«Regjeringen vil søke internasjonal aksept til norske synspunkter vedrørende Svalbard, fiskerisone, olje- og gassutvinning og god miljøforvaltning», het det i Soria Moria-erklæringen. Gjennom kunnskap, aktivitet og nærvær skulle Norge samtidig fremstå som den foretrukne forvalteren i nord. Utenriksdepartementet opprettet en egen seksjon for nordområdene, og i regjeringens

nordområdestrategi, som ble lagt frem i 2006 og fulgt opp i 2009, var målet å skape bærekraftig vekst og utvikling i nordområdene gjennom økt internasjonalt samarbeid om ressursutnyttelse, miljøforvaltning og forskning.

Norge var det første landet som definerte en egen nordområdepolitikk. I løpet av de neste årene gjorde de andre arktiske statene det samme. Kort tid etter begynte også EU å utforme en egen arktisk politikk. Russlands stans i gassleveransene til Ukraina i januar 2006 satte EUs energiforsyningssikkerhet på dagsorden, og etter den russiske flaggplantingen på havbunnen under Nordpolen i august 2007 dannet det seg et bilde av at et kappløp om Arktis var på gang. Dette ble forsterket ved at flere land var i ferd med å fremme sine krav om kontinentalsokkelens yttergrense overfor FNs kontinentalsokkelkommisjon. Arktis og global oppvarming ble berørt i EUs integrerte maritime strategi som ble lagt frem i oktober 2007. Året etter avga EUs høyrepresentant og Kommisjonen en rapport til Rådet om klimaendringene og internasjonal sikkerhet. Her ble det pekt på at de arktiske områdene var av stigende geopolitisk og strategisk betydning.

Høsten 2008 vedtok også så Europaparlamentet en resolusjon om Arktis. I denne resolusjonen omtalte Parlamentet Arktis nærmest som et lovløst område og tok til orde for vern gjennom en ny arktisk traktat etter mønster av Antarktistraktaten. Det ble sagt at FNs havrettstraktat ikke tok høyde for klimaendringene og utsiktene til økt skipstrafikk og kommersiell aktivitet i området. Resolusjonen utløste hektisk diplomatisk aktivitet fra både Norge og flere EU-land, og i Kommisjonens meddelelse om Den europeiske union og den arktiske region, som ble fremlagt i november 2008, var tonen en annen. Kommisjonen understreket at den internasjonale havretten og andre folkerettslige avtaler måtte legges til grunn, men at EU ønsket en mer aktiv deltakelse i samarbeidet i området. Meddelelsen trakk opp tre overordnede mål for EUs politikk: å beskytte og bevare Arktis i forståelse med områdets innbyggere, å fremme en bærekraftig utnyttelse av ressursene, og å arbeide for en forsterket multilateral forvaltning av Arktis.

Rådet sluttet seg i desember 2008 til Kommisjonens meddelelse. I sine konklusjoner fra desember 2009 gikk Rådet videre og foreslo flere praktiske skritt. Parlamentet har også fulgt opp sitt arbeid gjennom debatter og høringer, og i januar 2011 vedtok Parlamentet en ny resolusjon om en bæredyktig EU-politikk for nordområdene. Denne resolusjonen distanserte seg fra forestillin-

³⁷ USA, Canada og Hviterussland er observatører i Den nordlige dimensjon. I tillegg deltar internasjonale finansinstitusjoner og andre institusjoner og organisasjoner i medlemsstatene.

gen om et kappløp om Arktis, men fremhevet at utviklingen i Arktis i høy grad berørte EU. Det ble vist til at EU og EUs medlemsstater allerede var sentrale bidragsytere til arktisk relatert forskning, teknologiutvikling og regionalt samarbeid, og Kommisjonen ble oppfordret til å bygge opp en intern struktur som kunne sikre en bred og koordinert innsats fra EUs side.

EUs arktiske politikk er i dag i hovedtrekk i samsvar med norsk nordområdepolitikk. Både EU og Norge er opptatt av klima og miljø, bærekraftig ressursforvaltning og økonomisk utvikling i regionen. Nordområdene omtales også i rådskonklusjonene fra desember 2010. Her heter det at:

«High North/Arctic remains a priority subject of Norwegian policy. The EU welcomes the Treaty signed by Norway and Russia in September 2010 on the delimitation of maritime borders and cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean. The EU recognises the increasing importance of international cooperation in this field and has strengthened its cooperation with Norway on Arctic policy, inter alia in the Framework of the Northern Dimension. It welcomes the support of Norway for a permanent observer status of the European Commission in the Arctic Council?»

Men EU er ingen enhetlig aktør. I konkrete saker er det sprik mellom ulike land, mellom sentrale EU-organer, mellom sektorer og mellom politiske grupperinger. I takt med at EU har engasjert seg sterkere på dette feltet, synes den norske interessen for å involvere EU å ha blitt mindre. En viktig grunn er nok at prosessen også har bragt opp noen konfliktsaker. Europaparlamentets første resolusjon skapte en vanskelig start, og det er fortsatt grupper i Parlamentet som går inn for en demilitarisering av Arktis og et moratorium for ressursutvinning.³⁸ En annen sak har vært EUs linje mot hval- og selfangst og vedtaket om å forby all handel med selprodukter. Canada og Norge, med støtte fra Island, har bragt handelsforbudet inn for tvisteløsningskonsultasjoner i WTO.

Svalbard-spørsmålet har også dukket opp ved flere anledninger, delvis utløst av de norske diplomatiske konsultasjonene. Norges posisjon er at Svalbardtraktaten bare gjelder ut til territorialgrensen på tolv nautiske mil og at Norge i henhold til havretten har eksklusiv jurisdiksjon over

200-milssonen og kontinentalsokkelen rundt Svalbard, som er en del av den norske fastlandssokkelen. Dette blir imidlertid bestridt av flere sentrale EU-land, som mener at Svalbardtraktaten og dens regler om likebehandling og beskatning kommer til anvendelse for hele sonen. Norske myndigheter reagerte kraftig da det i 2007 ble kjent at Storbritannia året før hadde invitert USA, Russland og andre EU-land til et møte for å diskutere Svalbards fremtid, uten at Norge var blitt invitert eller informert.³⁹ Land som Spania har heller ikke anerkjent vernesonen rundt Svalbard som Norge innførte i 1977, og betrakter områdene utenfor 12 mil som internasjonalt farvann. Etter at den norske kystvakten i 2005 arresterte to spanske trålere for ulovlig fiske i vernesonen, stilte representanter for Kommisjonen seg bak de spanske protestene.⁴⁰ Det siste utspillet er rapporten som Diana Wallis, visepresident i Europaparlamentet med særlig ansvar for Den nordlige dimensjon, har fått utarbeidet om Svalbardtraktaten.⁴¹ Her blir det tatt til orde for en reforhandling av Norges suverenitet og hvor langt den skal gå i havområdet utenfor Svalbard samt etablering av nye kollektive styringsstrukturer.

Den manglende støtten ser ut til å ha påvirket den norske nordområdepolitikken. Det ble i utgangspunktet lagt opp til å søke aktiv tilslutning til norske synspunkter fra allierte land, men i de seinere årene synes holdningen å ha snudd.

Et annet viktig utviklingstrekk er at Norges forhold til Russland, Canada og USA er blitt stadig bedre, og at Arktisk Råd etter hvert har utviklet seg til å bli det fremste sirkumpolare samarbeidsforumet for forskning og felles politikktutforming knyttet til utfordringene i Arktis.⁴² Både EU, Kina, Japan, Sør-Korea, Singapore og Italia ønsker nå fast observatørplass i Arktisk Råd. På det arktiske utenriksministermøtet i Nuuk i mai 2011 ble det bestemt å opprette et permanent sekretariat for Arktisk Råd i Tromsø. Det ble også inngått en

³⁸ Sammen med G77-landsgruppen og miljøvernorganisasjonene går EU nå inn for en ny internasjonal avtale om bevaring av biologisk mangfold til havs i områdene utenfor nasjonal jurisdiksjon.

³⁹ Blant spørsmålene som ble diskutert, var Norges adgang til å opprette en økonomisk sone rundt øygruppen og andre lands rett til likebehandling når det gjelder utnyttelsen av eventuelle olje- og gassforekomster.

⁴⁰ I Kommisjonens meddelelse om EU og den arktiske region fra november 2008 konstateres det bare i en fotnote at Norge og flere land, herunder medlemsstater i EU, ikke anvender samme fortolkning av anvendelsen av Svalbardtraktaten innenfor 200-milssonen rundt øygruppen.

⁴¹ Wallis, D. og Arnold, S. (red) (2011) *The Spitsbergen Treaty. Multilateral Governance in the Arctic. Arctic Papers, Vol. 01.* Alliance of Liberals and Democrats for Europe, Applied International Law Network.

⁴² Medlemslandene er de fem nordiske landene, Russland, Canada og USA. I tillegg har seks internasjonale urfolksorganisasjoner status av permanente deltakere i rådet.

avtale om søk- og redningssamarbeid i Arktis. Den økende internasjonale interessen for Arktis har ikke minst bragt de fem arktiske kyststatene nærmere hverandre. Gjennom Ilulissat-erklæringen i 2008 forpliktet de seg til å respektere den gjeldende havretten og til å løse alle tvister om overlappende krav gjennom fredelig forhandlinger.

Norge har i de seinere årene fått avklart tidligere uløste grensespørsmål. Norge og Danmark ble i 2006 enige om avgrensningen av kontinentalsokkelen og fiskerisonene i området mellom Grønland og Svalbard, og Norge, Island og Færøyene inngikk en avtale om kontinentalsokkelens avgrensning utenfor 200 sjømil i Norgehavet. I 2007 ble Norge og Russland enige om grensen i Varangerfjorden og området utenfor. I 2009 fikk Norge medhold fra FNs kontinentalsokkelkommissjon på en utvidelse av den norske kontinentalsokkelen med nesten 250.000 kvadratkilometer, og i 2010 ble Norge og Russland enige om den maritime avgrensningen i Barentshavet og Polhavet. Norge er derfor blitt stadig mer opptatt av å understreke sine rettigheter som kyststat, noe som også gjelder for de andre arktiske kyststatene. EU er ingen arktisk kyststat⁴³, og landene rundt Polhavet later ikke til å være innstilt på å gi EU for sterk innflytelse i området.

I nordområdedialogene med EU og EU-landene har det også vært uklart hva Norge egentlig har hatt å tilby. Da nordområdepolitikken ble lansert, var gassen fra Snøhvitfeltet allerede solgt.⁴⁴ Det var heller ingen nye utbygginger på gang i den norske delen av Barentshavet. Norge var allerede en stor energileverandør til Europa, og Norge ble oppfattet som en stabil og pålitelig leverandør. Det har også blitt pekt på at Norges evne til å opptre med én stemme har vært begrenset.⁴⁵ Mens nordområdepolitikken har vært frontet av Utenriksdepartementet, har ikke andre departementer vært like opptatt av å følge opp satsingen på sine områder. Dette har ikke bare skapt koordineringsproblemer overfor EU, men også til dels spenninger nasjonalt mellom ulike sektormyndigheter. Ett eksempel er de norske innreisereglene for russere, der Utlendingsdirektoratet og Justis- og politidepartementet har valgt å tolke Schengen-avtalen strengere enn hva finske myndigheter

har gjort.⁴⁶ Finland har derfor enklere regler enn Norge for innreise av russiske borgere, noe regjeringen i den siste nordområdemeldingen sier at den vil se nærmere på.

Hovedbildet er altså at norske myndigheter fortsatt er opptatt av å ha et nært forhold til EU innenfor mange deler av nordområdepolitikken. Samtidig er det klart at Norges avtaler med EU både direkte og indirekte påvirker sentrale elementer av nordområdepolitikken. Norge er bundet til EU både politisk og økonomisk, og EUs forskningspolitikk, energipolitikk, maritime politikk, fiskeripolitikk, klima- og miljøpolitikk og utenriks- og sikkerhetspolitikk har stor betydning for utviklingen i nordområdene. Norge møter EU i en rekke internasjonale samarbeidsorganer. Men EU oppfattes ikke på samme måte som før som et avgjørende ankerfeste for norsk nordområdepolitikk. Uenigheter om Svalbard og Norges understrekning av sine rettigheter som arktisk kyststat har dempet interessen. I den siste nordområdemeldingen blir økt interesse og engasjement i nordområdene fra EUs og sentrale EU-lands side hilst velkommen, forutsatt at de «respekterer de grunnleggende spillereglene i nord og ansvarsfordelingen mellom aktørene».⁴⁷

Samtidig utvikler EU sin nordområdepolitikk, og det kan spores en viss bekymring i EU for at de fem arktiske kyststatene satser på å koordinere sin politikk uavhengig av diskusjonene i Arktisk Råd.

Det overordnede bildet er at nordområdepolitikken og europapolitikken er knyttet sammen på politisk nivå, men kun løselig. Nordområdedialoger med EU og EU-landene har ikke samme fremtredende plass i nordområdepolitikken, og nordområdene spiller heller ingen sentral rolle i europapolitikken. Norge ønsker å styrke samarbeidet om forsknings- og kunnskapsutvikling, blant annet når det gjelder forskningsinfrastruktur på Svalbard og et europeisk fellesprogram om havet. Samtidig påvirker samarbeidet med EU og Norges avtaler med EU den praktiske utmeislingen av flere deler av nordområdepolitikken, for eksempel når det gjelder maritim politikk, transportpolitikk, statstøtte, miljø (herunder oppfølging av Macondo-ulykken) og i spørsmål om grensekontroll.

Her ligger også en spenning i norsk forvaltning. Det er Utenriksdepartementet som driver nordområdediplomatiet, mens fagdepartemen-

⁴³ Grønland gikk ut av EF i 1985 og sikter mot full løsrivelse fra Danmark.

⁴⁴ Det var inngått langsiktige kontrakter med kjøpere i USA og Spania.

⁴⁵ Se Offerdal, K. (2011) *Norge, nordområdene og EU*. Europautredningen, rapport nr. 20.

⁴⁶ NTB, Norge er Schengen-versting i behandling av russere, NTB, 09.09.2011.

⁴⁷ Meld. St. 7 (2011–2012) *Nordområdene*, s. 31.

tene utøver nordområdepolitikk i praksis, med sine særskilte motivasjoner på grunnlag av ulike sektorielle interesser og forhold. Samhandlingen mellom fagdepartementene og EU-institusjonene er i utgangspunktet ikke sentrert om nordområdeproblematikk. Utfordringen ligger altså ikke bare i å knytte sammen Europapolitikken og nordområdepolitikken, men peker også mot et mer vedvarende tema, nemlig å knytte sammen sektorpolitikken og utenrikspolitikken.

23.7.2 EFTAs frihandelsavtaler med tredjeland

Norge og EØS-landene er ikke med i EUs tollunion og heller ikke med i EUs handelspolitikk med tredjeland. Norges forhold til internasjonal handel reguleres primært gjennom WTO. EUs handelspolitikk har likevel direkte og indirekte virkninger for EFTA og Norge.

I sin opprinnelse var EFTA en organisasjon som skulle regulere frihandel mellom partene i EFTA, men etter hvert som organisasjonen er blitt mindre og består av stater som handler lite med hverandre, er denne siden av samarbeidet blitt mindre viktig. EFTAs andre store oppgave, nemlig å sikre frihandel mellom EU og EFTA har også blitt løst utenfor EFTA som sådan. Selv om EØS-avtalen er det sterkeste uttrykket for ambisjonen om frihandel mellom EFTA og EU berører ikke EØS-avtalen hele EFTA. Sveits ikke er med i EØS. Sveits har heller ikke ønsket at EFTA skal ha en rolle i å regulere sitt forhold til EU.

Etter hvert har EFTA i stedet blitt opptatt av frihandelsavtaler med tredjeland. Når EFTA møtes samlet med Sveits, Norge, Island og Liechtenstein er det som oftest med handelsavtaler med tredjeland som står på dagsorden. For Sveits er det da også dette som er det klart viktigste, for ikke å si det eneste viktige, elementet i EFTA. Det er også handelspolitikken med tredjeland som er viktigste årsak til at Sveits fortsatt er medlem i EFTA og at de bidrar økonomisk.

EFTAs avtaler med tredjeland var opprinnelig etablert for å speile EUs handelspolitikk i etterkant av den kalde krigens slutt. Når EU lagde frihandelsavtaler med landene i Øst-Europa fulgte EFTA etter. Det var derfor et sentralt mål for EFTAs handelsavtaler å forhindre at EFTAs eksportbedrifter diskrimineres i forhold til eksportører fra andre land. Ettersom EU har inngått handelsavtaler med en rekke land, har EFTA fulgt etter og inngått avtaler med de samme landene.

I de senere år har imidlertid EFTA i økende grad lagt vekt på å etablere handelsavtaler med land mer eller mindre uavhengig av EUs prioriteringer. I prinsippet skal dette innebære at de landene som antas å kunne gi det største bidraget til økt handel og verdiskaping skal prioriteres som forhandlingsmotparter.

Det er flere grunner til denne omleggingen. For det første oppdaget EFTA gradvis at de kunne forhandle raskere enn EU og dermed få frihandelsavtaler før EU. Raskere ikrafttredelse av EFTAs frihandelsavtaler har i prinsippet vært et konkurransefortrinn for EFTA-landene. Det var særlig etter at forhandlingene med Mexico ble avsluttet i 2000 at EFTA oppdaget denne muligheten.

For det andre har de internasjonale forhandlingene om frihandel i WTO gått i stampe og det er stadig flere land som inngår bilaterale eller regionale handelsavtaler. Det snakkes derfor om en «spagettibolle» av ulike frihandelsavtaler. I takt med globalisering av økonomien blir også handel med tredjeland utenfor Europa også stadig viktigere. Noen tredjeland har også ønsket å forhandle med EFTA før de forhandler med EU.

Internt i EFTA har det vært særlig Sveits som har vært opptatt av å intensivere innsatsen med å lage nye frihandelsavtaler. Det er Sveits som er pådriver i prosessen og det er da også i første rekke Sveits som har foreslått hvilke land Norge og EFTA bør forhandle med.

Innholdsmessig er avtalene også blitt mer omfangsrike. EFTAs frihandelsavtaler er et supplement WTO, ikke et substitutt. EFTA-avtalene bygger på WTOs regelverk og står ikke i motsetning til WTO. Alle EFTAs frihandelsavtaler med tredjeland dekker handel med industrivarer, bearbejdede landbruksprodukter, fisk og opphavsrett. De fleste avtalene har ofte også bestemmelser om landbruksvarer som inngås som bilaterale avtaler, siden EFTA ikke har en felles landbrukspolitikk. De siste avtalene har også bidratt til å liberalisere tjenestehandel, investeringer og offentlige anskaffelser.

Fra offisielt norsk side er det også i senere tid blitt fremhevet at det vektlegges menneskerettigheter, arbeidsrettigheter, miljø, kulturelt mangfold, bedriftenes samfunnsansvar og god offentlig forvaltning i arbeidet med EFTAs handelsavtaler. Avtalen med Hongkong-Kina som ble undertegnet i 2011 er den første frihandelsavtalen som inneholder bestemmelsene om miljø og arbeidstakerrettigheter som ble vedtatt på EFTAs ministermøte i juni 2010.

I dag har EFTA 23 frihandelsavtaler (som dekker i alt) 32 land. To av frihandelsavtalene ble inngått før EØS-avtalen ble undertegnet (Tyrkia og Israel). EFTA har i dag frihandelsavtaler med Albania, Canada, Chile, Colombia, Kroatia, Egypt, Gulf Cooperation Council, Hong Kong – Kina, Israel, Jordan, Sør-Korea, Libanon, Makedonia, Mexico, Marokko, De palestinske selvstyremyndighetene, Peru, Serbia, Singapore, Den Sør-Afrikanske tollunion, Tunisia, Tyrkia og Ukraina. To ble inngått på slutten av 1990-tallet (Marokko og De palestinske selvstyremyndighetene). Alle de andre avtalene er inngått i det siste tiåret.

EFTA forhandler nå med frihandelsavtaler med ni land, Algerie, Bosnia og Herzegovina, India, Indonesia, Montenegro, Russland, Hviterussland og Kasakhstan, og Thailand. Det er diskusjoner om ytterligere nye frihandelsavtaler med blant annet Vietnam. Det er også etablert såkalte felles erklæringer med en rekke land (Malaysia, Mauritius, Mercosur, Mongolia og Panama) som kan være et første steg mot frihandelsavtaler.

En rekke avtaler ble på 1990-tallet inngått med Bulgaria, Tsjekia, Slovakia, Estland, Ungarn, Latvia, Litauen, Polen, Romania og Slovenia. Men disse avtalene ble for Norges del erstattet med EØS-avtalen da de ble medlemmer av EU.

Som handelsblokk er EFTA en underlig gruppe land. De er geografisk spredt og de har svært ulike interesser. Selv om landene er små er de rike og de har stor økonomi. Norge er verdens 25 største økonomi, mens Sveits gjerne listes som verdens 19. største økonomi. Mens Norge og Island har vært særlig opptatt av å fremme frihandel med fisk har Sveits på sin side naturligvis hatt liten interesse for frihandel med fisk. De har i stedet blant annet vært opptatt av å sikre frihandel med tjenester og sikre vern om opphavsrett.

EFTA-landene har få felles interesser og det er også visse interessekonflikter. Et eksempel på en slik spenning kom til syne i forhandlingene om India på synet på bruk av kopi-produkter av patenterte medisiner. Norge ønsket ikke dette innlemmet i avtalen og trakk seg også i 2009 fra denne delen av forhandlingene. Forhandlingene om frihandelsavtalen med India fortsetter, også med Norge.

Flere av forhandlingene om frihandelsavtaler har også reist spørsmål om arbeidstakers vilkår. Forhandlingene om frihandelsavtaler med Colombia har vært særlig omstridt. Norge undertegnet en frihandelsavtale mellom EFTA og Colombia i november 2008. Den er ennå ikke ratifisert, men de andre EFTA-landene har ratifisert den. Avtalen er kritisert på grunn av frykt for at den kan under-

grave urbefolkningens rettigheter og at den ikke sikrer arbeidstakere i Colombia tilstrekkelig gode rettigheter. I juni 2010 skrev 20 norske organisasjoner og forbund et innlegg der de var kritiske til avtalen.⁴⁸ EFTAs avtale vurderes av blant annet representanter av LO som dårligere enn EUs avtaler.⁴⁹ Mens EUs avtale med Colombia har et eget kapittel om bærekraftig utvikling som omhandler ILO-konvensjoner, miljø og menneskerettigheter, er dette kun omtalt i forordet i EFTA-landenes avtale.

Et annet sensitivt tema berører forhandlingene om en handelsavtale mellom EFTA og Russland, Hviterussland og Kasakhstan (RuBeKa). Den tredje forhandlingsrunden fant sted høsten 2011. Hviterusslands regime er omstridt og EU innførte i sommer sanksjoner på grunn av regimets krenkelser mot opposisjonen. Norge sluttet seg høsten 2011 til EUs vedtak. Det er foreløpig usikkert hva menneskerettighetssituasjonen i Hviterussland betyr for Norge og EFTAs videre forhandlinger.

Det er vanskelig å si noe sikkert om virkningene av EFTAs frihandelsavtalene for norsk økonomi. Generelt er det ofte eksportnæringene som sterkest argumenterer for handelsliberalisering, enten det gjelder frihandelsavtaler eller liberalisering i WTO. Gevinst for eksportnæringene er imidlertid bare en del av det totale bildet når det gjelder effekten av økt frihandel. Handelsliberalisering er ofte gjensidig og kan også gi gevinster gjennom økt import. En studie av frihandelsavtalene fra 2004 viste at Norge likevel hadde beskjeden handel med de landene Norge den gang hadde inngått frihandelsavtaler med.⁵⁰ Canada, Singapore og Tyrkia var de viktigste handelspartnere som var omfattet av frihandelsavtalene. Flere av de andre landene med avtaler sto for under en promille av handelen. Selv om noen av disse landene har økt i betydning, og det er vekst, er det likevel reist spørsmål om begrunnelsen for å prioritere akkurat disse landene. Virkningene er også vanskelig å måle siden det har tatt lang tid fra undertegning til gjennomføring.

Rent økonomisk er de viktigste samarbeidslandene for EFTA, foruten EU, USA, Japan, Russland, Kina og Sør-Korea og i økende grad Brasil. I de senere år er det søkt inngått avtaler med noen

⁴⁸ Industri og Energi mfl., Legitimerer plyndring? *Dagsavisen*, 24.06.2010.

⁴⁹ Sundnes, T.L., Frihandel med Colombia – Norge kan ikke være dårligere enn EU! *LO Blogg*, 01.06.2010.

⁵⁰ Melchior, A. (2004) *EFTAs frihandelsavtaler: Betydningen for Norge*, NUPI Notat 658.



Figur 23.7 Frihandelsavtaler

EFTA-statene inngår en frihandelsavtale med Mongolia juli 2007 i Vaduz i Liechtenstein. Fra venstre økonominister Doris Leuthard fra Sveits, Liechtensteins utenriksminister Rita Kieber-Beck, Mongolias industriminister Tserengiin Davaadorj, Norges næringsminister Dag Terje Andersen og Islands handelsminister Björgvin Sigurdsson.

av disse landene. Frihandelsavtalen med Sør-Korea er derfor foreløpig kanskje den viktigste rent økonomisk. Avtalen med De palestinske selvstyremyndighetene er først og fremst politisk motivert og det pågår i realiteten ingen handel.

23.7.3 Satellittsamarbeid mellom EU og Norge

En annen side ved samarbeidet med EU som har en viss utenrikspolitisk relevans er satellittsamarbeidet. EU har de siste årene utarbeidet en «European Space Policy» og har også etablert et eget satellittprogram kalt Galileo. Samarbeidet har strategisk, teknologiske og industrielle sider. Norge har ikke vært forpliktet til å delta i samarbeidet, men har søkt å få til et tettest mulig samarbeid.⁵¹

Det felleseuropeiske systemet vil ventelig bedre satellittsignalene i områder hvor det i dag er dårlig dekning, særlig i nordområdene, og i områder med høye fjell og dype daler. Systemet ventes også å ha stor nytteverdi for næringsliv, så vel som myndigheter, ikke minst på samferdselsområdet.

Samarbeidet med Galileo startet først innenfor rammene av European Space Agency der Norge i lang tid har vært medlem. EUs transportråd vedtok i desember 2007 å organisere, finansiere og iverksette utbyggingen av satellittnavigasjonssystemet Galileo under EUs institusjonelle rammeverk. Galileo vil bli et globalt system underlagt sivil kontroll men med åpenbare strategiske verdier. Systemet vil fungere sammen med det amerikanske militære Global Positioning System (GPS) og det russiske GLONASS, men vil samtidig gjøre EU og Europa mindre avhengig av disse to globale navigasjonssystemene. Sammen vil systemene også gi brukerne vesentlig bedre tilgang på posisjonsangivelse, navigasjonstjenester og tidsinformasjon. Med to systemer reduseres også sårbarheten ved sikkerhetskritiske anvendelser. Gali-

⁵¹ Se St.prp. nr. 5, (2008–2009), *Om samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av EUs satellittnavigasjonsprogrammer Galileo og EGNOS (2008-2013)*

leo vil også tilby flere nye tjenester, blant annet knyttet til søk- og redningstjenester og offentlige tilgangsregulerte signaler. Galileo-programmet omfatter også EGNOS (European Geostationary Navigation Overlay Service) som er et regionalt støttesystem for å bedre integriteten og nøyaktigheten av GPS i Europa.

Galileo er foreløpig i startfasen og vil ventelig gå i full drift fra 2019–2020. Fult utbygd vil det bestå av totalt 30 satellitter. Alle områder på jordkloden vil til enhver tid være dekket av minst 4 satellitter. Innen utgangen av 2014 vil 18 satellitter være utplassert. I tillegg til satellittene vil Galileo bestå av et antall bakkestasjoner.

Flere store stater, deriblant USA, Russland, Kina og Japan, har allerede etablert eller arbeider med utvikling av egne systemer for å dra nytte av mulighetene innen satellitt-teknologi. EUs initiativ tar sikte på å redusere avhengighetene av USA og sikre kontroll over slik samfunnsnyttig infrastruktur. I tillegg ønsker Europa å sikre en andel av markedet og den teknologiske utviklingen.

For Norge har det vært særlig viktig å delta i samarbeidet. Den geografiske beliggenhet, topografi og store havområder gjør at Norge er i en særlig posisjon til å utnytte de teknologiske og samfunnsøkonomiske fordelene innenfor satellitt-basert jordobservasjon, kommunikasjon og navigasjon. Norge ligger i utkanten av dekningsområdet til flere typer satellittsystemer, og polområdene er sentrale områder for bakkestasjoner for satellittsystemer.

Norge har også lenge vært opptatt av å delta i europeiske romprogrammer. Norge har vært deltaker i ESA og har også vært deltaker i utviklingen av systemet. Når samarbeidet mellom EU og ESA forsterkes har dette hatt betydning for norsk deltakelse. Samarbeid innenfor dette feltet har også betydning for norsk industri, for eksempel omsatte norsk romindustri for 5 milliarder kroner i året.

Gjennom sin deltakelse har Norge også stilt norsk territorium til disposisjon for samarbeidet. Det er blant annet etablert en sensorstasjon på den norske Troll-basen i Antarktis og en kombinert sensor- og opplinkstasjon på Svalbard. Stasjonene på Svalbard og Troll-basen vil inngå i den permanente infrastrukturen for Galileo. Det er også bygget opp bakkeinfrastruktur for Galileo på Jan Mayen og det norske fastlandet.

Permanente bakkestasjoner vil ha verdi for Norge både som en del av global infrastruktur og fordi driften vil gi innsyn i viktige prosesser i EU

og EUs medlemsland, både i normal operasjon og i kritesituasjoner. Stasjonen på Svalbard er av særlig interesse med tanke på å sikre fullgod ytelse fra Galileo også i nordområdene. En permanent bakkestasjon på Svalbard vil i tillegg gi økt avkastning på investeringen i fiberkabelen fra Longyearbyen til fastlandet. Det har vært konkurranse knyttet til lokaliseringen av disse stasjonene, fordi mange land anser slike stasjoner som strategisk viktige.

Samarbeidet med EU på satellittområdet har ikke vært politisk omstridt. Tilsutningen ble vedtatt enstemmig i Stortinget i mai 2009. Den norske deltakelsen i utbyggingsfasen av Galileo ble besluttet sommeren 2009 i protokoll 31 til EØS-avtalen, og er for tiden kostnadsberegnet til om lag 74 millioner euro for Norges innsats (norsk bidrag til ESA ekskludert). Etter omfattende kostnadsoverskridelser i programmet knytter det seg imidlertid usikkerhet til den endelige størrelsen på det norske bidraget. Norge har også bidratt med omkring 20 millioner euro gjennom ESA og EU i utviklingsfasen. Nasjonale oppfølging skjer gjennom et interdepartementalt koordineringsutvalg ledet av Nærings- og handelsdepartementet.

Det er etablert et sekretariat i Norsk Romsenter som har ansvaret for å følge opp norske interesser i Galileo-programmets styringsorganer. Norge bidrar også med en nasjonal ekspert til Kommisjonen. Nasjonal sikkerhetsmyndighet vil ha en særlig oppgave knyttet til oppfølging av sikkerhetsregimet i Galileo, herunder deltakelse i Galileos sikkerhetsorganer, oppfølging av avtaler om utveksling av sikkerhetsgradert informasjon, gjennomføring av leverandørklarering av norske selskaper som deltar i programmet og sikkerhetsmessig akkreditering av infrastruktur på norsk territorium.

Satellittsamarbeidet anses å ha stor strategisk interesse og industriell verdi både for EU og for Norge. Gjennom dette programmet synliggjøres også sammenvevingen mellom sikkerhetspolitikk, industripolitikk, og sivile formål. Samarbeidet er også et interessant eksempel på at Norge deltar i et av EUs store infrastukturtiltak. For Norge er det imidlertid en viss utfordring knyttet til at EU stadig overtar eller supplerer andre europeiske organisasjoners virksomhet, der Norge tidligere har deltatt. Deler av europeisk romvirksomhet foregår til en viss grad utenfor ESA og innenfor rammene av EU. EUs nye ambisjoner innen romvirksomhet, blant annet nedfelt i Lisboa traktaten, vil kunne medføre ytterligere utfordringer.



Figur 23.8 Satellittsamarbeid

Den 20. mai 2011 ble Svalbard-stasjonen for EUs satellittnavigasjonssystem GALILEO høytidelig åpnet med snorklipping i snødrev. Fra venstre økonomisjef i KSAT Alf-Erik Røkenes, direktør i Norsk Romsenter Bo Andersen, direktør i European Space Agency Didier Faivre i ESA og Jean-Marc Pieplu fra Kommisjonen.
Foto: Karine Nigar Aarskog

23.7.4 Nordisk samarbeid

Et viktig element i norsk utenrikspolitikk er det nordiske samarbeidet. Dette samarbeidet har også blitt påvirket på ulike måter av europeisk integrasjon og Norges avtaler med EU.⁵² I perioden har europeisk integrasjon omformet nordisk samarbeid, samtidig har avtalene med EU også bidratt til å realisere mange av målene i det nordiske samarbeidet. Nordisk samarbeid er i dag først og fremst et supplement til EU-samarbeidet, og i noen grad som plattform for de nordiske landenes europapolitikk. Det er imidlertid lite som tyder på at Nordisk råd-systemet har utviklet seg til å bli en særlig effektiv kanal for nordisk påvirkning i EU.

Nordisk samarbeid i endring

Det nordiske samarbeidet har siden slutten av 1980-tallet gjennomgått store endringer institusjonelt så vel som på det politiske og innholdsmessige plan. Endringene har i hovedsak vært drevet frem av europeiske og globale utviklingstrekk,

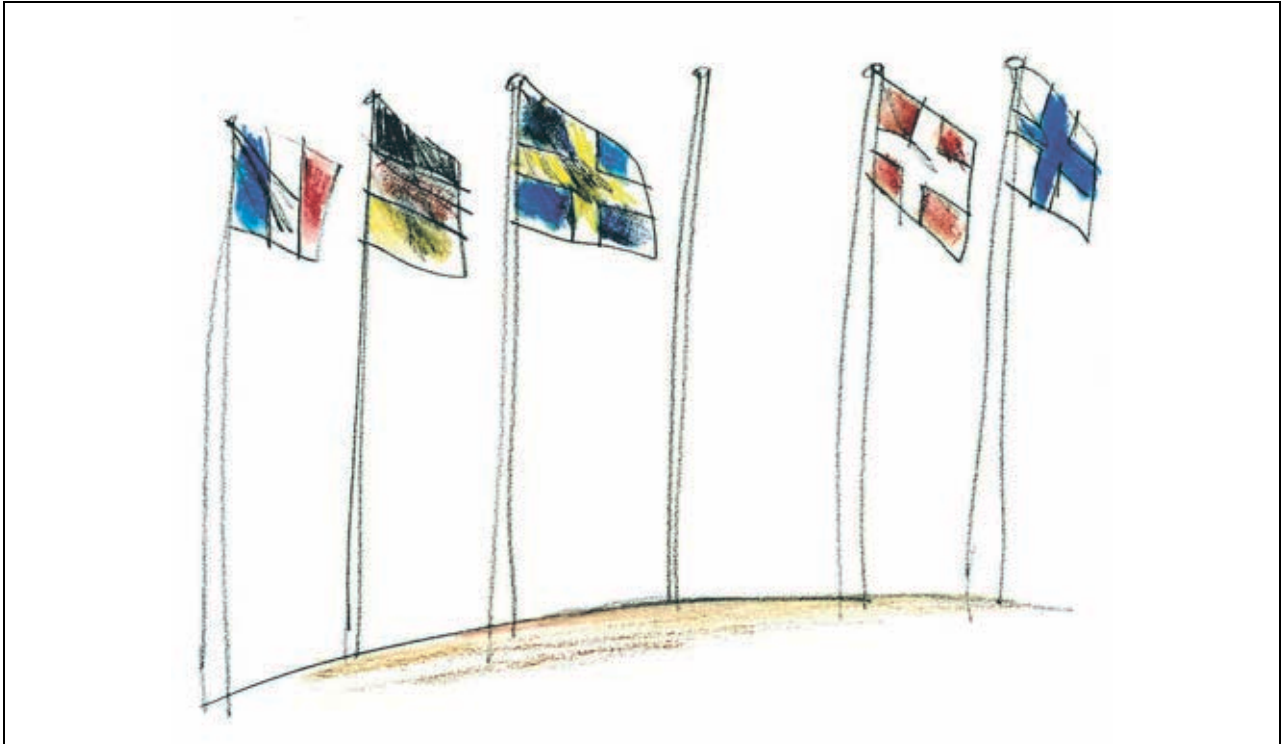
herunder i første rekke den kalde krigens slutt og den europeiske integrasjonsprosessen.

Gjennom 1990-tallet satte Nordens forhold til EU preg på det nordiske samarbeidets organisering. Stikkord var nyorientering, reorganisering og effektivisering. Endringene i samarbeidet ble blant annet fremskyndet av at de nordiske landene fulgte Danmark og sluttet seg tettere til EU-samarbeidet, først gjennom EØS-avtalen i 1994 og så, for Finland og Sveriges del, gjennom fullt medlemskap i 1995. Nordens eksterne, regionale og bredere europeiske tilknytning ble gjort til en mer sentral del av det nordiske samarbeidet. Dette var et klart brudd med tidligere tiders samarbeid, som i hovedsak var rettet mot intra-nordiske forhold.

I perioden har også det nordiske samarbeidet blitt utvidet til også å omfatte Baltikum. Fremveksten av flere multilaterale fora i Nordens nærområder som Østersjørådet (1992), Barentsrådet (1993) og Arktisk råd (1996) har supplert samarbeidet. EU har på sin side også engasjert seg sterker i de samme områder, i første rekke gjennom Den nordlige dimensjon (1999)⁵³, og i de senere år på bakgrunn av sin Strategi for østersjøregionen (2009).

⁵² Utvalget har innhentet en utredning om dette temaet: Olesen Borring, T. (2011) *Den europeiske utfordring, EU, EØS og nordisk samarbeid – i historisk belysning*, Europautredningen, rapport nr. 12.

⁵³ Se omtale i foregående kapittel om EU og norsk nordområdepolitikk.



Figur 23.9 Nordisk samarbeid.

Europeisk integrasjon spiller en viktig rolle i det nordiske samarbeidet.
Illustrasjon: Per Elvestuen

Norges holdning til det nordiske samarbeidet endret seg også. Fra å ha vært forholdsvis nølende ble Norge etter 1994 en uttalt pådriver for nordisk samarbeid. Norske regjeringer og parlamentarikere har særlig vært aktive i arbeidet med å gjøre det nordiske samarbeidet til en plattform for å påvirke EU-saker der de nordiske landene delte verdier og interesser.

På ett nivå er det et naturlig fellesskap mellom de nordiske land tuftet på geografi, historie, felles verdier, likheter i samfunnsmodell, kultur, språk, m.m. Det er i dag stor grad av nordisk enighet i flere viktige spørsmål som står på dagsordenen i EU. Åpenhet og innsyn, likestilling, forbrukervern og miljø trekkes gjerne frem som områder der de nordiske landene har sammenfallende synspunkter og ønsker om å påvirke EUs dagsorden.

Men dette fellesskapet lar seg imidlertid ikke uten videre omsettes til partnerskap og interessefellesskap i EU-sammenheng. EU-samarbeidet er generelt ikke preget av stabile geografiske blokker. Koalisjoner varierer i stor grad fra sak til sak og det finnes ingen nordisk blokk som arbeider for å få gjennomslag for en nordisk europapolitikk i EU. I flere saker et riktignok en visst form for samarbeid i en «Nord-gruppe», som primært

består av de nordiske EU-medlemmene, Storbritannia og Nederland.

Det nordiske samarbeidet har samtidig fått mindre oppmerksomhet og ressurser. Det har vært skiftede og til dels liten politisk vilje til å prioritere det rene nordiske samarbeid, især hos de nordiske EU-medlemmene. Det finnes få eksempler på at fellesnordiske initiativer har igangsatt debatter og prosesser i EU. Selv når de nordiske land har sammenfallende synspunkter, har de ikke alltid funnet det hensiktsmessig å fremføre forente posisjoner i EU som for eksempel i forbindelse med EUs regjeringskonferanser. I flere tilfeller har det også vært et nokså påfallende fravær av nordisk konsultasjon og koordinering i EU-saker med stor betydning for det nordiske samarbeidet. Dette gjelder især Danmarks beslutning om å tiltre Schengen, og det finske initiativet som førte til etableringen av EUs Nordlige dimensjon. I den grad nordisk koordinering og samarbeid i EU-saker finner sted er det i hovedsak på en reaktiv måte knyttet til EUs regelverk og politiske satsninger.

Europaspørsmål er imidlertid et fast punkt på dagsordenen for nordiske og nordisk-baltiske ministermøter og Norge deltar med jevne mellomrom på nordiske eller nordisk-baltiske formøter før noen av rådsmøtene i EU. Dette gjelder spesi-

elt rådsmøter om miljø, energi og samferdsel. Kontakten mellom de nordiske hovedstedene, EU og de nordiske EU-delegasjonene i Brussel oppleves av norske myndigheter som tett og god. Norge har også hatt utplassert en tjenestemann i det svenske miljødepartementet for å følge utviklingen i EUs miljøpolitikk. Det er utstrakt informasjonsutveksling mellom Norge og de nordiske EU-medlemmene.

Sett fra norsk side oppfattes det som særlig viktig å sørge for at europapolitiske saker med relevans for Norge blir diskutert i den nordiske kretsen på et tidlig tidspunkt slik at Norge på den måten indirekte kan innvirke på de interne drøftingene i EU.⁵⁴ Mulighetene for å få drahjelp fra de nordiske EU-landene til å løfte norske interesser i Brussel er likevel begrenset og forutsetter til en viss grad at disse har sammenfallende interesser og syn. I noen saker kan de nordiske land være blant de tøffeste motstanderne Norge møter i EU. Eksempelvis er Sverige en av de EU-land som presser Norge sterkest når det gjelder liberalisering på landbruksområdet. Likeledes hadde Norge under forhandlingene om EØS-finansieringsordningene i 2003, håpet på støtte fra de nordiske land til en nedforhandling av EUs krav. Noen slik støtte fikk man imidlertid ikke.

I 2009 vedtok Nordisk råd en EU-strategi for mer systematisk å kunne følge opp saker til behandling i EU som er av betydning for de nordiske land. Strategien ble fornyet i 2011 under tittelen «En nordisk stemme i EU». I den reviderte strategien luftes ideen om på sikt å etablere et felles nordisk kontor i Brussel.

Avtalene med EU og styrket nordisk samarbeid

Historisk sett har den europeiske integrasjonen vært med på å muliggjøre nordisk samarbeid ved å bidra til stabile politiske omgivelser hvor samarbeidet har kunnet utvikle seg. Men EØS-avtalen har også gjort det mulig å realisere det indre nordiske markedet, med fri bevegelighet av personer, varer, tjenester og kapital. I utenriksmeldingen fra vises det derfor til at «EØS-avtalen på mange måter er Norges viktigste nordiske samarbeidsavtale».⁵⁵ Avtalen har knyttet de nordiske landene enda tettere sammen økonomisk på en måte som ikke hadde latt seg gjøre i en rent nordisk ramme. Selv om det nordiske samarbeidet siden 1990-tallet verken har vært preget av stor dynamisme

eller politisk kraft er det slik at Norden i dag er mer integrert enn noen gang. Dette skyldes EU og EØS mer enn det nordiske samarbeidet som sådan.

Alle de nordiske landene er også en del av Schengen-samarbeidet. Etter at Danmark i 1994 varslet at ønske om å tiltre Schengen-samarbeidet ble de øvrige nordiske landenes tilslutning til Schengen-avtalen en forutsetning for videreføringen av den nordiske passunionen fra 1954. Passunionens regler om passfrihet og oppholds- og arbeidstillatelse er i dag i praksis erstattet av Schengen-avtalen og EUs regler om fri bevegelse. Å opprettholde den nordiske reisefriheten var sett på som viktig i Norden og tilslutningen til Schengen-avtalen er således et eksempel på at det nordiske samarbeidet ikke bare påvirkes av europeisering, men at den nordiske dimensjonen også påvirker de nordiske landenes forhold til europeisk integrasjon.

Samtidig har den stadig mer omfattende og dyptgående europeiske integrasjonsprosessen på noen måter utfordret og begrenset nytten av det nordiske samarbeidet. Fjerning av grensehinder har for eksempel alltid vært et viktig element av nordisk samarbeid. Det er derfor viktig å unngå at nye grensehinder oppstår gjennom nasjonal lovgivning eller ved gjennomføring av EU/EØS-direktiver. I en rapport fra 2009 til Nordisk Råd ble det nylig fremhevet at:⁵⁶

«Det er ikke almindeligt i forbindelse med direktivimplementeringen at undersøge retstilstanden i øvrige nordiske lande og på den baggrund overveje, om den påtænkte implementeringsform kunne medføre grænsehindringer for borgere og virksomheder. Den ofte bekræftede politiske vilje til nordisk samarbejde omkring implementering af direktiver synes ikke at være blevet viderekommunikert effektivt til de embedsmænd, der i dagligdagen arbejder med at gennemføre direktiver i national ret. Et øget nordisk samarbejde om gennemførelse af direktiver vil i flere henseender være nyttigt. Dels vil et sådant samarbejde formentlig i nogle tilfælde kunne medvirke til en mere enstrenget nordisk lovgivning med deraf følgende lettelse for borgere og virksomheder og større potentiale for øget konkurrenceevne. Dels vil et samarbejde i sig selv kunne højne den lovtekniske kvalitet af de nordiske landes gennemførelseslovgivninger.

⁵⁴ Meld. St. 5 (2011–2012) *Nordisk samarbeid*.

⁵⁵ St.meld. nr. 15 (2008–2009), *Interesser, ansvar og muligheter*, s. 57.

⁵⁶ Christensen, M. B. og Fenger, N. (2009) *Nordisk samarbejde om gennemførelse af EU- og EØS-lovgivning. Realiteter og perspektiver*, TemaNord 2009:575. s 9

Utviklingstrekk

I perioden har det vært fremmet flere hypoteser om hvordan det nordiske samarbeidet påvirkes i samspillet med et stadig sterkere og mer omfangsrikt samarbeid i EU.⁵⁷ Det har på den ene siden blitt hevdet at økt samarbeid i EU reduserer betydningen av det nordiske samarbeidet og flytter oppmerksomhet bort fra nordiske samarbeidsarenaer. Samtidig er det blitt sagt at det nordiske samarbeidet, som en følge av europeiseringen, vil skifte karakter, og at samarbeidet i større grad vil skje innenfor europeiske rammer og bli formet av den europeiske dagsordenen. På den andre siden er det blitt antydning at Norden i møte med Europa og EU vil kunne (gjen)oppdage felles mål og verdier som i sin tur kan bidra til en revitalisere den nordiske dimensjon og skape nye områder for nordisk samarbeid.

Alle disse forklaringene kan i varierende grad beskrive utviklingen i det nordiske samarbeidet siden begynnelsen av 1990-tallet. Om man ser perioden under ett er det klart at det nordiske samarbeidet har blitt mindre relevant og betydningsfullt, og at dette i nokså stor utestrekning skyldes europeiseringsprosesser og de nordiske lands ulike tilknytning til EU. Samarbeidet har mistet mye av sin politiske kraft og synes ikke å være etterspurt i samme grad som tidligere. Samtidig er Europa på mange måter gjort til det bærende omdreiningspunkt for det nordiske samarbeidet, hva enten det gjelder de nordiske landenes arbeid opp mot EU, deres satsning i nærområdene eller samarbeid om intra-nordiske forhold.

Det har i de senere år vært tilløp til fornyet interesse for nordisk samarbeid blant annet illustrert ved Stoltenberg-rapporten⁵⁸ med forslag til styrket nordisk forsvars- og sikkerhetspolitisk samarbeid og debatten omkring Gunnar Wetterbergs forbundsstatsforslag⁵⁹. Initiativene viser at det fortsatt er rom for å diskutere utvidet nordisk samarbeid og at Norden som ramme for politiske satsninger fortsatt har en appell. Foreløpig er det likevel lite som tyder på at det nordiske samarbeidet går mot en ny renessanse, men på visse områder kan det likevel være betydelige gevinster å

hente ved intensivert nordisk samarbeid. Ulike tilknytninger og holdninger til EU bidrar imidlertid til at nytten og relevansen av det nordiske samarbeidet oppfattes ulikt i Norden, og de nordiske statene legger også inn ulik grad av oppmerksomhet, interesse og ressurser i samarbeidet. Det er grunn til å tro at de nordiske landenes forskjellige tilknytningsformer også i tiden fremover vil representere en vesentlig utfordring for videreutviklingen av det nordiske samarbeidet.

23.8 Avsluttende merknader

Samarbeidet i EU innenfor forsvars-, utenriks- og sikkerhetspolitikken har utviklet seg betydelig i løpet av de siste tjue årene, og særlig det siste tiåret. Norske myndigheter har hatt en ambivalent innstilling til deler av dette samarbeidet. Fra norske myndigheters side har det vært en bekymring for mangel på norsk medvirkning i de europeiske kanalene og for at en selvstendig utenriks- og sikkerhetspolitikk innenfor rammen av EU på sikt ville kunne svekke de atlantiske bånd.

Utvalget fremhever at samarbeidet er ikke en del av EØS, men Norge har koblet seg til deler av dette samarbeidet gjennom forskjellige avtaler. Avtalene med EU har ikke endret Norges grunnleggende utenriks- og sikkerhetspolitiske orientering som en del av en vestlig allianse. Men EUs samarbeid, den økte koordineringen av europeisk utenriks- og sikkerhetspolitikk innenfor rammen av EU, har forandret betingelsene for utformingen av denne politikken. Norge har sluttet seg til de fleste av EUs utenrikspolitiske erklæringer og en rekke av EUs sanksjoner. Norge har også etter hvert stilt norske militære og sivile styrker til EUs disposisjon og har deltatt i en rekke av EUs internasjonale operasjoner. Norge bidrar også i EUs samarbeid omkring forsvarsmateriell.

Utvalget registrerer at norske myndigheter har søkt å etablere så nære bånd og koblinger til EUs utenriks- sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeid som mulig. Dette er en langsiktig målsetning i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Norske myndigheter står helt fritt til å formulere nasjonale utenrikspolitiske målsetninger og kan hvis de ønsker det føre en politikk som tar Norge i helt andre retninger enn EU. Avtalene ivaretar med andre ord norsk handlefrihet. Unntaket fra denne regelen er Norges avtale om å bidra til EUs militære innsatsstyrker. Formelt sett har Norge rett til å ta standpunkt til om de norske styrkene skal delta i operasjonen, men fordi styrkene er integrerte vil i praksis presset for å delta trolig

⁵⁷ Se blant annet Olsen, J. P. og Sverdrup, B. O. (red.) (1998) *Europa i Norden. Europeisering av nordisk samarbeid*, Tano Aschehoug.

⁵⁸ Stoltenberg, T. (2009) *Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk*, Forslag overlevert de nordiske utenriksministere på ekstraordinært nordisk utenriksministermøte Oslo 09.02.2009 (Stoltenberg-rapporten).

⁵⁹ Wetterberg, G. (2010) *Förbundsstaten Norden*, TemaNord 2010:582.

være stort. På den annen side, medfører avtalen heller ikke noen rettigheter. Avtalene gir ingen formelle muligheter for å medvirke på utformingen av de deler av EUs utenriks- sikkerhets- og forsvarspolitik som kan anses å ha konsekvenser for Norge

Utvalget vil bemerke at Norge i perioden har slitt med å få egnede tilnytningsformer til denne delen av EU samarbeidet. For å oppnå samarbeid med EU har norske myndigheter lagt vekt å gi økonomiske og personellmessige bidrag til EUs operasjoner og aktiviteter. Norsk engasjement i ulike internasjonale freds- og konfliktarbeid eller i ulike giverlandgrupper brukes for å synliggjøre Norge og gjøre Norge til en interessant samtalepartner. Norge har også i perioder søkt å utvikle ulike side-arenaer, som for eksempel det nordiske sikkerhetspolitiske samarbeidet.

Utvalget finner at utviklingen i all hovedsak innebærer at Norge formelt har en løsere tilknytning til europeisk sikkerhetspolitisk samarbeid enn det Norge hadde da EØS-avtalen ble inngått. Norges tilgang til diskusjonsfora hvor nære allierte er representert er redusert. Norske myndigheter gir da også systematisk uttrykk for at avtalene med EU på det utenriks- og sikkerhetspolitiske feltet oppfattes som utilstrekkelige. Dette må forstås ut ifra målsetningen om å medvirke til utformingen av EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Utvalget vil fremheve at Norge berøres også av at EU til en viss grad supplerer eller erstatter andre organisasjoner der Norge tidligere har deltatt. I andre organisasjoner, som NATO, FN og i andre multilaterale og bilaterale fora pågår den europeiske samtalen om sentrale utenrikspolitiske spørsmål i økende grad i eller i tilknytning til EU. Som et resultat av EUs aktiviteter er europeiske organisasjoner, med norsk deltakelse blitt nedlagt, som Vestunionen. Eller endret.

Utvalget peker på at samarbeidet med EU har heller ikke noen fast institusjonell ramme. De fleste avtalene er lite forpliktende overenskomster som partene kan velge å følge opp med større eller mindre intensitet og engasjement. De er derfor sårbare for endringer i personkonstellasjoner både på norsk side og på EU side. Innholdet i dialogen og samarbeidet påvirkes også av EUs utenrikspolitiske agenda.

EU har dialoger og avtaler med en rekke land og regioner. Etter opprettelsen av EEAS er det satt i gang et kartleggingsarbeid for å strømlinjeforme og rasjonalisere spesielt de utenrikspolitiske dialogene EU har med tredjeland. Dette har også berørt Norge. I 2011 var det fremdeles uklart

hvilken form den sikkerhetspolitiske dialogen ville få i fremtiden. Norge står ikke i noen særstilling i forhold til EU på det utenriks- og sikkerhetspolitiske feltet. Noen av NATO-landene som ikke er EU medlemmer har også interesser og behov som er fjernere fra de norske.

Utvalget vil fremheve at samarbeidet med EU berører også andre viktige deler av norsk utenrikspolitikk. Deler av nordområdepolitikken har direkte og indirekte berøringer med europapolitikken. Norge har lenge ønsket å knytte EU til nordområdepolitikken, men dette er i den senere tid tonet noe ned, samtidig som EU har vist mer interesse for nordområdene. EØS-avtalen, Schengen-avtalen og forskningssamarbeidet påvirker likevel mange sider av den praktiske utmeislingen av nordområdepolitikken.

EFTAs frihandelsavtaler med tredjeland var opprinnelig også tett knyttet til Norges avtaler med EU og de ble etablert for å speile EUs handelspolitikk i etterkant av den kalde krigens slutt. I de senere år har imidlertid EFTA i økende grad lagt vekt på å etablere handelsavtaler med land mer eller mindre uavhengig av EUs prioriteringer. Det er særlig Sveits som har vært pådriver denne delen av samarbeidet.

Utvalget vil understreke at europeisk integrasjon også har påvirket nordisk samarbeid. Det nordiske samarbeid fremstår i dag ikke som noe alternativ, men snarere som et supplement til EU-samarbeidet, og i noen grad som plattform for de nordiske landenes europapolitikk. EØS-avtalen og Schengen-avtalen er også blitt de viktigste avtalene for å redusere grensehinder mellom de nordiske landene og de nordiske land er nyttige partnere i norsk europapolitikk.

Utvalget mener det kan være hensiktsmessig med en grundig debatt om Norges samarbeid med EU innenfor utenriks- sikkerhets og forsvarspolitikken. Det er blitt ført en ganske konsistent og helhetlig norsk utenrikspolitikk overfor EU de siste ti årene, med sikte på å søke stadig tettere samarbeid med EU. Men denne politikken er samtidig ikke sammenhengende formulert og presentert for Stortinget. For deler av dette samarbeidet har det også vært lite åpen debatt. Det er samtidig behov for å gjennomgå noen av de demokratiske og konstitusjonelle sidene ved dette samarbeidet.

Utvalget mener at norske myndigheter bør se på mulighetene for å utvikle strategiske dialoger om utenrikspolitiske spørsmål med EU, som er viktige for hele bredden av norske interesser. Det har i de senere år vært økt oppmerksomhet ved de mer direkte strategiske sidene ved samarbeidet mellom Norge og EU, fra både norsk og EUs

side. Mens Norge gjerne har lagt vekt på nordområdene har EU lagt vekt på energi. Innenfor de eksisterende rammene finnes det ikke noe overordnet forum for en dialog om slike sentrale strategiske og utenrikspolitiske spørsmål mellom Norge og EU. EU har slike strategiske dialoger med de fleste av sine viktigste partnere.

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bockman Finstad, Dølvik, Rye, Sjursen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot finner at samarbeidet med EU innenfor utenriks-sikkerhets og forsvarspolitikken er vanskelig tilgjengelig og lite kjent. Utvalget mener at tiden er inne for å vurdere om det er mer hensiktsmessig å ha en mer samlet ramme med EU på dette området. En slik ramme vil kunne tydeliggjøre samarbeidet og gi mer forutsigbarhet. De eksisterende avtalene gir heller ikke de deltakelsesmuligheter og de dialoger som norske myndigheter har ønsket.

Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad og Stubholt, mener det er betenkelig å knytte norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk så tett opp til EU som Norge til nå har gjort. Vi har felles sikkerhetsinteresser med flere land i Nord-Europa, særlig med Tyskland og de nordiske land, men i mindre grad med de sikkerhetspolitiske kompromisser som EU på enkelte områder er i stand til å utvikle. EU er i dag i liten grad en enhetlig aktør i

utenriks- og sikkerhetspolitikken, men jo mer EU utvikler seg i retning av en overnasjonal statsdannelse, jo mer direkte vil utenriks- og sikkerhetspolitikken knyttes til EUs økonomiske interesser både i Europa og globalt.

Utvalgets medlem, Dag Seierstad, mener at EU er i dag – sammen med USA – viktigste motstander for fattige land i så godt som alle internasjonale sammenhenger: I WTO, i Verdensbanken, i Det internasjonale valutafondet (IMF) og ved internasjonale miljø- og klimaforhandlinger. Sammen med USA er EU sterke pådrivere for en globalisering som tar makt fra regjeringer, lokalsamfunn og vanlige mennesker i Afrika, Asia og Latin-Amerika. Derfor er det viktig at det fins land i Europa som ikke kan mistenkes for å fremme EU-interesser i internasjonale konflikter. Det utgangspunktet bør være styrende også for de avtalene som Norge inngår med EU på det utenriks- og sikkerhetspolitiske feltet.

Dette medlemmet mener at det er mange urovekkende sider ved at Norge stiller militære styrker til EUs disposisjon. Det trekker oss langt lettere inn i militære operasjoner som springer ut av de utenriks- og sikkerhetspolitiske interessene til de større EU-land. Det er også betenkelig at EU ikke stiller noe absolutt krav om FN-mandat for slike operasjoner.

Kapittel 24

Økonomiske bidrag til EU og EU-landene

EØS-avtalen har formelt sett ingen kontingent, og Norge bidrar formelt ikke til EUs budsjett. Fra starten av hadde EØS-avtalen også begrenset budsjettmessig virkning. Over tid har imidlertid omfanget av Norges økonomiske bidrag til EU/EØS økt betraktelig, særlig etter 2004, og har etter hvert blitt en reelt sett viktig del av norsk europapolitikk. Utgiftssiden ved samarbeidet har ikke på noe tidspunkt stått særlig sentralt i norsk europadebatt.

Vi vil i dette kapitlet beskrive og analysere utbetalingene fra Norge og norske økonomiske bidrag til samarbeidet i EU. En slik fremstilling må *ikke* forveksles med en kostnad/nytte-analyse. Både fra EU og Norge er det fremhevet gjentatte ganger at de økonomiske og politiske gevinstene ved samarbeidet er langt større enn kostnadene i euro og kroner. De direkte og indirekte fordelene for Norge av tilknytningen til EU fremgår av andre kapitler og er ikke tema her.

De norske utbetalingene til samarbeidet med EU faller i all hovedsak i følgende kategorier:

- Finansieringsordningene (EØS-midlene)
- Programmsamarbeid utenfor og innenfor EØS-avtalen
- Drift av EFTA- og EØS-institusjonene

Den største utbetalingen er knyttet til avtalene om de såkalte *Finansieringsordningene*. Dette er avtaler mellom EFTA/EØS, Norge og EU om bidrag til økonomisk og sosial utjevning i EU. Midlene gis som støtte til ulike bestemte prosjekter og programmer i mottakerlandene.

Finansieringsordningen lå inne i EØS-avtalen da den ble undertegnet, og det ble den gang antydning at ordningen ville vare i fem år. Men det mange antok var en tidsbegrenset ordning er siden blitt fornyet hvert femte år, og fremstår i dag som et mer eller mindre varig element ved EØS-samarbeidet. Omfanget av ordningen har økt betraktelig, særlig etter utvidelsen av EU og EØS i 2004. Mens det i 1992 ble lagt til grunn at dette ville være en utbetaling på omkring 125–150 millioner kroner årlig i fem år, var bidraget i 2010 for

Norges del omkring 2,8 milliarder kroner i årlig utbetaling.

Størrelsen på finansieringsordningene er ikke fastsatt etter noen fast formel, men bestemmes gjennom forhandlinger mellom EU og EFTA/EØS-landene. I alt har det så langt vært fire forhandlingsrunder, fem om vi inkluderer justeringsforhandlingen etter at Sveits sa nei til EØS-avtalen i desember 1992. Samtlige har vært vanskelige og tøffe sett fra norsk side. I dag mottar alle de 12 nye medlemslandene i EU støtte fra Norge, og i tillegg er også Hellas, Spania og Portugal omfattet av deler av ordningene. Polen og Romania er i dag de største mottakerlandene. Finansieringsordningene er splittet i to: en EØS-ordning og en norsk ordning.

Den andre store utbetalingen er knyttet til *programmsamarbeidet utenfor og innenfor EØS-avtalen*. Programdeltakelsen gir Norge anledning til å delta som fulle medlemmer innenfor en rekke felles europeiske programmer, først og fremst innenfor forskning, utdanning, innovasjon, men også innenfor områder som regionalt samarbeid, kultur, miljø, helse med mer. Forskningsprogrammene er størst, og utgjør omkring tre fjerdedeler av det samlede programbidraget.

Programmsamarbeidet har vært en del av samarbeidet helt siden EØS-avtalen ble undertegnet. Også her har utbetalingene blitt mangedoblet. Ved undertegningen av EØS-avtalen i 1992 ble det antydning at utgiftene for Norges del ville være omkring 250–300 millioner kroner per år. I 2010 var den samlede innbetalingen for deltakelse i programmer og byråer omkring 1,67 milliarder kroner. Veksten har vært særlig sterk i perioden 2007–2013, og rammene vil trolig øke ytterligere i neste programperiode.

Når Norge deltar i EU-programmer, beregnes det økonomiske bidraget etter en fastlagt formel, som tilsvarer formelen for EU-statene. Dette er hjemlet i EØS-avtalens artikkel 82 og Protokoll 32. Innenfor programmene kan norske aktører delta i konkurranse om tildeling av midlene. En stor andel av innbetalingene til programmene kommer

derfor tilbake til Norge gjennom tilskudd til ulike norske aktører.

En annen kategori utbetalinger er knyttet til kostnadene med å operere og drifte *EFTA- og EØS-institusjonene*. I 2010 utgjorde de samlede administrative kostnadene ved EFTA/EØS-institusjonene, for Norges del, omkring 205 millioner kroner. Dette er en økning fra de årlige norske utgiftene på 20–40 millioner kroner som lå til grunn da EØS-avtalen ble undertegnet. Økningen skyldes at Norge måtte ta over det meste av regningen for EFTA da Sverige, Finland og Østerrike gikk inn i EU i 1995 og at det etter hvert har vært en viss økning i aktiviteten.

Fordelingen av kostnadene mellom EFTA/EØS-landene bygger på en fastlagt formel basert på størrelsen av BNP. Fordi Island og Liechtenstein er små, dekker Norge omkring 90 prosent av kostnadene til EFTAs overvåkningsorgan og EFTA-domstolen. Når det gjelder kostnadene i EFTA, EFTAs parlamentarikerkomité og EFTAs konsultative komité er Norges andel litt over halvparten, fordi Sveits også gir et betydelig bidrag.

I tillegg til de utbetalingene som følger direkte av avtalene, er det også kostnader knyttet til administrering og gjennomføring av avtalene i Norge. Sentral, regional og lokal forvaltning og andre aktører er kontinuerlig involvert i ulike typer påvirknings- og gjennomføringsarbeid som innebærer betydelige administrative og operative besparelser og kostnader. Det kan være utgifter til samordning, reising, påvirkningsarbeid, forberedelse av EØS-møter på nasjonalt plan eller i EFTA eller EU, informasjonstiltak, gjennomføring av lovverk med mer, og det kan være besparelser knyttet til regelverksforenkling, kompetansebygging og innovasjon. Utgifter og gevinster knyttet seg til det forvaltningsmessige samarbeidet med EU (i vid eller snever forstand) er vanskelig å beregne. Det ble heller ikke beregnet ved inngåelsen av avtalen og Utvalget har ikke gjort noe forsøk på å måle det.

Videre er det andre kostnader knyttet til norsk deltakelse i EU-samarbeid. Norge deltar i samarbeid gjennom Interreg. Dette innebar en kostnad på 240 millioner kroner i 2010. Av dette dekkes halvparten av staten, mens den andre halvparten dekkes av deltakende aktører fra fylkes- og kommunalt nivå samt private. Det er også knyttet utgifter til norsk deltakelse i EUs mange byråer. Norge har løpende utgifter knyttet til Schengen-samarbeidet og dets ulike programmer.

Under debatten om inngåelsen av EØS-avtalen var utbetalinger og utgifter lite fremme. Selv om utgiftssiden ved samarbeidet med EU har økt

kraftig i perioden 1994–2011, og etter hvert har blitt betydelig, er dette i liten grad reflektert i norsk europadebatt. Bidragene fremstår ikke som noe stort stridstema. Det faktum at det ikke har foreligget noen systematisk sammenstilling av de samlede økonomiske kostnadene ved samarbeidet med EU illustrerer også at dette ikke har vært en viktig problemstilling i det norske ordskiftet.

I den grad det har vært debatt om økonomiske bidrag, har dette først og fremst vært knyttet til forhandlinger om videreføring og utvidelse av finansieringsordningene. Internt i den norske forvaltningen har det også vært en viss debatt om fordelingen av ansvar for de ulikeprogrammene, og hvordan og hvorvidt departementene skal dekke kontingenten over eget budsjett.

I takt med veksten i bidragene til EU har det vært noe mer oppmerksomhet rundt de økonomiske sidene i de siste fem-seks årene. Enkelte har vært kritiske til størrelsen på finansieringsordningene, og det har også vært tilløp til diskusjon om hensiktsmessigheten og effektiviteten i forvaltningen av de økonomiske midlene. Også innenfor programsamarbeidet har de politiske og faglige diskusjonene tiltatt i takt med at omfanget av samarbeidet har økt.

Man kan også spore en viss endring i hvordan ordningene begrunnes og rettferdiggjøres. Det gjelder særlig finansieringsordningene, som nå stadig oftere fremstilles som et utenrikspolitisk instrument for Norge, og ikke bare som et uttrykk for solidaritet. Mens avtalene tidligere ble omtalt som frivillige bidrag, er de i dag også oftere fremstilt som en forpliktelse som følger av EØS-avtalen.

Også begrunnelsene for norsk deltakelse i EU-programmene synes å ha endret seg noe. Mens man i tidlige faser var mest opptatt av hvor stor andel Norge, og da gjerne norske forskere og forskningsinstitusjoner, får igjen i kroner og øre, blir deltakelsen nå, i takt med et visst fall i returandelen, i økende grad også begrunnet med at dette er viktige bidrag også til å utvikle en forskningsbasert og innovativ økonomi i Europa. Multiplikatorvirkningene av forskningssamarbeidet blir også i større grad vektlagt.

24.1 Finansieringsordningene (EØS-midlene)

24.1.1 Om ordningene

Helt siden EØS-avtalen trådte i kraft har det eksistert en finansieringsordning som skal sørge for finansielle bidrag fra EFTA/EØS til EU. Disse

Boks 24.1 Oversikt over finansieringsordningene

Låne- og tilskuddsordningen/Financial Mechanism 1994–1998. Beløp: 119,25 mill euro. Mottakere: Hellas, Irland, Storbritannia (Nord-Irland), Spania og Portugal.

Finansieringsordningen/Financial Instrument 1999–2003. Beløp: 119,6 mill euro. Mottakere: Hellas, Irland, Spania og Portugal.

Finansieringsordningene/EEA and Norwegian Financial Mechanisms 2004–2009. Beløp: 1167 mill euro. Mottakere: Estland, Hellas, Latvia, Litauen, Kypros, Malta, Polen, Portugal, Slovakia, Slovenia, Spania, Tsjekia og Ungarn. Spania, Portugal og Hellas er bare omfattet av EØS-ordningen.

Finansieringsordningene /EEA Financial Mechanism 2007–2009 and Norway Grants. Beløp 140 mill euro. Mottakere: Bulgaria og Romania.

Finansieringsordningene/EEA and Norwegian Financial Mechanisms 2009–2014. Beløp: 1788, 50 mill euro. Mottakere: Bulgaria, Estland, Hellas, Latvia, Litauen, Kypros, Malta, Polen, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spania, Tsjekia og Ungarn. Spania, Portugal og Hellas er kun omfattet av EØS-mekanismen.

overføringene blir ofte omtalt som «EØS-midlene». Målet med finansieringsordningene er «å redusere økonomiske og sosiale forskjeller i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde». I den seneste ordningen er styrking av bilaterale forhold blitt et likestilt formål.¹

Finansieringsordningene er en refleksjon av EUs tidlige målsetting om å utjevne interne forskjeller, gjennom økonomiske overføringer fra rike til fattige områder gjennom strukturfond og andre overføringsmekanismer.

EU har hele tiden fremhevet at en lignende ordning må være en del av EØS-avtalen. EØS-avtalens artikler 115–117 legger grunnlaget for finansieringsmekanismen. Den første ordningen ble kalt «*Låne- og Tilskuddsordningen*» og var avtalefestet i EØS-avtalens protokoll 38. Den ble etablert for perioden fra 1994 til 1998 og hadde for Norges del en ramme på omkring 200 millioner kroner per år.² Formålet med ordningen skulle ifølge protokoll 38 være «finansieringsbistand til utvikling og strukturtilpasning». Etersom Sverige, Finland, Østerrike og Sveits ikke ble med i EFTA-siden av EØS-avtalen, har Norge betalt det aller meste av EFTA/EØS-landenes forpliktelser under ordningene. Norge betalte omkring 95 prosent av EFTA/EØS-landenes forpliktelser under de to første finansieringsordningene. Med opprettelsen av en parallell, norsk ordning fra 2004 steg

det samlede norske bidraget til rundt 97 prosent. Den interne EFTA/EØS-fordelingen baseres på BNP/BNI-beregninger.

Finansieringsordningene er blitt forhandlet og fornyet fire ganger. Man er nå i den femte ordningen som strekker seg fra 2009 til 2014. Ved hver runde har beløpene økt. Ordningen har også gradvis endret karakter og blitt mer omfattende.

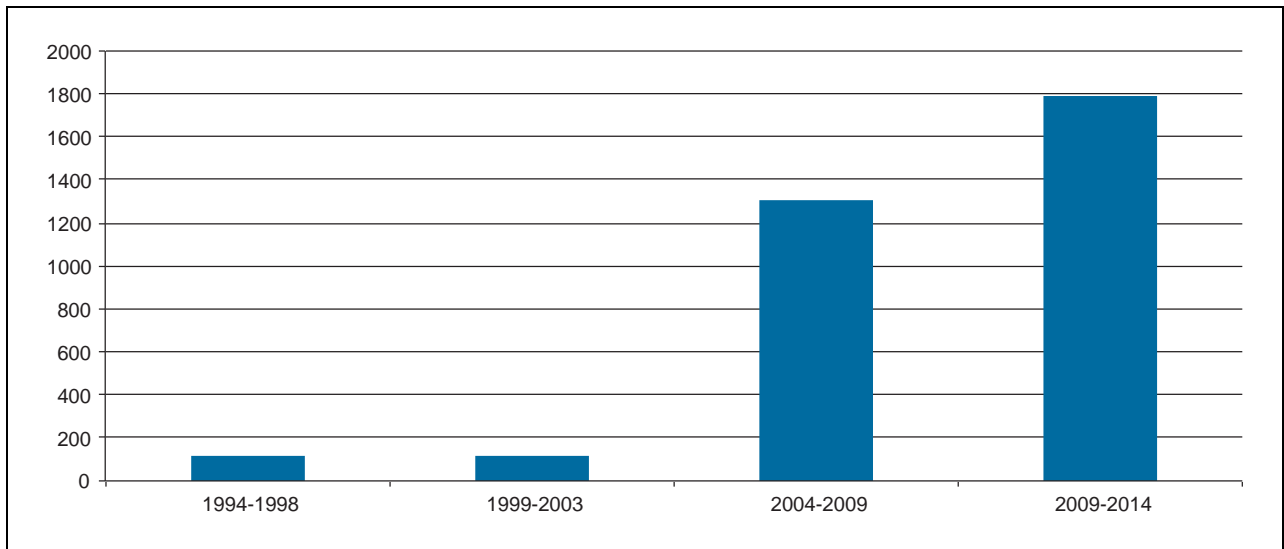
Fornyelsene har skjedd til tross for at mange på norsk side opprinnelig betraktet dette som en tidsbegrenset ordning. Over tid har ordningene i økende grad i realiteten blitt oppfattet som en integrert og institusjonalisert del av EØS-avtalen, og de er også avtalemessig klarere forankret gjennom EØS protokoll 38 A og B artikkel 9.

Finansieringsordningene er ikke formelt sett noen kontingent, og det er ikke en fastlagt metode eller grunnlag for beregninger av størrelsen på bidragene. Ordningenes utforming, størrelse og omfang er i hver runde et resultat av forhandlinger mellom EFTA/EØS-landene og EU. Forhandlingene har vært lange og vanskelige, sett fra norsk side.

I forhandlingene har EU lagt vekt på at Norge og EFTA/EØS-landene nyter godt av europeisk integrasjon, og EU har fremhevet gevinstene Norge og EFTA/EØS-landene har av adgang til det indre marked. EU har også fremhevet de store forskjellene på fattig og rik i Europa, og betydningen av at Norge, og de andre EØS/EFTA-landene, viser solidaritet med Sentral- og Øst-Europa, og ikke fremstår som en gratispassasjer. I den siste forhandlingsrunden viste også EU til at de tidligere ordningene hadde fungert godt, med liten grad av mislighold, og at en rekke gode prosjekter

¹ Den norske finansieringsmekanismen, *Norway Grants*, til Bulgaria og Romania for perioden 2007–2009 hadde bilaterale forhold, i tillegg til utjevning, som hovedformål.

² Avvik i tallene enkelte steder mellom 125–150 og 200 millioner i norsk bidrag skyldes at justeringsforhandlinger i forbindelse med sveitsisk nei til EØS-avtalen ikke var avklart.



Figur 24.1 Størrelsen av de ulike Finansieringsordningene (i millioner euro).

Perioden 2004–2009 omfatter både Finansieringsordningene 2004–2009 og Finansieringsordningene 2007–2009 til Bulgaria og Romania.

Kilde: Diverse stortingsproposisjoner.

hadde fått støtte. EU fremhevet også at finansieringsordningene kan bidra til å knytte nye kontakter og partnerskap mellom norske miljøer og mottakerlandene.

Norge og de andre EFTA/EØS-statene har opplevd alle forhandlingsrundene som krevende. For det første er det en grunnleggende asymmetri i forholdet mellom EU- og EFTA-siden. EU er en mye større motpart – og EØS-avtalen er langt viktigere for EFTA-landene enn for EU. Antall land i EFTA-siden sammenlignet med EU-siden har gått fra forholdet 7: 12 på starten av 1990-tallet til dagens forhold på 3: 27. Folketallet hos EFTA-siden sammenlignet med EU-siden har gått fra et opprinnelig 1: 10 forhold i starten av 1990-tallet til dagens 1: 100. Mens EU er utvidet til å omfatte land med svak økonomi er norsk økonomi styrket.

Fra EUs side har man heller ikke veket tilbake for å gjøre spørsmålet om tilskuddet til et være eller ikke være for hele EØS-avtalens fremtid. Fra norsk side har det hele tiden vært utbredt forståelse for at grunntanken om bidrag til økonomisk utjevning i Europa. Norske politikere har heller ikke ønsket å sette Norges forhold til EU i spill.

Norge har fått liten støtte fra de nordiske landene i forhandlingene om finansieringsordningene. I 2003 uttalte den daværende svenske statsministeren, Göran Persson, at det var «ytterst merkelig om Europas rikeste land, som vil ha tilgang til markedet, ikke skal betale like mye som Sverige med vår dårlige økonomi og Danmark og Finland med deres dårlige økonomi.»³ I andre rap-

porter er det også fremhevet at de nordiske landene ikke har noe i mot at EØS-avtalen «koster litt».⁴

I flere av forhandlingene har det vært en viss motstand i andre EFTA-land mot økte bidrag. Islandske myndigheter har aldri akseptert grunnlaget for bidraget og har ønsket å avskaffe det. De islandske posisjonene har ikke fått støtte fra Norge og på islandsk side har det derfor vært en viss misnøye med hva man opplever som norsk ettergivenesshet i forhandlingene om EØS-midlenes størrelse.

Uenighetene i EFTA/EØS er også en av årsakene til at man i 2004 gikk over til to ordninger, en EØS-ordning og en norsk ordning, som til sammen utgjør EØS-midlene. Norge tok på denne måten en større del av regningen for å sikre enighet både med EU og internt i EFTA/EØS. Den norske ordningen dekkes kun av Norge, mens Norge betaler omkring 95 prosent av EØS-ordningen. I den norske ordningen er heller ikke Spania, Portugal og Hellas omfattet, noe som Norge også var opptatt av i forhandlingene.

Også Sveits har siden 2007 (og siden 2009 for Bulgaria og Romania) bidratt til EUs medlemsstater gjennom en egen finansieringsordning. Sveits bidrar med omkring 1 milliard sveitser franc

³ NTB, Norge må betale for EØS-avtalen, *Aftenposten*, 14.01.2003.

⁴ Sletnes, O. (2009) *EØS-avtalen femten år. Fem utfordringer*, Utenriksdepartementet.

(CHF), eller 600 millioner euro, i en femårsperiode til de 10 nye medlemmer og ytterligere 275 millioner CHF, eller 165 millioner euro, til Bulgaria og Romania i en femårsperiode.⁵ Dette utgjør årlig 255 millioner CHF, eller rundt 155 millioner euro. Til sammenligning er Norges årlige bidrag 349 millioner euro. Bidraget fra Sveits er dermed under halvparten av Norges bidrag.

Heller ikke de sveitsiske midlene går inn til EUs budsjett, men er en uavhengig ordning som ligner den som de andre EFTA-landene har. Den sveitsiske ordningen ble godkjent gjennom en folkeavstemning i 2006. Forhandlingene foregikk i kjølvannet av forhandlingene mellom EFTA/EØS og EU med tanke på finansieringsordningene 2004–2009. Den relativt store økningen for EØS-landene skapte forventninger i EU knyttet til

⁵ Avtalen med Sveits operer med CHF. Vi har her regnet om til euro for sammenligningens skyld. Kurs: 1 CHF = 0,6 EUR.

Sveits. Fra sveitsisk side har man nok også ment at Norge har vært vel spandable. Det er usikkert hva som skjer med den sveitsiske ordningen ved periodens utløp i henholdsvis juni 2012 og enden av 2014, men det blir mest sannsynlig en fortsettelse av støtten.

24.1.2 Om forhandlingene

Under hver av rundene har man i prinsippet måttet konstruere ordningen på nytt, selv om tidligere praksis og prosedyrer har lagt føringer. Blant de viktigste temaene er:

1. Om tilskudd i det hele tatt skal gis
2. Om tilskuddet skal inn i EUs budsjetter eller være separat
3. Størrelsen på tilskuddene (beløpet)
4. Hvilke land i EU som skal motta støtte
5. Hvilke formål tilskuddene skal gå til
6. Hvilke kriterier som skal gjelde for tildeling av tilskudd til prosjekter



Figur 24.2 Forhandlinger om EØS-midlene

Under forhandlingene om EØS-midlene i 2004 gjorde Sveriges statsminister Göran Persson det klart at han syntes Norge som Europas rikeste land burde betale mer. VGs tegner Roar Hagen hadde denne kommentaren.

Illustrasjon: Roar Hagen

Tabell 24.1 Finansieringsordningene, størrelse og norske bidrag, og antall mottakerstater (Alle beløp i millioner euro)

	1994–1998		1999–2003		2004–2009		2007–2009		2009–2014	
	Norge	EFTA	Norge	EFTA	Norge	EFTA	Norge	EFTA	Norge	EFTA
Beløp	112,25	119,25	113,6	119,6	1134	600	136	72	1745	988,5
Total beløp	119,25		119,6		1167		140		1788,5	
Mottakerland	5		4		13		2		15	

Kilde: EFTA og ulike Stortingsproposisjoner.

Det første av disse punktene har i realiteten lenge vært gitt. Etter at Norge og de andre EFTA/EØS-landene første gang gikk med på fornyelse for perioden 1999–2003, har det i praksis vært lagt til grunn at ordningene skulle videreføres. Dette har ikke senere vært noe reelt forhandlingstema. Her har EU vunnet frem, selv om Norge fortsatt formelt stadig understreker at det ikke er noen avtalefestet plikt til å fornye ordningene.

Det andre punktet har også lenge vært gitt. Opprinnelig var det et spørsmål om EØS-midlene skulle gå inn i EUs egne budsjetter, og der bli en (liten) del av den store potten. Fra EFTA/EØS-statenes side har det hele tiden vært en forutsetning at midlene måtte holdes separat, og ses som et eget EØS-tilskudd. Dette har EU akseptert, og det forhandles i praksis ikke lenger. Dette er fra norsk side viktig for midlenes synlighet og politiske betydning. Det betyr også at midlene har en egen administrasjon, gjennom EFTA-systemet (se nedenfor).

Beløpets størrelse er derimot gjenstand for harde forhandlinger. EU har i all hovedsak vunnet frem. Over tid er beløpet mangedoblet – og har for Norges del steget fra ca. 200 millioner kroner i året i 1994 til rundt 2800 millioner kroner i året i inneværende periode. Tabell 24.1 viser utviklingen. Tallene er i millioner euro, og angir totalbeløpet for hver enkelt forhandlingsperiode.

Som det fremgår var det ikke store forskjeller i beløp mellom den første ordningen for 1994–1998 og neste for 1999–2003. Det store spranget kom i tredje runde i 2004 med utvidelsen av EU (og dermed også EØS). Norges utgangspunkt den gang var at utvidelsen bare burde medføre en mindre økning i beløp, samt at det måtte regnes inn en kompensasjon for bortfall av tidligere frihandelsavtaler for fisk med de sentral- og østeuropeiske landene. EUs utgangspunkt var at beløpet måtte 20-dobles. Resultatet ble en 10-dobling, etter lange og krevende forhandlinger. I fjerde runde i 2009

ønsket Norge igjen en videreføring på omtrent samme nivå, men igjen ble resultatet en økning, denne gang på rundt 22 prosent.

Hvilke land som skal motta støtten bestemmes av EU, og forhandles i praksis ikke med Norge. Midlene tildeles ut fra EUs interne fordelingsnøkler for støtte og overføringer, blant annet gjennom strukturfondene. Et hovedkriterium er her størrelsen på BNP, men også andre kriterier kommer inn, og dette er et internt forhandlingstema i EU. Frem til 2004 var det Spania, Hellas, Portugal, Irland og Nord-Irland (UK) som hadde mottatt EØS-midler. Etter utvidelsen av EU/EØS er det i dag til sammen 15 EU-stater (over halvparten) som mottar støtte fra Norge. Tabellen nedenfor viser fordelingen til de ulike mottakerlandene fordelt på de fem periodene. De ulike ordningene er her slått sammen. Norge dekker i dag omkring 97 prosent av disse midlene.

Som det fremgår av tabell 24.2 er Polen den klart største mottakeren. I perioden 2004 til 2014 vil Polen motta omkring 1,1 milliarder euro, mens Romania i perioden 2007–2014 vil motta omkring 400 millioner euro. Tabellen viser også at de baltiske landene, som Norge har et tett samarbeid med innenfor rammene av det nordiske samarbeidet, kommer ganske langt ned på listen.

Norge har med andre ord ikke noen innflytelse over hvilke EU-land som skal motta støtte eller hvor mye hvert enkelt skal motta, men må dele ut til de landene som EU bestemmer internt. Dersom Norge hadde hatt innflytelse over denne fordelingsnøkkelen vil fordelingen trolig sett annerledes ut.

Rent praktisk er ordningen organisert slik at mottakerstatene hver for seg gjør avtaler, en såkalt Memorandum of Understanding (MoU), med EFTA/EØS-landene om innretningen av støtten. Det vil si at man forhandler seg frem til hvor mye av støtten som skal gå til de ulike programområdene. Disse avtaleinngåelsene foregår bilate-

Tabell 24.2 Støtte gjennom Finansieringsordningene, per stat og per ordning, i millioner euro, løpende priser.

	1994–1998	1999–2003	2004–2009	2009–2014	Total
Polen			558,63	578,10	1136,73
Romania			98,50	305,95	404,45
Ungarn			135,06	153,30	288,36
Tsjekkia			110,91	131,80	242,71
Spania	54,43	70,20	45,84	45,85	216,32
Bulgaria			41,50	126,60	168,10
Litauen			67,26	84,00	151,26
Slovakia			70,33	80,75	151,08
Hellas	20,74	22,10	34,26	63,40	140,50
Portugal	23,79	21,30	31,32	57,95	134,36
Latvia			53,76	72,95	126,71
Estland			32,76	48,60	81,36
Slovenia			18,59	26,90	45,49
Irland	7,91	5,50			13,41
Kypros			4,66	7,85	12,51
Malta			3,62	4,50	8,12
Nord-Irland (UK)	2,20	0,50			2,70
Total	109,07	119,60	1307,00	1788,50	3324,17

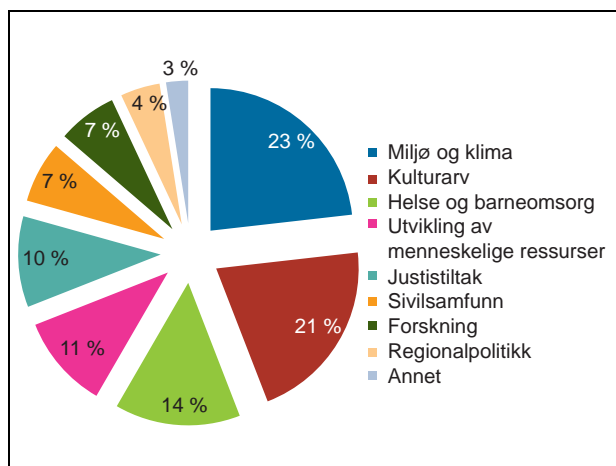
Tall for perioden 1994–1998 er basert på at Norge sto for 20,16 prosent av utbetalingene.

Kilde: Avtaletekstene, samt egne utregninger.

ralt mellom Norge og mottakerstatene med tanke på innrettingen av den norske mekanismen. Signeringen av disse avtalene blir behandlet som en mulighet for å profilere Norge. For signeringen av en MoU for perioden 2009–2014 i Slovakia var dette ledd i et statsbesøk med Hans Majestet Kong Harald. I forbindelse med signeringen av den norske avtalen med Polen var statsminister Jens Stoltenberg på plass i Gdansk. For anledningen ble han møtt av Polens statsminister, Donald Tusk, som uttalte at disse midlene «er glimrende propaganda for Norge». Utarbeidelsen og signeringene av MoUene har blitt viktige redskaper for Norges europapolitikk. Det er samtidig en viss spenning mellom de norske ønskene om å legge føringer på anvendelsen av midlene, og mottakerlandene som kan hevde at disse midlene er noe de rettmessig har fått tildelt gjennom forhandlinger mellom EU og Norge.

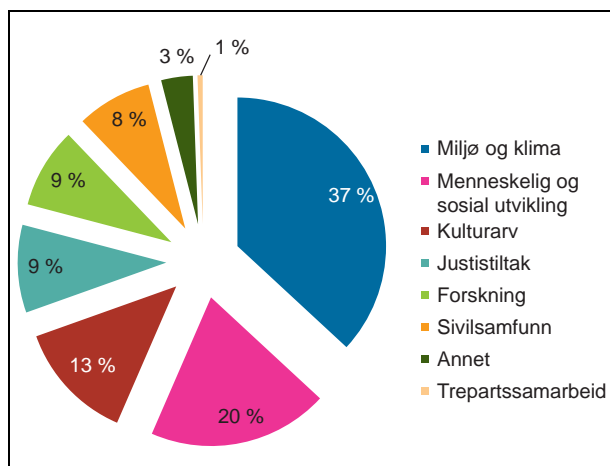
Et neste viktig spørsmål er hvilke overordnede formål midlene skal gå til. Det grunnleggende formålet med ordningen har alltid vært å bidra til å redusere sosial og økonomisk ulikhet i Europa, og dette ligger fortsatt fast. Over tid har også et mer bilateralt aspekt kommet opp, som går ut på at Norge og de andre EFTA/EØS-landene skal kunne styrke sitt samarbeid med mottakerlandet og at aktører fra giverstatene også skal kunne få delta i noen av prosjektene. I den siste perioden (2009–2014) er det bilaterale samarbeidet blitt et likestilt formål med økonomisk og sosial utjevning.

Deler av midlene er øremerket for angitte sektorer og programområder. Dette er gjenstand i forhandlingene mellom EU og EFTA/EØS-landene, og her har Norge hatt klare prioriteringer, som man i betydelig grad har fått gjennomslag for. Flere av de nye programområdene, for eksempel



Figur 24.3 Sektorvis fordeling Finansieringsordningene 2004–2009

Kilde: Financial Mechanism Office, statusrapport 2010.



Figur 24.4 Sektorvis fordeling Finansieringsordningene 2009–2014

Oversikten er laget uten inkludering av Hellas, Kypros, Portugal, Romania og Spania. Disse landene hadde i midten av oktober ikke fremforhandlet MoUer.

Kilde: Financial Mechanism Office, statusrapport 2011.

øremerking av satsing på karbonfangst- og lagring, er i tråd med den sittende regjerings mer generelle utenrikspolitiske mål. Noen av satsingene har vært kontroversielle i enkelte mottakerstater, men Norge har ofte fått gjennom øremerking av flere av sine prioriteringer.

Stadig flere prioriterte områder er kommet inn under ordningene, som også har gått fra å være prosjektfinansierte til å bli programbaserte. Mens de første ordningene var mer begrensede støttetiltak til infrastruktur, byutvikling, miljø og forskning er det i dag 36 ulike spesifiserte prioriterte sektorer innen 12 ulike programområder. For noen områder, som for eksempel, klima og karbonfangst- og lagring, så vel som støtte til trepartssamarbeid er det også angitt prosentvise satser som skal gå til de ulike områdene.

24.1.3 Administrasjon av ordningen

Etter at finansieringsordningene ble større, er de også gradvis blitt mer institusjonalisert. I 2004 ble det etablert et eget administrativt organ, Financial Mechanism Office (FMO) i Brussel, som skal administrere og utvikle finansieringsordningene. Formelt er FMO en del av EFTA-sekretariatet, men det operer med høy grad av selvstendighet overfor EFTA som organisasjon. I takt med at finansieringsordningene har vokst har også FMO vokst i antall ansatte. FMO hadde 10 ansatte i oppstartsfasen. Høsten 2011 var det steget til 54 ansatte. Utgiftene til driften av FMO dekkes gjennom midlene i ordningen. I den nye ordningen er det bestemt at 7,5 prosent av midlene skal gå til

administrasjon. Rundt halvparten, altså rundt 4 prosent, av de totale administrasjonsutgiftene vil gå til å dekke driften av selve organisasjonen.⁶

Både EØS-mekanismen og den norske mekanismen blir forvaltet av FMO på vegne av EFTA/EØS-statene og norsk UD. I anliggender som berører EØS-mekanismen er det EFTAs Financial Mechanism Committee (FMC) som FMO svarer til. For saker som berører den norske mekanismen er det UD som FMO forholder seg til.

Forholdet til norsk UD illustrerer en innebygd spenning i hvilken rolle FMO skal ha. På den ene siden kan FMO ses som en uavhengig institusjon som skal sikre at ordningene administreres og forvaltes på en effektiv og forsvarlig måte, slik at mottakerlandene får de midlene som avtalene legger opp til. På den annen kan FMO også ses som et mer passivt sekretariat som skal tjene giverstatenes ønsker og behov i driften av Finansieringsordningene, uten at det er ønsket at de skal være et uavhengig organ. For FMO kan det være en krevende oppgave å balansere de ulike forventninger og mulige interessekonflikter som i dag ligger innebygget i systemet. Fortsatt er dette en relativt ny institusjon, og det gjenstår å se hvordan den vil utvikle seg i årene som kommer.

FMO er i utgangspunktet en flernasjonal organisasjon som ansetter personer fra Norge, Island og Liechtenstein og fra de 27 EU-statene. Direktør-

⁶ Dette tilsier at FMOs administrasjonsutgifter ikke skiller seg vesentlig ut fra administrasjonsutgiftene knyttet til den sveitsiske ordning (5 prosent).

Boks 24.2 Kort om saksgangen i et prosjekt

Man kan litt forenklet beskrive saksgangen i 2004–2009-ordningen slik: Hver mottakerstat utnevner en National Focal Point (NFP). Denne organisasjonen åpner for søknader. Den første evalueringen av søknadene gjøres av mottakerstatens NFP. Om søknaden blir godkjent av NFP blir den sendt videre til FMO. Om søknaden blir godkjent av FMO blir søknaden sendt enten til EFTA-apparatet Financial Mechanism Committee (FMC) eller det norske Utenriksdepartement (avhengig av hvilken av de to mekanismene som er den relevante). Samtidig blir søknaden sendt til Kommisjonen som skal sikre at prosjektet ikke er i strid med EUs egne målsetninger. Om prosjektet blir godkjent i alle ledd så utbetales støtten ved gyldig bekreftelse av faktiske kostnader.

For perioden 2009–2014 går man fra et prosjektfokus til en såkalt programmetode. Mottakerstatene oppretter fortsatt en NFP. Samtidig

opprettet mottakerstatene flere programoperatører. Programoperatørene må godkjennes i samråd mellom mottakerstatens NFP og FMC eller/og UD. Det er i den nye perioden programoperatørene som har ansvaret for å godkjenne eller avslå prosjektsøknader. I henhold til reglementet for Finansieringsordningene i perioden 2009–2014 skal de kun dekke 85 prosent av programkostnadene. Det er noen unntak, blant annet støtte til frivillige personer og stipender for enkeltpersoner.

Det gis muligheter for EFTA/EØS-aktører å delta i prosjekter med aktører i mottakerlandene. Prosjektsøknader er ikke tvunget til å innebære et partnerskap med EFTA/EØS-aktører, men et bilateralt formål er i den nye perioden sidestilt med sosial- og økonomisk utjevning. Dette betyr at norske aktører sannsynlig vil trekkes mer med i den nye ordningen enn tidligere.¹

¹ Den norske mekanismen for Bulgaria og Romania 2007-2009 inneholdt en forutsetning for godkjenning av søknad at det var snakk om et prosjekt med partnere fra Norge og mottakerstatene. Denne ordningen ble revidert av Riksrevisjonen i 2010. Riksrevisjonen uttrykte tvil om det reelle partnerskapet i enkelte tilfeller, samt bærekraften i samarbeidet.

ren og de to andre i lederposisjoner har hele tiden vært norske. For FMO har det vært nyttig å tiltrekke seg personer fra mottakerlandene, som kjenner forholdene og kan bidra til bedre styring og kontroll. FMO er en profesjonell organisasjon som legger vekt på å rekruttere på bakgrunn av ferdigheter snarere enn nasjonalitet. Halvparten av organisasjonen består av nordmenn. Høsten 2011 var syv islendinger ansatt i FMO. Resten av de ansatte kommer fra av 12 EU-nasjonaliteter.

Ordningene stiller store krav til administrasjon og styring. Det er store beløp som skal administreres og utbetales i løpet av kort tid i mange land. Slik ordningene har vært lagt opp har de også involvert et høyt antall enkeltprosjekter. I tillegg til disse utfordringene er det også betydelige språklige utfordringer. Det er også ulik grad av kompetanse og kvalitet i administrasjonen i mottakerlandene eller blant søkerne.

24.1.4 Resultater og revisjonsrisiko

Hva gjelder finansieringsordningenes resultater er særlig to spørsmål viktige. Det mest sentrale er om ordningene bidrar til å realisere formålene med samarbeidet. Et annet er om ordningene er

administrert og organisert på en måte som sikrer at målene kan oppnås med størst mulig effektivitet og treffsikkerhet og minst mulig sløsing og mislighold.

Hva gjelder resultatene til finansieringsordningen fra 2004–2009 omtales disse som gode av de norske myndigheter, av mottakerlandene og jevnt over i evalueringsrapportene. De aller fleste prosjektene i perioden 2004–2009 ble fullført i første del av 2011. I alt hadde mottakerlandene da fullført 1067 prosjekter. 34 prosjekter hadde blitt stoppet, mens 97 prosjekter hadde blitt gitt ekstra tid for gjennomføring. I tillegg var det i alt 52 prosjekter som ble finansiert gjennom samarbeidsprogrammene for Bulgaria og Romania og som ble administrert av Innovasjon Norge. Omkring 22 prosent av prosjektene hadde norske partnere.

Generelt fremstilles prosjektene av det norske utenriksdepartement som velrettet, og det fremheves at de på mange områder har fylt behov i mottakerlandene. Flere av delprosjektene er evaluert og gjennomgått. Her fremkommer blant annet at prosjektene har bidratt til å styrke frivillige organisasjoner. Andre prosjekter bidro til å fremme regionalt samarbeid i grenseområder. Innenfor miljøprosjekter fant man at prosjektene



Figur 24.5 EØS-finansiert

Dronning Sonja og presidentfrue Silvia Gasparovicová ser på hvordan ting legges til rette for handikappede barn ved Gaudeamus-senteret for funksjonshemmede barn i Bratislava i Slovakia i oktober 2010. Institusjonenes basseng er finansiert med EØS-midler. Foto: Terje Bendiksby / Scanpix

hadde bidratt til å redusere energikostnadene og at sosiale og helsemessige forhold ble bedre for brukere av bygninger som hadde fått bedre energiøkonomi. I Polen ble det for eksempel antydnet at renovasjon av 350 offentlige bygninger har redusert energiforbruket med 50 prosent. Midlene hadde også bidratt til å styrke omkring 70 ulike Schengen-grensestasjoner. Innenfor biodiversitet fant man at prosjektene hadde bidratt til å nå nasjonale og internasjonale målsettinger. Et stort antall sentrale historiske bygninger og områder innenfor kulturarv er blitt renoverert og ivaretatt, noe som igjen antas å ha bidratt til økt turisme.

Det er hevdet at finansieringsordningene har tatt over George Soros' posisjon i mange av mottakerstatene. Det er to grunner til en slik påstand. For det første gis det støtte til mindre prosjekter enn det som gis gjennom EUs støttetiltak. I perioden 2004–2009 var det generelle minstebeløpet 250.000 euro. Størrelseskravet på prosjektene har imidlertid økt i overgangen til den nye perioden. I ordningen for 2009–2014 er hovedregelen at min-

stestøtten for et prosjekt er 1 million euro, men det eksisterer viktige unntak blant annet for frivillige organisasjoner.

For det andre er støtten rettet mot andre områder enn EU-støtten. Hele 21 prosent av finansieringsordningene for perioden 2004–2009 gikk til kulturarv. Dette er prosjekter med stor synlighet. Et godt eksempel at finansieringsordningene har bidratt til oppussing av landemerker på torget i Krakow, som Sukiennice, det internasjonale kultursenteret og Jesuittkirken. Viktige polske symbolbygninger er dermed også dekorert med plaketter som forteller at de er pusset opp med EØS-midler.

Selv om midlene har gått til en rekke gode tiltak, er det likevel vanskelig å si noe sikkert om i hvilken grad de realiserer de overordnede målsettingene om å redusere økonomiske- og sosiale forskjeller i Europa og innenfor EØS-området. Det er også uklart om prioriteringene og profilen er den mest effektive og hensiktsmessige for å oppnå

målsettingene. EU har for eksempel på sin side lagt større vekt på investeringer i infrastruktur.

Det er også åpenbare måleproblemer forbundet med å analysere virkningene av ordningene og om de bidrar til å realisere målsettingene, slik det ofte er med ulike offentlige støttetiltak.⁷ For å sikre kontroll med ordningene er det etablert et system for evaluering og revisjon. EFTA Board of Auditors (EBOA) og Riksrevisjonen er ansvarlige for revisjon. I den første finansieringsordningen var også EUs Revisjonsrett med ettersom Kommisjonen tok over betalingsforpliktelsene til de opprinnelige EFTA/EØS-landene som ble EU-medlemmer i 1994.

EUs Revisjonsrett publiserte i 2003 en rapport som inneholdt en revisjon av den opprinnelige Låne- og Tilskuddsordningen. Rapporten pekte på en rekke problematiske aspekter ved støtten. Blant annet hadde et prosjekt knyttet til utvidelse av havnen i den greske byen Pireus samt et prosjekt knyttet til oppussing av et kloster i Hellas, medført miljøskader. I tillegg stilte EUs Revisjonsrett spørsmålsteget ved hvorvidt flere av prosjektene hadde fulgt EUs regelverk for konkurranse og offentlige anskaffelser. Bortsett fra denne rapporten har det vært begrenset med revisjoner av de tidligste ordningene.

Til gjengjeld er de nye ordningene blitt mer grundig gjennomgått og det har vært flere tematiske evalueringer. Til nå har man hatt egne evalueringer av blant annet støtten til reduksjon av drivhusgasser, biologisk mangfold, sivilsamfunn, justiltak og rettssystemet, kulturarv i Tsjekia og energieffektivisering samt fornybar energi i Polen. En evaluering av de bilaterale forholdene ble gjort i 2008. FMO som organisasjon ble evaluert av Difi i 2010. En midtveiseevaluering av Finansieringsordningene som ble utført av PWC i 2008 er til nå den mest generelle, og den som har fått størst oppmerksomhet. Ifølge FMOs hjemmesider er ytterligere tre evalueringer underveis.

I evalueringen av FMO som organisasjon ble det pekt på en rekke administrative utfordringer. Helhetsbildet presentert av Difi var at FMO led av

voksesmerter. Difi pekte på fundamentale utfordringer knyttet til at FMO må administrere to mekanismer⁸ på en gang og vanskene med det de kalte «the Oslo connection», det vil si at flere av FMOs ansatte føler at det norske utenriksdepartement er delaktig, utenom de formelle kanalene, i ledelsens avgjørelser. Denne oppfatningen ble ikke delt av FMOs ledelse. Det ble også uttrykt bekymring for at FMO måtte administrere og avslutte ordningene fra 2004 til 2009, samtidig som man skulle iverksette og administrere de nye ordningene fra 2009 til 2014. Difi kom med flere anbefalinger og flere av disse er senere fulgt opp i utformingen av finansieringsordningene for 2009–2014.

En annen utfordring ved utdeling av midler etter ordningene er å unngå korrupsjon og andre former for økonomisk mislighold. Flere av mottakerlandene har problemer med dette, og ligger langt nede på Transparency Internationals Corruption Perception Index. Det er også kjent at det har vært økonomisk mislighold knyttet til lignende overføringer fra EU.

Så langt har det ikke vært avdekket noen større skandaler eller tilfeller av økonomisk mislighold knyttet til EØS-midlene. Når finansieringsordningene omfatter land med stor risiko for mislighold er det likevel grunn til å utvise varsomhet og utøve kontroll ved tildelinger av støtte. En måte å gjøre dette på er å sikre god kontroll med prosjektene. En slik kontroll innebærer nødvendigvis at det vil bli en viss treghet i systemet, som samtidig kan bidra til at utbetalingene forsinkes og at gode og solide prosjekter ikke får støtte, eller at midlene ikke fremstår som attraktive og tilgjengelige.

For at ordningene skal oppfattes som legitime både av giverstater og mottakerstater er det avgjørende å finne en balanse mellom disse ulike hensyn. I en midtveiseevaluering utført av PWC i 2008 fant man at den gjennomsnittlige behandlingstiden for en søknad var rundt ett år og noen ganger det dobbelte. PWC var kritisk til effektiviteten, og fremhevet at tregheten i saksbehandling «must be considered as one of the failures of the EEA/NFM mechanism and it should be mitigated in any successive mechanism». Det er av andre fremhevet at norske myndigheter har strengere kontroll med EØS-midlene enn med bistandsmidlene til utviklingsland i den tredje verden. Tregheten i behandling av søknader er også påpekt av Riksrevisjonen, men de har også uttrykt at tiltak for hur-

⁷ Da Utvalget i september 2010 besøkte FMO-kontoret i Brussel fikk det presentert, som et av flere eksempler på prosjekter støttet av EØS-midlene, et forskningsprosjekt om fuglearten alkekonges reproduksjonsvilkår. Sammenhengen mellom dette prosjektet og målet for EØS-midlene om å jevne ut sosial og økonomiske forskjeller i EØS-området er ikke åpenbar. Ifølge FMO ble resultatene fra Alkekongeprojektet sett på som en indikator på bærekraftig utvikling og dermed også en indikator for levesett. Et annet prosjekt som synliggjør måleproblemene er et prosjekt som skal forhindre narkotikaproblemer blant unge i et øst europeisk land gjennom å bygge fotballbaner. Prosjektet måles på grunnlag av antall kvadratmeter bygd fotballbane.

⁸ Finansieringsordningene er som omtalt delt opp i en norsk mekanisme og en EØS-mekanisme.

tiggang av søknadsprosessen kan gå utover kvaliteten på prosessene.⁹

Utbetaling av midler gjennom ordningene har også i enkelte tilfeller blitt stoppet, for Bulgaria og senest for Hellas. Våren 2011 besluttet EFTA/EØS-landene å stoppe utbetalingene til Hellas for perioden 2004–2009 til tross for at kun 10 prosent av deres midler var delt ut. Grunnen var at Hellas ikke hadde klart å overholde forpliktelsene til samfinansiering. Samtidig ble det også uttrykket skepsis til om de utbetalte midlene hadde gått til legitime mottakere. I august 2011 ble det besluttet å gjenoppta ordningene.

Det foreløpige fravær av skandaler er interessant tatt i betraktning de mange og store beløpene som utbetales på relativt kort tid. Etter hvert som ordningene blir større, omfatter land med større innslag av korrupsjon, og legges om til mer overordnede programmer, synes det klart at risikoen for mislighold øker. Dette er en utfordring som blir tatt på alvor i FMO. En av FMOs samarbeidspartnere for den nye perioden er også organisasjonen Transparency International.

24.1.5 Forhandlinger og politisk debatt

Finansieringsordningene har ikke vært gjenstand for stor politisk debatt i Norge. Støttenivået er oppfattet som høyt, men akseptabelt. Det er ingen politiske partier i Norge som har gått inn for å avvike ordningene eller for alvor utfordret det fremforhandlede støttenivået. Hver gang ordningene er forhandlet for nye perioder har dette vært fremlagt for Stortinget til samtykke. Alle ordningene med ett unntak har vært enstemmig bifalt.

Ved avtaleinngåelsen i 1992 var EØS-midlene knapt et tema. Debatten om å videreføre ordningen for perioden 1999–2003 foregikk også uten noe stort politisk engasjement, selv om dette trolig var en prinsipielt viktig forhandling, som la grunnlag for at ordningene i praksis gikk over til å bli varige. Aktsomheten i forholdet til å gjøre dette permanent var imidlertid til stede, og underbygges også av det faktum at den nye ordningen fikk et forskjellig navn og var hjemlet i en annen protokoll i EØS-avtalen enn den første. Fra flere politiske partier ble det den gang understreket at regjeringen likevel burde søke å finne løsninger, og at man ikke ønsket at EØS-avtalen skulle risikeres eller settes i spill på grunn av forhandlinger om et relativt begrenset beløp.

Forhandlingene om den nye avtalen for perioden 2004–2009 fikk større oppmerksomhet. I forbindelse med utvidelsen av EU/EØS tilbød Norge å øke sine bidrag, men bare med omtrent 100 millioner kroner. EU mente dette var altfor lite, og fremsatte krav på en mangedobling av de forutgående løsningene og antydte et bidrag på rundt 3–4 milliarder per år. Kravet kom overraskende på Norge. Overraskende var det også for Norge å oppdage at det var lite støtte å hente i de enkelte EU-statene, og at Norges nordiske naboland var blant de fremste til å kreve at økning i bidragene.

Forhandlingene ved utvidelsen av EU/EØS i 2004 var også koblet til handel med fisk. Norge hadde i løpet av 1990-tallet avtaler om frihandel med fisk med flere av de nye medlemsstatene. Ved EU-medlemskap ville disse avtalene bortfalle. Norge ønsket derfor kompensasjon for bortfall av disse frihandelsavtalene. Fra norsk hold ble det pekt på at Norge hadde krav på kompensasjonskvoter i henhold til GATT-avtalen, og noen mente at den økte fiskeritollen burde ha blitt fullt ut kompensert. EU delte ikke denne tolkningen av GATT-regelverket og la vekt på at Norge ikke kom dårligere ut, men understreket likevel at man var villig til å gi tariffkvoter dersom Norge viste samarbeidsvilje i andre deler av forhandlingene. Finansieringsordningenes kobling mot markedsadgang for fisk gjorde også at forhandlingene om EØS-midlene fikk en ekstra side mot norsk innenrikspolitikk.

Under Stortingets behandling av den sterkt oppjusterte ordningen for perioden 2004–2009 i januar 2004 var det relativt liten interesse for å diskutere beløpets størrelse.¹⁰ I stedet ble det lagt vekt på at det ikke fantes reelle alternativ til EØS-avtalen for å ivareta norske interesser overfor EU, og at EØS-avtalens fremtidige være eller ikke være var den reelle situasjonen Norge sto overfor i forhandlingene. Debatten i Stortinget la også i stor grad vekt på behovet for å være solidarisk med EU og de nye medlemslandene.

Ved voteringen om ordningen for perioden 2004–2009 stemte én representant mot. I Utenrikskomiteens behandling av var det likevel flere mindretallsforslag. Det fremkom to forslag fra SV og Sp, og et forslag fra FrP. SV og Sp foreslo å reforhandle et kriterium om EU-fartøys rett til transitt av fangst i norske havner, samt utredning av alternativer til EØS-avtalen. FrP foreslo at regjeringen burde sørge for at Norge aktivt kan påvirke hvordan bidraget skal anvendes. Særlig

⁹ Riksrevisjonen (2008) *Dokument nr. 1 (2008–2009) Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2007*.

¹⁰ Se Stortingets debatt 29.01.2004, St.tid. (2003–2004) s. 1673-1700.

trekkes det frem at regjeringen bør sørge for at norske aktører deltar der det er naturlig.¹¹

I forbindelse med den foreløpig siste forhandlingsrunden – for perioden 2009–2014 – var det også opprinnelig skepsis fra norsk side mot EUs krav. Sentrale politikere og diplomater gikk hardt ut mot EUs forhandlingskrav, og fremstilte dem som urimelige, uanstendige og ublu. Utenriksminister Støre understreket at det var en klar øvre grense for hvor mye Norge kunne bidra med. Til tross for denne innledende skepsisen var dette tidsmessig den korteste forhandlingsrunden mellom EFTA/EØS og EU til nå. Den endte med at ordningene ble justert opp med 22 prosent, mens Norge samtidig fikk større innflytelse over utformingen. Samtidig forhandlet Norge frem større tollfrie fiskekvoter. Det var ingen debatt da resultatet ble godkjent av Stortinget i oktober 2010.¹² Nytt ved behandlingen av denne ordningen var at opposisjonen i fremtidige forhandlingsrunder med EU åpnet for at Norge burde kunne se på mulighetene for en eventuell inkludering av landbruksprodukter i EØS-avtalen mot bedret norsk markedsadgang for fiskeprodukter. Frem til nå hadde bare FrP tidligere ønsket å koble spørsmålet om finansieringsordninger til handel med både fisk og landbruksvarer.¹³

Hvordan forhandlingene neste gang vil arte seg er for tidlig å si. Trolig vil EUs planlagte utvidelse med Kroatia i juli 2013 medføre en ny runde med forhandlinger om bidrag fra Norge og EFTA, mens en ny ordinær runde med forhandlinger trolig vil komme en gang før 2014.

24.1.6 Perspektiver på finansieringsordningene

Finansieringsordningene kan ses i flere perspektiver. På ett nivå er de uttrykk for det *asymmetriske maktforholdet* mellom EFTA/EØS og EU. EFTA/EØS-siden har hele tiden måttet strekke seg og gi etter for nye krav ved stadig nye forhandlingsrunder. Flere ganger har selve EØS-avtalens videre skjebne vært tatt opp indirekte og direkte. Ved forhandlingene om utvidelse av EØS til Bulgaria og Romania besluttet for eksempel EUs medlemsland i januar 2007 at det ikke skulle innlemmes nye rettsakter i EØS-avtalen så lenge det ikke var

enighet om EØS-utvidelsen med Bulgaria og Romania. Dersom forhandlingen om finansieringsordningene ikke førte frem, ville det kunne sette hele EØS-samarbeidet i fare.

Historien om forhandlingene kan da også fremstilles som en serie med norske retretter fra de opprinnelige posisjonene. Da Sveits sa nei til EØS-avtalen i 1992, aksepterte EFTA og Norge spanske krav om kompensasjon for de tapte overføringene fra Sveits. I neste runde aksepterte EFTA/EØS og Norge en videreføring av ordningene for 1999–2003, til tross for at de av flere ble oppfattet som midlertidige. Ved forhandlingene om ordningene i perioden 2004 til 2009 aksepterte EFTA/EØS og Norge en tidobling av beløpet. Ved forhandlingene om Bulgaria og Romanias inntreden i EU og EØS ble EFTA/EØS og Norge møtt med nye krav fra EU om finansiell bistand som man i stor grad imøtekom. De siste forhandlingene om perioden 2009–2014 førte til at beløpene økte med 22 prosent, til tross for at Norge opprinnelig ikke ønsket å utvide ordningene ytterligere.

Finansieringsordningene kan også ses i et *solidaritetsperspektiv* der Norge ønsker å bidra til sosial og økonomisk utjevning i Europa. Det var særlig med EUs østutvidelse i 2004 at dette perspektivet for alvor slo inn i det norske politiske ordskiftet. Utvidelsen av EU (og dermed også EØS) ble sett på som en historisk mulighet og en stor transformasjon av Europa. For EU-landene representerte utvidelsen en omfattende økonomisk omfordeling fra de rike og vestlige delene til de nye medlemslandene. Det har vært bred enighet om at det er naturlig at Norge, som et rikt land, også bidrar til denne prosessen. Solidaritetsperspektivet er utvilsomt en viktig faktor ved ordningenes legitimitet og oppslutning, og de går inn i en linje i norsk europapolitikk etter den kalde krigens slutt. I perioden fra 1989 til 2000 stilte Norge til sammen med 300 millioner euro til blant annet de baltiske stater og Russland. Dette var et betydelig beløp, om enn langt under dagens nivå på EØS-midlene.

Det er samtidig en kjensgjerning at den norske solidariteten ikke uten videre har vært frivillig. Forhandlingene har vært lange og krevende, og det er fremstår som tvilsomt om Norge ville utvist samme generøsitet dersom man ikke var blitt presset til det. Noen partier har også stilt spørsmål om hvilke land Norge skal være solidariske med. For eksempel har Sp og SV til tider fremhevet at for eksempel Polen ikke er spesielt trengende, og at det er viktigere å være solidarisk med land utenfor EU.

¹¹ Se Innst. S. nr. 103 (2003–2004).

¹² Se Prop. 160 S (2009–2010), Innst. 22 S (2010–2011), og Stortingets debatt 28.10.2010, St.tid. 2010–2011 s. 425–426.

¹³ For mer om ordningene se; Johnsen, T. O. (2010) *The Institutionalisation of Financial Arrangements in the EEA Agreement*. Handelshøyskolen BI Nydalen.

Boks 24.3 Relevante dokumenter

St. prp. nr. 6 (2000–2001) Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 47/2000 av 22. mai 2000 om endring av EØS-avtalens protokoll 31 om samarbeid på særlige områder utenfor de fire friheter (opprettelse av en ny finansieringsordning under EØS-avtalen). 26.10.2000.

Innst. S. nr. 19 (2000–2001) Innstilling fra finanskomiteen om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 47/2000 av 22. mai 2000 om endring av EØS-avtalens protokoll 31 om samarbeid på særlige områder utenfor de fire friheter (opprettelse av en ny finansieringsordning under EØS-avtalen). 02.11.2000.

St. prp. nr. 3 (2003–2004) Om samtykke til ratifikasjon av avtale om Den tsjekkiske republikk, Republikken Estlands, Republikken Kypros, Republikken Latvias, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Slovenias og Den slovakiske republikks deltakelse i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) og tilliggende avtaler. 10.10.2003.

Innst. S. nr. 103 (2003–2004) Innstilling fra utenrikskomiteen om samtykke til ratifikasjon av avtale om Den tsjekkiske republikk, Republikken Estlands, Republikken Kypros, Republikken Latvias, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Slovenias og Den slovakiske republikks deltakelse i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) med tilliggende avtaler. 14.01.2004.

St. prp. nr. 72 (2006–2007) Om samtykke til ratifikasjon av avtale om Republikken Bulgarias og Romanias deltakelse i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) med tilliggende avtaler, samt inngåelse av avtale om midlertidig anvendelse. 25.05.2007.

Innst. S. nr. 257 (2006–2007) Innstilling fra utenrikskomiteen om samtykke til ratifikasjon av avtale om Republikken Bulgarias og Romanias deltakelse i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) med tilliggende avtaler, samt inngåelse av avtale om midlertidig anvendelse. 06.06.2007.

Prop. 160 S (2009–2010) Samtykke til ratifikasjon av avtale mellom EØS/EFTA-statene og EU om en EØS-finansieringsordning 2009–2014, avtale med EU om en norsk finansieringsordning 2009–2014 og tilleggprotokoll til frihandelsavtalen mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om handel med fisk, alle av 28. juli 2010. 03.09.2010.

Innst. 22 S (2010–2011) Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om samtykke til ratifikasjon av avtale mellom EØS/EFTA-statene og EU om en EØS-finansieringsordning 2009–2014, avtale med EU om en norsk finansieringsordning 2009–2014 og tilleggsprotokoll til frihandelsavtalen mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om handel med fisk, alle av 28. juli 2010. 20.10.2010.

Endelig kan finansieringsordningene også forstås i en ramme av *norsk strategisk utenrikspolitikk*. Det er i den senere tid lagt vekt på at finansieringsordningene er et nyttig virkemiddel i norsk utenrikspolitikk, som skal brukes til «å sette norske fotavtrykk» i Europa. Styrkingen av de bilaterale sidene ved ordningene støtter dette. Midlene øker bevisstheten og kunnskapen om EØS-avtalen, og gjør at land som ellers trolig ikke ville hatt noen særlig kjennskap om Norges forhold til EU får dette. Finansieringsordningene skaper tettere diplomatiske bånd. De gjør Norge mer relevant og attraktiv som samarbeidspartner, og de kan skape nyttige kontakter for europeisk og internasjonal politikk. Innholdet i ordningene kan også støtte norske politiske målsettinger, for eksempel om klima og grensekontroll. Norske

aktører kan også til en viss grad delta i ordningene.

Ved mange av prosjektene settes det opp plaketter som forteller at midlene er gitt fra EFTA/EØS og Norge. Programoperatørene må også utarbeide egne PR-planer. På denne måten kan midlene bidra til styrke norsk omdømme.

Det er likevel ikke helt uproblematisk å markere egne bidrag på denne måten. Enkelte av de store bidragsyterne blant EUs medlemsstater, som bidrar vesentlig mer enn Norge, synes i noen grad å reagere på at Norge setter opp skilt på sine prosjekter med norsk flagg, mens EU-landene på sine prosjekter i stedet bruker EUs felles symboler for understreke europeisk solidaritet og fellesskap. Det kan være kontraproduktivt å bli for brautende med midlene.



Figur 24.6 Plakett

Der EØS-midlene har bidratt til restaurering av kulturminner settes det opp plaketter. Her fra den polske byen Elbag, der det er en rekke slike.

Foto: Halvor Tjønn

Endelig er det også mulig å forstå ordningene som et *biprodukt* av den norske debatten om Norges forhold til EU. Flere av de norske regjeringene som har forhandlet nye perioder med EØS-midler har vært internt splittet i EU-spørsmålet, men regjert på basis av EØS-avtalen som et kompromiss. Aksepten av finansieringsordningenes størrelse kan ses som del av det større nasjonale kompromisset i europapolitikken.

Slike ulike perspektiver bidrar til forståelse av hvordan finansieringsordningene oppfattes og fungerer i norsk europapolitikk. De illustrerer også utvikling og variasjon over tid. Fra norsk side kom solidaritetsperspektivet for alvor først inn med EU-utvidelsen i 2004, mens de strategiske utenrikspolitiske sidene ved ordningene er noe som først har kommet opp og blitt fremhevet i de siste par årene – som en informasjonsstrategi fra regjeringens side.

Finansieringsordningene er ikke betraktet som bistandsmidler, og er helt atskilt fra det norske bistandsbudsjettet. Samtidig er det visse likhetstrekk, i den forstand at midlene i stor grad gis ut fra et solidaritetsprinsipp, og skal gå til (relativt

sett) fattigere områder, som bidrag til sosial og økonomisk utjevning og utvikling. Sammenligner man beløp, er det norske bidraget til EUs finansieringsordninger på 2,8 milliarder omtrent på nivå med den samlede årlige bilaterale bistanden til land i Asia, Latin-Amerika og Midtøsten. Det er også på nivå med den årlige bilaterale bistanden til Afrika. Den årlige norske bistanden til FN-systemet er betydelig høyere, med 7,2 milliarder kroner.

Finansieringsordningene blir også sammenlignet med hjemlige politikk- og satsingsområder. I en artikkel i *Vårt Land* rapporteres det at millioner av kroner går til oppussing av gudshus i Sentral- og Øst-Europa samtidig som at man satser «for lite» på restaurering og oppussing i Norge.¹⁴ I samme sjanger er det rapportert om baltiske slott som ble pusset opp for å brukes som skoler. Dette blir presentert i konteksten av etterslep av oppussing av norske skolebygg.¹⁵ Det ble årlig satt av rundt 400 millioner kroner til kulturarv i Finansieringsordningene 2004–2009. Til sammenligning planla Kultur- og Miljødepartementet å sette av rundt 1350 millioner til bevaring av kultur-



Figur 24.7 EØS-midlene i norsk utenrikspolitikk

Norge og Slovakia er enige om fordelingen av EØS-midlene. Den formelle avtalen ble undertegnet av utenriksminister Jonas Gahr Støre og Slovakias statsminister Iveta Radicová i Bratislava i oktober 2010, med Kong Harald til stede.

Foto: Terje Bendiksby / Scanpix

arv i Norge.¹⁶ Nordområdesatsing i veldig vid forstand, altså på tvers av alle departement, blir budsjettert til å koste 1 milliard kroner i 2010. UDs nordområdesatsing og prosjektsamarbeid med Russland var budsjettert til å koste 300 millioner kroner i 2010.¹⁷ Til sammenligning går nesten 500 millioner kroner til Romania i 2010.¹⁸ Det tilsvarende tallet for Polen er 925 millioner kroner. NrK Dagsrevyen kjørte i juni 2011 en historie om norsk støtte til lokalsykehus i Polen. Dette ble satt opp mot den nylige konflikten rundt lokalsykehus i Norge.

¹⁴ Hoel, P.A. Pusser opp EU-kirker, *Vårt Land*, 07.11.2007.

¹⁵ Haugan, B. og Brugrand, O.H. Norske millioner til baltiske skole-slott, *Verdens Gang*, 09.09.2009.

¹⁶ Kulturdepartementet (2010) *Proposisjon 1 S (2010–2011)*. Miljøverndepartementet (2010) *Proposisjon 1 S (2010–2011)*.

¹⁷ Utenriksdepartementet (2010) *Nordområdesatsingen – Statusoppdatering Oktober*.

¹⁸ Bjørnbakk, Jan Morten, 2008. «Visjoner, men lite penger». *Klassekampen*. 30.06.2008.

24.1.7 Sluttmerknader

Historien om finansieringsordningene er et interessant kapittel i fortellingen om forholdet mellom EU og Norge 1992–2011. Opprinnelig var dette ment som et beskjedent og tidsbegrenset bidrag, uten stor politisk betydning. Over tid har det vokst til å bli en varig og viktig del av forholdet, av stor politisk og økonomisk betydning. Formelt sett er det fortsatt ikke noen forpliktelse for Norge etter EØS-avtalen til å bidra økonomisk til EU-medlemsland. Reelt sett har dette for lengst blitt en integrert og stadig mer institusjonalisert del av EØS, som nå forvaltes av et eget internasjonalt organ med over femti ansatte. I norsk debatt og politikk har bidraget gått fra å bli fremstilt som en påtvunget forpliktelse, via et uttrykk for solidaritet med fattigere deler av Europa, til å bli fremhevet som et sentralt utenrikspolitisk verktøy for Norge, som skal brukes aktivt og strategisk til å «sette norske fotavtrykk».¹⁹

Omformingen og mangedoblingen av EØS-midlene er en prosess som EU har drevet frem, og som Norge ikke uten videre har ønsket. Den før-

ste forlengelsen i 1999 ble akseptert av Norge uten store innsigelser. Men da EU i 2004 fremsette krav om tjuedobling av beløpene utløste dette sterke norske reaksjoner, og lange og vanskelige forhandlinger, som endte med en tidobling. Den neste runden med forhandlinger i 2007 var også krevende sett fra norsk side. Den seneste forhandlingsrunden, for perioden 2009–2014, resulterte i at Norge forplikter seg til å øke bidraget med mer enn 20 prosent neste periode. I disse forhandlingene er det EU som i hovedsak har vunnet frem. Norge har måttet gå med på store økninger, og har ingen innflytelse over hvilke land i EU som skal motta støtten.

Samtidig har Norge og de andre EFTA/EØS-statene klart å beholde EØS-midlene som en separat ordning, som ikke inngår i EUs budsjett, men fremstår som synlige bidrag til mottakerstatene. I stor grad har man også oppnådd innflytelse over hvilke typer formål midlene skal gå til, og etter hvilke kriterier og prosesser. Når det gjelder overgangen fra prosjekt- til programstyring har Europakommisjonen vært tilfreds med dette og er også noe EU lenge har ønsket. Ordningen styres nå med hensyn til samme administrative logikk som EUs tilsvarende midler.

I det senere år har det vært en viss endring i hvordan EØS-midlene fungerer, fremstilles og forstås. Opprinnelig ble midlene av de fleste ansett som noe Norge motvillig måtte betale, fordi EU krevde det. Da EU tvang frem den store økningen i 2004, var det mange i Norge som så dette som utpressing, eller i beste fall som en temmelig ufriwillig og påtvunget form for solidaritet med Øst- og Sentral-Europa. Men i de senere år har norske myndigheter begynt å bruke de muligheter som ligger i midlene på en ny og mer aktiv måte, til å profilere Norge som giverland, og som verktøy for å ivareta norske interesser.

Dette har også påvirket hvordan norsk offentlighet oppfatter EØS-midlene. Det har aldri vært noen stor kritisk debatt rundt dem. Men det har i perioder vært kritiske røster, både til at EU presset opp beløpene og til at Norge lot seg presse. I de senere år har det vært lite slik kritikk, og den har ikke vunnet gjenklang i norsk offentlig ordskifte eller det politiske miljø. Det er lite temperatur i denne delen av norsk europadebatt. Det er få

som ser dette som et særlig viktig spørsmål. I motsetning til i mange EU-land er det ingen debatt i Norge om at overføringene til EU er alt for store, eller at de sløses bort i Brussel. Derimot er det noe økende oppmerksomhet rundt verdien og betydningen av alle de gode formål og prosjekter som løpende realiseres gjennom midlene.

Omformingen av finansieringsordningene er fortsatt en fersk prosess, og det gjenstår å se hvordan de vil utvikle seg videre i årene som kommer. Konstruksjonen er ikke uten spenninger.

For det første kan man stille spørsmål ved om de formål som er valgt ut er slike som bidrar mest effektivt til sosial og økonomisk utjevning i Europa. EUs egne strukturfond brukes i stor grad til å utvikle grunnleggende infrastruktur i de fattigere delene av Øst- og Sentral-Europa (veier, broer, jernbane, IT m.m.). Til sammenligning går store deler av det norske bidraget til kulturarv og miljøprosjekter. Det er viktig, og det gir også langt større synlighet per euro. Men i hvilken grad det tjener utjevningsformål kan nok ofte diskuteres.

For det andre er ordningene lagt opp slik at EØS-midlene skal supplere EUs tildelinger. I dette ligger en iboende risiko for at FMO ender opp med den dårligere delen av prosjektsøknader, som ikke har nådd opp i EU. Samtidig åpner dette for at gode prosjekter som er for små for EU-støtte får finansiering gjennom EØS-midlene. Det har vært knyttet noe spenning til mottakerstatenes absorberingsevne av EØS-midlene, men etterspørselen og kapasiteten har vist seg å være stor.

For det tredje er det sett fra norsk side en iboende spenning mellom hensynet til solidaritet og utjevning på den ene siden, og det uttalte formålet om å bruke EØS-midlene som et norsk utenrikspolitisk verktøy på den annen. Mange ganger vil disse hensynene trekke i samme retning. Men det er naivt å tro at de alltid gjør det. Hvis valget står mellom å bruke midlene på en måte som mest mulig kostnadseffektivt bidrar til økonomisk utjevning i Europa, eller bruke dem på en måte som best mulig tjener norske utenrikspolitiske interesser, er det ikke gitt at det første formålet alltid vil vinne frem.

Utvalget kommer tilbake til sine vurderinger av finansieringsordningene under i kapittel 24.7.

24.2 Bidrag til EUs programmer

24.2.1 Programdeltakelsen

EØS-avtalen gir Norge anledning til å delta som fullverdige medlemmer innenfor en rekke ulike felles europeiske programmer. Programssamarbei-

¹⁹ Uttrykket ble blant annet brukt da UD i januar 2011 arrangerte Nasjonalt Europaforum under tittelen: «EØS-midlene – Norske fotavtrykk i Sentral-Europa?», og er siden brukt ved flere anledninger, som da ambassaden i Warszawa i juni 2011 beskrev hvordan den store samarbeidsavtalen med Polen på 4,6 milliarder kroner frem til 2014 ville sette «tydelige grønne fotavtrykk i Polen i årene framover».

det har vært en del av samarbeidet helt siden EØS-avtalen ble undertegnet, og er betraktelig utvidet gjennom perioden 1992–2011. Selve omfanget og innholdet i programdeltakelsen er behandlet i kapittel 5 og blant annet i kapittel 19 og 20. Her vil vi bare se på de budsjettmessige sidene av samarbeidet.

EUs programmer varierer i formål, form og omfang. Noen programmer er rettet mot spesifikke målsettinger, mens andre er nettverksskapende eller tematiske tilskuddordninger der ulike aktører i deltakerlandene kan søke om økonomiske midler til et prosjekt eller en aktivitet. Prosjektstøtten fra EU finansierer normalt mellom 50–75 prosent av prosjektets budsjett. Målgruppen for et program kan være organisasjoner, enkeltpersoner, bedrifter og offentlig forvaltning.

Når et nytt program blir opprettet, gis det som oftest mulighet for EFTA/EØS-landene å delta hvis programmet faller innenfor EØS-avtalens rammer. Deltakelse i et nytt program må godkjennes i EØS-komiteen og Stortinget. Programmer og aktiviteter utenfor EØS-avtalen er normalt ikke åpne for deltakelse fra EFTA/EØS-landene, men det hender at Norge likevel får være med.

Det er frivillig for EFTA/EØS-landene om de vil delta i EU-programmer, også under EØS. Hvis en EFTA/EØS-stat ønsker å delta i et program sendes det en forespørsel til EU om dette etter artikkel 79 i EØS-avtalen. Så langt har både Norge, EFTA/EØS og EU ønsket å innlemme nesten alle store relevante programmer i EØS-avtalen.

EØS-landene deltok i 15 EU-programmer i 1994. I 2002 var dette steget til 30. I 2007 ble mange av programmene slått sammen, slik at de ble færre og større. Norge deltok i 17 programmer i 2007, og i 2009 var dette steget til 19.

Kontingenten fra Norge er et bruttobidrag. Programmene er organisert slik at det søkes om støtte til prosjekter fra de aktørene som samarbeidet er rettet mot. Når Norge bidrar, betyr det at norske aktører kan søke om midler, på lik linje med aktører fra EU-statene. En stor andel av midlene vil dermed komme i «retur» til Norge – ikke tilbake til statskassen, men til de forskningsmiljøene, organisasjonene, bedriftene og andre som har kvalifisert seg. Norske bidrag til EU-programmer for eksempel innen forskning og helse blir dermed i realiteten også en del av finansieringen av slike oppgaver på nasjonalt nivå.

Kunnskapsdepartementet har som strategi at Norge bør ha en deltakelse i det 7. rammeprogrammet som i gjennomsnitt tilsvarer en økonomisk retur på nivå med den konkurranseutsatte

delen av den norske kontingenten til EU, det vil si om lag 2 prosent av total EU-støtte. Generelt har returandelen til Norge ligget noe under innbetalingene. I det 6. Rammeprogrammet var denne returandelen på 84 prosent, eller 77 prosent om man regner med administrasjonsutgiftene knyttet til deltakelsen.²⁰

Samtidig er returen man får i rene kroner og øre bare et element, det er også en multiplikasjonseffekt av norsk deltakelse i rammeprogrammet. SINTEF, som er en av de store mottakerne av EU-midler i Norge, oppgir at de gjennom programdeltakelsen får tilgang og deltakelse i prosjekter som er verdt omkring 20 ganger det som direkte går til SINTEF. De kunnskapsmessige og økonomiske ringvirkningene er derfor ofte langt større enn den direkte tilbakeføringen i form av prosjektmidler, og omfatter viktige nettverk, økt oppdragsforskning, nye forretningsforbindelser, tilgang til nye markeder med mer.

Norge deltar også i programmer knyttet til andre avtaler enn EØS-avtalen. Det er etablert programsamarbeid både under Schengen-samarbeidet og EUs program for regionalt samarbeid (Interreg). Finansieringen av disse kommer i tillegg til midlene som går via EFTA/EØS til bidrag for programsamarbeid som inngår i EØS-avtalen.

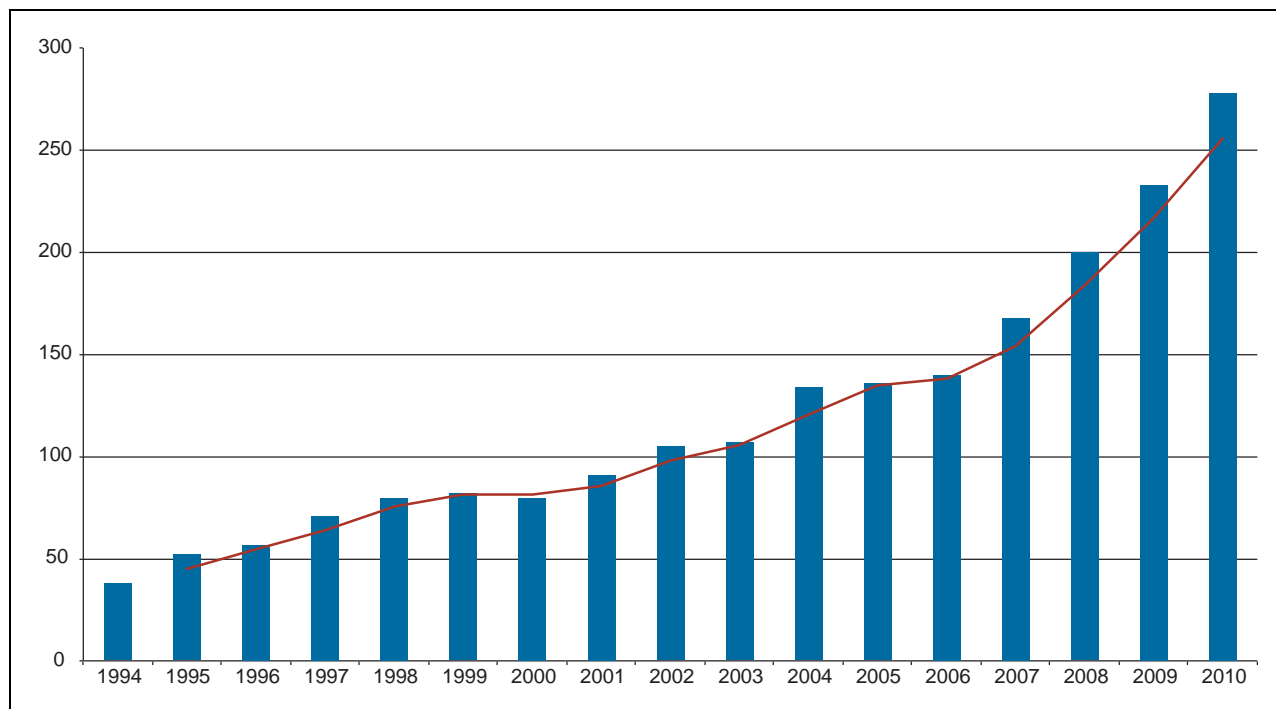
I hovedsak deltar alle de tre EFTA/EØS-landene i de samme programmene, men med noen unntak. Norge er for eksempel det eneste av de tre som deltar i Galileo-satellittprogrammet.

24.2.2 Bidrag til programsamarbeidet

Når Norge slutter seg til et EU-program, avtales det samtidig en kontingent, basert på en prosent-sats av den totale budsjetttrammen til programmet. Dette er hjemlet i EØS-avtalens artikkel 82 og Protokoll 32. Siden Norge kommer inn utenifra, vil det norske bidraget komme i tillegg til det budsjettet som opprinnelig er satt opp, slik at totalen øker. Det innebærer at det normalt vil være økonomisk fordelaktig å få med Norge, hvilket utvilsomt har bidratt til å lette norsk deltakelse, slik at Norge i praksis har fått delta i alle EU-programmer man har ønsket, både innenfor og utenfor EØS-avtalens dekningsområde.

Bidraget fra EFTA/EØS-landene beregnes på grunnlag av BNP, sett i forhold til samlet BNP i EU-landene. Fordelingsnøkkelen justeres hvert år og er basert på EUs siste BNP-informasjon fra Eurostat. Grovt sett kan man si at for hver 100

²⁰ Chou, M. H. og Gornitzka, Å. (2011) *Den femte frihet og Kunnskapens Europa*. Europautredningen, rapport nr. 6.



Figur 24.8 Kostnadene knyttet til EFTA/EØS-landenes deltakelse i EU-programmer og byråer under EØS-avtalen (1994–2010), millioner euro, nominelle verdier.

Kilde: EFTA.

Tabell 24.3 Fordelingsnøkkel i prosent av EU-programmenes budsjett, utvalgte år.

	1995	2000	2005	2010
Prosent bidrag fra EFTA/EØS-landene	1,57	1,83	2,11	2,52

Kilde: EFTA (2010) *EFTA Bulletin – Guide to EU Programmes*; EFTA (2002) *EFTA Bulletin nr. 2*.

euro som medlemslandene bidrar til et EU-program som Norge ønsker å være med i, så skyter Norge inn omlag 2,4 euro.

Tabellen under viser fordelingsnøkkelen i prosent av EU-programmenes totale budsjett for de ulike årene. Fra tabellen under kan man se at EFTA/EØS-landenes andel har økt de siste årene. Det har vært en økning i EFTA/EØS-landenes andel av fordelingsnøkkelen på 60 prosent fra 1994 til 2010. Dette medfører at EFTA/EØS-landene, uavhengig av økningen i budsjettrammene på et program, betaler nesten 1 krone mer for hver fordelt hundrelapp i et EU-program i 2010 enn de gjorde i 1994.

Norge betaler det meste av dette bidraget. I 2010 var den interne EØS-kontingentfordelingen

slik at Norge sto for 95,77 prosent, Island for 3,16 prosent og Liechtenstein for 1,07 prosent.

Budsjettrammen til et EU-program avgjøres når det vedtas, men innbetalingene i prosjektperioden varierer fra år til år avhengig av programmetts aktivitet. Det vil ofte være store innbetalinger mot slutten av en programperiode, når alle søknader er behandlet og prosjektstøtten skal utbetales. Den årlige kontingenten påvirkes derfor av hvor i prosessen et program befinner seg, og fordelingsnøkkelen størrelse det året. Den totale innbetalingen til programmet for hele perioden vil ofte ikke være helt klar før etter programperioden er over og BNP-tallene for det siste året er klare.

Bidragene til deltakelse i EUs programmer har hatt en sterk vekst siden inngåelsen av EØS-avtalen. I 2010 betalte Norge 1,67 milliarder kroner for EØS-deltakelsen i EU-programmer og byråer. To tredeler av dette gikk til forskningsprogrammene²¹, mens i overkant av en tiendedel gikk til utdanningsprogrammene. Utviklingen er illustrert i tabellen under, merk at den kun omfatter programmer som faller under EØS-avtalen:

²¹ Rammeprogrammet for Forskning og Teknologiutvikling (heretter bare Rammeprogrammet).

Tabell 24.4 Programkontingent for deltakelse i prosent og millioner kroner på tema

	Anslag 1995		2006		2009	
	Prosent	Mill. NOK	Prosent	Mill. NOK	Prosent	Mill. NOK
Rammeprogrammet	78,5	275	76,4	746,6	71,3	1188,1
Utdanning, ungdom	11,9	42,3	12,5	121,9	14,2	236,3
Innovasjon	3,1	11	2,3	22,4	4,7	78,7
Transport inkl. Galileo			1,6	15,4	2,6	43,6
Folkehelse			0,5	5,1	1,3	21,7
Teknisk standardisering			0,5	5,3	1,2	19,3
Audiovisuell sektor	2,0	7	1,5	14,7	1,1	18,7
Sosialpolitikk	0,2	0,7	0,6	5,5	0,9	14,6
Informasjonstjenester	1,2	4,25	0,9	8,5	0,6	10,1
Kultur			0,7	7,3	0,6	9,2
Miljø	2,6	9	0,5	5,0	0,4	6,7
Forbrukervern			0,3	6,4	0,3	5,5
Statistikk			0,7	2,8	0,3	4,4
Sivil beskyttelse/katastrofeberedskap			0,1	3,3	0,2	3,5
Sysselsetting			0,3	1,0	0,2	2,7
Energi			0,5	4,8	0,1	1,9
Telematisk informasjonsutveksling			0,1	1,3	0,1	1,9
Turisme	0,5	1,7				
Sum		350,95		977,3		1666,9

Anslag fra 1995 er basert på St.prp. nr. 100 (1991–1992) s. 353–354. Naturligvis ble det knyttet usikkerhet til disse anslagene. Mest nevneverdig var det at 4. Rammeprogram ikke endelig var vedtatt

Kilde: EFTA og Stortingsdokumenter.

Figuren viser kontingentbetalingene for deltakelse fra EFTA/EØS-landene i perioden 1994–2010. Norge har bidratt rundt 95 prosent av EFTA/EØS-landenes bidrag.

Den største økningen i bidragene kom i 2007. Det skyldes i stor grad at budsjettrammene for programdeltakelse i forskningsprogrammet økte betraktelig for budsjettperioden 2007–2013. Det 6. Rammeprogrammet hadde en budsjettramme på omtrent 4375 millioner euro per år, til sammenligning har det 7. Rammeprogrammet en budsjettramme på omtrent 7792 millioner euro per år.²²

²² Budsjett 6. Rammeprogram (2002–2006) 17.500 millioner euro. Budsjettramme 7. Rammeprogram (2007–2013) 54.747 millioner euro.

Økningen i Rammeprogrammets budsjettramme fra 1994 til i dag har vært på over 300 prosent. Det neste rammeprogram (Horisont2020) vil kunne føre til ytterligere vekst. Utdanningsprogrammene har en lignende økning i budsjettrammene. Innovasjonsprogrammets (CIP) budsjetter opplevde en stor økning for inneværende periode. Tabellen nedenfor viser deltakelsen i program-samarbeidet innenfor EØS over tid og på ulike områder:

I tabellen kan man se at rammeprogrammet for forskning og teknologiutvikling er den største posten. I anslaget for bidrag i 1995 utgjorde forskning og teknologiutvikling 78,5 prosent av utbetalingene. I 2009 var andelen 71,3 prosent. Dette

Tabell 24.5 Kontingentinnbetalinger til program

	Sverige	Danmark	Norge
Kontingent i 2009 i millioner euro	275,1	161,5	205,4

Norske tall forutsatt kurs 1 euro = 8 NOK.

Kilde: EU Financial Report 2009 og tall fra Utenriksdepartementet.

er til tross for at det faktiske bidraget i løpende kroner har økt betraktelig.

Utdanning og ungdomsprogrammer har tatt en større del av budsjettet fra 1995 til 2009. Transport er det temaet som ikke var del av EØS-avtalen i 1994 som har den største prosentvise kontingentandelen. Transport utgjør 2,6 prosent av bidraget i 2009, og dette inkluderer deltakelse i satellittprogrammet Galileo. Entreprenørskap og innovasjon (CIP-programmet) har fått en større budsjettandel enn tidligere og utgjør i 2009 nesten 5 prosent av totalen.

Selv om en rekke områder innenfor program-samarbeid har kommet til etter opprettelsen av EØS-avtalen, utgjorde disse «nye» programmer kun henholdsvis 5,0 prosent og 6,6 prosent av de totale kontingentene i 2006 og 2009. Hoveddelen av bidraget består av programmer som var en del av EØS-avtalen fra starten av.

Deltakelse i EU-programmene gir også mulighet for EFTA/EØS-landene å sende nasjonale eksperter til Kommisjonen som ledd i programmet.

Det er ikke uten videre lett å sammenligne de norske bidragene med medlemslandenes bidrag. EUs Financial Report 2009 gir imidlertid et visst innblikk i EU-landenes bidrag til forskjellige aktiviteter. Dersom man legger denne til grunn, kan man sammenligne de norske bidragene med bidrag fra Sverige og Danmark. Tabellen nedenfor omfatter de fleste av programmene Norge deltar, mens det for Sverige og Danmark også inkluderer også deltakelse i program som Norge ikke deltar i.²³ Som man ser betaler Norge en høyere kontingent enn Danmark for deltakelse i færre program, men Norge betaler mindre enn Sverige (dog mer per capita).

24.2.3 Budsjettmessig ansvar i Norge for programdeltakelsen under EØS

Bidragene til deltakelse i EU-programmene i Norge blir ikke belastet samlet, men over de enkelte departementenes budsjetter. Dette gjør at noen departementer bærer store deler av bidraget. Departementene må hvert år finne dekning for deltakelsen i sine budsjetter, og dette kan være en utfordrende prosess.

Nærings- og handelsdepartementet (NHD) og Kunnskapsdepartementet (KD) har stått for den største delen av bidragene. I 2009 var KD ansvarlige for 84 prosent, eller rundt 1,38 milliarder kroner, av de norske utbetalingene til EU-programmene. Den klart største posten er Rammeprogrammet for forskning. Rammeprogrammet for forskning ble av regjeringen overført fra NHD til KD i 2004. I dag står NHD for fem prosent av utbetalingene til EU-programmene.

KD dekker også bidragene til deltakelse i alle EUs utdanningsprogram, og NHD dekker bidrag til programmet innenfor entreprenørskap og innovasjon (CIP). I tillegg har Norge besluttet å delta i satellittforskningsprogrammet – Galileo. Innbetalingen til dette programmet belastes NHDs budsjett.

De to andre departementer som har bidratt mest er Barne- og likestillingsdepartementet og Kirke- og kulturdepartementet. Disse to departementene sto hver for to prosent av de totale innbetalingene. Disse bidragene har i hovedsak gått til deltakelse i EUs ungdomsprogram og Kultur- og Media-programmene.

Måten innbetalingene av bidrag til EU-programmene er organisert på, gjør at dette går inn i den norske budsjettbehandlingen, som en del av de årlige budsjettforhandlingene, og herunder tautrekkingen om midler mellom de enkelte departementene. Når EUs Rammeprogram for forskning vokser seg større kan man risikere at hjemlig forskning blir bevilget mindre ressurser.

Programdeltakelsen i EU reiser spørsmål for det norske budsjettarbeidet. Det er særlig to dynamikker som er viktige. For det første bidrar omprioriteringer internt i EU ofte til økninger i Norges innbetalinger. Når EU flytter penger fra de

²³ Tallene omfatter blant annet deltakelse i det 7. Rammeprogrammet for forskning, CIP, Lifelong Learning Programme, PROGRESS, Galileo og Erasmus Mundus II i tillegg til enkelte aktiviteter Norge ikke tar del i, herunder LIFE-programmet (miljøprogram). Norges kontingent er basert på UD's oversikt over kontingentbetalingene.

områder der Norge ikke deltar (for eksempel landbruk) til områder der Norge deltar (for eksempel forskningsprogram) innebærer det en økning i Norges innbetalinger. For medlemsstatene spiller slike omprioriteringer liten eller ingen rolle for budsjettets størrelse.

For det andre har Norge en annen finansieringsmodell enn i medlemsstatene. I flere av EU-land er det gjerne en samlet innbetaling til EU. De ulike nasjonale departementene i medlemsstatene forsøker deretter å få penger ut av EU til sine områder. I Norge er det ikke slik. Her er det gjerne de ulike fagdepartementene som må dekke innbetalinger til programdeltakelse. I perioder med vekst innenfor visse områder, som for eksempel innenfor forskningsprogrammene, kan det være krevende for det norske fagdepartementet å finne midler til å dekke inn veksten i utbetalinger innenfor budsjetttrammene. Programdeltakelse i EU blir derfor ofte sett på som en utgiftsside i et norsk departement. For fagmyndighetene i EUs medlemsland blir EU-programmer snarere sett på som en inntekt eller tilskudd til aktiviteter på eget fagområde.

Det ligger åpenbart spenninger i forhold til hvordan programsamarbeidet med EU skal finansieres og organiseres internt i norsk forvaltning. Etter hvert som programsamarbeidet stadig er utvidet og har fått en større budsjettmessig virkning blir disse spenningene mer åpenbare. Det kan ikke uten videre tas for gitt at man har funnet den best mulige måten å forvalte de felles nasjonale interessene som ligger i utstrakt deltakelse i EUs relevante programmer.

24.3 Utgifter til EFTA- og EØS-institusjonene

Det har vært en vekst i budsjett for de ulike EFTA-institusjonene. Norge var i 2010 ansvarlige for rundt 90 millioner kroner for EFTA-sekretariatet, 86 millioner kroner for ESA, og 29 millioner for EFTA-domstolen. Samlet sett utgjorde dette rundt 205 millioner kroner.

EFTA-sekretariatet har gått fra 58 i 1995 til 79 ansatte i 2010. På slutten av 2010 var 28 av 79 ansatte i EFTA-sekretariatet nordmenn. Antall ansatte fra Sveits var 13, fra Island var det 12 ansatte, og det var én fra Liechtenstein. Dette vil si at 54 ansatte av 79 var fra EFTA-land. Den andre store gruppen er syv ansatte fra Belgia. Budsjettet har steget fra 11,9 millioner euro i 1995 til 15 millioner euro i 2010. Fordelingen var i 2010 at Norge betalte 56 prosent, Sveits betalte 28 prosent og

Tabell 24.6 EFTA-institusjonenes budsjett (i millioner euro (nominelle verdier))

	1995	2000	2005	2010
EFTA-sekretariatet	11,9	11,9	13,4	15,0
EFTA-domstolen	1,9		3,4	3,9
ESA	7,1	7,9	10,5	12,1

Tall for ESA er fra 1996. Det var da organet ble nedjustert etter at antall EFTA/EØS-medlemmer ble klart. Noen tall er opprinnelig oppgitt i sveitsiske franc (CHF). De er omregnet til en kurs 1 CHF = 0,6 euro

Kilde: EFTA-sekretariatet, EFTA-domstolen og ESA.

Island 5 prosent, mens Liechtenstein betalte under 1 prosent.

EFTA-domstolen har siden 1995 hatt femten ansatte, inkludert de tre dommerne. I februar 2011 var det fire norske ansatte i EFTA-domstolen. Island hadde også fire ansatte. Det var ingen fra Liechtenstein. Sveits hadde en ansatt. Videre kom de ansatte fra Tyskland, Storbritannia, Frankrike og Luxembourg. I perioden har EFTA-domstolen benyttet seg av tre ulike valutaer i sine budsjetter. Omregnet i euro har budsjettet steget fra 1,9 millioner euro i 1995 til 3,9 millioner euro i 2010. Norge betaler 89 prosent, Island betaler 9 prosent, og Liechtenstein er ansvarlig for 2 prosent av utgiftene.

ESA har opplevd en vekst i antall ansatte fra 44 i 1995 til 70 ansatte i 2010 (inkludert Kollegiet og trainees). Det var 26 ansatte fra Norge. Fra Island var det 12. Det var to ansatte fra Liechtenstein. Andre store grupper var Storbritannia (5), Belgia (5), Frankrike (4), Tyskland (3) og Sverige (3). Budsjettet har steget fra 7,1 millioner euro i 1995 til 12,1 millioner euro i 2010. Fordelingsnøkkelen for utgiftene innebærer at Norge er ansvarlige for 89 prosent av utgiftene, Island for 9 prosent, og Liechtenstein for 2 prosent. Siden 1995 har ESA flere ganger bedt om økt tildeling for å ivareta sine arbeidsoppgaver som med tiden har blitt mer omfattende.

FMO har opplevd en stor vekst fra 10 i oppstartsfasen i 2004 til 54 (inkludert 5 trainees) i midten av oktober 2011. Halvparten av organisasjonen består av nordmenn. Høsten 2011 var det syv islendinger ansatt i FMO. Resten av de ansatte består av 12 EU-nasjonaliteter. FMOs budsjett har steget fra 690.000 euro i 2004 til 9,5 millioner euro i 2011. Utgiftene gjorde et hopp i overgangen mellom 2010 og 2011 fra 6 millioner euro til 9,5 millioner euro i året. FMO oppgir flere grunner til økningen. Blant annet har overvåkning, kontroller

og evalueringer nå blitt en del av det administrative budsjettet, noe som tidligere gikk over andre poster. FMO har i 2011 utviklet et nytt rapporteringssystem. I tillegg har organisasjonen trappet opp sin eksterne aktivitet. FMOs budsjett er avledet av formelen som bestemmer utgiftsfordelingen i Finansieringsordningen. Det vil si at Norge står for alle utgiftene knyttet til den norske ordningen. For EØS-ordningen er fordelingen at Norge betaler ca. 94 prosent, Island betaler ca. 5 prosent, og Liechtenstein betaler litt under en prosent.

EFTA Board of Auditors (EBOA) har ansvaret for å revidere EFTA-sekretariatet, EFTAs overvåkningsorgan og EFTA-domstolen. Det ble opprettet i mai 1992. Det består blant annet av representanter fra Riksrevisjonen. Organet samarbeider også med European Court of Auditors som er dets side-stykke i EU. EBOA møtes tre ganger i året.

EBOA har påpekt at EFTA-sekretariatet, ESA og EFTA-domstolen burde ha en harmonisert regnskapsmetode. I tillegg har EBOA kommentert forhold rundt pensjonsordningen i EFTA. I forbindelse med revisjon av EFTA-domstolen har det vært visse kontroverser, særlig i forbindelse med at EBOA har ønsket opplysninger om biinntekter blant ansatte i EFTA-domstolen. Det juridiske grunnlaget for dette har vært omstridt. EBOA mener at det er uakseptabelt at dommerne i EFTA-domstolen ikke vil fortelle om sine ekstraver, og hva de tjener på dem. I et brev fra EBOA til EFTA/EØS-landenes utenriksdepartement i januar 2007 ble det fremholdt at det var viktig at dette ble klarlagt for å sikre dommernes uavhengighet og upartiskhet og for å unngå interessekonflikter av noen art.²⁴ EFTA-domstolen har avvist at dette er innenfor EBOAs mandat. Videre har EFTA-domstolen hatt en rekke innsigelser på EBOA. Blant annet er man kritisk til saksgang og EBOAs uavhengighet.

For å styrke tilliten dommernes uavhengighet og upartiskhet, har EFTA-statene vedtatt et regelverk om dommernes sidegjøremål. Dommerne forbyr å påta seg visse typer oppdrag ved siden av virket som dommer ved EFTA-domstolen, og de plikter å rapportere om hvilke sidegjøremål de har og om sidegjøremålet er lønnet. Hovedtrekkene i regelverket sammenfaller med regelverket som gjelder for norske dommere etter forskriften om dommeres sidegjøremål.

ESAs budsjettendringer er også blitt kritisert for hemmelighold. Dette har blitt sammenlignet med EUs tilsvarende institusjon, Kommisjonen,

som hevdes å være preget av langt mer åpenhet om budsjettarbeidet enn ESA.

Formelt sett er FMO en del av EFTA-sekretariatet. Derfor er revisjonspåpekningene fra EBOA generelt de samme som for EFTA-sekretariatet. FMO som en delvis norsk organisasjon knyttet til Utenriksdepartementet blir samtidig revidert av Riksrevisjonen. FMO har ikke fått store anmerkninger i revisjoner av organisasjonen. Et problem for organisasjonen er vage og uklare mål som medfører store målevanskeligheter. FMO ser ut til å forsøke å bøte på denne type utfordring ved at de i den nye perioden har opprettet et nytt rapporteringssystem.

24.4 Nasjonal forvaltning

Ved siden av overføringene til EU, kommer besparelser og utgifter til nasjonal forvaltning av forholdet til EU. Noen samlet beregning for dette er ikke mulig å gi. Dette er ikke noen egen post på budsjettene. Med unntak av noen koordinerende komiteer er det ikke opprettet egne forvaltningsorganer for å ivareta forholdet til EU. I stedet forvaltes det av de alminnelige forvaltningsorganene, som ledd i deres vanlige oppgaver. Prosessene opp mot EU, EØS m.m. styres gjennom UD, men også i stor grad gjennom andre fagdepartementer og etater. Og prosessene med gjennomføring og forvaltning av EU/EØS-reglene på nasjonalt plan foregår i hele forvaltningen, sentralt og lokalt.

Videre er det også umulig å angi med noen grad av presisjon hva som regnes som forvaltning av forholdet til EU. I snever forstand kan det sies å være «den aktive europapolitikken», som i hovedsak består i å delta i EU/EØS-prosessene, innhente informasjon, søke å medvirke, koordinere på nasjonalt plan og med partnerne i EFTA, etc (se kap 9). Dette skjer dels gjennom Norges delegasjon til EU (og andre kontorer i Brussel), og dels hjemmefra, fra kontorene i Norge, og gjennom utstrakt reisevirksomhet.

Her kan det i prinsippet være mulig å sette opp et visst estimat over samlede årlige kostnader, men per i dag eksisterer det ikke, og Utvalget har ikke hatt kapasitet til å innhente og oppstille dette. Dessuten utgjør dette bare en liten del av de samlede kostnadene ved nasjonal forvaltning av forholdet til EU i videre forstand, som også omfatter utgifter til gjennomføring og forvaltning i Norge. Det er tilsvarende vanskelig å beregne økonomiske fordeler og besparelser for forvaltningen av samarbeidet med EU – herunder som følge av reglene om konkurranseutsetting av offentlige anskaffelser.

²⁴ Ask, A. O. EFTA-dommere tar hemmelige bijobber, *Aftenposten*, 14.03.2007.

På denne bakgrunn er det ikke unaturlig at det ved inngåelsen av EØS-avtalen i 1992 ikke ble satt opp noe eget budsjett over økonomiske og administrative kostnader ved avtalen. I stedet ble det uttalt at det ikke var behov for å gjennomføre omfattende endringer i organiseringen av sentralforvaltningen som følge av EØS-avtalen. De nye oppgavene skulle legges til eksisterende institusjoner. Eventuelle merkostnader ble heller ikke spesifisert og det lagt vekt på at dette skulle skje med begrenset tilsig av nye ressurser og at arbeidet skulle innpasses i de årlige budsjettene. I perioden med EØS-avtalen er det heller ikke utarbeidet noen samlet totaloversikt over de administrative og operative kostnader og besparelser som følger av Norges avtaler med EU.

Norge har anledning til å sende nasjonale eksperter til Kommisjonen. Norge hadde høsten 2011 i alt 47 nasjonale eksperter. 30 av de nasjonale ekspertene er knyttet til programsamarbeidet. Kostnadene knyttet til de nasjonale ekspertene blir primært dekket av Norge, men det er noe ulike ordninger. Norge dekker alle kostnadene for enkelte, men får avslag i programkontingenten for de programrelaterte ekspertene. Nettoutgiftene knyttet til de programrelaterte ekspertene er derfor lavere enn tilfellet for de ordinære nasjonale ekspertene

Vi legger vi til grunn at utgifter knyttet til utsendelse av en nasjonal ekspert i gjennomsnitt ligger i overkant av 1 million kroner. I en Difi-undersøkelse fra 2011 rapporterer departementene selv at utgiftene ligger på rundt 800.000 kroner per ekspert²⁵, mens i 2008 antok man at disse kostnadene lå i gjennomsnitt mellom 1.3 og 1.5 millioner kroner.²⁶ Den samlede bruttokostnaden for ordningen med nasjonale eksperter er omkring 47 millioner kroner. Men Kommisjonen kompensere 89 000 euro for hver av de nasjonale ekspertene knyttet til programsamarbeidet. Disse nasjonale ekspertene har derfor en nettokostnad på 300.000 kroner per person. Det er omkring 30 nasjonale eksperter som omfattes av programmene. Samlede utbetaling er derfor 30 nasjonale eksperter i programmene som koster 300.000 kroner per person pluss de 17 nasjonale ekspertene som koster ca. 1 million per stykk, til sammen utgjør nettobidraget omkring 26 millioner kroner per år.

²⁵ Difi (2011) *Norges nasjonale eksperter i Kommisjonen*.

²⁶ Koordineringsutvalget for EØS-saker (2008) *Bedre bruk av ordningen med nasjonale eksperter til EUs institusjoner. Godkjent av Koordineringsutvalget for EØS-saker 27.juni 2008*. s. 10.

24.5 Andre bidrag til samarbeidet med EU

Utvalget har ikke kartlagt alle de økonomiske bidragene til samarbeidet mellom Norge og EU. Også andre deler av Norges samarbeid med EU har en økonomisk side, som for eksempel samarbeidet innenfor utenrikspolitikken. Nedenfor omtales kort Interreg, deltakelse i byråer og justissamarbeidet.

24.5.1 Interreg

Norge deltar også i programmer utenfor EØS, som for eksempel Interreg-programmet for regionalt samarbeid og utvikling i EU. EU gjennomførte Interreg for første gang i perioden 1990–1994. I mai 1995 ble Norge invitert av finske og svenske myndigheter til å delta i Interreg II. Norge ble med i ordningen som strakk seg fra 1996 til 1999. I denne perioden var de årlige bevilgningene på rundt 60 millioner kroner. Denne invitasjonen ble gjentatt for Interreg III og Norge hadde en årlig bevilgning på 77 millioner kroner.²⁷ Det eksisterende programmet heter Interreg IV og er for perioden 2007–2013. Norge deltar i 9 ulike programmer innen Interreg IV.

All norsk innsats finansieres av Norge. Norge brukte i perioden 2000–2006 omtrent en milliard kroner til programmet. Her var det årlige norske bidraget på ca. 200 millioner kroner, som ble finansiert med 100 millioner over Kommunal- og regionaldepartementets (KRDs) budsjett og 100 millioner årlig gjennom bidrag fra fylkeskommunale, kommunale og private aktører som deltok i prosjektene. For perioden 2007–2013 er den norske innsatsen anslått til å være mellom 1400 og 1500 millioner kroner. Fordelingen av utgiftene nasjonalt er det samme som i tidligere perioder.

24.5.2 Utgifter til deltakelse i byråer m.m.

En annen løpende utgift ved Norges samarbeid med EU er bidragene til deltakelse i EUs byråer. I de senere år har EU stadig flere «byråer» (agencys), som på forskjellig måte bistår i utformingen av felles politikk og regler, og hjelper medlemsstatene med å forvalte dette.

Fra norsk side har det vært generell politikk å søke tilknytning til alle EU-byråer av relevans for EØS og de andre avtalene. Som vist i kapittel har EU normalt gått med på dette, og resultatet er at

²⁷ St. meld. nr. 12 (2000–2001) *Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre*.

Norge i dag deltar i 26 EU-byråer av 32, hvorav 21 gjennom EØS, og fem under andre avtaler.

Utvalget har ikke lyktes med å finne en samlet oversikt over deltakelse i byråene. Dette skyldes til dels at noe av byrådeltakelsen dekkes av programmer. Budsjett nøkkelen for deltakelse er det samme for byråene som for andre deler av samarbeidet. Kontingent eller bidrag beregnes etter en fastsatt nøkkel basert på størrelsen av norsk økonomi.

24.5.3 Utgifter til justissamarbeidet

Norges deltakelse i EUs justissamarbeid medfører også utgifter. For det første bidrar Norge til de administrative kostnadene ved de felles Schengen-organene. Det generelle bidraget til Schengen-samarbeidet med var i 2009 på 453 000 euro. Dette bestemmes av artikkel 12 i Avtalen om videreutviklingen av Schengen-regelverket fra 1999. Dertil kommer egne bidrag til de forskjellige organene som forvalter Schengen-oppgaver, herunder Schengen Information System I (SIS I) med 1,5 millioner kroner (2009), SIS II og Visa Information System (VIS) med 586 000 euro (2009) og fingeravtrykkregisteret Eurodac med 30 000 euro (2008). Under Schengen ligger også EUs grensekontrollbyrå, Frontex, der det norske bidraget i 2010 var på 1,87 millioner euro.²⁸ Norge er med i byråene Eurojust, Europol, CEPOL, men har ingen løpende medlemsutgifter knyttet til dette samarbeidet. Ettersom CEPOL er et nettverk av politihøgskoler er de norske kostnadene knyttet til deltakelse i organisasjonens kurs og seminar. For Europol anslo Utenriksdepartementet i 2001 en årlig kostnad på 3,5 millioner kroner.²⁹ For Eurojust anslo Utenriksdepartementet i 2004 en utgift på rundt 2,5 millioner kroner i året.³⁰ I CEPOL har Norge ingen faste kostnader.

Videre etablerte EU i 2007 et Yttergrensefond som gir bidrag til de statene som har størst økonomisk belastning ved mottak av flyktninger fra tredjeland. Norge er tilsluttet dette, med et bidrag for perioden 2009–2013 på 315 millioner kroner.³¹

24.6 Samlede utgifter til samarbeidet med EU

I tabellen nedenfor har vi satt opp en samlet oversikt over brutto- og nettoutbetalinger som følger av avtalen. Oversikten er et estimat og dekker ikke alle elementer, men den skal fange opp de største og viktigste elementene. En samlet oversikt har aldri blitt presentert av myndighetene.

Bruttoutgiftene ligger på i underkant av 5 milliarder i året. Over halvparten av dette skyldes Finansieringsordningene. Rundt en tredjedel skyldes programsamarbeidet. Utgifter knyttet til drift av EFTA-institusjonene representerer under fem prosent av de samlede utgiftene. Fordi Norge får tilbake midler gjennom programsamarbeidet er nettotallet lavere, rundt 3,5 milliarder kroner.

Det er en viss usikkerhet knyttet til nettotallet. For det første er ikke dette en fullstendig oversikt. For det andre er det valutasingninger. For det tredje har Utvalget ikke en presis oversikt over returandel i programsamarbeidet, men det blir lagt til grunn at tre fjerdedeler kommer tilbake. For det fjerde er beregningen for nasjonale eksperter et estimat basert på forventende kostnader. Endelig kan det være forhold til periodisering av programmer som kan gjøre at beløpet vil kunne variere fra år til år.

I perioden fra 1994–2014 vil Norge ha utbetalt omkring 25 milliarder kroner i løpende priser innenfor de ulike finansieringsordningene. Innenfor programsamarbeidet har Norge utbetalt 16 milliarder kroner i perioden 1994–2010, men en stor andel av dette er altså tilbakeført til ulike norske aktører. Det er vanskelig nøyaktig å bestemme det samlede norske nettobidraget, men det synes likevel rimelig å anta at nettoutbetalingene via finansieringsordningene, programsamar-

Tabell 24.7 Estimert over kostnader ved Norges avtaler med EU i 2010 (brutto og netto) (millioner kroner)

	Brutto	Netto
Finansieringsordningene	2 792	2 792
Program/byråsamarbeidet	1 670	420
EFTA-institusjonene	205	205
Interreg	240	0
Nasjonale eksperter	47	26
EU-delegasjonen	23	23
Total	4 977	3 466

1 euro = 8 kroner.

²⁸ Norges EU-delegasjon (2011) *Norges økonomiske bidrag til EØS-samarbeidet*.

²⁹ St.prp. nr. 98 (2000–2001).

³⁰ St.prp. nr. 58 (2004–2005).

³¹ Se Prop. 160 S (2009–2010), Innst. 140 S (2009–2010).

Tabell 24.8 Nettobidrag, utvalgte land (2010) (For Norge og Sveits omfattes bare finansieringsordningene)

Land	Nettooverføringer (millioner euro)	Netto overføringer per capita (euro)	Netto overføringer som prosent av BNP
Sverige	1 211	130	0,35
Tyskland	9 223	113	0,37
Danmark	615	111	0,26
Nederland	1 833	111	0,31
Frankrike	5 534	86	0,29
Italia	4 534	75	0,29
Norge	349	72	0,11
Finland	300	56	0,17
Sveits	155	20	0,04

Kilde: Folketinget, Kommisjonen, og Eurostat.

beidet, byrådeltakelsen og kostnadene ved EØS-institusjonene samlet sett utgjør et sted omkring 30 milliarder kroner i løpende priser i perioden 1994–2014.

Både for finansieringsordningene og program-samarbeidet er den klart største delen av utbetalingene påløpt de siste seks-syv årene. Også på dette området er utvidelsen av EU (og dermed også EØS) i 2004 en milepæl, av stor betydning for Norges forhold til EU.

I 2010 var 16 av EUs medlemsstater nettomtakere, mens 11 var nettobidragstere. Tyskland, Italia, Frankrike, Nederland, Danmark og Sverige var de største nettobidragstere i EU i 2010.

Norge betaler ikke inn til EUs budsjett, men Norge kan likevel forstås som en nettobidragster til mange av EU-landene. Det er derfor mulig å sammenligne det norske bidraget med EU-statenes, men noen forbehold må tas. For Norge og Sveits omfatter oversikten bare finansieringsordningene. Utgifter til EFTA/EØS-institusjonene og programsamarbeidet er ikke med. Om de hadde vært inkludert ville bidragene fra EFTA-statene vært større. For EU-landene omfatter dette deres bidrag til alle sider ved EU-samarbeidet. EU-statenes nettobidrag går til strukturfond, programsamarbeid, landbrukspolitikk og mer. Poenget er ikke her å vise hva midlene går til, men å sammenligne størrelsen på de ulike statens nettobidrag til samarbeidet.

Dersom vi sammenligner Norges bidrag gjennom Finansieringsordningene i absolutte tall med EU-statenes bidrag til EU-budsjettet, er de norske

bidragene svært små. Tyskland er den største nettobidragstere til EUs budsjett med 9223 millioner euro i 2010. Sverige og Danmark hadde henholdsvis 1211 og 615 millioner i nettoutgifter til EUs budsjett i 2010. Til sammenligning utgjorde det norske bidraget 349 millioner euro i 2010.

Bildet er noe annerledes dersom man sammenligner tallene per capita. En slik oppstilling viser at Nederland, Sverige, Tyskland og Danmark var de største netto bidragstere til EU i 2010, med mellom 110 og 130 euro per capita. Til sammenligning bidro Norge gjennom finansieringsordningen med omkring 72 euro per capita i 2010. Dette plasserer de norske bidragene noe under de landene som bidrar mest, men omtrent på samme størrelse som bidrag fra Frankrike, Italia og Finland. Det norske bidraget er høyere det sveitsiske.

Et annet bilde dannes om man ser på de norske bidragene gjennom finansieringsordningene målt i prosent av BNP. Norges bidrag utgjorde 0,11 prosent av norsk BNP, langt lavere enn de land i EU som er nettobidragstere.

Dersom Norge hadde vært medlem av EU, ville bruttoutbetalingene vært betydelig høyere, mens nettobalansen ville vært avhengig av i hvilken grad Norge ville ha nyttiggjort seg ulike støtteordninger. Trolig ville Norge vært en betydelig nettobidragster, og som sådan inngått i gruppen av EU-stater som bidrar økonomisk. I de senere år har disse statene i stadig større grad lagt vekt på å koordinere synspunkter, og utnytte den politiske tyngden dette gir.

Veksten over tid

Ser man på utviklingen i Norges økonomiske bidrag til EU i perioden 1992–2011, er bildet sterk vekst. De opprinnelige ordningene er videreført og mangedoblet, og det har kommet til nye poster, ved deltakelse i nye programmer, byråer m.m. Det samlede bidraget er blitt gradvis svært mye større, og utgjør både en politisk og økonomisk stadig viktigere side av Norges forhold til EU.

Det er flere forhold som er med på å forklare økningen i de økonomiske bidragene. Den klart viktigste årsaken er knyttet til Berlin-murens fall, og EUs beslutning om å utvide EU fra 15 til 27 medlemsland. Utvidelsen av EU innebar en vilje til, og behov for, å utjevne økonomiske, sosiale og regionale forskjeller i Europa. Fordi EUs nye medlemsland også ble med i EØS, ble det etablert ordninger slik at EFTA-landene skulle kunne bidra til utjevning og utvikling. Den betydelige økningen i Finansieringsordningen etter 2004 er

en direkte konsekvens av EUs utvidelse og den påfølgende EØS-utvidelsen.

En annen årsak til veksten er at EU har utvidet sin dagsorden og virksomhet til nye områder og nye saksfelt. Norge og EFTA har i takt med dette i stor grad utvidet sitt samarbeid med EU, og har valgt å gå inn i nye samarbeidsprogrammer og delta i nye byråer.

En tredje viktig årsak er at Norge har hatt stor økonomisk vekst, og har blitt et vesentlig rikere land i denne perioden, både i absolutt og relativ forstand. Bidragene til EUs programmer og byråer beregnes på grunnlag av BNP og landets andel av den samlede økonomien. Fordi Norge har blitt vesentlig rikere i perioden, blir derfor det økonomiske bidraget fra Norge større.

Økningene i kostnader til EFTA/EØS-institusjonene er relativt små. Flere av EFTA-institusjonen er mindre i dag enn det man opprinnelig hadde lagt opp til i 1992, men det skyldes først og fremst at de andre EFTA-landene (Sverige, Fin-



Figur 24.9 Norske fotavtrykk i Øst-Europa

Plakat utenfor en ungdomsskole i den tsjekkiske byen Horice, der det gjennom EØS-midlene og «Norway grants» er gitt tilskudd til bedre infrastruktur for kroppsøving.

Foto: Jirka23

land og Østerrike) ble medlemmer i EU i 1995. Reduksjonen av EFTA-siden gjorde at Norge måtte plukke opp regningen, og ta en vesentlig større andel av de institusjonelle kostnadene ved EØS enn det man opprinnelig hadde lagt til grunn. Det har senere vært en viss vekst i EFTA/EØS-institusjonene i takt med at avtalens omfang har økt.

Endelig kan legges til at det norske bidraget i perioden har økt mer enn det har gjort for mange av EU-statene. Dette skyldes blant annet at EU gradvis har lagt om sitt budsjett. I løpet av de siste tyve år har det vært en markant reduksjon i andel av EUs budsjett som går til landbrukspolitikken, mens det har vært en økning i andelen som går til programmer rettet mot innovasjon, forskning og utvikling. For EUs medlemsstater, som betaler en kontingent til EUs samlede budsjett, spiller ikke en slik intern budsjettallokering noen rolle for størrelsen på deres bidrag. For Norge, som bare deltar i programsamarbeidet, fører vekst innenfor disse områdene til at bidraget øker.

Samlet sett har Norges økonomiske bidrag til EU-samarbeidet i perioden 1992–2011 vist en bratt stigende kurve. Det er all grunn til å tro at kurven vil fortsette å stige i årene som kommer, om enn ikke nødvendigvis like bratt som de siste 6–7 årene. For det første er det mye som tyder på at den relative økonomiske forskjellen mellom Norge og EU vil fortsette å øke. Norge blir et rikere land. Det vil slå direkte ut på fordelingsnøkklene til EU-programmer og byråer, og antakelig mer indirekte ut på andre økonomiske forhandlinger – både på EU-statens krav mot Norge og på Norges politiske mulighet til stå imot. For det andre har EU flere planlagte utvidelser i gang, i første omgang Kroatia, og dette vil være netto støttemottakere. All erfaring fra tidligere utvidelser tyder på at dette vil lede til betydelige nye krav om økning av finansieringsordningene fra EØS og Norge. For det tredje er det også planlagt økninger på en del av EU-programmene, særlig for forskning og utvikling.

24.7 Avsluttende merknader

Over tid har de økonomiske sidene ved EU-samarbeidet blitt større. De norske utbetalingene er i stor grad knyttet til finansieringsordningene, programsamarbeidet og administrering av de ulike EFTA/EØS-institusjonene. Alle disse tre postene har hatt vekst i perioden. Det er særlig finansieringsordningene som utgjør et nettobidrag fra Norge til EU-landene.

Utvalget anbefaler at myndighetene jevnlig gir en samlet oversikt over de samlede økonomiske bidrag fra Norge. En slik systematisk oversikt vil kunne gi bedre kunnskap og åpenhet rundt dette aspektet av Norges samarbeid med EU.

Utvalget støtter European Board of Auditors' (EBOA) anbefalinger om at de tre EFTA-organene (EFTA-domstolen, EFTA-sekretariatet og EFTAs overvåkningsorgan) burde operere med en harmonisert regnskapsrapportering.

Utvalget vil understreke betydningen av at finansieringsordningene skal bidra til sosial og økonomisk utjevning i Europa og til utvikling av det sivile samfunn. Profilen på midlene bør derfor innrettes slik at disse formålene oppnås på best mulig måte. Midlene er først og fremst et solidarisk bidrag, men ordningen bidrar også på et grunnleggende plan til å ivareta et godt forhold til EU og EU-landene. Støtte til den økonomiske og sosiale utviklingen i våre viktigste handelspartnere gir også positive sosiale og økonomiske virkninger for Norge.

Utvalget er positiv til den omformingen av ordningene som har foregått i de senere år, og som fremstår som et klokt grep for å gjøre det beste ut av situasjonen, og omdanne en påtvunget forpliktelse til et utenrikspolitisk verktøy. Kombinasjonen av en aktiv norsk markedsføring av egen givervilje og solidaritet, kan over tid risikere å skape en viss reaksjon i EU, kanskje særlig i de landene som yter langt større beløp med langt mindre oppstuss. Når de store bidragsytende EU-statene bekoster en ny motorvei i Sentral- eller Øst-Europa, symboliseres ikke dette på annen måte enn ved en plakett som viser det felles EU-symbolet. Man kunne i teorien ha tenkt seg at Norge hadde bidratt med noen ekstra kilometer av motorveien. I stedet brukes norske midler til å pusse opp det gamle klosteret på høyden over veien, med skilt som tydelig forteller at dette er gitt av Norge. Det vil i årene som kommer kunne være en utfordring for norske myndigheter å balansere ønsket om synlighet med behovet for behørig beskjedenhet.

Så langt *Utvalget* har kunnet konstatere, synes forvaltningen av EØS-midlene gjennom FMO å fungere tilfredsstillende. Det er på kort tid bygget opp et administrativt apparat som så langt synes å ha fungert relativt godt. Det har vært relativt lite kritikk fra mottakerlandene, revisjon eller evalueringer. Det er en vanskelig oppgave å sikre en effektiv forvaltning av disse midlene, som både ivaretar rask saksbehandling samtidig som det skal være tilstrekkelig kontroll. Overgangen fra

prosjekt- til programfinansiering vil trolig bidra til å øke revisjonsrisikoen.

Det er ulike syn på størrelsen av finansieringsordningene. I absolutte tall er de norske overføringene små sammenlignet med EUs samlede bidrag og bidrag noen av EUs medlemsstater. Mens EU i 2011 brukte omkring en tredjedel av sitt samlede budsjett, nærmere 40 milliarder euro, på sosiale og økonomiske utjevningstiltak (ikke alt går til Sentral- og Øst-Europa), var det norske bidraget samme år på 349 millioner euro, noe som utgjør under en prosent.

Dersom vi sammenligner nettobidrag per capita er de norske bidragene gjennom finansieringsordningene omtrent halvparten av de svenske, men noe større enn de finske. I gjennomsnitt betaler en nordmann femhundrekroner, mens en gjennomsnittlig svenske betaler omtrent en tusenlapp.

Dersom vi sammenligner nettobidragene målt i prosent av BNP er de norske overføringene gjennom finansieringsordningene lave. Det norske bidraget er omtrent 0,11 prosent, mens det svenske er 0,35 prosent og det finske er 0,17 prosent. Men det norske bidraget er større enn det sveitsiske.

Det er altså ikke slik som man av og til kan få inntrykk av i norsk debatt (og i enkelte brosjyrer fra FMO) at Norge spiller en stor rolle i finansieringen av forsøkene på økonomisk og sosial utjevning i Europa. Men Norge og de andre EFTA-landene er med.

Hvorvidt man skal si at Norge betaler mye eller lite til EU gjennom finansieringsordningene er et vurderingsspørsmål. I den norske debatten om finansieringsordningenes størrelse finnes det tre posisjoner: Mens noen kan mene de er på et rimelig nivå, vil andre mene at de er for store. Den tredje posisjonen er at bidragene er for små

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Rye, Sjursen, Tallberg og Aarebrot mener at de norske bidragene er på et rimelig nivå sett i forhold til norsk betalingsevne og i forhold til bidrag fra andre medlemsstater i EU.

Utvalgets mindretall, medlemmet Ulltveit-Moe mener de norske bidragene er relativt lave i forhold til norsk betalingsevne og i forhold til bidrag fra andre medlemsstater i EU.

Utvalgets mindretall, medlemmene Hansen Bundt og Stubholt vil fremheve at det norske bidraget er meget høyt for et land som ikke er fullverdig medlem av Unionen. Bidraget, som ikke er hjemlet i avtalen, er generøst både sammenlignet med fullverdige medlemmer som er avtaleforplik-

tet til å betale en andel av EUs felles budsjett og i forhold til andre samarbeidsland som Sveits. Det er bidragets størrelse per capita som må danne grunnlag for en realistisk sammenligning. I 2010 bidro Norge med 72 euro per capita, mens Sveits bidro med 20 euro per capita. EU-medlemmenes største netto bidragsyttere (Sverige, Tyskland og Nederland) bidro med mellom 110 og 130 euro per capita.

Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad, finner det norske bidraget rimelig som støtte til fattigere land og regioner i Europa men ikke forstått som betaling for markedsadgang. En slik betaling er antakelig enestående i sitt slag i verdenshandelen – uansett hvor store markeder små land får handle på.

Utvalget er enig om at forhandlingene om finansieringsordningene har i perioden skapt spenninger mellom EU, EUs medlemsland og Norge. Ordningene har på den ene siden åpenbart blitt en fast del av Norges forhold til EU, samtidig som de må forhandles på nytt hvert femte år, og formelt sett etableres på nytt. I disse forhandlingene står Norge svakt, som illustrert i de siste tre rundene, i 2004, 2007 og 2009. Fra norsk side settes det inn store politiske og administrative ressurser inn i lange og vanskelige forhandlingsprosesser.

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Rye, Sjursen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot, anser at tiden nå kommet til å ta konsekvensene av at finansieringsordningene i realiteten er blitt en integrert del av samarbeidet mellom EU og Norge, og søke å finne en måte som vil gi større stabilitet, fastere rammer og fremmer bedre ressursbruk. Det betyr at Norge (og de andre EFTA/EØS-landene) bør ta initiativ til en avtale om å bidra til økonomisk og sosial utjevning i Europa. I realiteten vil det kun være tale om formalisering av de forpliktelser som reelt sett har eksistert lenge. Som motytelse bør man søke å fremforhandle en fast nøkkel for beregning av bidraget. Å avtalefeste ordningen på en slik måte vil neppe bety særlig store merkostnader over tid, samtidig som Norge ville oppnå en garanti mot uforholdsmessige krav i fremtiden, og fjerne en fast femårig kilde til politisk uro og konflikt i forholdet til EU.

Utvalgets mindretall, medlemmene Hansen Bundt, Dag Seierstad og Stubholt finner ikke å kunne støtte tanken om en formalisering av finansieringsordningene. Det kan tenkes fremtidige situasjoner hvor nytten av en frivillig bidragsordning i denne størrelsesorden kan styrke Norges forhandlingsposisjon. Dersom ordningen skulle

formaliseres i EØS-avtalen, måtte det være som resultat av en forhandlet revisjon av avtalen hvor også prioriterte norske ønsker ble tilgodesett.

Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad, anser at Norge burde ha fått fullt gjennomslag for prinsippet om at den økte fiskeritollen ved EUs utvidelse i 2004 burde ha blitt kompensert

100 prosent. Sluttbeløpet kunne likevel vært det samme, men da som en norsk erkjennelse av å støtte fattigere land i EU. Faren for at støttebeløpet kan knyttes til økt landbruksimport tilsier at Norge utelukkende definerer finansieringsordningen som en parallell til EUs struktur- og sosialfond.

Kapittel 25

Norges samlede tilknytning til EU

25.1 Hovedtrekk

Så langt har Utvalget gått gjennom Norges tilknytning til EU på enkeltområder, med vekt på økonomi, næringsliv, arbeidsmarked, arbeidsliv, velferd, distriktpolitikk, energi, miljø, klima, samferdsel, forbrukervern, helse, alkohol, likestilling, mat, veterinær, landbruk, fisk, politisamarbeid, grensekontroll, innvandring, utenrikspolitikk, sikkerhet m.m.

Hva blir summen av dette? Hvor store deler av EU-samarbeidet har egentlig Norge knyttet seg opp til? Hvor mye av den felles politikken og regelverket har Norge tilpasset seg?

På to viktige områder av EU er svaret greit. Der er Norge tilknyttet fullt ut. Det første er «det indre marked», med hovedprinsippene om de fire friheter og like konkurransevilkår. Hovedformålet med EØS-avtalen for tjue år siden var å integrere Norge og de andre EFTA-statene i EUs indre marked, og dette har man gjort. Bortimot hundre prosent av EU-direktivene om det indre marked er inntatt i EØS-avtalen, og dette er et omfattende regelverk, som påvirker de fleste samfunnsområder. Markedet rekker likevel ikke like langt som i EU, siden det ikke omfatter tollunion, varer fra tredjeland eller frihandel med fisk og landbruksprodukter.

Det andre området der Norge er fullt ut tilknyttet er Schengen. Dette er en saklig avgrenset del av EU-samarbeidet som Norge har overtatt fullt ut, uten unntak.

Det indre marked og Schengen er store og viktige deler av EU. Men det er ikke det hele. EU-samarbeidet har etter hvert utviklet seg til å omfatte langt mer. Hvor mye av dette er Norge med på, og ikke med på?

Spørsmålet er vanskelig å besvare nøyaktig. På noen områder av EU er Norge tilpasset det hele, på noen delvis tilpasset, og på noen ikke tilpasset. Å sammenligne omfanget av hva man er med på og ikke med på er vanskelig. Norge er med på EUs felles arbeidsmarked, men ikke på eurosamarbeidet – hvordan måle det opp mot

hverandre? Et hvert svar vil i noen grad bero på skjønn. Videre kan spørres om man skal sammenligne Norge med de EU-statene som deltar i alt, eller de som har unntak på noen områder. Og skal man bare sammenligne formell tilknytning, eller også se på graden av reell integrering og etterlevelse?

På denne bakgrunn er det ikke overraskende at det finnes flere ulike måter å måle omfanget av Norges EU-tilpasning på, med varierende grad av forklaringskraft. Noen felles omforent metode for dette finnes ikke. Dertil kommer at spørsmålet er politisk sensitivt og omstridt.

I norsk europadebatt har det vært vanlig å vise til hvor mange prosent av rettsaktene i EU som Norge har overtatt gjennom EØS-avtalen. Det er interessante sider ved dette. Men som mål på hvor mye eller lite av EU-samarbeidet som Norge har tilpasset seg, er telling av rettsakter av flere grunner lite treffsikkert. For det første er hovedreglene i EU/EØS-retten langt viktigere enn rettsaktene. For det andre dekker «rettsakt» mange forskjellige typer vedtak, av svært ulik betydning. For det tredje er det i EU liten eller ingen sammenheng mellom hvor mange rettsakter som gis på forskjellige områder og hvor viktige disse er politisk, økonomisk, rettslig m.m. For det fjerde er det mange ulike måter å sette opp slike talloversikter på – med ulikt resultat. Og endelig tilknytter Norge seg EU også på andre måter enn gjennom rettsakter, herunder gjennom deltakelse i programmer og byråer, utdeling av EØS-midler, andre former for politisk og administrativt samarbeid, og gjennom ensidig tilpasning og inspirasjon.

Ettersom antall rettsakter har vært mye fremme i norsk europadebatt, har Utvalget likevel gått gjennom dette, med sikte på å anslå hvor stor andel av EU-rettsaktene som Norge har tilpasset seg gjennom EØS, Schengen m.m. Vi har holdt oss til direktiver og forordninger, som er den typen rettsakter som utgjør lovgivning i egentlig forstand, og sondret mellom totalt antall som er

gitt (brutto) og antallet direktiver og forordninger som er i kraft (netto).

Resultatet er at dersom man ser på bruttotallene for hvor mange direktiver og forordninger som gis i EU hvert år gjennom perioden 1994–2010, og hvor mange som hvert år tas inn i EØS og Schengen, så ligger dette i gjennomsnitt på mellom 10 og 15 prosent. Dersom man i stedet måler hvor mange av disse som til enhver tid er i kraft i EU – «gjeldende rett» – så har Norge gjennom EØS og Schengen overtatt ca. 70 prosent av direktivene og ca. 17 prosent av forordningene.

Disse tallene er interessante for å forstå lovgivningsprosessen i EU og EØS. Forskjellen mellom brutto- og nettotall viser blant annet at en stor del av rettsaktene er av kortvarig karakter, typisk fordi de regulerer tidsbegrensede tiltak. Videre viser tallene at direktiver brukes mest på de delene av EU som Norge er tilknyttet – typisk det indre marked, der Norge har overtatt nærmere 100 prosent av direktivene. Derimot gis det svært mange forordninger på områder der Norge ikke deltar, i første rekke landbruk, fisk og handel med tredjeland.

Som målestokk på hvor stor del av EU-samarbeidet Norge har tilpasset seg, gir slike oversikter over antall rettsakter imidlertid liten veiledning, og kan snarere virke misvisende. Skal man gjøre seg opp noen mening om dette, er den eneste måten å gå gjennom EU-samarbeidet saksområde for saksområde, og se hva Norge er med på og ikke med på.

Dette har Utvalget gjort med utgangspunkt i EUs vurdering fra november 2010 av Islands søknad om medlemskap. EU har en fast prosedyre med 35 forhandlingskapitler, som kartlegges før forhandlinger settes i gang. Kommisjonen vurderte på denne måten omfanget av Islands eksisterende EU-tilpasning i 2010, og oversikten er direkte overførbar også for Norges del, siden Island og Norge i all hovedsak har samme tilknytning. Den eneste forskjellen er at Norge har tilpasset seg noe mer på noen områder.

Slik Kommisjonen vurderte status i november 2010, hadde Island fullt ut tilpasset seg en tredjedel (12) av forhandlingskapitlene, delvis tilpasset seg en tredjedel til (11), mens den siste tredjedelen (12) ikke var dekket. Leser man rapporten, ser man imidlertid at de 11 områdene i mellomkategorien er dekket langt mer enn halvparten, og for de fleste nesten fullt ut, med bare spredte unntak. Videre er det i tredje kategori også saksområder som Island i noen grad er tilpasset, og det gjelder enda mer for Norge. I denne kategorien er det også flere saksområder som er av rent intern insti-

tusjonell karakter, og ikke retter seg mot statene. Samlet sett er bildet at Island – og dermed enn mer Norge – fullt ut eller i stor grad er tilpasset 23 av 33 materielle saksområder, samt i noen grad også flere av de resterende. Dertil kommer at mange av de viktigste delene av EU ligger i de 23 kapitlene som er fullt eller for en stor del dekket. Ut fra en slik beregning, er Norge samlet sett tilknyttet om lag 3/4 av EU-samarbeidet.

Heller ikke denne beregningsmåten er helt nøyaktig. Noen saksområder er større og viktigere enn andre. Og det er vanskelig å sammenligne betydningen av de enkelte områdene – for eksempel av arbeidsmarkedet (med) og eurosamarbeidet (ikke med). Enhver sammenligning vil måtte inneholde et element av skjønn, og noe helt eksakt tall er ikke mulig å gi. Dette er likevel ikke noe argument mot å prøve å komme frem til et mest mulig treffende anslag, som kan ha betydelig forklaringskraft og interesse i norsk europadebatt. Og da er det tallet som fremkommer ved gjennomgangen av Islands EU-søknad godt i samsvar med det bildet Utvalget sitter igjen med etter å ha utredet alle sider av Norges forhold til EU.

På denne bakgrunn kan det legges til grunn at Norge har tilpasset seg omlag 3/4 av EU-samarbeidet.

Dette er sammenlignet med de EU-statene som er med på det hele. Sammenlignet med de statene som har unntak (euro, Schengen m.m.) blir forholdstallet annerledes. Videre er dette en formell sammenligning, basert på hvor store deler av EU-samarbeidet Norge har tilpasset seg. Dersom man ser på graden av reell gjennomføring og etterlevelse, der Norge antakelig må anses for å være blant de mest effektive statene, blir andelen tilpasning høyere.

25.2 Utfordringer ved måling av Norges EU-tilpasning

Det er en rekke grunner til at det er vanskelig å angi nøyaktig hvor mye av EU-samarbeidet som Norge egentlig er tilknyttet og tilpasset, gjennom EØS, Schengen og andre avtaler.

For det første er det en del områder der Norge har overtatt deler av EUs politikk og regelverk, men ikke det hele. For eksempel har Norge gjennom EØS overtatt det meste av EUs miljøregler, men med unntak av blant annet reglene om naturvern (habitat). På energifeltet har Norge overtatt nesten alt, men med unntak av enkelte spredte rettsakter, blant annet om forsyningssikkerhet og oljelagre. Tilsvarende omfatter EØS nesten alle

reglene om arbeidsmarkedet, men ikke prosedyrene for «åpen metode for samordning», og de resultatene det leder til (som Norge likevel ofte tilpasser seg). Omvendt inneholder EØS-avtalen ikke EUs regler om harmonisering av skatt og avgift, men likevel har EU-retten hatt en viss betydning for utviklingen av norsk skatte- og avgiftsrett. Denne typen delvis overtagelse og påvirkning kan beskrives, men er langt vanskeligere å måle i prosent.

For det andre er det en del områder av EU hvor Norge ikke har forpliktet seg rettslig til å overta EU-reglene, men hvor det likevel er andre avtaler om tilknytning, eller hvor det foregår andre former for samarbeid, innflytelse eller ensidig norsk tilpasning. Videre deltar Norge ikke i EUs struktur- og regionalpolitikk for økonomisk utjevning, men bidrar likevel betydelig til dette gjennom de såkalte EØS-midlene.

En tredje grunn til at det er vanskelig å kvantifisere hvor mye av EU som Norge er med på, er at det dreier seg om ikke-sammenlignbare størrelser. Norge er med på EUs felles arbeidsmarked, men ikke på euroen. Norge er med på det meste av EUs miljø- og klimaregler, men ikke EUs handelspolitikk med tredjeland. Igjen er det vanskelig å måle omfang av slike ulike områder opp mot hverandre.

En fjerde utfordring er at heller ikke alle EUs 27 medlemstater er med på alt. Det gjelder særlig eurosamarbeidet (17 deltar) og Schengen (22 deltar), men det er også andre unntak, som for eksempel de danske unntakene fra den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken m.m. På noen områder deltar Norge i deler av EU-samarbeidet som ikke alle medlemsstatene er med på. Skal omfanget av Norges deltakelse sammenlignes med de EU-statene som er med på mest (for eksempel Tyskland), eller med de som er med på minst (for eksempel Storbritannia)?

En siste utfordring er at de vanligste måtene å angi omfanget av EU-tilpasning gjerne måler formell tilknytning, men uten å få med graden av reell tilknytning. Her er det store variasjoner mellom EUs medlemsstater – i hvor stor del av EU-reglene de har gjennomført korrekt, hvor effektivt de i realiteten etterlever dem m.m. Skal Norge sammenligne seg med Nederland eller Romania? Uten å ta med slike faktorer, har man ikke noe godt bilde av omfanget av reell tilpasning og integrasjon.

På denne bakgrunn er det ikke overraskende at det finnes flere måter å måle omfanget av Norges EU-tilpasning på, med varierende grad av forklaringskraft. Noen felles omforent metode eksis-

terer ikke. Dertil kommer at spørsmålet også er politisk sensitivt i norsk europadebatt. Her har det vært en tendens til at deler av ja-siden trekker frem hvor mye av EU-samarbeidet Norge deltar i, mens deler av nei-siden trekker frem betydningen av de områdene Norge ikke deltar på. En tilsvarende tendens finner man også i EU/EØS-debatene på Island.¹

Ved vurderingen av hvor mye av EU-samarbeidet Norge har overtatt, kan det grovt oppstilles to måter å beregne dette på:

- Kvantitativt – hvor stor del av EUs «rettsakter» Norge har overtatt
- Kvalitativt – hvilke materielle deler av EU-samarbeidet Norge har overtatt

I det følgende skal begge disse beregningsmåtene gjennomgås. I kapittel 24.3 skal vi gå gjennom andelen av EU-rettsakter som Norge har overtatt, og i kapittel 24.4 gå over til en materiell gjennomgang av hva Norge er med på og ikke med på.

25.3 Andel EU-rettsakter som Norge har overtatt gjennom EØS

25.3.1 Innledning – om telling av «rettsakter»

Som vist i kapitlene 5 og 6 er EU-retten bygget opp hierarkisk, med hovedreglene i traktatene, og under dette et stort antall rettsakter. Uttrykket «rettsakt» brukes vidt, og dekker ikke bare bindende regler av generell karakter (direktiver og forordninger), men også enkeltvedtak, internasjonale avtaler og ulike former for anbefalinger, meddelelser, etc. Direktiver og forordninger gis på to nivåer – av Rådet og Parlamentet, eller av Kommissjonen etter delegert myndighet. Dette tilsvarer i grove trekk forholdet mellom lover og forskrifter i norsk rett.

På hvert enkelt område av EU-retten er hovedreglene nedfelt i traktatene, og dette er det klart viktigste. Hovedreglene har direkte rettslig virkning, og svært mange saker løses direkte på grunnlag av dem. Under hver hovedregel er det så gjerne gitt utfyllende rettsakter. Hvor mange

¹ Se Bergmann, E. (2011) *Iceland and the EEA 1994–2011*, Europautredningen, rapport nr. 7, s. 12, om hvordan utenriksminister Halldór Ásgrímsson i 2003 uttalte at Island gjennom EØS og Schengen allerede hadde overtatt over 80 prosent av EU-lovgivningen, mens den neste utenriksministeren to år etter, Davíð Oddsson, uttalte at andelen bare var 6,5 prosent. «The gap between these two percentages is, of course, too great to be explained by any changes in the operation of either the EU or the EEA. The only real difference was that the two foreign ministers held a very different policy on EU membership».

rettsakter som er gitt varierer sterkt fra område til område – avhengig blant annet av hvor stor kompetanse EU er gitt, hva det er behov for, og hva man har klart å bli enige om. På noen saksområder er det svært mange rettsakter, på andre svært få – uten at det i seg selv trenger å si noe om feltets materielle betydning (politisk, økonomisk osv).

De fleste rettsaktene er detaljregulering av forpliktelse som følger av hovedreglene, og i den grad det ikke er gitt rettsakter på et felt, vil saker der løses direkte ut fra hovedreglene. Mange rettsakter revideres hyppig, og da vil hvert nytt endringsvedtak regnes som en ny rettsakt, slik at det som i realiteten fortsatt kun er én rettsakt kan fremstå som ti, tjue, eller flere.

Dette innebærer at antall rettsakter er en lite treffende målestokk dersom man ønsker å forstå det materielle omfanget av EU-retten eller EØS-avtalen. Det er også lite treffende for å sammenligne EU og EØS, dersom hensikten er å si noe treffende om hvor stor del av EU-samarbeidet Norge har forpliktet seg til å følge.

Sagt på en annen måte er det langt viktigere hvilke områder Norge er tilknyttet, og hvilke hovedregler som er overtatt, enn hvor mange rettsakter det er på hvert felt. For eksempel er fri bevegelse av arbeidstakere kun regulert gjennom hovedregler og et ganske lite knippe rettsakter (under én prosent av totalen), som til gjengjeld er svært sentrale. Til sammenligning står den felles landbrukspolitikken for over 40 prosent av antallet nye direktiver og forordninger i EU – uten at den dermed på noen måte kan sies å være over 40 ganger viktigere enn reguleringen av det felles arbeidsmarkedet.

De hovedreglene som Norge har overtatt fra EU, er i hovedsak inntatt i hoveddelen til EØS-avtalen – med stort sett samme ordlyd som i EU-traktatene. De skal tolkes på samme måte som i EU, som betyr at EU-domstolens omfattende rettspraksis skal legges til grunn.²

Dernest har man i EØS-avtalen inntatt de EU-rettsaktene som anses relevante. På noen områder er det i antall svært mange – på andre ganske få. Det er ingen sammenheng mellom antall rettsakter som er overtatt og viktigheten av feltet

av feltet målt etter andre kriterier (politisk, økonomisk, rettslig, administrativt, etc.).

På noen av de områdene som er dekket av EØS-avtalen er det svært mange rettsakter. Det gjelder særlig felles varestandarder og veterinærreglene – som til sammen står for ca. 2/3 av alle rettsaktene i EØS-avtalen. Men utover dette gjelder generelt at flere av de delene av EU-samarbeidet som Norge ikke deltar i, er særpreget ved særlig mange rettsakter (den felles landbrukspolitikken, den felles fiskeripolitikken og handelspolitikken med tredjeland). Dette slår kraftig ut ved en sammenligning av antall rettsakter i EU og EØS – og kan gi inntrykk av at Norge er knyttet til en mindre del av EU-samarbeidet enn det som er tilfellet.

Dersom man likevel skal sammenligne antall rettsakter i EU og EØS, er det ytterligere to sonderinger som er nødvendige.

For det første må det sondres mellom lovgivning (direktiver og forordninger) og andre rettsakter. Under «andre rettsakter» i EU ligger også blant annet enkeltvedtak, som kan være rettet kun til en stat, eller til en bedrift, uten at det forplikter de andre statene. Slike vil ikke være tatt med i EØS, Schengen, etc. Videre vil det være mange andre typer ikke-bindende rettsakter som ikke formelt inntas i EØS, Schengen m.m., men som likevel kan ha betydning for tolkningen av avtalene. En del av dem vil også bli kopiert og vedtatt av EFTAs overvåkningsorgan, med bindende virkning for EFTA-statene, men uten at de formelt inngår i EØS-avtalen. Det gjelder for eksempel de meget omfattende og praktisk viktige retningslinjene for tildeling av statsstøtte, som er på over 600 sider.³

Sagt med andre ord, er det egentlig bare for direktiver og forordninger at det er mulig å sammenligne antall rettsakter i EU og EØS. Og her igjen er direktiver og forordninger gitt av Rådet og Parlamentet generelt langt viktigere enn de utfyllende direktivene og forordningene som (ofte i stort antall) gis av Kommisjonen.

For det andre må det sondres mellom brutto og netto antall rettsakter. EU-retten revideres løpende, slik at nye rettsakter ofte erstatter eldre. Videre er mange rettsakter av tidsbegrenset varighet. Dette fanges ofte ikke opp i oversiktene, som kun angir bruttotall for hvor mange som til

² Like viktig som rettsaktene kan ofte være dommer fra EU-domstolen. Per januar 2011 forelå det 7698 dommer fra selve EU-domstolen (samt 2354 fra Førsteinstansdomstolen). Svært mange av disse er også bestemmende for tolkningen av EØS-avtalen, uten at det er metodisk mulig å angi noen prosentandel. Dertil kommer de ca. 130 dommene som EFTA-domstolen har avsagt.

³ Se kapittel 15.5 (statsstøtte). Kommisjonens retningslinjer for statsstøtte regnes i EU som en form for (ikke-bindende) «rettsakter», men siden de formelt ikke inkorporeres i EØS-avtalen vil de ikke dukke opp i en sammenligning av antall rettsakter i EU/EØS. I stedet vedtar ESA tilsvarende retningslinjer.

sammen er gitt. Mer interessant er antallet rettsakter i kraft (netto). Det gjelder ikke minst ved en sammenligning mellom EU og EØS – siden mange av de tidsbegrensede rettsaktene er på områder som ikke omfattes av EØS, slik at brutto og netto slår ulikt ut.

Med disse forbeholdene, skal i det følgende gjennomgå de tall som det har vært mulig å finne for antall brutto og netto rettsakter i henholdsvis EU og EØS. Tallene for EØS-avtalen er fremskaffet for Utvalget av EFTA-sekretariatet i samarbeid med ESA, og dekker bare EØS-avtalen, ikke rettsakter under andre avtaler Norge har med EU (Schengen m.m.).⁴ Vedtak fra EFTAs overvåkningsorgan er heller ikke tatt med i oversiktene, da det ikke er praktisk mulig å identifisere hvor mange av disse som tilsvarer «rettsakter» gitt av Kommisjonen.

25.3.2 Sammenligning av antall brutto rettsakter i EU og EØS

En vanlig måte å beskrive omfanget av EØS-avtalen på, har som vist i kapittel 6.6 vært å angi antall brutto rettsakter. Da er hovedtallene at EØS-avtalen ved inngåelsen i 1992 inneholdt 1875 rettsakter, hvorav 1173 direktiver og 239 forordninger (til sammen 1412). I perioden fra 1994 til utløpet av 2010 ble det inntatt 6462 nye rettsakter, hvorav 1296 direktiver og 1447 forordninger (til sammen 2743). Sammenlagt var bruttotallet ved utløpet av 2010 på 8311 rettsakter, hvorav 2469 direktiver og 1686 forordninger (til sammen 4155).⁵

Å sammenligne dette med et bruttotall for samlet antall rettsakter i EU er ikke mulig. I EF/EU er det løpende vedtatt felles lovgivning siden 1950-tallet. Utvalget har ikke noe samlet bruttotall for hvor mange direktiver og forordninger som er vedtatt gjennom hele denne perioden, og det ville uansett ikke uansett ikke meningsfylt kunne sammenlignes med EØS-avtalens tall for 1994–2011.

Det man derimot kan gjøre, er å sammenligne brutto antall nye direktiver og forordninger i EU og EØS i et gitt tidsrom, eller for et bestemt år.

I henhold til EUs egne tall, er det gjennom perioden fra 1978–2007 gitt gjennomsnitt 2181 direktiver og forordninger per år.⁶ Til sammenligning er det i perioden fra 1994–2010 tatt inn i gjennomsnitt 244 direktiver og forordninger i EØS-avtalen etter de vanlige prosedyrene. I gjennomsnitt betyr det at 11 prosent av nye direktiver og forordninger fra EU tas inn i EØS, med en viss variasjon fra år til år. Dertil kommer en del rettsakter inntatt i EØS etter såkalte forenklet prosedyre, samt i Schengen og andre avtaler, hvorav en del er direktiver og forordninger, uten at Utvalget har eksakte tall for dette.

På dette grunnlaget kan det antas at Norge gjennom EØS og de andre avtalene hvert år overtar mellom 10 og 15 prosent av nye direktiver og forordninger som vedtas i EU.⁷ Når dette tallet er så lavt, skyldes det i hovedsak to forhold. For det første er det mange av direktivene og forordningene i EU som er av svært kortvarig karakter, og regulerer tidsbegrensede forhold, eller justeringer i forbindelse med endringer, som er avklart og bortfalt før rettsakten rekker å komme opp for EØS-komiteen. For det andre er det en særlig stor andel av slike direktiver og forordninger på en del av de områdene som ikke er omfattet av EØS – i første rekke den felles landbrukspolitikken, den felles fiskeripolitikken og tollunionen overfor tredjeland.

Dersom man ser på alle nye rettsakter som vedtas i EU, og ikke bare direktiver og forordninger, blir andelen som inntas i EØS enda lavere, siden det også vil omfatte EUs avtaler med andre tredjeland, samt enkeltvedtak og ikke-bindende rettsakter, som det er langt flere av i EU enn i EØS. Når Islands daværende utenriksminister David Oddson i 2005 uttalte at Island bare hadde overtatt ca. 6,5 prosent av EUs rettsakter, benyttet han trolig et bruttotall basert på samtlige typer rettsakter i EU og EØS.

⁴ Som vist i kapittel 6 er det til sammen inntatt 305 rettsakter under Norges tilknytningsavtale til Schengen. Det er et bruttotall, noe eksakt nettotall foreligger ikke. Videre er det enkelte av de andre avtalene som inneholder rettsakter, men det er svært små tall, sammenlignet med EØS-avtalen.

⁵ Tallene for antallet direktiver, forordninger etc er ikke helt korrekte, siden de relaterer seg til en total på 6950 som er inntatt i vedleggene til EØS, og ikke tar med de 847 rettsaktene etter forenklet prosedyre samt de 514 rettsaktene i de to «pakkene» EØS I og EØS II (som ikke ble delt opp på vedlegg). Utvalget har dessverre ikke oversikt over hvor mange av disse rettsaktene som er henholdsvis direktiver, forordninger og andre typer. Det korrekte antallet direktiver og forordninger skal derfor være en del større.

⁶ OJ og EUR-lex. Tall er utarbeidet av EU og gjengitt i Bertoini, Y. (2009) *What is the impact of EU interventions at the national level*, Report 73, Notre Europe.

⁷ Dette sammenfaller i grove trekk med tall som er lagt frem i norsk debatt av Nei til EU. I en brosjyre fra august 2010 viste Nei til EU til at det i tiårsperioden 2000–2009 ble vedtatt 34.733 nye forordninger og direktiver i EU, mens det i samme periode ble tatt inn 3119 forordninger og direktiver i EØS – hvilket blir 8,9 prosent. I en artikkel i Klassekampen 7. mai 2010 viste Halvard Bakke til at EU i 2009 vedtok 2253 nye rettsakter, mens det samme år ble inntatt 284 nye rettsakter i EØS, som gir et tall på 12,6 prosent.

25.3.3 Sammenligning av antall netto rettsakter i EU og EØS

Siden såpass mange rettsakter i EU er av tidsbegrenset og kortvarig karakter, er det mer interessant å se på hvor mange som til en hver tid er i kraft («netto»). Det er dette som gir uttrykk for gjeldende rett til enhver tid, og som kan brukes til å sammenligne EU og EØS.

Gode og sammenlignbare tall for antallet netto rettsakter i henholdsvis EU og EØS er imidlertid vanskelig å fremskaffe. For det første kan man bruke ulike metoder for å angi hva som er netto i kraft. Skal man bare telle «hovedrettsakten», eller også de ofte tallrike endringsaktene? Og hvis man tar med endringsaktene, skal man bare ta med de som fortsatt har selvstendig betydning? For det andre har rutinene for formelt å oppheve utdatterte rettsakter i EU ikke alltid vært gode, og det samme gjelder enda mer under EØS. For det tredje har oversiktene over netto rettsakter vært mangelfulle både i EU og EØS.

Som illustrasjon på utfordringene kan det vises til en bearbeidet oversikt over antall rettsakter i kraft i EU som ble gitt av president Barroso i et innlegg i Europaparlamentet høsten 2009.⁸ I denne sammenstillingen tok Kommissjonen ut rettsakter knyttet til «external relations» (avtaler og vedtak som gjelder EUs handelspolitikk med tredjeland). Videre tok man ut rettsakter (direktiver, forordninger og beslutninger) som endrer eller modifierer eksisterende lovgivning (i alt 8718 rettsakter). Det man da sto igjen med, var et netto antall gjeldende rettsakter. Etter denne oversikten var det i 2009 i alt 988 direktiver, 3440 forordninger og 5970 beslutninger, totalt 10 398 rettsakter i kraft.

Disse tallene fra Kommissjonen er imidlertid vanskelig å sammenligne med EØS, da Utvalget ikke har noen netto oversikt fra EØS som tar ut endringsakter som fortsatt er i kraft. Dersom man ikke korrigerer for dette, vil man komme til det oppsiktsvekkende resultat at det er flere direktiver i EØS-avtalen enn i EU – hvilket ikke er tilfelle.

En netto oversikt fra EU som fremstår som grundig og solid, og som i hovedsak synes å bygge på samme kriterier som de tallene Utvalget har for EØS, er en studie fra Yves Bertoncini fra 2009.⁹ Analysen baserer seg på tall fra EU-tidende

Tabell 25.1 Oversikt over antall rettsakter i EU i kraft 1. juli 2008

Typer rettsakter	Totalt antall
Direktiver	1965
Forordninger	7720
Beslutninger	11837
Andre rettsakter	2539
Internasjonale avtaler	3959
Totalt	28031
Totalt antall lovgivende rettsakter (direktiver og forordninger)	9685

Kilde: OJ og EUR-Lex, som bearbeidet og gjengitt i Bertoncini, Y. (2009) *What is the impact of EU interventions at the national level*, Report 73, Notre Europe.

og EUR-lex, og etter nærmere analyse og bearbeiding, gir han følgende oversikt over antall rettsakter i kraft i EU per 1. juli 2008:

I EU var det i juli 2008 altså i alt 9685 direktiver og forordninger som var i kraft. Samlet sett omfattet regelverket 28031 rettsakter i kraft, inkludert beslutninger, andre rettsakter og internasjonale avtaler.

For å kunne sammenligne, må man så finne tilsvarende nettotall for EØS-avtalen. Som vist i kapittel 6.6 har det inntil nå ikke foreligget noe slik oversikt. Etter anmodning fra Utvalget, utarbeidet EFTA-sekretariatet våren 2011 en oversikt, som gir status per 31. desember 2010. Oversikten er utarbeidet etter tilnærmedesvis de samme kriterier som brukt av Bertoncini. Det kan være visse forskjeller, men ikke så store at de skulle påvirke hovedtrekkene.

Den største forskjellen er at EU-tallene er fra juli 2008, mens EØS-tallene er fra desember 2010, to og et halvt år etter. Dette gir et utslag, men ikke så stort som det kan synes. Når nye rettsakter vedtas i EU, er det en prosess før de vedtas i EØS. Noen ganger går det relativt raskt, andre ganger kan det ta flere år. I gjennomsnitt er tidsforskyvningen normalt på ca. 8–12 måneder. Det er derfor treffende å sammenligne antallet rettsakter i EØS med antallet i EU omtrent ett år tidligere. Dertil kommer at utviklingen ikke alltid går i retning økt antall netto rettsakter. For eksempel ble det i 2009 lagt til 127 direktiver mens 185 opphørte. I det samme år ble det lagt til 497 forordninger, mens 265 opphørte.

Av de kategoriene som er listet opp i nettooversikten fra EU, gir det som nevnt liten mening å

⁸ Skriftlig forespørsel fra Morten Messerschmidt til Kommissjonen 15. 10.2009, og svar fra Jose Manuel Barroso på vegne av Kommissjonen 4.12.2009.

⁹ Se Bertoncini, Y. (2009) *What is the impact of EU interventions at the national level*, Report 73, Notre Europe.

Tabell 25.2 Netto antall direktiver og forordninger i EU og EØS

Rettsakter	EU 1.7.2008	EØS 31.12.2010	Prosentandel
Direktiver	1965	1369	69,7
Forordninger	7720	1349	17,5
Totalt lovgivende rettsakter	9685	2718	28,1

Kilde: EUR-Lex og EFTA. Merk at noen rettsakter som har opphørt i EU kan fortsatt gjelde i EØS. Likeledes kan det være rettsakter i EU som ikke ennå er lagt til EØS.

sammenligne antall «beslutninger» og «andre rettsakter».¹⁰ Det samme gjelder oversikten over EUs internasjonale (eksterne) avtaler, som Norge ikke er med på. Det som står igjen, er direktiver og forordninger – det vil si regler med generell virkning. Videre er direktiver og forordninger under Schengen og Norges andre avtaler med EU ikke tatt med, siden utvalget her ikke har nettotall, men dette er relativt små tall sammenlignet med EØS.

Med disse forbehold, skulle følgende oversikt i tabell 25.2 gi et veiledende bilde av hvor mange direktiver og forordninger fra EU som Norge er forpliktet av gjennom EØS.

Oversikten viser at omkring 70 prosent av alle direktiver i EU også er gjeldende for Norge gjennom EØS. Mens EU hadde 1965 gjeldende direktiver, var det 1369 direktiver i EØS. Dette viser at direktiver er et mye benyttet rettslig instrument på de saksområdene som er dekket av EØS-avtalen.

Når det gjelder antall forordninger er forholdstallet lavere. Omkring 17,5 prosent av EUs forordninger er inntatt i EØS-avtalen. Mens EU hadde 7720 gjeldende forordninger, omfattet EØS-avtalen 1349 gjeldende forordninger. Hovedgrunnen til at forholdstallet er mye lavere her, er at en stor andel av EUs forordninger er å finne på områder der Norge ikke deltar.

Totalt sett var det 9685 direktiver og forordninger i kraft i EU, mens det var 2718 i kraft i EØS. I sum utgjorde dette omkring 28 prosent.

Forskjellen mellom brutto og netto andel av EUs rettsakter i EØS indikerer at andelen midlertidige og kortvarige rettsakter er betydelig større

på de feltene av EU-samarbeidet som Norge ikke er med på. Det er naturlig, da en rekke av de rettsaktene som vedtas i den løpende forvaltningen av EUs felles landbruks-, fiskeri- og handelspolitikk er tidsbegrensede tiltak.

25.3.4 Antallet direktiver på det indre marked i EØS

En annen type sammenligning, som også fra tid til annen gjøres i norsk europadebatt, er å se på hvor stor andel av antall direktiver som gjelder EUs «indre marked» som er inntatt i EØS, og gjennomført i Norge. Det «indre marked» er en stor og viktig del av EU-samarbeidet, som blant annet omfatter fri bevegelse av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital, samt reglene om konkurranse, statsstøtte, offentlig anskaffelser, og en rekke tilgrensende områder. Men det er langt fra hele EU-samarbeidet.

Her er tallene naturlig nok helt annerledes. Gjennom EØS-avtalen er EFTA-statene gjort til en integrert del av det «indre marked», som betyr at man deltar fullt ut, med bare marginale forskjeller. Det betyr at alle direktiver som gjelder det indre marked i prinsippet skal tas inn i EØS-avtalen, med mindre det gis særskilte unntak, eller de helt unntaksvis anses for ikke å være EØS-relevante, eller EFTA-statene benytter reservasjonsretten.

Tallene for andelen EU-direktiver på det indre marked som Norge har overtatt skal derfor være tilnærmet 100 prosent. Sammenligner man antallet direktiver som henholdsvis Kommisjonen og ESA bruker som grunnlag for å sette opp sine «internal market scoreboards» varierer det imidlertid noe over tid. Det skyldes først og fremst at det er en tidsforskyvning fra nye direktiver vedtas i EU til de tas inn i EØS – slik at EU-tallet ofte vil være høyere. I 2007 omfattet for eksempel EØS-avtalen 98,9 prosent av alle EU-direktiver på det indre marked. Til gjengjeld ligger man i EØS-sammenheng ofte noe etter EU i formelt å oppheve gamle direktiver som ikke lenger har noen betydning. I de senere år vokste denne forskjellen så

¹⁰ For å få et riktig sammenligningsgrunnlag her, måtte man først se hvor mange av beslutningene og de andre rettsaktene fra EU som retter seg til alle medlemsstatene, som vil gi et betydelig lavere antall. Videre måtte man i tillegg til rettsaktene fra disse kategoriene i EØS-oversikten legge til vedtak fra EFTAs overvåkningsorgan som tilsvarende «rettsakter» i EU, herunder bl.a. de omfattende generelle retningslinjene for statsstøttesaker. Dette har ikke vært praktisk eller metodisk mulig innenfor rammene av Utvalgets utredning.

Tabell 25.3 EUs rettsakter (forordninger og direktiver) etter sektor

Sektor	I kraft 1. juli 2008		Lagt til i perioden 1987–2006	
	Totalt	Prosent av total	Total	Prosent av total
Generelle, finansielle og institusjonelle spørsmål	338	3,0	361	1,3
Tollunion og fri varebevegelse	952	8,3	3962	14,2
Landbruk	4 821	42,3	13 581	48,6
Fiskeri	703	6,2	2378	8,5
Fri bevegelse av arbeidstakere og sosialpolitikk	206	1,8	229	0,8
Etableringsrett og fri utveksling av tjenester	157	1,4	178	0,6
Transportpolitikk	382	3,3	423	1,5
Konkurranspolitikk	60	0,5	109	0,4
Skattespørsmål	101	0,9	105	0,4
Økonomisk og monetær politikk og frie kapitalbevegelser	148	1,3	162	0,6
Forbindelser til tredjeland	1 068	9,4	3815	13,6
Energi	55	0,5	69	0,2
Industripolitikk og det indre marked	1 067	9,4	998	3,6
Regionalpolitikk og samordning av strukturelle instrumenter	122	1,1	169	0,6
Miljø- og forbrukerpolitikk samt helse	715	6,3	851	3,0
Vitenskap, informasjon, utdanning og kultur	76	0,7	76	0,3
Virksomheter (foretak)	121	1,1	114	0,4
Felles utenriks- og sikkerhetspolitikk	219	1,9	255	0,9
Område for frihet, sikkerhet og rettferdighet	85	0,7	107	0,4
Borgernes Europa	7	0,1	10	0,0
Totalt	11 403	100	27 952	100
Ikke fordelte rettsakter	24		24 587	
Totalt inkludert ikke fordelte rettsakter	11 427		52 539	

mye at man våren 2011 opererte med flere direktiver i EØS-avtalen (1777) enn i EU (1481). Etter at ESA sommeren 2011 gjorde en ryddejobb, og sanerte over tre hundre utdaterte rettsakter, viste oversikten fra september 2011 at ESA la til grunn 1445 direktiver i EØS, mens kommisjonens tall for EU var 1525 – med andre ord 93 prosent.¹¹

25.3.5 Oversikt over rettsaktene fordelt på saksområde

For å forstå bakgrunnen for de ulike tallene som fremkommer når man sammenligner rettsakter i EU og EØS, er det nødvendig å kjenne hovedtrekkene i hvordan antallet rettsakter i EU varierer fra saksområde til saksområde. I EUs egen database (EUR-Lex) er regelverket delt opp i 20 sektorer. Tabellen nedenfor viser fordeling av rettsakter som var gjeldende i juli 2008, og antall rettsakter som var vedtatt innenfor hvert felt i perioden 1987–2006.¹²

¹¹ Se ESA (2011) *Internal Market Scoreboard March 2011*; ESA (2011) *Internal Market Scoreboard September 2011*.

Tabell 25.4 Oversikt over fordelingen av netto rettsakter i EØS-avtalen (per desember 2010)

Vedlegg	Direktiv	Forordning	Totalt	Prosent andel
I Veterinære og plantesanitære forhold	231	350	1169	28,0
II Tekniske forskrifter, standarder mm.	756	316	1374	32,9
III Produktansvar	2	0	2	0,1
IV Energi	11	6	23	0,5
V Fri bevegelse for arbeidstakere	2	4	7	0,2
VI Trygd	1	22	105	2,5
VII Gjensidig anerkjennelse av yrkeskvalifikasjoner	7	3	12	0,3
VIII Etableringsrett	0	0	0	0,0
IX Finansielle tjenester	64	8	96	2,3
X Auditive tjenester	1	0	2	0,0
XI Telekommunikasjon	14	5	99	2,4
XII Fri bevegelse av kapital	2	0	2	0,1
XIII Transport	104	188	361	8,6
XIV Konkurranseregler	1	9	14	0,3
XV Statsstøtte	1	5	22	0,5
XVI Offentlige innkjøp	10	7	24	0,6
XVII Immaterielle rettigheter	11	2	26	0,6
XVIII Helse og sikkerhet på arbeidsplassen	54	0	61	1,5
XIX Forbrukervern	12	1	28	0,7
XX Miljø	54	27	202	4,8
XXI Statistikk	8	262	297	7,1
XXII Selskapsrett	23	27	59	1,4
Protokoller	0	62	197	4,6
Totalt	1369	1304	4182	100

Som det fremgår av tabell 25.3 er nærmere halvparten av rettsaktene (42,3 prosent) innenfor landbruksfeltet. Det er også en stor andel av regelverket som er knyttet til det indre marked, tollunion og fri varebevegelse og miljø og forbrukerpolitikk (til sammen ca. 24 prosent). Et stort antall rettsakter (9,4 prosent) er knyttet til forbindelser til tredjeland og fisk (6,2 prosent).

Tabellen viser også forskjellen mellom brutto og netto tall, og hvordan dette varierer fra saksområde til saksområde. Innenfor landbruk er det for eksempel gitt 13581 rettsakter (for det meste

forordninger) i perioden 1987–2006, mens bare 4821 er i kraft. Tilsvarende er det gitt 3815 rettsakter om forholdet til tredjeland, mens bare 1068 er i kraft. På disse områdene er det med andre ord et stort antall midlertidige forordninger og direktiver.

På andre områder er de rettsaktene som gis mer alminnelig lovgivning, som ikke er tidsbegrenset, og gjelder til de måtte bli opphevet. Her er lovgivningen mye mer stabil. For reguleringen av arbeidsmarkedet ble det gitt 229 direktiver og forordninger 1987–2006, og 206 var i kraft. Tilsvarende tall for energi er 69 gitt og 55 i kraft, og for miljø m.m. 851 gitt og 715 i kraft. Dette er typiske rettsområder som i all hovedsak er inntatt i EØS-avtalen.

¹² Noen rettsakter vil kunne plasseres i ulike sektorer og derfor telles to ganger. Det er derfor et avvik mellom det totale antall rettsakter i de to tabellene (9.685 og 11.427).

Oversikten illustrerer også at det ikke er noen sammenheng mellom hvor viktig et område er i EU (politisk, økonomisk, rettslig, administrativt eller på annen måte) og hvor mange rettsakter som er gitt. Energi er et svært viktig område, men står bare for 0,5 prosent av antall netto rettsakter. Hele kategorien «etableringsrett og fri utveksling av tjenester» står bare for 1,4 prosent og «Fri bevegelse av arbeidstakere og sosialpolitikk» bare for 1,8 prosent. Sammenlignet med disse sentrale sektorene, er det ingen forholdsmessighet i at 42 prosent av rettsaktene gjelder landbruk, eller 9,4 prosent forbindelser til tredjeland.

Sagt på en annen måte, og satt på spissen, kan én rettsakt på et sentralt område – som for eksempel tjenstedirektivet fra 2006 – være politisk, økonomisk og rettslig viktigere enn tusen midlertidige forordninger om den løpende reguleringen av den felles landbrukspolitikken.

Det er ikke mulig å sammenligne tabellen over fordeling av rettsakter i EU sektor for sektor med EØS. Grunnen er at EØS-avtalen rettsmessig er delt opp annerledes, med rettsaktene inntatt i 22 vedlegg (samt en del protokoller), som ikke korresponderer med de 20 kategoriene i EU. Flere av kategoriene i EU-tabellen finnes ikke i EØS, og de andre er inndelt annerledes, og på tvers av hva Norge er med på og ikke med på. For eksempel omfatter kategorien «Tollunion og fri varebevegelse» både reglene om fri flyt av varer, som i sin helhet er inntatt i EØS, og reglene om tollunion overfor tredjeland, som er helt utenfor EØS. I kategorien «Økonomisk og monetær politikk og frie kapitalbevegelser» er Norge med på kapitalreglene, men ikke på pengepolitikken.

En oversikt over fordelingen av netto rettsakter i EØS-avtalen (per desember 2010) kan likevel være interessant for å se hvordan rettsaktene fordeles seg etter saksområde (Tabell 25.4).

Det disse to ganske ulike tabellene først og fremst illustrerer er hvorfor tallene for hvilke direktiver og forordninger Norge er med på og ikke med på varierer så mye, samt hvorfor andelen forordninger under EØS-avtalen er så lavt. Det skyldes i hovedsak at det i EU gis et forholdsmessig meget stort antall mange rettsakter (særlig forordninger) innenfor tre sektorer som Norge ikke er tilknyttet – landbruk, fisk og forbindelser til tredjeland. Til sammen utgjør disse tre kategoriene nærmere 60 prosent av alle direktiver og forordninger i kraft i EU.

Oversiktene over antall rettsakter (brutto og netto) i EU og EØS er interessante i den forstand at de sier mye om lovgivningstradisjonen i EU, fra område til område, og hvordan denne slår inn i

EØS-avtalen, og dermed norsk rett. Antallet rettsakter er viktig for hvor detaljregulert et saksområde er, og hvor mye arbeid nasjonale myndigheter (Storting, regjering og forvaltning) må nedlegge i løpende å gjennomføre EU/EØS-forpliktelsene. Men som målestokk på hvor mye av EU-samarbeidet Norge har knyttet seg til, er antall rettsakter (enten det er brutto eller netto) som det vil ha fremgått lite treffende.

25.4 Hvilke områder av EU som Norge er tilpasset

25.4.1 Oversikt

Den eneste måten å kartlegge hva Norge er med på og ikke med på av EU-samarbeidet, er å gå gjennom det hele, saksområde for saksområde, og deretter legge sammen. Gjennom rapporten har Utvalget gått gjennom alle de områdene som er dekket av EØS og de andre avtalene med EU, og redegjort for dette. Derimot har det ikke vært noen del av Utvalgets mandat å redegjøre for de delene av EU-samarbeidet som Norge *ikke* er tilknyttet, og utredningen inneholder lite om dette, utover noen korte henvisninger.

Slik sett har Utvalget egentlig bare utredet første halvdel av spørsmålet om hvor stor del av EU-samarbeidet som Norge er tilknyttet eller har tilpasset seg. Samtidig har dette arbeidet også gitt innblikk i de delene av EU som Norge ikke er med på, og hvor grensen går.

Videre er det nylig gjort en gjennomgang av hvor langt Island er tilpasset EU, som er direkte overførbart også på Norge. Det skjedde høsten 2010, i forbindelse med Islands søknad om EU-medlemskap. EU har en fast prosedyre med 35 forhandlingskapitler som kartlegges før forhandlinger settes i gang. Kommisjonen vurderte på denne måten omfanget av Islands eksisterende EU-tilpasning i 2010.¹³

Etttersom Island og Norge i all hovedsak er tilknyttet EU på samme måte, viser rapporten i realiteten derfor også omfanget av norsk tilpasning. Det eneste forbeholdet er at Norge er noe tettere tilknyttet enn Island på enkelte områder – herunder at man har færre unntak, har gjennomført noen flere rettsakter, og har noen flere avtaler om tilknytning, blant annet innenfor utenriks- og sikkerhetspolitikken. Norge har også ensidig tilpasset seg EU på noen områder der Island ikke har gjort det, for eksempel på ikke-diskriminering.

¹³ Se Kommisjonen (2010) *Iceland 2010 Progress Report*, SEC(2010) 1328 final, 09.11.2010.

Tabell 25.5 Islands EU-søknad – forhandlingsområder som allerede er dekket

Dekket	Delvis dekket	Ikke dekket
1 Fri bevegelse av varer	12 Mattrygghet, veterinærpolitikk og plantehelse	11 Landbruks- og distriktspolitikk
2 Fri bevegelse av arbeidstakere	14 Transportpolitikk	13 Fiskeripolitikk
3 Fri etablering og fri bevegelse for tjenesteytelser	15 Energipolitikk	16 Skattepolitikk
4 Fri bevegelse for kapital	18 Statistikk	17 Økonomisk- og monetær politikk
5 Offentlige anskaffelser	19 Arbeids- og sosialpolitikk	22 Regional- og strukturpolitikk
6 Selskapsrett	20 Næringspolitikk	29 Tollunion
7 Intellektuell eiendomsrett	21 Transeuropeiske nettverk	30 Eksterne relasjoner
8 Konkurranserett	23 Rettssamarbeid	31 Forsvars-, utenriks- og sikkerhetspolitikk
9 Finansielle tjenester	24 Justis- og sikkerhetspolitikk	32 Finansiell kontroll
10 IT og media	27 Miljøpolitikk	33 Finansielle og budsjettmessige bestemmelser
25 Vitenskap og forskning	28 Forbrukervern	34 Institusjoner
26 Utdanning og kultur		35 Andre saksområder

Kilde: Europakommisjonen

Den best tilgjengelige måten å vurdere omfanget av Norges tilknytning til EU, er derfor å gå gjennom EUs vurdering av Island fra 2010 område for område, og se hvor mye man er med, eventuelt justert for norske forhold. Det er gjort i det følgende. Oversikten er nødvendigvis kortfattet – for en mer utførlig beskrivelse vises det til selve rapporten.

I rapporten delte EU de 35 forhandlingskapitlene opp i tre kategorier – fullt dekket (12), delvis dekket (11) og ikke dekket (12). Dette er illustrert i tabell 25.5.

I det følgende skal hver av disse tre hovedkategoriene gjennomgås, for å se hva de omfatter.

25.4.2 Deler av EU der hele regelverket er overtatt

Gjennomgangen for Island viste at 12 forhandlingskapitler allerede var helt dekket av EØS og andre avtaler med EU, i den forstand at man hadde overtatt alle relevante regler (hovedregler og rettsakter), og gjennomført dem korrekt, på linje med EUs medlemsstater.

Kapittel 1 om fri bevegelse av varer omhandler regelverk som skal sikre at varer kan flyttes fritt fra en del av EU til en annen. Dette generelle prin-

sippet er supplert med et harmonisert regelverk, og bestemmelser for standarder, merking, akkreditering med mer. Regelverket er i all hovedsak dekket av EØS. All ny lovgivning på feltet er lagt inn i EØS-avtalen.

Kapittel 2 gjelder fri bevegelse av arbeidskraft, arbeidstakerrettigheter, og en rekke supplerende regler som også omfatter arbeidstakernes familie og andre grupper (studenter, pensjonister m.m.). Med noen ganske få særuntak, gitt under EØS-forhandlingene, har Island overtatt hele dette regelverket. Det samme gjelder Norge.

Alt regelverk innenfor Kapittel 3 om fri etablering og fri bevegelse av tjenester, er med unntak av det tredje postdirektivet, inntatt i EØS. Særlig sentralt er her tjenestedirektivet, samt en lang rekke regler om gjensidig anerkjennelse av yrkeskvalifikasjoner.

Bestemmelser om fri bevegelighet av kapital, Kapittel 4, er rettet mot å fjerne hinder for fri bevegelse av kapital og betalinger innen EU og mellom medlemsstatene og tredjeland. Bestemmelser om arbeidet mot hvitvasking og finansiering av terroraktivitet er også inkludert her. Alle de viktigste elementene av dette er inntatt i EØS.

Kapittel 5 om offentlige anskaffelser er fullt ut innlemmet i EØS. Antallet direktiver er her ikke

veldig høyt, men de er til gjengjeld meget omfattende, og regulerer nasjonale myndigheters anskaffelsesprosedyrer i detalj. Et par tekniske direktiver, samt det såkalte håndhevelsesdirektivet, er ennå ikke inntatt i EØS, men det skyldes kun forsinkelse, da det ikke er bestridt at det er EØS-relevant.

Reglene om selskapsrett i Kapittel 6, er i sin helhet tatt inn i EØS. Dette omfatter blant annet forskjellige sider ved etablering, utvikling, kapitalendring, fusjoner og fisjoner, overtakelser og corporate governance bestemmelser, samt regler for regnskap og revisjon.

Kapittel 7 om immaterialrett er nesten i sin helhet inntatt i EØS. Disse reglene skal balansere hensynet til et velfungerende marked med hensynet til rettighetsholderes interesser og brukernes interesser, kopibeskyttelse og beskyttelse av varemærker og design. Gjennomgangen viser kun til ett direktiv (om intellektuelle opphavsrettigheter) som ikke var inntatt i EØS.

Kapittel 8 om konkurranse dekker blant annet reglene om forbud mot kartellvirksomhet og misbruk av dominerende stilling, fusjonskontroll og statsstøtte. Dette er fullt ut dekket gjennom EØS-avtalen. Det er også et omfattende samarbeid mellom ESA og Kommisjonen på dette feltet, og ESA har blant annet oversatt og gitt ut en rekke av Kommisjonens ikke-bindende meddelelser og retningslinjer, som på den måten får virkning for EFTA-statene.

Regelverk innenfor finansielle tjenester, Kapittel 9, skal sikre finansiell stabilitet og soliditet for de selskapene som operer innenfor finanssektoren, og sikre interessene til forbrukere, investorer og andre. EUs regler for finanssektoren er i det alt vesentlige inntatt i EØS.

I Kapittel 10, om informasjonssamfunnet og media, finner man bestemmelser som skal fjerne hinder for et velfungerende marked innenfor dette feltet og fremme forbruker interessene. Dette er hovedsakelig tatt inn i EØS. For Islands del er datalagringsdirektivet og reglene om roaming på mobiltelefon til forskjell fra Norge ennå ikke korrekt implementert.

Kapittel 25 dekker forskning og utvikling. På dette feltet er det mange felles programmer, men få bindende regler. Rettsaktene på området er først og fremst knyttet til om kandidatlandet er i stand til å delta og sikre forpliktelsene som følger av EUs rammeprogram og European Research Area. Norge og Island er allerede medlemmer av EUs rammeprogram og avviker i liten grad fra EU-landene.

Kapittel 26 om utdanning og kultur omfatter bestemmelser og samarbeidsavtaler om program og åpen koordineringsmetode. Innenfor ungdom og kultur er dette i stor grad knyttet til styring av en rekke EU-programmer. Det er også noen rettsregler som er knyttet til utdanning av barn til arbeidstakere fra EU-land og ikke-diskriminering. Kulturpolitikken er i stor grad bygd på Unesco-konvensjonen om Beskyttelse og fremme av mangfold av kulturelle uttrykk. Disse feltene dekkes i stor grad av EØS. Norge og Island deltar også i stor grad innenfor rammene av den åpne metode innenfor Utdanning, trening og ungdom, og deltar i programmer på feltet. Norge og Island deltar også i kulturprogrammene.

25.4.3 Deler av EU der deler av regelverket er overtatt

For Islands vedkommende var det videre 11 kapitler som ble kategorisert som delvis dekket, og der det gjenstår punkter å forhandle. Denne betegnelsen sier i seg selv ikke noe om hvor langt de var dekket – mye eller lite. Dette er imidlertid grundig beskrevet i rapporten, og hovedtrekkene skal kort gjengis i det følgende.

Kapittel 12 om matsikkerhet, veterinær og plantehelse, skal sikre helse, dyrehelse, dyrevelferd og plantehelse i hele kjeden fra jord til bord. Dette er et meget omfattende regelverk, og langt det meste er tatt inn i EØS. Hele lovgivningen på veterinærsiden er tatt inn, men noe regelverk knyttet til hygiene, dyreavfall, matmerking, tilsetningsstoffer og GMO, plantehelse er ikke tatt inn.¹⁴

Innenfor Kapittel 14 om Transportpolitikk finner man reglene som skal sikre trygg, effektiv, miljøvennlig og brukervennlig transport. Feltet dekker veier, jernbane, maritim transport og luftfart. Det er en rekke tekniske og sikkerhetsmessige standarder. Det aller meste av EUs regler på dette området er inntatt i EØS-avtalen. Det som ikke er omfattet er noen spredte områder, blant annet innenfor luftfartssikkerhet, maritim transport og registrering av skip.

Det aller meste av EUs regler om energi, Kapittel 15, er også tatt inn i EØS-avtalen. Regelverket skal sikre konkurranse, ivareta forsyningsikkerhet og beskytte miljøet. Reglene dekker forhold knyttet til konkurranse og statstøtte, og etablering av et felles energimarked, samt ulike bestemmelser om energieffektivitet, fornybar

¹⁴ Plantehelse vurderes tatt inn i EØS-avtalen gjennom *Plantevernmiddelforordningen* nr. 1107/2009.

energi, oljelager og krisehåndtering. Bestemmelser om atomteknologi og atomsikkerhet er også i dette kapitlet. Enkelte spredte områder er ikke fullt ut inntatt i EØS, særlig på forsyningssikkerhet og oljelagre.

Innenfor Statistikk, Kapittel 18, er mange av rettsaktene knyttet til medlemsstatene og omfatter et stort antall manualer og håndbøker. Regelverket skal blant annet sikre at beslutningstakere, politikere, velgere og foretak, har best mulig informasjon, kunnskap og styringsverktøy. Store deler av dette er omfattet av EØS og klassifiseringsmåtene i EFTA-landene følger stort sett EUs rettsakter, med noe sektoriell variasjon.

Feltet sosialpolitikk og sysselsetting, Kapittel 19, omfatter bl.a. standarder for arbeidslivet, likestilling, helse, anti-diskriminering og sikkerhet, sosial dialog og inkludering. Det meste av dette er inntatt i EØS, herunder arbeidsrett, arbeidsmiljørett og likestilling. Regler om deltakelse i European Social Fund og åpen metode for samordning er ikke del av EØS, og heller ikke de generelle reglene om ikke-diskriminering. På disse feltene har Norge imidlertid i stor grad overtatt EUs standarder og praksis gjennom ensidig frivillig tilpassning.

Kapittel 20 om foretak og industripolitikk omfatter stort sett prinsipper og retningslinjer nedfelt i ulike typer anbefalinger og konsultasjoner (soft law). Den begrensede lovgivingen på feltet er i stor grad allerede overtatt gjennom EØS, og Island og Norge deltar også bl.a. i programmet for konkurransedyktighet og innovasjon (CIP). Noen mindre tiltak er ikke med.

Innenfor Kapittel 21 om transeuropeiske nettverk er det bl.a. regler om infrastruktur for tele, energi og transport. Det er også regler for støtte og utvikling av prosjekter av felles interesse og utvikling av statlige og grensekryssende infrastrukturprosjekter. EØS-avtalen dekker noen deler av dette – bl.a. de overordnede elementene i TEN planene og TEN-T nettverket. Men en del av dette er man ikke med på. Forordningen om adgang til nettverk er tatt inn i EØS-avtalen, mens regler om utveksling av elektrisitet ikke er tatt inn.

Kapittel 23 om rettssamarbeid og grunnleggende rettigheter inneholder blant annet EUs regler om menneskerettigheter (Charteret), samt krav til uavhengige domstoler, bekjempelse av korrupsjon, et cetera. Denne delen av EU-samarbeidet er ikke inntatt i EØS eller andre avtaler, og her er Island og Norge ikke formelt tilknyttet. Hva gjelder innholdet i reglene, må det imidlertid antas at det fullt ut er dekket også i norsk og

islandsk rett. I ganske stor grad bygger EUs rettighetsbestemmelser også på Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og andre internasjonale avtaler, som Island og Norge er medlem av.

Kapittel 24 er betegnet som justis, frihet og sikkerhet, og omfatter blant annet regler knyttet til migrasjon, asyl, grensekontroll, visa og ulike former for politisamarbeid, organisert kriminalitet og terror. En stor del av dette er dekket av Schengen-samarbeidet, som Island og Norge deltar fullt ut i. Videre har Norge (og til dels Island) også en rekke andre avtaler som dekker deler av dette kapitlet, herunder Dublin, Prüm, Europol, Eurojust m.fl. Andre deler av kapitlet er ikke dekket, herunder en del regler om migrasjon og asyl, traficking m.m. I noen grad har Norge her ensidig tilpasset seg EUs regler og praksis. Generelt fremstår kapitlet for Norges del som i stor grad dekket.

Innenfor miljø, Kapittel 27, er det et omfattende regelverk. Det aller meste av dette er inntatt i EØS-avtalen, og omfatter blant annet kontroll med forurensning, støy, luftkvalitet, vannkvalitet, avfallsbehandling, kontroll med kjemikalier og andre stoffer, samt klima. Norge og Island er også med på EU-programmer på området. Det som ikke er omfattet, er i første rekke EUs regler om vern av dyre- og planteliv (habitat m.m.). Dette omfatter også EUs regler om sel- og hvalfangst. På enkelte deler av miljøfeltet er det forsinkelser med overtagelse av EØS-relevante rettsakter som gjør at det blir forskjeller, selv om det ikke er uenighet om at rettsaktene er EØS-relevante og skal tas inn i avtalen.

I Kapittel 28 om forbruker og helse finner man regelverk som skal sikre forbrukerinteressene generelt, og mer spesielt innenfor flere sektorer. Regelverket er i all hovedsak tatt inn i EØS. Noe regelverk knyttet til time-share og kredittavtaler for forbrukere er ennå ikke inntatt, men det skyldes forsinkelse. Også innenfor helse er regelverket i stor grad tatt inn. Bestemmelser om tobakkskontroll og -reklame er tatt inn, likeledes bestemmelser om blod, vev og celler. Norge og Island deltar også i programsamarbeid på helsefeltet.

Samlet sett viser en gjennomgang av de forhandlingskapitlene som er kategorisert som «delvis dekket» at svært mye er dekket gjennom EØS, Schengen og andre avtaler som Island og Norge har med EU. Det er ikke slik at «delvis dekket» betyr halvparten. Snarere er det meste med. Unntaket er noen spredte saksområder eller enkeltrettsakter. Dertil kommer at det er en del forsinkelser i forbindelse med at EU-rettsakter tas inn i

EØS-avtalen, som bidrar til å gjøre forskjellen større enn den egentlig er.

25.4.4 Deler av EU som ikke anses overtatt

Den tredje kategorien er de 12 forhandlingskapitlene som er klassifisert av EU som ennå ikke dekket. En nærmere gjennomgang viser imidlertid at Island også på en del av disse i noen grad er tilpasset EU, og det gjelder enda mer for Norge.

Kapittel 11 om landbruk omfatter EUs felles landbrukspolitikk, som ikke er dekket av EØS, og som Island og Norge ikke deltar i. Dette kapitlet omfatter et meget stort antall rettsakter, som regulerer ulike sider av den felles forvaltningen og kontrollen med landbrukspolitikken, samt prissetting, støtteordninger m.m. Svært lite av dette er dekket av EØS, med unntak av noen regler om organisk landbruk. Handel med landbruksprodukter er omfattet av artikkel 19 i EØS, og avtaler inngått i medhold av denne – men selve EU-reglene har Island og Norge ikke overtatt. Enkelte av de EU-programmene som faller under dette kapitlet deltar Norge i, i første rekke Interreg-programmet for distriktsutvikling.

Kapittel 12 om fiskeri omfatter EUs felles fiskeripolitikk, som ikke er dekket av EØS, og som Island og Norge ikke deltar i. Det gjelder blant annet fastsettelsen av kvoter i EU-statenes farvann og den felles forvaltningen. På noen områder har Norge overtatt relevante EU-regler, blant annet for havnestatskontroll. Deler av EØS-avtalen får også direkte eller indirekte betydning for norsk fiskerisektor. Utover dette er det et omfattende samarbeid, og en rekke avtaler mellom EU og Norge på fiskerifeltet, om forvaltning, handel m.m.

Kapittel 16 om skatt inneholder særlig regler og standarder for merverdiavgift og andre særlige avgifter, samt visse regler om blant annet indirekte skatt og tollfri handel. Dette feltet er stort sett ikke dekket av EØS. I betydelig grad har imidlertid de generelle reglene i EU/EØS-retten om de fire friheter vist seg å ha virkninger for norsk skatterett, og da er dette dekket, selv om ikke rettsaktene er inntatt i avtalen. Videre har enkelte av EUs avgiftsregler tjent som inspirasjon i norsk rett, slik at forskjellen i rettstilstand ikke er så stor.

Kapittel 17 gjelder den økonomiske og monetære union, inkludert eurosamarbeidet, regler om sentralbanker, koordinering av økonomisk politikk m.m. Dette feltet er ikke dekket av EØS, og det er også lite annen formalisert samarbeid. Målt i politisk og økonomisk betydning, fremstår dette

som det viktigste av de delene av EU som Norge ikke er tilknyttet.

Innenfor Kapittel 22 om regionalpolitikk og koordinering av strukturelle instrumenter, finner man i det vesentligste interne regler, som ikke krever nasjonal gjennomføring, men som styrer kriteriene for bidrag og tildeling fra EUs strukturfond og samholdningsfond. Disse reglene er ikke dekket av EØS, men de krav som stilles til administrativ organisering er oppfylt av EFTA-landene. Motstykket til dette kapitlet under EØS er reglene og retningslinjene for tildeling av EØS-midler under finansieringsavtalene – så slik sett deltar Norge i ganske betydelig grad.

I Kapittel 29 om tollunion finner man EUs tollregelverk og en felles nomenklatura, tollsatser og andre bestemmelser på tollfeltet. Selve EUs tollunion er Island og Norge ikke med på. Hva gjelder den omfattende detaljreguleringen av nomenklaturet (klassifiseringssystemet) er store deler av dette imidlertid likt, og dekket gjennom artikkel 8 i EØS-avtalen og underliggende regler. Det er også regler om administrativt samarbeid på tollfeltet og om varers opprinnelse.

I kapittel 30 om External Relations finner man først og fremst EUs felles handelspolitikk med tredjeland, samt regulering av felles bistands- og utviklingspolitikk. Dette er et omfattende regelverk, som både omfatter en lang rekke interne rettsakter for EU-institusjonene, handelsavtalene med tredjeland m.m. Dette er ikke omfattet av EØS. En annen sak er at EFTA-landene i betydelig grad har handelsavtaler med de samme tredjelandene, som i stor grad er like de avtalene EU har.

Kapittel 31 om utenriks, sikkerhet og forsvar inneholder felles hovedprinsipper, rettsakter, internasjonale avtaler, og ulike politiske beslutninger og dokumenter. Dette er ikke omfattet av EØS, og Norge og Island deltar ikke i denne delen av EU-samarbeidet. En annen sak er at Norge (og i noen grad Island) har knyttet seg opp mot deler av dette på forskjellige måter, blant annet gjennom deltakelse i EUs sivile og militære krisehåndteringsoperasjoner, deltakelse i EUs beredskapsstyrker, deltakelse i det europeiske forsvarsbyrået (EDA) og gjennom faste prosedyrer for tilslutning til EUs utenrikspolitiske erklæringer, demarkasjoner og uttalelser, samt vedtakelse av parallelle og likelydende sanksjoner.

De to kapitlene 32 og 33 inneholder i stor grad interne regler for EU-institusjonene, som ikke er rettet mot medlemsstatene. Kapittel 32 om finansiell kontroll omfatter regler om økonomistyring, intern kontroll og revisjon. Norge og Island er ikke knyttet til EUs finansielle interesser og fond.

I den grad regelverket setter krav til nasjonal økonomistyring, er dette imidlertid i stor grad oppfylt i EFTA-statene. Kapittel 33 om finansielle og budsjettmessige regler omfatter i all hovedsak EUs interne regler om budsjett og beregning av økonomiske bidrag. Norge og Island er naturlig nok ikke med i dette. En annen sak er at systemene for beregning og fordeling av EØS-midlene langt på vei bygger på de samme prinsippene.

De to siste kapitlene, 34 og 35, omfatter også i all hovedsak også interne forhold i EU-institusjonene, og retter seg ikke mot medlemsstatene. Parallellen her blir de interne reglene for EØS- og EFTA-institusjonene.

Samlet sett viser gjennomgangen at også innenfor de kapitlene som formelt sett ennå ikke anses dekket i forhandlingene om islandsk EU-medlemskap er det allerede en ganske betydelig grad av tilpasning. Videre er det enkelte av kapitlene som i hovedsak kun inneholder interne regler for EU-institusjonene (som ikke krever nasjonal gjennomføring), eller som inneholder slike regler som allerede i stor grad finnes i nasjonal rett i Norge og Island. Det som gjenstår som de viktigste områdene der Norge og Island ikke er tilknyttet EU er i første rekke den økonomiske og monetære union, handelspolitikken med tredjeland, den felles landbruks- og fiskeripolitikken, og deler av den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken.

25.4.5 Sammenfatning av gjennomgangen

Gjennomgangen illustrerer hvordan Norge har overtatt store deler av EU-samarbeidet. Norges avtaler omfatter de fleste kjerneområdene i EU, særlig knyttet til det indre marked, men også en rekke andre områder. Hele eller svært store deler av rettsaktene er tatt inn på disse feltene. Regler om EUs interne institusjonelle forhold er naturlig nok ikke omfattet av Norges avtaler, men her har man lignende regler for EØS- og EFTA-organene.

Justert for norske forhold er resultatet av gjennomgangen at Norge må sies å være tilknyttet fullt ut eller i svært stor grad på 23 av de 35 områdene som er angitt som forhandlingskapitler. Fire av de resterende kapitlene er i hovedsak av intern karakter for EU-institusjonene, og retter seg ikke mot statene.

Dermed gjenstår 8 materielle områder der Norge enten ikke er tilknyttet EU, eller bare er det i begrenset omfang. Av disse er det særlig den monetære og økonomiske politikken (eurosamarbeidet m.m.) som Norge står helt utenfor. Videre er Norge ikke med på den felles handelspolitik-

ken med tredjeland, eller den felles landbruks- og fiskeripolitikken, selv om det her som vist er en del avtaler og tilpasninger. Det samme gjelder skattepolitikken. Innenfor utenriks, sikkerhet og forsvar er Norge ikke med, men er delvis tilknyttet. Innenfor regional- og strukturpolitikken er Norge ikke direkte med, men bidrar i stedet i betydelig grad gjennom de egne finansieringsordningene (EØS-midlene).

Noen forhandlingsområder er større og viktigere enn andre, og det er vanskelig å sammenligne betydningen av de enkelte områdene – for eksempel av arbeidsmarkedet (innenfor) og euro-samarbeidet (utenfor). En hver sammenligning vil måtte inneholde skjønn, og noe eksakt tall for hvor mye Norge er med på er ikke mulig å gi. Det er likevel ikke noe argument mot å prøve å komme frem til et mest mulig treffende anslag, som kan være av betydelig interesse for en realitetsorientert norsk europadebatt.

Regner man på denne bakgrunn ut fra at de 31 materielle områdene i gjennomsnitt er av omtrent samme størrelse (selv om det er store avvik mellom dem), og at Norge på den ene siden er tilknyttet fullt ut eller i svært stor grad 23 av disse – og på den annen side at Norge ikke er tilknyttet eller bare i meget liten grad er tilknyttet 8 – så kommer man til omlag 3/4.

Med forbehold om at dette nødvendigvis er basert på skjønn, tilsier gjennomgangen ovenfor at Norge er tilknyttet anslagsvis 3/4 av det totale EU-samarbeidet. Det er sammenlignet med de medlemsstatene som er med på alt, inkludert både euroen og Schengen, og heller ikke har andre større unntak. Denne tilknytningen er i all hovedsak avtalefestet. EØS og Schengen er de klart viktigste og mest omfattende avtalene, men det er som vist også en rekke andre. Dertil kommer at anslaget også omfatter områder der Norge ensidig har valgt å tilpasse seg EU-retten, men dette er en liten kategori sammenlignet med det som er dekket av avtalene.

25.5 Avsluttende merknader

Utvalget viser til at spørsmålet om hvor langt Norge gjennom perioden 1992–2011 egentlig har tilknyttet seg EU ofte har vært oppe i norsk europadebatt. Det er betydelig interesse knyttet til dette, og betydelig usikkerhet. På denne bakgrunn har det vært naturlig for *Utvalget* å utrede spørsmålet. Det er metodiske utfordringer ved en slik utredning, og noe helt eksakt tall er ikke mulig å gi. Et hvert svar vil i noen grad måtte bero

på skjønn – som kan være mer eller mindre kvalifisert, nøytralt og faglig begrunnet.

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot vil med disse forbeholdene legge til grunn at det er mest korrekt å si at Norge materielt sett er tilknyttet omtrent 3/4 av det totale EU-samarbeidet. Dette anslaget er som vist basert på en gjennomgang av vurderingene fra de pågående islandske forhandlingene om EU-medlemskap. Forhandlingskapitlene kan variere i omfang og viktighet, men anslaget stemmer også godt med det inntrykk *Utvalgets flertall* for øvrig sitter igjen med etter å ha utredet alle sider ved Norges avtaler med EU.

Utvalgets flertall vil presisere at tallet på 3/4 er en sammenligning med de EU-statene som er med på det hele, som f. eks. Finland eller Tyskland. Sammenligner man med de statene som er med på minst, slik som Storbritannia, blir tallet annerledes. Det gjelder også sammenlignet med Sverige, som ikke er med på euroen, og med Danmark, som heller ikke er det og dessuten har andre unntak, herunder på områder der Norge er tilknyttet. Sammenlignet med disse landene, er Norge tilpasset betydelig mer enn 3/4 av hva de er med på.

Videre vil *Utvalgets flertall* presisere at tallet på 3/4 heller ikke tar hensyn til hvor reelt integrert de enkelte statene er, i den forstand at EU-reglene faktisk gjennomføres og etterleves av nasjonale myndigheter, domstoler m.m. Her er det grunn til å tro at Norge ligger langt fremme sammenlignet med en del EU-stater.

Utvalgets flertall vil understreke at det er grad av *tilknytning* som er vurdert, ikke «deltakelse». Man kan ikke si at Norge «deltar» i EU-samarbeidet i tilsvarende grad som man er tilpasset. Norge har ikke noen rolle av betydning i EUs beslut-

ningsprosesser, og slipper også det tidkrevende arbeidet med å utforme felles politikk og regelverk.

Endelig vil *Utvalgets flertall* vise til at spørsmålet om hvor langt Norge egentlig er tilknyttet EU ofte oppfattes som sensitivt i norsk europadebatt, og har vært omstridt. Det kan være forståelige grunner til det. Men fra et fagbasert perspektiv er dette først og fremst et empirisk spørsmål, med visse elementer av faglig skjønn. Tjue år etter at EØS-avtalen ble utformet bør tiden være moden for en realitetsorientert europadebatt basert på kunnskap og åpenhet om hvor mye av EU-samarbeidet som Norge er tilknyttet og ikke tilknyttet.

Utvalgets mindretall, Seierstad, stiller seg tvilende til denne typen mekanisk sammenregning av forhandlingskapitler. Hvis en regner kapitlene som like omfattende i betydningen med like store samfunnsmessige virkninger, deler kapitlene seg i de tre hovedgruppene i forholdet 10–8–8. Blant de siste åtte er det så tunge og selvstendige områder som utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik (forhandlingskapittel 31), handelspolitikken overfor tredjeland, bistands- og utviklingspolitikken (forhandlingskapittel 29 og 30), EUs økonomiske og monetære union (forhandlingskapittel 17), skatte- og avgiftspolitikken (forhandlingskapittel 16) og alle hovedtrekk ved landbruks- og fiskeripolitikken (forhandlingskapittel 11 og 12). At en summering bygd på at alle kapitler teller likt, kommer Frem til at de åtte nevnte kapitlene utgjør så lite som en fjerdedel av EUs regelverk, er det liten grunn til å legge vekt på. Ved andre varianter av vekting er det ingen problemer med å komme Frem til helt andre resultater. Enhver slik vekting avhenger av hvilke samfunnsmessige forhold en oppfatter som mest tungtveiende og grunnleggende. Da blir et tall som 3/4 for enkelt til at det kan fortelle noe viktig om forholdet mellom Norge og EU.

Del IV
Sluttvurderinger



Figur 26.1

Foto: Den norske EU-delegasjonen

Kapittel 26

Europeiseringen av Norge 1992–2011

26.1 Innenrikspolitiske virkninger av avtalene med EU

EØS, Schengen og de andre avtalene med EU er de mest omfattende internasjonale forpliktelsene Norge noen gang har inngått. De påvirker norsk samfunnsliv i bredden og dybden på en helt annen måte enn andre folkerettslige avtaler. Selv om avtalene er inngått som ledd i norsk utenrikspolitikk, og regulerer forholdet til EU og 29 andre europeiske land, er de største virkningene likevel av *innenrikspolitisk* karakter.

Det meste av denne rapporten har derfor handlet om hvilken betydning tilknytningen til EU har hatt i norsk innenrikspolitikk i perioden 1992–2011 – institusjonelt og materielt. Institusjonelt har vi sett på avtalens betydning for Storting, forvaltning, domstoler, partier, media, organisasjoner m.m. Materielt har vi gjennomgått avtalenes betydning for norsk økonomi, næringspolitikk, arbeidsliv, velferd, helse, distriktspolitikk, energi, miljø, klima, samferdsel, forskning, utdanning, mat, landbruk, fisk, alkohol, likestilling, forbrukervern, grensekontroll, innvandring, politisamarbeid, sikkerhets- og forsvarspolitikk m.m.

På noen områder har avtalene med EU hatt stor betydning for utviklingen i Norge, på andre områder mindre. Men det er få områder av norsk samfunnsliv som ikke direkte eller indirekte er berørt.

Påvirkningen spenner fra hverdagslige gjøremål, som EU/EØS-regler for bilkontroll og sommertid, til store strukturelle spørsmål, som reguleringen av finansmarkedet og arbeidsmarkedet. Den gjør seg gjeldende på alle nivåer. Samtlige 17 departementer stiller i større eller mindre grad med EU/EØS-saker, og det samme gjør samtlige 430 kommuner, som opplever at EU/EØS-relaterte spørsmål utgjør en stor del av hverdagen deres. Av ca. 600 norske lover har utvalget identifisert minst 170 som i dag helt eller delvis inneholder EU-rettslige regler, fra industrikonsesjonsloven av 1917 til el-sertifikatloven av 2011. Det

samme gjelder anslagsvis tusen norske forskrifter som berører nesten alle samfunnsområder.

I EU-forskningen er det vanlig å bruke begrepet *europisering* for å analysere betydningen av integrasjonsprosessene for nasjonal utvikling, eller mer presist for å beskrive nasjonal forandring som reaksjon på regional integrasjon i Europa.¹ Begrepet har ikke vært like vanlig i norsk europadebatt. Så tett som tilknytningen til EU har utviklet seg i Norge i perioden 1992–2011 er det imidlertid nærliggende. Som vist i kapittel 24 har Norge gjennom perioden overtatt om lag 3/4 av EU-retten, sammenlignet med de EU-statene som er med på alt, og EU-reglene er minst like effektivt gjennomført i Norge som i mange EU-stater. Noen få sektorer er mindre europeisert i Norge enn i EU, særlig landbruket. Det norske politiske og administrative systemet er heller ikke på langt nær like tett innvevet i europeiske beslutningsprosesser som nasjonale myndigheter i medlemsstatene. Men for øvrig fremstår det som klart at også det norske samfunnet er kraftig europeisert i perioden 1992–2011.

Gjennom utredningen har vi redegjort for denne europeiseringen område for område. I dette kapittelet skal vi samle noen tråder, og se hvordan tilpasningen til EU gjennom perioden 1992–2011 mer generelt har påvirket samfunnsutviklingen i Norge. Det skal vi gjøre gjennom å se nærmere på betydningen av avtalene med EU for norske forhold på tre nivåer:

1. Interesser og verdier
2. Maktfordeling
3. Demokrati

Til forskjell fra tidligere kapitler er det her ikke tatt inn noen egne «avsluttende merknader». Hele kapittel 26 er i realiteten avsluttende merknader, og det samme gjelder kapitlene 27 og 28. Opplæg-

¹ Se Olsen, J. P. (2002) The Many Faces of Europeanization, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nr. 5, s 921-52, og Tallberg, J. mfl. (2010) *Europeiseringen av Sverige. Demokratirådets rapport (2010)*, SNS Förlag, s. 16.

get er slik at kapittel 26 oppsummerer og vurderer *virkningene i Norge* av EØS og de andre avtalene med EU, mens kapittel 27 oppsummerer og vurderer *tilknytningsformen* som sådan. Kapittel 28 gir en kort vurdering av «veien videre», herunder en analyse av om tilknytningsformen er robust eller sårbar og noen anbefalinger og oppfordringer til hvordan den kan gjøres bedre innenfor rammene av dagens system.

Kapitlene er i hovedsak *enstemmige*, og der det er ulike vurderinger er dette markert i det enkelte delkapittel. Det gjelder særlig i deler av fremstillingen i kapittel 26.2, i 26.3.6. Det er også noe ulike vurderinger i 26.4.6.

26.2 Betydning av avtalene med EU for norske interesser og verdier

26.2.1 Innledning

Grunnen til at Norge har inngått EØS, Schengen og de andre avtalene med EU er at Storting og regjering har ment at det vil ha positive politiske, økonomiske og sosiale virkninger. Gjennom tilknytning til europeisk samarbeid har man lagt til grunn at Norge ville få bedre forutsetninger for å utvikle næringslivet, styrke sysselsettingen, sikre velferden, beskytte miljøet, bekjempe grenseoverskridende kriminalitet, sikre utenrikspolitiske interesser m.m. I hvilken grad har dette slått til? Hva er de samlede virkningene av tilknytningen til EU for Norge, og hvordan har dette samsvart med eller påvirket norske interesser og verdier?

På mange områder er det metodiske utfordringer ved å fastslå virkningene av Norges avtaler med EU, og dette har vært et gjennomgående tema gjennom utredningen. En vanskelighet er å isolere effektene av tilknytningen til EU fra andre regionale, nasjonale og globale utviklingstrekk. En annen utfordring er at det er vanskelig å si hvordan Norges forhold til EU ville ha utviklet seg dersom man ikke hadde hatt EØS og de andre avtalene. Disse metodiske utfordringene har gått igjen i kapitlene om utviklingen på enkeltområder, og gjelder også for de samlede vurderingene som er gjort i det følgende. Men de sentrale hovedtrekkene lar seg likevel analysere på et faglig grunnlag.

For å kunne bedømme om avtalene med EU har vært fordelaktige for Norge, må man først stille spørsmål om hva som menes med «norske interesser og verdier». Det er få forhold som er så omdiskutert i samfunnsvitenskapelig forskning som forestillingen om at det finnes nøytralt observerbare nasjonale interesser. Dette kan kritiseres

fra flere perspektiver, men den vanligste innvendingen er gjerne at ulike grupper i samfunnet har ulike interesser og ulike ideer om hva slags politikk som bør føres. En beslektet innvending er at praktisk politikk er full av målkonflikter – situasjoner der én verdi eller interesse står mot en annen, og enhver politisk beslutning innebærer en avveining mellom disse. Et demokratisk styresett består av institusjonelle prosedyrer for å løse slike spenninger og konflikter, ved å la det folkevalgte parlamentariske flertallet avgjøre hva som er de nasjonale interessene, og gi den til enhver tid sittende regjering i oppdrag å ivareta disse. Med «norske interesser og verdier» vil Utvalget derfor sikte til de interesser som det til enhver tid sittende *stortingsflertallet* mener er viktig for Norge, og som den til enhver tid sittende *regjering* søker å ivareta. I europapolitikken er dette normalt ganske greit å identifisere.

I det følgende er vurderingene av hvilke virkninger avtalene med EU har hatt knyttet til fire overgripende interesseområder: samfunnsøkonomisk utvikling, den norske velferdsstaten, primærnæringer og naturressurser, samt indre og ytre sikkerhet. Innenfor hvert av disse områdene har et relativt bredt flertall på Stortinget gjennom perioden 1992–2011 i stor grad hatt et sammenfallende syn på hva som har vært grunnleggende nasjonale interesser og verdier. Vi må samtidig være klar over at det kan være konflikter mellom interessene til ulike samfunnsgrupper, som for eksempel produsenter og forbrukere, og mellom ulike verdier og målsetninger, slik som for eksempel oljeeksport og klima. Nedenfor vil vi særlig fremheve noen hovedtrekk ved utviklingen i perioden, selv om det innenfor de fleste områder er nyanser og variasjoner.

26.2.2 Samfunnsøkonomisk utvikling

EØS-avtalen er først og fremst en avtale om økonomi, handel, næringsliv og sysselsetting. Et sentralt spørsmål er derfor hvordan avtalen har bidratt til den samfunnsøkonomiske utviklingen i perioden 1992–2011. Gjennomgangen av dette i utredningen gir et ganske klart og entydig svar. Norges deltakelse i EUs indre marked gjennom EØS-avtalen har hatt en positiv effekt både på grensekryssende økonomisk aktivitet (handel, investeringer, arbeidsvandring), og på nasjonal økonomisk regulering og næringspolitikk. Gjennom snart tjue år har avtalen bidratt til økonomisk vekst, økt sysselsetting og økt kjøpekraft. Sammenlignet med de direkte og indirekte samfunns-

økonomiske fordelene av EØS-avtalen er kostnadene ved avtalen begrenset.

EØS-avtalen har påvirket norsk økonomi på to måter. For det første har den i snart to tiår utgjort et rammeverk for det meste av grensekryssende økonomisk aktivitet inn og ut av Norge. Det omfatter handel med varer og tjenester, men vel så viktig også etablering av selskaper, investeringer og arbeidsvandring. På alle disse områdene er Norge en integrert del av EUs indre marked, som innebærer at de fleste restriksjoner på økonomisk grensekryssende aktivitet er avvirket og at det videre er utviklet felles regler og kvalifikasjonskrav som letter samhandelen. For det andre har EU/EØS-retten hatt stor betydning for utviklingen av det politiske og rettslige rammeverket for økonomi, næringsliv og arbeidsliv internt i Norge de siste tjue årene. Det omfatter blant annet krav og standarder for utøvelse av økonomisk virksomhet, og viktige rammer for næringspolitikken slik som reglene om konkurranse, statsstøtte og offentlige anskaffelser. Generelt har EU/EØS-retten bidratt til en omfattende modernisering av norsk økonomi, og med det bidratt til å styrke konkurranseevnen og til høyere verdiskaping.

I de snart tjue årene som har gått siden EØS-avtalen ble undertegnet har den gitt norsk næringsliv en stabil og forutsigbar tilgang til EUs indre marked, som har betydning både direkte og indirekte. Avtaleverket har redusert usikkerhet. Norge er en liten og åpen økonomi, som er mer avhengig av handel med andre land enn de fleste. Den uten sammenligning største delen av utenrikshandelen er med EU-statene, som tar imot ca. 80 prosent av norsk eksport, og leverer over 60 prosent av norsk import. Selv om handelen med andre deler av verden, som Kina, har økt i de senere år, utgjør den fortsatt en begrenset del av Norges samlede eksport og import.

En betydelig del av næringslivet i Norge er eid av utenlandske interesser, som i overveiende grad hører hjemme i EU. Nærmere 20 prosent av de sysselsatte i norsk næringsliv arbeider i dag i selskaper som er eid av aktører i EU-statene, og de står for nesten 25 prosent av verdiskapningen i norsk økonomi. Omvendt går om lag to tredjedeler av norske direkte investeringer i utlandet til EU-området, hvilket innebærer at en betydelig del av verdiskapningen i norske selskaper skjer gjennom produksjon i EU-land. Omkring halvparten av Statens pensjonsfond utland er investert i Europa.

EØS-avtalen har videre bidratt til å sikre tilgang på nødvendig arbeidskraft for norsk næringsliv og offentlig sektor. Arbeidsinnvandrin-

gen har vært særlig stor etter østutvidelsen av EU/EØS i 2004, og Norge er blant de vesteuropeiske land som i forhold til størrelse har mottatt flest arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa. Dette har bidratt til å møte behovet for arbeidskraft, skapt økt kapasitet og i noen grad påvirket lønnsnivået, på en måte som samlet sett har økt lønnsomheten og konkurranseevnen i norsk næringsliv. Den samlede sysselsettingen er økt og har dermed bidratt til å finansiere velferdsstaten.

Norsk økonomi har videre hatt fordeler av den generelle harmoniseringen av regelverk som EU/EØS innebærer. Gjennom EØS-avtalen er Norge koblet opp mot det løpende arbeidet i EU med å harmonisere og standardisere krav til varer, tjenester, kvalifikasjoner m.m. – som tjener til å fjerne hindringer for økonomisk grensekryssende aktivitet, både for produsenter og forbrukere. Harmonisering gjennom EØS gir også fordeler ved at man kan overta til dels omfattende, detaljerte og kompliserte regelverk av teknisk karakter fra EU, som er utformet gjennom grundige felles prosesser med et stort antall aktører – og som det for enkeltstater er vanskelig, kostbart og ineffektivt å skulle utarbeide på egen hånd.

Årene fra 1992 til 2011, har vært en svært positiv periode i norsk økonomi med en sterk utvikling i BNP, sysselsetting og verdiskaping. EØS-avtalen har bidratt til dette, sammen med flere andre faktorer, herunder utviklingen av norsk olje- og gasseksport, høye råvarepriser, økende verdenshandel, teknologisk utvikling, og andre forandringer som har vært gunstige for norsk økonomi. Det strukturskiftet i norsk økonomi og næringsliv som skjedde på 1980- og 1990-tallet har også bidratt til økonomisk vekst. Dette ble innledet før EØS-avtalen, men avtalen har påvirket og påskyndet endringene, og på den måten skapt et stabilt og forutsigbart rammeverk for produksjon, investeringer og handel.

På enkelte områder kan det samtidig konstateres at effektene av å delta i det indre marked ikke har vært like store for Norge som for EU-landene. Handelen har økt mer i perioden 1992–2011 mellom EUs medlemsstater enn med EFTA-statene, nivået på utenlandske investeringer er lavere i Norge enn i EU-statene, og prisnivået for norske forbrukere har ikke konvergere mot prisnivået i EU på samme måte som for eksempel i Sverige eller Tyskland. Igjen kan dette skyldes mange faktorer. Men det kan indikere at selv om Norge formelt sett er fullt integrert i EUs indre marked, så kan det herske en viss usikkerhet om hva EØS-avtalen betyr. Dette kan blant annet påvirke strømmen av direkteinvesteringer til Norge.

Generelt har det vært en høy grad av samsvar mellom EU og Norge i grunnleggende syn på marked og økonomi gjennom perioden. På enkeltområder, slik som olje og gass, er det naturlige interessemotsetninger, men samtidig avhengigheter. Det vil det alltid være mellom kjøper og selger i et marked, og dette er ikke noe stort særtrekk sammenlignet med andre europeiske land, som også har sine særskilte eksportindustrier. Generelt har de ansvarlige myndigheter i Norge og på EU-nivå lagt vekt på markedsøkonomi med sosiale fortegn.

Et sentralt område der EØS-avtalen har hatt virkning er innenfor næringspolitikken. Gjennom avtalen har Norge overtatt EUs regelverk for statsstøtte, offentlige anskaffelser og konkurransepolitikk, som har til formål å skape konkurranse på like vilkår innenfor det indre marked. Reglene forplikter Norge til å føre en markedsliberal næringspolitikk, som begrenser mulighetene for nasjonale restriksjoner. Formålet er for det første å få markedet til å fungere så samfunnsøkonomisk effektivt som mulig, og dermed skape verdier og velferd. For det andre skal reglene fremme integrasjon i Europa, ved å gjøre det lettere for selskaper å konkurrere i andre land. For det tredje skal de sikre forbrukernes interesser, ved å stimulere til økt konkurranse og lavere priser. I tillegg tjener regelverket også andre formål, herunder å spare offentlige midler, samt å motvirke korrupsjon.

Til sammen bidro EU/EØS-reglene om de fire friheter, statsstøtte, offentlige anskaffelser og konkurranse til et betydelig næringspolitisk skift i Norge tidlig på 1990-tallet, som senere er videreført gjennom perioden. Samtidig hadde utviklingen av et nytt og mer markedsliberalt næringspolitisk regime startet i Norge lenge før 1992, og var minst like mye et resultat av interne politiske prosesser, samt annen internasjonal påvirkning. Allerede før EØS-avtalen hadde norske myndigheter startet en rekke prosesser for å avvikle statsstøtteordninger, åpne opp lukkede sektorer som energi og telekommunikasjon, samt utvikle en moderne konkurransepolitikk. Tilknytningen til EU gjennom EØS var i pakt med grunnleggende næringspolitiske tankegang hos et bredt politisk flertall for tjue år siden og er det fortsatt. Samtlige norske regjeringer i perioden 1992–2011 har da også ført samme grunnleggende næringspolitikk innenfor rammene av EU/EØS-samarbeidet, med noen variasjoner, men uten dramatiske skift.

Tilpasningen til EU gjennom EØS-avtalen har i hovedsak hatt positive virkninger for norsk arbeidsliv. Generelt har årene 1994–2011 vært en god periode, med økt sysselsetting, lavere

arbeidsledighet, sterk reallønnsutvikling og forbedrede arbeidsvilkår. Den direkte betydningen av EØS-avtalen er særlig knyttet til reguleringen av arbeidsmarkedet, og til åpningen for økt arbeidsinnvandring, som har hatt særlig stor betydning etter 2004. For øvrig har EØS-avtalen her som ellers fungert i samspill med andre viktige utviklingstrekk i perioden. Arbeidsledighet og sysselsetting påvirkes også av nasjonale politiske, institusjonelle og økonomiske forhold.

På begynnelsen av 1990-tallet var arbeidsledigheten i Norge på over seks prosent, som var en tredobling fra nivået på 1980-tallet. Ikrafttredelsen av EØS-avtalen falt sammen med en halvering av arbeidsledigheten i årene 1993–2000, etterfulgt av en stabilisering på et lavt nivå gjennom 2000-tallet. Videre har antallet sysselsatte i Norge samlet sett økt med om lag en halv million, eller 25 prosent, i perioden fra 1994 til 2011.

Utvidelsen av EU (og EØS) til å omfatte de nye demokratiene i Sentral- og Øst-Europa har bidratt til å styrke sysselsettingen i Norge. Dette har skjedd som en direkte følge av EØS-avtalen. Med sterk etterspørsel etter arbeidskraft og høyt lønnsnivå, er Norge blant de land i Europa som relativt sett har hatt størst arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene etter 2004. Den østeuropeiske arbeidskraften er i dag en integrert og nødvendig del av norsk økonomi. Gjennom de senere år har ca. 200.000 arbeidstakere fra EU/EØS-området, hvorav nesten halvparten fra de nye medlemsstatene, løpende bidratt til driften av norsk økonomi. Dette tilsvarer ca. 8 prosent av den totale arbeidsstyrken.

Integreringen av det norske arbeidsmarkedet i det europeiske har generelt så langt skjedd uten negative konsekvenser for lønns- og arbeidsvilkår i Norge. Tvert imot har reallønnsutviklingen i Norge i perioden 1992–2011 vært meget sterk sammenlignet med omverdenen. Videre er arbeidsvilkår og arbeidsmiljø forbedret. Samtidig har arbeidsinnvandringen etter 2004 bidratt til å øke konfliktnivået i arbeidslivspolitikken. Ved siden av fordelene for norsk økonomi, har arbeidsinnvandringen også bidratt til press på lønnsnivå og sosiale rettigheter i enkelte bransjer, skapt nye interessekonflikter i arbeidslivet og medført politisk debatt og konflikter som har reist spørsmål om grensene for solidaritet.

EØS-avtalen har ikke formelt sett noen kontingent, men Norge bidrar økonomisk til EU og EUs medlemsland. Utbetalingene faller i hovedsak i fem kategorier: bidrag til økonomisk og sosial utjevning i EU gjennom EØS-midlene (finansieringsordningene), bidrag til norsk deltakelse i

felles europeiske programmer (herunder forskning, utdanning, innovasjon, regionalt samarbeid m.m.), bidrag ved norsk deltakelse i EU-byråer, kostnader til drift av EFTA- og EØS-institusjonene, samt nasjonale administrative utgifter knyttet til forvaltningen og oppfølgingen av Norges avtaler med EU. Samlet sett beløp dette seg i 2010 til brutto ca. 5 milliarder kroner, og dersom man trekker fra midler som kommer tilbake til Norge gjennom programmene, til netto ca. 3,4 milliarder kroner i året.

Over tid har omfanget av Norges økonomiske bidrag til EU/EØS økt betydelig, særlig etter 2004. Det er flere grunner til dette. Utvidelsen østover innebar behov for store overføringer for å utjevne de økonomiske og sosiale forskjellene i Europa, og etter påtrykk fra EU aksepterte Norge å være med på dette, gjennom en betydelig økning av EØS-midlene. Videre har EU-samarbeidet vokst over tid, og Norge har aktivt ønsket å delta i de mange nye programmene og byråene som etter hvert er etablert. Norges økende rikdom i forhold til resten av Europa i perioden har også medført kostnadsøkninger, siden de fleste bidragene til felles EU-prosjekter beregnes på grunnlag av BNP. Sammenlignet med de overføringene som de rikeste EU-statene bidrar med, er Norges bidrag målt i andel av BNP per capita imidlertid fortsatt lavt. Men fremfor alt er Norges direkte kostnader ved samarbeidet små sammenlignet med fordelene ved avtalene. De økonomiske gevinstene ved grensekryssende handel, investeringer og arbeidsvandring, moderniseringen av norsk næringsliv, økningen i sysselsetting og fordelene for norske forbrukere overstiger til sammen langt de budsjettmessige kostnadene ved avtalene.

Utvalgets mindretall, medlemmene Hansen Bundt, Dag Seierstad og Stubholt kan ikke stille seg bak det positive helhetsinntrykket av EØS-avtalens som presenteres i delkapitlet.

Utvalgets mindretall, Dag Seierstad, mener fremstillingen i starten av 26.2.2 ikke er i samsvar med de langt mer forbeholdne konklusjonene i kapitlene 14, 15 og 16. *Dette medlem* mener det ikke er noe forskningsmessig belegg for å si at EØS-avtalen har hatt en entydig positiv samfunnsøkonomisk betydning. EØS-avtalen har gitt norsk økonomi en stabil og forutsigbar tilgang til EUs indre marked, men det gjorde også handelsavtalen fra 1973 for de fleste av våre viktige eksportnæringer. Det er ikke slik at utviklingen av felles tekniske standarder er knyttet til EU eller medlemskap i EU eller EØS. I Europa har samarbeidet om å nå frem til felles tekniske standarder foregått

i felleseuropeiske standardiseringsorgan som CEN, CENELEC (elektrisk utstyr) og ETSI (tele) opprettet lenge før EØS og EUs indre marked ble til. Norge har vært med i alle disse organene på lik linje med andre europeiske land innenfor og utenfor EU lenge før EØS ble til. Det fins ikke noe belegg for at en lavere utviklingstakt i handelen med EU og på nivået av utenlandske investeringer i Norge har sammenheng med at Norge møter noen hindringer som EU-land ikke møter. Det fins faktorer av langt større betydning, for handelens vedkommende hva vi har å selge og hva vi har bruk for å kjøpe og for investeringenes vedkommende at Norge er lenger unna de markedene der produktene skal selges.

26.2.3 Samfunnsmodellen

I de norske europadebattene på begynnelsen av 1990-tallet var et sentralt spørsmål hvordan tilknytning til EU ville påvirke den norske samfunnsmodellen, og mange hevdet at dette ville true velferdsstaten, arbeidslivsmodellen, distrikts- og regionalpolitikken, forbrukervern, likestilling, miljøvern og andre viktige verdier og interesser.

Etter snart 20 år med aktiv norsk tilpasning til EU under EØS og andre avtaler kan det konstateres at den norske samfunnsmodellen har stått seg godt gjennom perioden 1992–2011. Føringelsen av felles verdier og interesser som mange fryktet har ikke slått til, og det er lite som tyder på at det vil gjøre det med det første, og neppe som følge av EU/EØS. De samfunnsøkonomiske fordelene ved samarbeidet med EU har bidratt til å opprettholde og utvikle sentrale sider ved samfunnsmodellen. Den offentlige finansierte velferden har dratt nytte av den positive økonomiske utviklingen, arbeidslivets parter har hatt gleden av å kunne fordele gevinstene fra økt verdiskaping og sysselsetting, og arbeidskraft fra EUs nye medlemsland har bidratt til at distriktene i Norge har kunnet videreutvikle sentrale næringer.

Tilpasningen til EU gjennom EØS har på en del områder satt begrensninger for hvilke virkemidler norske myndigheter kan bruke for å fremme innenrikspolitiske verdier og interesser. Først og fremst er det blitt vanskeligere å favorisere nasjonale og lokale borgere og bedrifter på bekostning av aktører fra andre EU/EØS-land. Videre har EU/EØS-retten lagt føringer på en rekke samfunnsområder. Generelt har likevel handlingsrommet for sentrale og lokale myndigheter til å forfølge sine politiske målsetninger vært betydelig, selv om man av og til har måttet endre eller justere virkemidlene. Videre har EØS-

avtalen på flere områder medført mer ambisiøse regler enn hva man tidligere hadde, som for eksempel i spørsmålet om medvirkning, pasienters rettigheter, forbud mot diskriminering og miljøkonsekvensanalyser.

Velferdspolitikken er et område som i utgangspunktet er et nasjonalt anliggende i EU, der medlemslandene selv utformer sine mål, regimer og regler. Et viktig unntak er EUs sosiale dimensjon, som omfatter felles politikk og lovgivning om blant annet likestilling, arbeidsmiljø, arbeidstakerrettigheter, sosial dialog, velferdsrettigheter for innbyggere fra andre EU/EØS-land, samt helse, miljø, og sikkerhetskrav på produkter og tjenester. Et annet viktig unntak er at nasjonale velferds-systemer generelt må utformes på en måte som er forenlig med det indre markedets grunnleggende prinsipper, som i første rekke betyr at personer fra andre EU/EØS-land ikke kan forskjellsbehandles.

Norges tilpasning til disse prinsippene i velferdspolitikken gjennom EØS-avtalen har ikke begrenset forutsetningene for en ambisiøs nasjonal velferdspolitik, med fortsatt vekt på omfattende offentlige velferdssystemer, relativt små sosiale forskjeller og en stor grad av likestilling mellom kjønnene i arbeidslivet og samfunnet. Generelt har EU/EØS så langt hatt liten betydning for norsk velferdspolitik. I den grad det er tale om en betydning, er det først og fremst at de samfunnsøkonomiske positive sidene ved samarbeidet har bidratt til det økonomiske grunnlaget for å opprettholde og videreutvikle velferdsstaten. I tillegg har norske borgere på enkelte områder fått noe økte velferdsrettigheter som følge av EU/EØS-retten. Samtidig har spesielt økt arbeidsinnvandring bidratt til å reise en debatt om utforming av noen av velferdsstatens ordninger.

Hovedtrekkene i den norske arbeidsmarkedsmodellen har i liten grad endret seg som følge av tilpasningen til EU gjennom EØS. Grunnleggende prinsipper for avtaleregulering, lønnsdannelse og partssamarbeid er videreført, og det samme er hovedprinsippene i arbeidsmarkedspolitikken. Da EØS-avtalen ble inngått antok mange at kravene i forhold til arbeidsmiljø og arbeidsrettigheter var strengere i Norge enn i EU. Men på flere områder har EUs minimumsregler vist seg å gi bedre beskyttelse og sterkere rettigheter også for norske arbeidstakere, herunder likestilling, medvirkning og ved virksomhetsoverdragelser. På tross av økt konkurranse og omstillingsfrekvens har den norske arbeidslivsmodellen stått støtt gjennom snart to tiår med EØS – samtidig som allmenngjøring av tariffavtalebestemmelser og nye kontrolltiltak er blitt tatt i bruk i en del bransjer

for å motvirke økt press på lønns- og arbeidsvilkår i kjølvannet av arbeidsvandringene fra nye lavkostland i EU. For organisasjonene i arbeidslivet har tilgangen til EUs sosiale dialog åpnet nye arenaer for samarbeid, koordinering og representasjon.

Helse og omsorg er en viktig del av velferdsstaten som tradisjonelt har vært et nasjonalt anliggende, men der EU-samarbeid i de senere år har fått større betydning både direkte og indirekte. Gjennom EØS-avtalen er Norge en del av dette. Helserelatert lovgivning i EU omfatter i dag spørsmål som matsikkerhet, trygdekoordinering, pasientrettigheter ved grensekryssende helsetjenester, gjensidig godkjenning av helsepersonell og godkjenning og kontroll med legemidler. Videre er det en rekke EU-programmer og flere nye EU-byråer på helse- og omsorgssektoren. Norge deltar i stor utstrekning i dette samarbeidet, selv om organiseringen av helsevesenet i Norge (som i EU) fortsatt er et nasjonalt ansvar. Norske helsemyndigheter fremhever dette samarbeidet som positivt, og det synes å være høy grad av samsvar mellom norsk helsepolitikk og den helsepolitikken som nå utformes i EU.

På det alkoholpolitiske området var det tidlig på 1990-tallet betydelig bekymring i Norge og Norden for at tilpasningen til EU gjennom EØS ville undergrave den tradisjonelle restriktive alkoholpolitikken. På dette området har det da også vært en rekke rettslige tvister, særlig de første årene av avtalens levetid, og på noen områder har EØS-avtalen tvunget gjennom endringer, slik som avviklingen av import- og engrosmonopolet og forbudet mot å selge rusbrus i butikkene. De tyngste og viktigste alkoholpolitiske virkemidlene er likevel i hovedsak funnet å være forenlige med EU/EØS-retten, herunder salgsmonopolet (Vinmonopolet), det generelle reklameforbudet og det høye avgiftsnivået. EØS-avtalen gir et vidt handlingsrom for fortsatt å føre en restriktiv nasjonal alkoholpolitikk, og dette har norske myndigheter i hovedsak benyttet seg av. I den grad alkoholpolitikken er endret de siste to tiårene skyldes det i større grad andre nasjonale og sosiale utviklingstrekk, herunder økt velstand og endringer i drikkemønstre.

Tilsvarende var det tidlig på 1990-tallet bekymring for om EU/EØS-retten skulle få negative konsekvenser for norsk likestillings- og ikke-diskrimineringspolitikk. Virkeligheten viste seg å bli en annen. EØS-avtalen har generelt ikke medført svakere rettigheter i Norge, men heller strammet opp kravene. På de fleste områder oppfylte norsk lovgivning kravene til likestilling i EU/EØS-retten

med god margin, men på enkelte områder har tilpasningen medført endringer, som i hovedsak har styrket retten til likestilling og ikke-diskriminering. Herunder har innføring av omvendt bevisbyrde i saker vedrørende kjønnsdiskriminering styrket kvinners rettsvern i arbeidslivet. Likebehandling av deltidsansatte og midlertidig ansatte har også styrket mange kvinners rettigheter i en del bransjer. Et annet synlig utslag er at Norge ensidig har tilpasset seg EUs generelle regler for ikke-diskriminering, som i praksis særlig har medført et styrket vern mot aldersdiskriminering. Det mest omstridte spørsmålet på dette området har vært de skranker EU/EØS-retten setter mot radikal kjønnskvoltering, som det kan være delte meninger om i et likestillingsperspektiv.

Norge har tradisjonelt lagt vekt på å føre en ambisiøs distrikts- og regionalpolitikk. Norsk distriktspolitikk har gjennom EØS-avtalen blitt påvirket av EUs regler for det indre markedet, som både har skapt muligheter og medført begrensninger. Videre har norske kommuner og regioner deltatt aktivt i Interreg-programmene, og mange av dem har også selv ført en aktiv europapolitikk gjennom regionskontorer i Brussel. Norge har ikke vært med på den delen av EUs regionalpolitikk som omfatter strukturfondene, men har i stedet gitt sitt bidrag til økonomisk og sosial utjevning i Europa gjennom EØS-midlene.

EØS-avtalens generelle regler har vist seg å ha stor innvirkning på norsk distriktspolitikk i perioden 1994–2011. Den mest synlige og politisk krevende siden ved dette har vært statsstøttereglene, som legger begrensninger på offentlig støtte til privat virksomhet i distrikter og kommuner. Reglene begrenser også kommunenes egen mulighet til å støtte lokalt næringsliv gjennom kapitalinnskudd, tilskudd, garantier, gunstig salg av land og andre former for overføringer. Dette er et område der EUs markedsliberale næringspolitikk har kommet i konflikt med tradisjonelle støttemidler til norske distrikter og regioner, og her har det gjennom årene har vært flere omstridte saker, fremfor alt om den differensierte arbeidsgiveravgiften. Spenningen gjelder imidlertid ikke de distrikts- og regionalpolitiske målene i seg selv, som Norge kan videreføre. Selv med de begrensninger som EU/EØS-retten innebærer er handlingsrommet i EØS-avtalen for regional og lokal støtte fortsatt betydelig. Den differensierte arbeidsgiveravgiften er da også videreført, og det samlede norske støttenivået til distriktene har ikke sunket i perioden 1994–2011.

Reglene om at offentlige anskaffelser må lyses ut til konkurranse er en del av EØS-avtalen som er

av stor betydning for norske kommuner og fylkeskommuner. Tilpasningen til disse reglene må antas å ha hatt betydelige positive virkninger både for sentral og lokal offentlig forvaltning, som har medført besparelser i offentlige utgifter, bedre innkjøpsrutiner og økt økonomisk virksomhet over kommunegrensene. Samtidig oppfattes regelverket som altfor detaljert, kronglete og ressurskrevende, hvilket har ført til kritikk ikke minst fra små kommuner med begrenset administrativ kapasitet. Noe av motstanden skyldes også at norske myndigheter har lagt terskelverdiene langt lavere enn det EØS-avtalen legger opp til.

I et videre perspektiv har EØS-avtalen og EUs regionspolitikk hatt klare positive virkninger for norsk kommunal og regional sektor. Norges deltakelse i det indre marked har vært til fordel for næringslivet i distriktene, og næringer som står sterkt i disse delene av landet har også dratt nytte av arbeidskraftsinnvandringen etter 2004. Videre har aktørene innenfor norsk distriktspolitikk blitt inspirert av regionaliseringen av Europa. Norske regioner har gjennom EØS-avtalen fått en internasjonal dimensjon og mange kommuner og fylkeskommuner har etablert kontor i Brussel og deltar i EUs regionale programsamarbeid (Interreg). Norsk politikk er også blitt inspirert av EUs mer integrerte perspektiv på regional utvikling, med økt vekt på kunnskap og innovasjon.

Miljøvern er et annet viktig område der det er relativt høy grad av politisk enighet i Norge om felles verdier og interesser, men der det var delte meninger tidlig på 1990-tallet om hvilke konsekvenser en tilpasning til EU gjennom EØS ville få. Mens enkelte så EØS-avtalen som en mulighet til norsk medvirkning og innflytelse i spørsmål som krever grenseoverskridende løsninger, var andre bekymret for om avtalen ville legge begrensninger på Norges muligheter til å drive en ambisiøs miljøpolitikk. Gjennom perioden 1992–2011 har miljø utviklet seg til et av de tyngste politikkområdene i EU, med stor politisk oppmerksomhet og prioritet. Internt har EU utviklet strenge miljøregler på en rekke områder, og internasjonalt har man i løpet av det siste tiåret inntatt en global lederrolle i mange miljøspørsmål, ikke minst på klimaområdet.

For norsk del innebærer dette at den opprinnelige uroen for om EU/EØS-retten ville begrense norsk miljøpolitikk har vist seg ugrunnet. Snarere har gjennomføringen av stadig strengere EU-miljøregler gjennom EØS-avtalen medvirket til en mer ambisiøs miljøpolitikk i perioden 1994–2011 enn hva det politiske flertallet i Norge antakelig hadde klart å bli enig om på egenhånd dersom

man ikke hadde vært forpliktet til å følge EU. Det gjelder særlig regler om luftkvalitet, vannkvalitet, vannforvaltning, avfallsregler og miljøkonsekvensutredninger. Motsatt er det få eksempler på at EU/EØS-retten har lagt begrensninger på miljøtiltak som et politisk flertall i Norge har ønsket å innføre.

I EU som i Norge har det vært et løpende behov for politisk avveining mellom miljøhensyn og andre legitime samfunnsmessige interesser. Den balansen EU her har truffet synes i all hovedsak å samsvare med norske politiske prioriteringer, selv om det kan være enkeltområder der vekselvis EUs og Norges miljøpolitikk går foran. Den brede norske støtten til gjennomføringen av EUs miljøregler og -politikk må også ses i lys av at dette er et område som i særlig grad kaller på forpliktende grenseoverskridende samarbeid, og der de fleste problemene kan møtes langt mer effektivt i fellesskap enn hva et enkelt land kan få til alene.

Klimapolitikken kan i EU ses som en avlegger av den felles miljøpolitikken, som i de senere år har fått stadig større oppmerksomhet. Da EØS-avtalen ble utformet tidlig på 1990-tallet eksisterte det ikke noen klimapolitikk i EU, og etter hvert som EU utviklet regler på området var det ikke noen selvfølge at de skulle anses EØS-relevante. Det skjedde imidlertid, og i dag har Norge overtatt EUs klimaregler og i hovedsak gjennomført dem i norsk rett.

Sammenlignet med EUs generelle miljøpolitikk er klimapolitikken et mer spenningsfylt område i forholdet mellom Norge og EU. Dette skyldes først og fremst en intern norsk målkonflikt, mellom ønsket om å fremme olje- og gassindustrien og ambisjonen om å takle klimaendringene. EU har tatt ledelsen i internasjonale forhandlinger med krav om en mer ambisiøs klimavtale, og vedtatt en omfattende klimapolitikk internt. Norge deler målene men har hatt større utfordringer med uten videre å overta regelverket. Det faktum at en svært stor del av norsk energiforbruk allerede kommer fra fornybare kilder (vannkraft) gjør det også vanskeligere for Norge å oppfylle EUs reduksjonsmål enn i stater med høy avhengighet av fossilt brensel. Til nå har man imidlertid klart å utnytte det betydelige handlingsrommet som finnes innenfor EUs klimaregler slik at de ikke har fremtvunget krav som går imot prioriteringene til det politiske flertallet i Norge.

Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad, kan ikke dele det positive helhetsbildet av EØS-avtalens virkninger som gis i dette delkapitlet, og viser til sine merknader i kapitlene om de

økonomiske virkningene (kap. 14 og 15), om arbeidslivet (kap. 16), om distriktspolitikken (kap. 18) om miljø- og klimapolitikken (kap. 19), om helse og alkoholpolitikken (kap. 20), og om helsevirkningene av matpolitikken (kap. 21).

26.2.4 Primaernæringer og energiresurser

I norsk europadebatt er det visse sektorer og nasjonale interesser som et flertall tradisjonelt har vært opptatt av å holde *utenfor* et eventuelt samarbeid med EU, og der nasjonal kontroll har vært ansett særlig viktig.

Det gjelder for det første primærnæringene – *fiskeri og landbruk*. Her går det en lang linje tilbake til Norges første møte med europeisk integrasjon på 1950-tallet, da man ønsket handel med industrivarer, men ikke landbruksprodukter, gjennom betydningen av fisk og landbruk for debattene om medlemskap i 1972 og 1994, og frem til EØS-avtalen, som omfatter nesten hele EUs indre marked, mens frihandel med fisk og landbruksprodukter ble holdt utenfor.

Grunnen til at man ønsket å holde landbruk utenfor er primært at norsk landbruk på grunn av geografi og klima ikke er konkurransedyktig med landbruket i mange andre europeiske land, og trenger særskilt skjerming og støtteordninger. Grunnen til at man ønsker å holde fisk utenfor er først og fremst hensynet til nasjonal kontroll med fiskeriressursene. Fisk og landbruk er tradisjonelle og symboltunge næringer med en viktig rolle i mange regioner og en sentral plass i norsk nasjonalt selvilde, selv om en stadig mindre del av befolkningen er sysselsatt i næringene.

For det andre har det vært ansett viktig å beholde nasjonal kontroll over naturressursene, som ved siden av fisk særlig er *energiressurser* – vannkraft, olje og gass. Vannkraft har i hundre år vært en særlig viktig ressurs for norsk økonomi og har i moderne tid også generell samfunnsmessig betydning som en kilde til ren og fornybar energi. Norge er det land i verden som får mest av sin energi fra vannkraft. Videre har olje og etter hvert gass siden starten på slutten av 1960-tallet vokst til å bli Norges dominerende industri og eksportprodukt, som er av avgjørende nasjonal betydning. I motsetning til landbruk og fisk er det ingen særskilte unntak for energiressursene i EØS-avtalen. Da EØS-avtalen ble inngått hadde EU ennå ikke utviklet noen felles energipolitikk. Men i norske stortingsdokumenter fra den tiden er det lagt stor vekt på å understreke at avtalen ikke ville få noen betydning for rådgigheten over norske nasjonale energiressurser.

I motsetning til hva man så for seg tidlig på 1990-tallet har tilpasningen til EU gjennom EØS påvirket norsk energipolitikk, fiskerisektor og landbruk i betydelig grad, men på en måte som har hatt støtte fra et flertall på Stortinget og som ikke for alvor har utfordret nasjonale interesser. Landbruk og fisk er særlig påvirket gjennom reglene om matsikkerhet og veterinære forhold, og har også dratt fordeler av arbeidsinnvandringen etter 2004. Energi har utviklet seg til å bli et viktig politisk og rettslig område i EU, som omfattes av EØS-avtalen, men uten at dette har hatt negative virkninger for norsk nasjonal kontroll med ressursene.

Mange av de spenninger og konflikter som eksisterer på disse områdene i dag er ikke mellom Norge og EU, men mellom ulike interesser og verdier i det norske samfunnet. Norsk vannkraftpolitikk har lenge levd i konflikt med miljøverninteresser og det er sterke spenninger mellom produksjonen av olje og gass og klimapolitikken. Norsk fiskeripolitikk er fortsatt dominert av hensynet til villfangst, mens en stadig økende andel av norsk fiskeindustri i dag baserer seg på oppdrett, som ville hatt nytte av fri tilgang til EUs indre marked. Norsk landbrukspolitikk er i stor grad utformet ut fra produsentenes interesser, mens resultatet for forbrukerne er høyere priser og færre valgmuligheter enn i de fleste andre europeiske land. Utviklingen i EU innenfor områdene fisk, landbruk og energi har også gjort forskjellene mellom Norge og EU mindre.

Energi har gjennom perioden 1992–2011 vokst frem til å bli et eget politikkområde i EU, som både rettslig og faktisk påvirker norsk energipolitikk. De generelle EU-reglene er utviklet og presisert i en rekke direktiver på energisektoren, om blant annet tildeling av konsesjoner i petroleumssektoren, markedsregler for salg av gass og elektrisitet, og fremme av fornybar energi. Disse reglene har alle vært ansett EØS-relevante. Selv om det er betydelig nasjonalt handlingsrom, setter EU/EØS-retten likevel rammer som direkte og indirekte påvirker norsk energisektor og energipolitikk. I noen grad har tilpasningen til EU medvirket til reformer som har liberalisert deler av norsk energisektor og gjort den mer markedsorientert. EUs liberalisering av kraftmarkedet i Europa har imidlertid hatt begrenset betydning, siden Norge her allerede hadde gått foran gjennom energiloven i 1990, og i det meste av perioden 1992–2011 har vært et foregangsland for et åpent kraftmarked.

Det mest sensitive spørsmålet i energipolitikken er råderetten over selve ressursene og måten

de utvinnes på. Det er et grunnleggende prinsipp i EU/EØS-retten at den ikke berører medlemsstatenes regler om eierforhold. Det betyr at det offentlige eierskapet til olje- og gassressursene på kontinentalsokkelen, samt det statlige og kommunale eierskapet til det meste av vannkraften (ca. 90 prosent) ikke er utfordret av EØS-avtalen. Samtidig kan eierskapet ikke utøves og reguleres på en måte som strider mot EU/EØS-rettens generelle prinsipper. Da dette kom på spissen i hjemfallssaken i 2000–2007 var det en overraskelse for mange. Men selv om norske myndigheter tapte saken i EFTA-domstolen, kunne man innenfor rammene av EØS-avtalen løse dette på en måte som styrket det offentlige eierskapet. For olje og gass har EU/EØS-reglene ikke utfordret det statlige eierskapet, selv om de i noen grad legger rammer for konsesjonspolitikken og for videre transport og salg.

Energipolitikken er et område der Norge synes å ha hatt en viss gjennomslagskraft overfor EU, ved å føre en aktiv politikk med klare mål og i kraft av å være en viktig leverandør av gass til Europa. Samtidig er det et område der norske myndigheter har utnyttet det handlingsrom EU/EØS-retten gir. På den måten har man klart å ivareta norske interesser, om enn noen ganger med litt andre virkemidler enn tidligere. Resultatet er at de nasjonale målsettingene i norsk energipolitikk i hovedsak er videreført innenfor EØS-rammen.

Avtalene med EU har hatt konsekvenser for landbruk og fiskeri i Norge, både gjennom beslutningen i 1992 om å utelate deler av disse næringene fra EØS-avtalen, og gjennom de EU/EØS-reglene som likevel har vist seg å få betydning.

Selv om det er mange fellestrekk ved fisk og landbruk som tradisjonelle primærnæringer er interessekonstellasjonene i europapolitikken likevel annerledes. På landbruksområdet er det stor import til Norge fra EU og liten eksport den andre veien. Norske landbruksinteresser overfor EU er følgelig i hovedsak av defensiv karakter, og knyttet til å beskytte næringen, begrense importen og opprettholde et høyt støttenivå for å sikre fortsatt landbruk i Norge. På fiskeområdet har Norge også defensive interesser i å beholde nasjonal kontroll over ressurser og forvaltningspolitikk. Men her har Norge som en stor eksportør av fisk til EU også klare offensive interesser i markedstilgang.

Mens unntaket fra EØS-avtalen dermed tydelig har vært til fordel for norsk landbruk i perioden 1992–2011, er konsekvensene av unntakene for norsk fiskerisektor ikke like entydig positive.

Veksten innenfor oppdrett har ført til fremveksten av en sterkt eksportorientert næring, som kunne hatt fordel av fri tilgang til EUs indre marked. I stedet har norsk lakseeksport måttet tåle fjorten år med subsidieanklager og handelssanksjoner fra EUs side. Videre er bekymringen for at EU skal ramme norsk ressursforvaltning svekket gjennom perioden 1992–2011 i pakt med at havrettsregimet er befestet, og prinsippet om relativ stabilitet i fiskekvoter har vunnet frem i EUs fiskeripolitikk. Avstanden mellom Norges og EUs ressursforvaltningspolitikk har også blitt mindre, selv om det fortsatt er forskjeller.

I et større perspektiv er det klart at unntaket i EØS-avtalen for landbrukssektoren har vært til fordel for norske produsentinteresser snarere enn for forbrukerne. Skjermingen mot konkurranse og strukturendring er i tillegg dyrt sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Samtidig ville en omlegging av landbrukspolitikken for å redusere prisnivået kunne gjøre det vanskeligere å oppnå andre sentrale norske målsetninger, som spredd bosetning, levende bygder og småskalaproduksjon.

Selv om Norge ikke er del av EUs felles landbruks- og fiskepolitikk, påvirkes likevel disse sektorene i ganske betydelig grad av forholdet til EU. Det skjer først og fremst gjennom reglene om mattrygghet og veterinære forhold, som ble tatt inn i EØS i 1998, og som etter hvert har vokst til å bli en meget omfattende og viktig del av avtalen, som i detalj regulerer produksjonen i begge næringer. Reglene har bidratt til økt mattrygghet og styrket dyrevern. Videre foregår det innenfor rammene av EØS løpende prosesser for å inngå nye avtaler om gradvis liberalisering av handelen, som har kommet et stykke, selv om man fra EUs side er misfornøyd med fremdriften hva gjelder handel med landbruksvarer. Endelig har EØS-avtalens generelle regler om de fire friheter vist seg å ha betydning på begge sektorene. Det gjelder særlig reglene om fri bevegelighet av arbeidskraft, som spesielt etter 2004 har gjort det mulig å møte etterspørselen etter arbeidskraft på en måte som har bidratt til å holde kostnadsnivået nede, med positive virkninger på kapasitet og konkurranseevne.

Utvalgets mindretall, Dag Seierstad, er på en del punkter uenig i fremstillingen i dette avsnittet og viser til sine merknader i kap. 19 (energi) og 21 (mat, landbruk og fisk). Ingen forskning viser for eksempel at EØS-reglene har ført til økt mattrygghet.

26.2.5 Intern og ekstern sikkerhet

Som alle stater søker Norge å sikre intern og ekstern nasjonal sikkerhet. Det sentrale virkemiddelet for å ivareta den interne sikkerheten er justispolitikken, herunder styring av politi, domstoler, grensekontroll, innvandring m.m. Ekstern sikkerhet ivaretas gjennom utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken. Dette er områder som ikke ble tatt inn i EØS-avtalen da den ble utformet i 1990–91 og dette er også områder der EU den gang i liten grad hadde utviklet samarbeidet. Siden har EU gradvis utviklet et mer omfattende samarbeid på disse områdene. Norske myndigheter har ansett det for å være i Norges interesse å knytte seg opp mot disse delene. På norsk initiativ har derfor Norge og EU inngått rekke avtaler om nærmere samarbeid innenfor særlig grensekontroll, politisamarbeid, innvandring, utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik.

Justispolitikken er på mange måter den delen av Norges samarbeid med EU som har vokst raskest og mest dynamisk de siste 10–12 årene. Det er en prosess som i hovedsak har blitt drevet frem etter norsk initiativ. Generelt fremstår Norge som en klar tilhenger av økt europeisk samarbeid om politisaker, grensekontroll og innvandring. Den største og viktigste avtalen er Schengen fra 1999, som knytter Norge til EUs regler om reisefrihet innad i Schengen-området og felles ytre grensekontroll mot tredjeland. I tillegg har Norge inngått en rekke avtaler om politi- og påtalesamarbeid, gjensidig bistand i straffesaker, felles europeisk arrestordre, gjensidig tilgang til politidatabaser, behandling av asylsøknader (Dublin) m.m.

Mens justispolitikken i hovedsak fortsatt er et nasjonalt anliggende så vel i Norge som i EU-statene, har avtalene med EU likevel hatt stor betydning for norsk rett og politikk. Det gjelder særlig grensekontrollen, der Norge gjennom Schengen har overtatt EU-reglene fullt ut. Videre gjelder det politi- og påtalesamarbeid i saker om grensekryssende kriminalitet. Og endelig gjelder det innvandringspolitikken, der særlig Dublin-avtalen har stor praktisk betydning for håndteringen av asylsøkere til Norge. Norge har gjennomført EUs returdirektiv om tilbakesending av illegale innvandrere.

Innenrikspolitisk har det i hovedsak vært bred politisk enighet om Norges tilpasning til EUs justispolitikk. Da Schengen-avtalen ble fremforhandlet i årene 1996–99 var det omfattende debatt, og avtalen ble godkjent mot stemmene til to av regjeringspartiene. Dublin-avtalen var også i noen grad omstridt da den ble vedtatt i 2001. Men senere har

det vært lite strid om denne delen av norsk europapolitikk, og siden 2001 har det ikke vært en eneste dissens på Stortinget, til tross for at en rekke saker om videre utvidelse av samarbeidet har vært oppe til behandling. I de senere år har regjeringen uttrykt klare ambisjoner om å knytte seg tettere opp mot EUs justispolitikk, og dette har i hovedsak fått nærmest tverrpolitisk støtte på Stortinget. En av grunnene til dette synes å være at mange innser at justispolitikken er et saksområde der europeisk samarbeid er nødvendig for å møte felles utfordringer.

EUs utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeid er også blitt gradvis intensivert og utvidet i perioden 1992–2011. EUs ambisjoner og tiltak på dette området kom på mange måter overraskende på Norge. Mange så utviklingen av en felles europeisk utenriks- og sikkerhetspolitikk som en mulig trussel mot andre samarbeidsformer, ikke minst Europas og Norges tette sikkerhetspolitiske bånd til USA gjennom NATO. Norske myndigheter så også at mulighetene for deltakelse og innflytelse i vestlig utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid ble forringet.

Norske myndigheter har gjennom hele perioden siden 1992 søkt å få avtaler om samarbeid og dialog med EU om utenriks- og sikkerhetspolitikken. Med EØS-avtalen ble det etablert en utenrikspolitisk dialog som blant annet gjør det mulig for Norge å slutte til EUs utenrikspolitiske erklæringer og sanksjoner mot tredjeland. På begynnelsen av 2000-tallet ble Norge også, sammen med europeiske NATO-land som ikke var EU-medlemmer og land som var kandidater til EU-medlemskap, inkludert i en sikkerhetspolitisk dialog med EU. Etter etableringen av EEAS er det uklart om denne dialogen vil bli videreført. Etter noen vanskeligheter har Norge som eneste tredjeland oppnådd tilknytning til EUs forsvarsbyrå (EDA). Norge har også en rammeavtale med EU som muliggjør bidrag til EUs krisehåndteringsoperasjoner, samt at Norge har stilt styrker til disposisjon til EUs innsatsstyrker. Disse avtalene er ofte beskrevet som utilstrekkelige av norske myndigheter. Norge står fritt til å føre sin egen utenriks- og sikkerhetspolitikk, men har ingen muligheter for medvirkning i EUs beslutningsprosesser på området.

Avtalene med EU har ikke endret Norges grunnleggende utenriks- og sikkerhetspolitikk. Men de har påvirket betingelsene for utformingen av norsk politikk. Norge støtter offisielt utviklingen av en felles sikkerhets- og forsvarspolitikk i EU. Det fremheves at Norge og EU i mange spørsmål står hverandre nær i utenrikspolitikken,

og at et mer samordnet og slagkraftig EU på den utenrikspolitiske arenaen i mange sammenhenger er positivt for Norge. Samtidig er det enkelte områder der Norge og EU ikke nødvendigvis fullt ut har sammenfallende utenrikspolitiske interesser, som for eksempel i nordområdepolitikken.

I så vel justispolitikken som utenriks-, sikkerhets-, og forsvarspolitikken er Norges tilleggsavtaler med EU uttrykk for ivaretagelse av nasjonale norske interesser i et stadig mer integrert Europa. Hver enkelt avtale kan slik sett ses som en positiv utvikling for Norge, som myndighetene anser for å være mer fordelaktig enn utenforskap. Samtidig kan det stilles spørsmål om ikke et mer helhetlig og konsistent rammeverk for Norges tilknytning til EU på disse områdene hadde gjort det enklere å ivareta norske interesser.

26.2.6 Sammenfatning

Etter snart to tiår med tett norsk tilknytning til EU gjennom EØS, Schengen og andre avtaler er hovedbildet klart positivt. Avtalene med EU har i stor utstrekning ivaretatt viktige norske verdier og materielle interesser. De har bidratt til en dynamisk samfunnsøkonomisk utvikling, muliggjort en videreutvikling av den norske samfunnsmodellen, muliggjort fortsatt kontroll over naturressursene og primærnæringene, og har i noen grad integrert Norge i EUs samarbeid om intern og ekstern sikkerhet.

Samtidig har det vært relativt få spenninger og konflikter mellom Norge og EU. Dette kan delvis forklares med at norske myndigheter har drevet en bevisst interessebasert tilpasning til EU. Fra EØS-avtalen i 1992 og fremover har norske regjeringer utvidet og fordypet samarbeidet med EU i den hensikt å fremme norske verdier og interesser. Dette er imidlertid ikke hele forklaringen. Samarbeidet med EU har i stor grad utviklet seg på måter som har ligget utenfor norske myndigheters politiske kontroll, og som man har hatt begrenset mulighet til å påvirke. Det gjelder ikke minst den dynamiske utviklingen innenfor rammene av EØS og Schengen gjennom, nye rettsakter og ny politikk og praksis.

At avtalene likevel har fremmet norske interesser og gitt opphav til få konflikter vitner derfor også om at Norge har verdimeslige, politiske og økonomiske interesser og grunnholdninger som på sentrale områder samsvarer med grunnprinsippene i EU og et flertall av EU-statene. Den åpne markedsøkonomiske modellen i EU/EØS, med en betydelig sosial dimensjon og et ikke ubetydelig nasjonalt handlingsrom – i EUs traktatfestet i

begrepet sosial markedsøkonomi – samsvarer på mange måter med utviklingen i Norge, fremfor alt siden 1980-tallet, og som et bredt politisk flertall i Norge har sluttet opp om. Det er således ikke tilfeldig at EU generelt oppfatter Norge som en like-sinnet partner.

Slik sett er utviklingen i Norges avtaler med EU uttrykk for at partene på sentrale områder har utviklet sterkere gjensidige interesser og omforente syn på behovet for forpliktende felles regler og tiltak for å takle tiltakende grenseoverskridende utfordringer. Integrasjonen i det indre markedet har, sammen med felles ytre utfordringer, bidratt til at EFTA- og EU-landene på viktige områder fremstår som mer avhengige av hverandre i dag enn tidlig på 1990-tallet.

EU har utviklet seg til noe helt annet i dag enn da EØS-avtalen ble fremforhandlet i 1990–91, og det er stort sett en utvikling som et bredt flertall av norske partier og politikere har støttet opp om, herunder integrasjon mellom Øst- og Vest-Europa, en styrket sosial dimensjon og økt vekt på energisikkerhet, miljø, klima, menneskerettigheter, bistand, forskning og utvikling, regionalpolitikk, politisamarbeid, innvandringssamarbeid og mye mer. Et uttrykk for at integrasjonen i EU, EØS og tilknyttete avtaler har vært i samsvar med viktige norske interesser og verdier er at Norge aktivt har arbeidet for å knytte seg opp mot EU-samarbeidet på stadig flere områder.

Av de større konfliktene og kontroversene som har vært i norsk europapolitikk i perioden etter folkeavstemningen i 1994 og frem til i dag er enkelte gjenkjennelige langs en tradisjonell politisk høyre-venstre akse. Den politiske venstresiden har uttrykt motstand mot nye EU/EØS-regler eller tiltak som oppfattes som politisk problematiske, men som har støtte fra et politisk flertall i sentrum og på høyresiden. Men det finns også eksempler på det motsatte – at EU/EØS-retten i konkrete konfliktsaker har styrket tradisjonelle venstreverdier, slik som arbeidstakeres rettigheter ved virksomhetsoverdragelse, ikke-diskriminering og miljø. I alle disse tilfeller er det i mindre grad tale om en konflikt mellom Norge og EU, og i større grad om ulike politiske syn internt i Norge på verdien av nye EU/EØS-regler.

Noen få ganger har det gjennom perioden 1994–2011 vært konflikt mellom EU/EØS-reglene og norske verdier og interesser som et bredt (men ikke samstemt) politisk flertall ønsker å bevare. Dette har som oftest vært knyttet til bevaringen av tradisjonelle restriksjoner, som den strenge alkoholpolitikken, pengespillreglene, hjemfall og differensiert arbeidsgiveravgift. I de

fleste av disse sakene har utfallet vært at man har kunnet beholde de tradisjonelle restriksjonene. Blant de svært få eksemplene der Norge har måttet gi opp en ordning som et bredt politisk flertall har ønsket å bevare finner vi saken om Gassforhandlingsutvalget (GFU). Men også her fant man etter hvert løsninger som gjorde det mulig å ivareta nasjonale interesser.

Andre spenninger mellom EU og Norge må ses som en del av gjensidigheten i avtalene, der begge parter må gi og ta noe, eller som ordinære interessemotsetninger mellom kjøper og selger. Mens Norge er en stor eksportør av olje, gass og fisk, er nesten alle EU-landene her nettoimportører. Som produsent og eksportør er Norges økonomiske og politiske interesser ikke alltid de samme som EUs interesser som konsument og importør. For eksempel er det i norsk interesse å optimalisere utnyttelsen av energiresursene, mens det er i EUs interesse å søke gunstige priser og sikker forsyning. Slike interessemotsetninger er en del av internasjonal handel og finnes mellom de fleste stater.

Sammenfatningsvis har den norske tilpasningen til EU gjennom EØS, Schengen og de andre avtalene inngått i et større politisk og økonomisk moderniseringsprosjekt i Norge. Selv om mange av tiltakene ble innledet før EØS-avtalen, har avtalen bidratt til å påskynde endringer i norsk økonomi og næringsliv, mens reguleringen av arbeidslivet og velferdsstaten er videreført. Samtidig som det er liten grunn til å tro at utviklingen i norsk økonomi, velferd og sikkerhet hadde vært dramatisk annerledes uten avtalene med EU, er det også mye som tyder på at Norges tilknytning til EU har bidratt til å skape forutsigbare rammer for å fremme den samfunnsøkonomiske utviklingen, videreutvikle den norske samfunnsmodellen og ivareta landets interne og eksterne sikkerhet i et mer åpent og integrert Europa.

Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad er uenig at hovedbildet er klart positivt og at tilknytningen til EU har fremmet den samfunnsøkonomiske utviklingen og den norske samfunnsmodellen og viser særlig til sine merknader i kapitlene om økonomi og arbeidsliv (kap. 14, 15 og 16).

26.3 Betydning av avtalene med EU for maktforhold og maktfordeling

26.3.1 Innledning

Europeisk integrasjon påvirker grunnleggende maktforhold ikke bare mellom nasjonalstatene og EU, men også internt i den enkelte stat. Forsk-

ning om «europeisering» viser tydelig at fordypet samarbeid på EU-nivå over tid påvirker de nasjonale politiske systemene. Det gjelder i EU-statene, og det gjelder med noen variasjoner også for Norge. Dette har lenge vært kjent og diskutert i norsk europadebatt. I den norske Maktutredningen av 2003 ble betydningen av EØS-avtalen for maktforholdene i Norge tatt opp i flere sammenhenger, blant annet under perspektivet «folkestyrets forvitring».² Analysen var imidlertid omstridt, og førte til debatt om hva «demokrati» egentlig er, om forutsetningene for demokrati i internasjonalt samarbeid, og om hvordan dette nærmere påvirkes av EU-tilpasning.

EU påvirker nasjonale politiske systemer på flere ulike måter. Det kan handle om at EU formelt krever forandring i nasjonale regler og institusjoner for at disse skal stemme overens med lov og retningslinjer innad i EU. Det kan også handle om at samarbeidet i EU bidrar til at omfordelingen av politiske ressurser og muligheter mellom ulike nasjonale aktører. Endelig kan det handle om mer uformelle tilpasninger på nasjonale nivåer til etablerte ideer, normer og praksis i EU om hvordan politiske og økonomiske systemer best kan organiseres.

En erfaring fra medlemsstatene i EU er at de samme føringene fra EU-nivå sjelden har samme konsekvenser i alle land. Hvordan nasjonale maktforhold påvirkes av EU avhenger i stor grad av hvordan de nasjonale politiske strukturene er utformet og fungerer. Vilje og evne til politisk og institusjonell forandring kan variere. Europeisering leder derfor sjelden eller aldri til full harmonisering med samme virkninger i alle land, men snarere gjerne til varierende grader av nasjonal tilpasning innenfor rammene av eksisterende nasjonale politiske systemer og tradisjoner.

Tilknytningen til EU gjennom EØS, Schengen m.m. gjennom perioden 1992–2011 har i større eller mindre grad påvirket en rekke grunnleggende maktforhold i Norge. I det følgende skal vi se nærmere på betydningen for fem sentrale relasjoner:

1. Mellom det nasjonale og det europeiske nivået
2. Mellom den lovgivende, utøvende og dømmende makt
3. Mellom politikere og embetsverk (forvaltningen)
4. Mellom nasjonalt, regionalt og lokalt nivå
5. Mellom parter i arbeidslivet (arbeidstakere og arbeidsgivere)

Langs hver av disse aksene kan det sondres mellom formelle og reelle maktforskyvninger. Et særtrekk ved den norske tilknytningsformen til EU er at de reelle maktoverføringene ofte er langt mer omfattende enn de formelle. Avstanden mellom formalitet og realitet er større enn under de fleste andre internasjonale avtaler, og større enn for medlemsstatene i EU. I det følgende ser vi både på formelle og reelle maktforhold, med hovedvekt på det siste.

26.3.2 Maktforholdet mellom nasjonalt og overnasjonalt nivå

Den mest åpenbare maktforskyvningen som følger av norsk tilknytning til EU, er at makt er overført fra nasjonalt nivå til det man kan kalle overnasjonalt nivå, som for Norges del betyr både til EU og til de organer som er etablert under EØS, Schengen m.m. for å overta politikk og regler fra EU og kontrollere at dette gjennomføres og etterleves korrekt. De er dette som ligger i forpliktende internasjonalt samarbeid.

Denne formen for maktoverføring skjer åpent ved at regjeringen inngår avtaler og Stortinget samtykker til dette. Sett fra nasjonal side er det tale om *delegasjon* av myndighet til overnasjonale organer, som kan trekkes tilbake ved at avtalene kan sies opp. Så lenge avtalene består, utøves imidlertid makten på overnasjonalt nivå, på en måte som forplikter nasjonale myndigheter.

Sammenlignet med annet internasjonalt samarbeid er EU for det første karakterisert ved at maktoverføringen fra medlemsstatene til felles nivå er mye mer omfattende, og for det andre at den er mye mer forpliktende. Allerede gjennom Romatraktaten av 1957 avga de daværende medlemsstatene langt mer myndighet enn det som er vanlig i folkerettslige avtaler, og siden den gang har det gjennom senere traktatendringer, lovgivning og praksis vært en massiv videre overføring av kompetanse til EU-organene. Prosessen har gått i rykk og napp, men den har så langt gått én vei, uten noen eksempler på reversering (renasjonalisering). Saker som tidligere ble håndtert nasjonalt, og ansett som innenrikspolitikk, blir i stigende grad behandlet gjennom felles prosesser på EU-nivå. For medlemsstatene er det i dag få om noen samfunnsområder som ikke i noen grad er gjenstand for samordning eller regulering i EU. Samtidig er det store variasjoner fra område til område. Noe forenklet kan maktfordelingen mellom EU og medlemsstatene deles i tre kategorier: Eksklusiv EU-kompetanse, der kun EU har rett til å treffe vedtak (f. eks konkurranse); delt kompe-

² Se NOU 2003:19, *Makt og demokrati*, kapittel 13.1.

tanse, der både EU og medlemsstatene har rett til å treffe vedtak (f. eks indre marked, miljøpolitikk); og områder som fortsatt hører under medlemsstatene, men der EU kommer inn med koordinering, støttetiltak, programmer, initiativer m.m. (f. eks sysselsetting, utdanning, kultur).

Deltakelse i EU er også langt mer forpliktende enn andre folkerettslig avtaler, og det er dette som gjerne betegnes som at samarbeidet er *overnasjonalt*, til forskjell fra internasjonalt. Begrepet «overnasjonalitet» har mange sider, men det er vanlig å peke på tre hovedtrekk. For det første har man i EU opprettet sterke overnasjonale institusjoner, hvorav de fleste har en stor grad av selvstendighet fra medlemsstatene – herunder både Europakommisjonen, Europaparlamentet og EU-domstolen, samt en rekke andre. For det andre vedtas lovgivning og andre beslutninger i EU nå på de aller fleste områder ved kvalifisert flertall, og dette binder også de statene som har stemt imot. For det tredje har EU-retten en særskilt status og gjennomslagskraft, med forrang fremfor nasjonal rett, som kan påberopes av borgerne direkte for nasjonale domstoler.

Også for Norges del innebærer tilpasningen til EU gjennom perioden 1992–2011 en massiv overføring av makt fra nasjonalt til overnasjonalt europeisk nivå. EØS-avtalen er den største og mest forpliktende avtalen Norge noen gang har inngått, og er senere supplert av en rekke andre tilknytningsavtaler til EU. Overføringen skjer i noen grad til EFTA- og EØS-organene, men den reelle maktoverføringen går i det alt vesentlige til EU og EU-institusjonene. Tredelingen mellom eksklusiv EU-kompetanse, delt kompetanse og nasjonal kompetanse med EU-innflytelse er i praksis også styrende for omfanget av den norske maktoverføringen.

På samme måte som i EU har prosessen for Norges del så langt gått én vei, mot stadig større maktoverføring, uten noen eksempler på reverseering. Etter hvert som EU har utvidet sitt samarbeid har Norge fulgt etter gjennom utvidelser av EØS-avtalen eller inngåelse av nye avtaler. Etter hvert som EU har utvidet seg geografisk er også EØS, Schengen og de andre norske avtalene utvidet. Stadig mer av den lovgivningen som Norge mottar fra EU er vedtatt med kvalifisert flertall gjennom prosedyrer som er langt mer overnasjonale enn for tjue år siden.

Sammenlignet med EU-statene er det særlig tre forskjeller i den maktoverføringen som har skjedd fra norske myndigheter til europeisk nivå.

For det første er den mindre omfattende. Norge deltar ikke i hele EU-samarbeidet, men

bare i deler av det. På viktige områder har Norge ikke forpliktet seg til å følge EU, herunder blant annet eurosamarbeidet, handelspolitikken med tredjeland, og den felles landbruks- og fiskeripolitikken. Samtidig er tilpasningen større enn de aller fleste er klar over. Gjennom de mange avtalene og andre samarbeidsformer har Norge som vist tilpasset seg anslagvis 3/4 av EU-retten, sammenlignet med de medlemsstatene som er med på alt. Noe av dette er i form av ensidig tilpasning, men det aller meste er gjennom bindende avtaler som overfører (delegerer) makt fra norske myndigheter til europeisk nivå.

For det andre er den norske maktoverføringen ikke like forpliktende som i EU. EØS og de andre avtalene er ikke like «overnasjonale» som EU-samarbeidet, og formelt sett har Norge større frihet.³ På den annen side er den formelle friheten større enn den reelle, og det er klare «overnasjonale» sider også ved EØS-avtalen, etter alle de kriteriene som er vanlig å bruke for å måle dette. Herunder er det etablert EØS- og EFTA-organer med langt større kompetanse og makt enn i vanlige folkerettslige forhold. Videre er EØS-retten gitt en forrang fremfor norsk lov på en måte som i praksis langt på vei tilsvare EU-rettens forrang, og som pålegger norske domstoler plikt til å sette norsk lov til side ved motstrid. Hva gjelder ny lovgivning, har Norge formelt sett en reservasjonsrett, men denne er kun ment å være en sikkerhetsventil til bruk i ekstraordinære tilfelle og vil føre til at den berørte delen av avtalen suspenderes. I praksis er terskelen for å reservere seg mot nye rettsaker så høy at ingen av de tre EFTA-landene ennå har gjort dette på atten år, til tross for at man har overtatt mer enn 6000 nye rettsaker. Det kan argumenteres for at dette er minst like «overnasjonalt», og en vel så stor overføring av lovgivningsmyndighet, som å underlegge seg et system basert på kvalifisert flertall, der man fra tid til annen må regne med å bli nedstemt.

En tredje viktig forskjell er at den norske maktoverføringen ikke er kompensert ved representasjon og medbestemmelse på europeisk nivå. For EU-statene innebærer overføring av makt til EU at nasjonale beslutningsprosesser erstattes av kollektive beslutningsprosesser. Man gir noe for å få noe. Den innflytelsen som den enkelte stat oppnår på EU-nivå oppveier i større eller mindre grad

³ Tidligere kunne man diskutere om det også lå en forskjell i at EØS og de andre norske avtalene kan sies opp av alle parter (med tolv måneders varsel), mens EU-traktatene ikke inneholdt noen eksplisitt hjemmel for utmeldelse. Med Lisboa-traktaten er det nå tatt inn en bestemmelse om utmelding, jf. TEU artikkel 50.

tapet av makt på nasjonalt nivå – mest tydelig i saker med grenseoverskridende virkning, som uansett ikke kan løses på nasjonalt nivå. Dette mangler i den norske tilknytningsformen. De beskjedne muligheter for medvirkning som Norge gjennom en aktiv europapolitikk kan ha på beslutningsprosessene i EU kan verken formelt eller reelt kompensere for den betydelige maktoverføringen. Slik sett kan den netto maktforskyvningen fra nasjonalt til overnasjonalt nivå sies å være minst like omfattende for Norges del som for EU-statene.

26.3.3 Maktforholdet mellom de øverste norske statsorganene

Fordelingen av makt mellom de øverste norske statsorganene har på flere måter blitt påvirket av Norges avtaler med EU. Hovedtrekkene er de samme som man kan finne i EU-statene, men med noen variasjoner som skyldes Norges særegne tilknytningsform.

I EU kan de generelle erfaringene med maktforskyvninger mellom nasjonale utøvende, lovgivende og dømmende myndigheter oppsummeres i to hovedpunkter:

- Styrking av den utøvende makt på bekostning av den lovgivende
- Styrking av den dømmende makt på bekostning av den lovgivende og den utøvende

For det første er det en generell erfaring at europeisk integrasjon styrker den utøvende makt (regjeringen) på bekostning av det nasjonale parlamentet. Det er regjeringen og forvaltningen som først og fremst representerer staten på EU-nivå, gjennom Det europeiske råd, Unionsrådet og en rekke underliggende organer. Nasjonale parlamenter er ikke konstruert for å representere staten utad, og verken kan eller bør gjøre det. Dertil kommer at det kan være vanskeligere for parlamentet (opposisjonen) å ha oversikt og føre kontroll med hvordan regjering og embetsverk opptrer i EU-saker enn i vanlig nasjonal politikk. Regjeringens deltakelse i EU-prosessene krever fleksibilitet og evne til kompromiss, og dette gjør det vanskelig for parlamentet å gi bindende mandat i forkant eller kontrollere i ettertid. Dermed blir det vanskeligere å holde statsrådene politisk ansvarlig.

Denne svekkelsen av de nasjonale parlamenterne overfor den utøvende makt kommer i tillegg til at deres stilling generelt svekkes ved at lovgivningsmyndighet overføres fra nasjonalt til overnasjonalt nivå. I EU har dette lenge vært en kjent

problemstilling, som man de siste 10–15 årene har forsøkt å avhjelpe med tiltak som skal gjøre at de nasjonale parlamentene kan gjenvinne noe av sin tapte makt. I de fleste EU-statene har parlamentene etter hvert opprettet egne EU-komiteer, og i noen av dem (herunder de nordiske) er dette komiteer med betydelige fullmakter til å kontrollere regjeringens europapolitikk. Mange parlamenter har også etablert prosedyrer for å komme tidligere inn i de europeiske beslutningsprosessene. Det har lenge også foregått en viss koordinering mellom de nasjonale EU-komiteene. Gjennom Lisboa-traktaten ble det fra 2009 innført en prosedyre som gir nasjonale parlamenter rett til å kontrollere at Kommisjonens lovforslag respekterer subsidiaritetsprinsippet, og de er også gitt en formell rolle ved fremtidige traktatrevisjoner.

Virkningene av Norges avtaler med EU for forholdet mellom Storting og regjering er i stor grad de samme som i EU-statene, selv om det også er forskjeller. På mange måter møter Stortinget utfordringene fra europeisk integrasjon minst like sterkt som nasjonale parlamenter i andre europeiske land, samtidig som mulighetene for mottiltak er mer begrenset.⁴

Generelt utøver Stortinget makt særlig på to måter – gjennom styring i forkant i form av lovgivning, budsjettvedtak og instruksjer, og gjennom kontroll i etterkant med hvordan regjeringen utøver makt. Begge disse grunnleggende parlamentariske funksjonene er betydelig svekket på de mange områdene som dekkes av Norges avtaler med EU. Innenfor rammene av avtalene er Stortinget i realiteten ikke lenger selv lovgiver, men må nøye seg med å gjennomføre regler som er utformet i EU. Selv om dette bare dekker en del av Stortingets lovgivning, er det en betydelig del, og den er stadig økende. Når Stortinget selv gir lover må man videre passe på at de nasjonale reglene ikke kommer i motstrid med EU/EØS-retten, og dersom det skjer vil domstolene som hovedregel måtte gi EU/EØS-reglene forrang. Videre har det vist seg vanskelig for Stortinget å føre noen form for effektiv etterfølgende kontroll med regjeringens europapolitikk, og gjennom hele perioden 1994–2011 har kontrollkomiteen knapt nok gransket en EU/EØS-sak.

I stedet er Stortingets rolle i europapolitikken i hovedsak begrenset til å gi samtykke til nye forpliktelser overfor EU, og til å la seg løpende konsultere om utviklingen i regjeringens europapolitikk. Dette er i seg selv viktige funksjoner, men de

⁴ Se nærmere kapittel 11 om Stortingets stilling i europapolitikken.

gjener først og fremst til å legitimere regjeringens politikk, ikke til selvstendig parlamentarisk maktutøvelse. Samtlige av de 287 samtykkeproposisjonene som regjeringen etter Grunnlovens § 26 annet ledd har fremmet i EU-saker i perioden 1992–2011 er godkjent av Stortinget og de aller fleste (265) enstemmig og til dels med lite debatt.

Den konsultasjonsordningen som er etablert med Stortingets Europautvalg kan ved første blick minne om europakomiteene i nasjonale parlamenter i EU-statene. Men ved nærmere ettersyn er det en langt svakere ordning enn hva man for eksempel finner i parlamentene i Danmark, Finland og Sverige. Rent konkret er møtene færre, saksmengden mye mindre og debattene langt kortere. Viktigere er det at det norske Europautvalget er et rent konsulerende organ, mens de tilsvarende komiteene i de nordiske EU-statene er organer der regjeringen må diskutere og forankre sin løpende politikk i EUs beslutningsprosesser.

Stortinget er heller ikke i posisjon til å dra særlig nytte av den styrkingen av nasjonale parlamenter som har funnet sted i EU i senere tid. Europautvalget er ikke medlem av EU-komiteenes samarbeidsorgan COSAC, selv om man inviteres til å delta ved enkelte anledninger. Stortingets delegasjon til EFTA/EØS ivaretar enkelte funksjoner, men betydningen av dette arbeidet er begrenset. Videre deltar Stortinget naturlig nok ikke i de nye prosedyrene for involvering av nasjonale parlamenter som ble etablert ved Lisboa-traktaten, selv om man har lyktes i å få tilnærmet samme tilgang på informasjon. Stortinget har gradvis søkt å styrke sin stilling i europapolitikken, og det har skjedd forbedringer i de senere år, blant annet gjennom halvårlige redegjørelser og debatter i Stortinget om EU/EØS-saker, men de grunnleggende utfordringene er strukturelle og vanskelige å gjøre noe med.

I forhold til Stortinget er den norske regjeringens stilling generelt styrket som følge av at stadig flere samfunnsområder europeiseres, på en måte som gjør at den parlamentariske styringen og kontrollen blir mindre enn på rent nasjonale områder.

Den andre tydelige trenden i maktforskyvning mellom de øverste statsorganene i EU-landene er at *den dømmende makt* styrker seg i forhold til både den utøvende og den lovgivende. Bakgrunnen for dette er rettens sterke stilling i EU-systemet. EU-samarbeidet drives frem gjennom rettslig bindende vedtak, som «integration through law», og dette kontrolleres av EU-domstolen i samarbeid med nasjonale domstoler. På samme måte som de konstitusjonelle domstolene i for land som

USA og Tyskland har EU-domstolen en sentral rolle i det politiske systemet i EU, med vide fullmakter og bred selvstendighet. Videre er det etablert et særegent og effektivt system for samarbeid mellom EU-domstolen og nasjonale domstoler. Saker som gjelder EU-rett og berører private rettssubjekter vil komme opp på vanlig måte for nasjonale domstoler i medlemsstatene, som avgjør dem. Men underveis har den nasjonale domstolen mulighet (og i siste instans plikt) til å innhente en tolkningsuttalelse fra EU-domstolen, som så legges til grunn i saken.

Dette skaper en linje mellom EU-domstolen og de nasjonale domstolene, og gjør at de trekkes inn i kontrollen med at EU-retten etterlevs, med rett og plikt til å sette nasjonal lovgivning og forvaltningsvedtak til side ved konflikt. På denne måten styrkes deres stilling overfor nasjonalt parlament og regjering. Påvirkningen har vært størst i de medlemsstatene som ikke har hatt noen tradisjon for slik domstolskontroll, herunder Danmark, Finland og ikke minst Sverige. I slike land har medlemskapet i EU medført en vesentlig styrking av nasjonale domstolers konstitusjonelle stilling. Samtidig er det ikke nødvendigvis slik at de nasjonale domstolene selv alltid har ønsket en slik mer politisert rolle velkommen. I mange land har nasjonal høyesterett snarere sett det som sin oppgave å forsvare nasjonal suverenitet og rettslig autonomi mot EU-domstolen.

Effekten av EØS-avtalen for norske domstolers stilling er i hovedtrekk den samme som i EU-statene. EØS-avtalen er rettslig bindende på samme måte som EU-retten, og skal håndheves av norske domstoler på samme måte, med plikt til å gi EU/EØS-reglene forrang fremfor norsk lov dersom det oppstår konflikt. Det betyr at domstolene har fått et nytt og omfattende grunnlag for å kontrollere og om nødvendig sette til side Stortingets lovgivning og regjeringens forskrifter og vedtak dersom det er motstrid. Norge har i sterkere grad enn de andre nordiske landene hatt en statsrettslig tradisjon for domstolskontroll med Stortingets lovgivning på grunnlag av Grunnloven, så endringen er ikke like prinsipielt markant som for eksempel i Sverige. Men grunnlaget for slik domstolskontroll er vesentlig utvidet. Dette er en viktig del av EU/EØS-retten som «rettsliggjøring».

Selv om norske domstoler har fått økt mulighet til å sette Stortingets lovgivning til side som følge av tilpasningen til EU har de så langt brukt den med varsomhet. De fleste EU/EØS-rettslige saker for norske domstoler i perioden 1994–2011 har handlet om forvaltningens vedtak og handlinger, ikke om Stortingets lovgivning. Det er bare

noen få saker der domstolene har måttet prøve norsk lov opp mot EØS-avtalen, og i de fleste av disse har Høyesterett kommet til at den norske loven er innenfor avtalens handlingsrom. I noen få saker er norske lovregler tolket innskrenkende eller satt til side, men det har ikke vært tale om særlig sentrale paragrafer.⁵

EØS-avtalen etablerer også en prosedyre for samarbeid mellom norske domstoler og EFTA-domstolen som i hovedsak er lik den i EU, men med to forskjeller. Enhver norsk domstol som får opp et EU/EØS-rettslig spørsmål kan be EFTA-domstolen om en tolkningsuttalelse. Til forskjell fra i EU er denne formelt sett bare «rådgivende», ikke bindende, men det betyr lite i praksis, siden den uansett vil ha stor vekt. Viktigere er at Høyesterett i motsetning til domstoler i siste instans i EU-statene bare har en rett og aldri noen plikt til å spørre EFTA-domstolen. Gjennom perioden 1994–2011 har norske domstoler generelt, og Høyesterett spesielt, vært mer tilbakeholdne med å innhente uttalelser fra EFTA-domstolen enn det som er vanlig i EU-statene. Det kan være flere grunner til dette.

Samlet sett har tilpasningen til EU de siste ti årene styrket norske domstolers posisjon i forhold til Storting og regjering. De anslagsvis ca. 260 sentrale EU/EØS-sakene som har vært oppe for norske domstoler i perioden 1994–2010 illustrerer både bredden og dybden i denne påvirkningen, og spenner fra hverdagslige småsaker til store prinsipielle stridsspørsmål. Samtidig har domstolene med Høyesterett i spissen håndtert denne nye situasjonen med en viss varsomhet. Dette er i tråd med lange tradisjoner i det konstitusjonelle samspillet mellom de øverste statsmaktene i Norge.

26.3.4 Maktforholdet mellom politikere og embetsverk

Maktforholdet mellom politikere og embetsverk har i en viss grad blitt påvirket av Norges avtale med EU. Til dels er erfaringene de samme i Norge som i EU-statene, men på en del avgjørende punkter er bildet et annet, som følge av særtrekk ved den norske tilknytningsformen.

Forskning om europeisering peker på to generelle konsekvenser av europeisk integrasjon for forholdet mellom politikk og forvaltning i EUs

medlemsland, som til en viss grad er motstridende.

Den første effekten av EU-medlemskap er en tendens til *sentralisering av makt* på høyt politisk nivå, hos statsminister eller president og i et lite antall viktige departementer. Det er mange grunner til dette. For det første skaper samarbeidet i EU sterke behov for nasjonal politisk koordinering. Mange EU-saker har betydning på tvers av nasjonale administrative horisontale og vertikale skillelinjer. Samtidig krever forhandlingene i EU at man har en felles nasjonal posisjon. Slik koordinering må skje på høyt politisk nivå. I mange land har dette ført til at man har opprettet egne europa-ministre, men i siste hånd må koordineringen skje ved presidentens eller statsministerens kontor.

En annen viktig grunn er den økende rollen for Det europeiske rådet, EUs toppmøteorgan, som betyr at også statsministrene er direkte involvert i EU-forhandlinger og trenger egen tilgang til ressurser og kompetanse, hvilket igjen har bidratt til en klar styrking av statsministerens kontor i mange land. Europeisk integrasjon har på denne måten vært en viktig kilde til den generelle styrkingen av statsministrene som kan ses i mange europeiske land, noen ganger beskrevet som en «presidentialisering» av parlamentariske demokratier.

Den andre trenden i EU er paradoksalt nok en samtidig parallell *fragmentering* eller sektorisering i statsforvaltningen, gjennom økt makt for de enkelte fagdepartementene, og gjennom en styrking av embetsverkets stilling i forhold til politikkerne. Mellom departementene er det særlig de nasjonale utenriksdepartementene som har tapt terreng, både fordi regjeringssjefene selv involverer seg mer direkte i EU-saker og fordi endringene i forholdet mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk gjør at stadig flere EU-saker håndteres direkte av andre fagdepartementer eller ytre etater. Det fagdepartementet som ofte fremstår som en vinner i denne utviklingen er finansdepartementene, hvis betydning har vokst som følge av den sterke posisjonen til EUs ministerråd for økonomiske og finansielle saker (ECOFIN) og i den senere tid også på grunn av de økonomiske problemene i EU.

En annen side ved fragmenteringen er at embetsverket på lavere nivå i departementene og ytre etater har styrket sin stilling overfor den sentrale politiske og administrative ledelsen. Mye av det løpende arbeidet med EU-saker i medlemslandene foregår på lavere nivåer i forvaltningen. De som jobber med dette er gjerne dypt involvert i beslutningsprosessene i EU, gjennom møter i

⁵ Se kapittel 10.6.3 og nærmere Haukeland Fredriksen, H. (2011) *EU/EØS-rett i norske domstoler*, Europautredningen, rapport nr. 3, s. 23-24.

arbeidsgrupper og komiteer under Kommisjonen og Rådet. De innehar derfor ofte unik kompetanse og jobber i et tempo som er formet av EU-prosessen. Videre kan viktige deler av arbeidet deres inn mot EU ha mer uformell karakter, gjennom de europeiske forvaltningsnettverkene som bygger seg opp. Dette gjør at de i praksis får en viktig og selvstendig stilling som kan være vanskelig å styre fra sentralt hold. Mye av arbeidet med EU-saker på lavere nivå i praksis går dermed «under den politiske radaren» – som vil si at sakene ikke oppfattes som politisk viktige, selv om de senere kan få store konsekvenser.

Den norske erfaringen etter snart to tiår med EØS-avtalen skiller seg tydelig ut hva gjelder sentralisering av makt, som er betydelig svakere i Norge enn i EU-statene. Derimot kan man se lignende trekk hva gjelder fragmenteringen av forvaltningen. Til sammen innebærer dette en relativ styrking av forvaltningen i forhold til politisk ledelse, som kan beskrives som en maktforskyvning mellom politikk og embetsverk og som en avpolitisering av EU/EØS-saker.

Grunnen til at man ikke finner den samme tendensen til sentralisering av europapolitikken i Norge som i EU-statene er at norske politikere ikke deltar i de politiske beslutningsprosessene i EU. Norge er ikke representert i Rådet eller i Det europeiske råd, og avkreves derfor ikke noen samlet nasjonal posisjon. Det innebærer at behovet for nasjonal koordinering er langt mindre påtrengende enn i EU-statene. Det er selvsagt ønskelig med politisk koordinering også i norsk europapolitikk, men det er ikke til daglig påkrevd slik som i EU. I en grad det foregår koordinering skjer det i stor grad på administrativt nivå, og studier viser en tendens til at dette ikke i særlig grad fører til materiell koordinering i den forstand at noen etater oppgir sine standpunkter til fordel for en felles posisjon. Sammenlignende studier viser også at den norske sentralforvaltningen koordinerer sitt EU/EØS-arbeid i mindre grad enn den danske, svenske og finske. Statsministerens kontor (SMK) har i Norge heller ikke inntatt noen ledende rolle i europapolitikken. I stedet har Utenriksdepartementet beholdt ansvaret for koordineringen av EU/EØS-sakene, hvilket er stadig mer uvanlig i EU-statene, og kan ses som et utslag av at europapolitikken under den norske tilknytningsmodellen i større grad fortsatt anses som utenrikspolitikk enn i andre land.⁶

Derimot finner man den samme tendensen til fragmentering i norsk europaforvaltning som i mange EU-stater. Selv om norsk embetsverk er mindre direkte involvert i EU-saker enn sine kol-

leger i EU-statene, påvirker likevel EØS og de andre avtalene med EU hverdagen for store deler av norsk forvaltning. Samtlige 17 departementer håndterer i større eller mindre grad EU/EØS-saker og det samme gjelder et stort antall ytre etater (direktorater, tilsyn m.m.), samt også lokalforvaltningen. På samme måte som i EU foregår mye av det løpende arbeidet med EU/EØS-saker på tildels relativt lavt nivå i forvaltningen, og den enkelte tjenestemann og – kvinne har i praksis ofte betydelig mulighet til å utforme det som fremmes som norske posisjoner. Ganske store deler av norsk embetsverk, både i departementene og i mange ytre etater deltar i komitéarbeid i EU, særlig i de forberedende fasene under Kommisjonen. Det meste av det løpende arbeidet med EU/EØS-saker foregår under den politiske radaren, som rent administrative spørsmål, selv om de kan være av stor samfunnsmessig betydning. Det skyldes også andre særtrekk ved den norske tilknytningsformen som gjør at politisk ledelse har få insentiver til å engasjere seg, og som på den måten i praksis kan virke avpolitiserende.

Mens enkelte i embetsverket nok kan være komfortable med den økte frihet som EU-tilknytningen gir dem, synes et mer generelt trekk i forvaltningen å være at man ønsker klarere politiske styringssignaler i europapolitikken, og opplever fraværet av dette som frustrerende og demotiverende.

I motsetning til i mange EU-stater synes europeiseringen så langt ikke å ha ført til noen større skift i maktforholdene mellom de forskjellige delene av sentralforvaltningen. De departementene som er sentrale i EU/EØS-saker er i stor grad de samme som også tidligere sto sterkt, herunder Finansdepartementet, Utenriksdepartementet, Justisdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Olje og energidepartementet. I og med at Statsministerens kontor (SMK) ikke har inntatt noen aktiv rolle i europapolitikken utformes denne fortsatt i hovedsak i et lite antall sentrale departementer.

26.3.5 Maktforholdet mellom stat, regioner og kommuner

Selv om Norge ikke deltar direkte i EUs regionalpolitikk har både EØS-avtalen og andre avtaler virkninger for den vertikale maktfordelingen i

⁶ Et viktig unntak er Schengen og andre avtaler om norsk tilknytning til EUs justispolitikk, som håndteres av Justisdepartementet. Se ellers nærmere om koordineringen av EU/EØS-saker i kapittel 8.

Norge mellom stat, regioner og kommune. Viktige sider ved norsk distriktpolitikk er gjennom perioden 1992–2011 europeisert, på måter som minner om utviklingen i EU-statene.⁷

Europeisk integrasjon anses generelt for å ha bidratt til å styrke det regionale nivået i Europa, og det er vanlig i akademisk forskning å beskrive EU som et flernivåsystem (multi-level governance system), med henvisning til fordeling av makt og politikk mellom overnasjonale, nasjonale og regionale nivåer. Da det politiske presset for sterkere regioner i Europa var på sitt sterkeste på 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet, ble ambisjonene ofte beskrevet som «regionenes Europa». Styrkingen av det regionale og lokale nivå skyldes flere forhold og gir seg uttrykk på flere forskjellige måter.

For det første er regionene representert i EUs politiske system gjennom Regionskomiteen. Her gis regionene i EU mulighet til formelt å delta i utformingen av EUs politikk, selv om komiteen bare har en rådgivende rolle overfor Kommisjonen, Rådet og Parlamentet. For det andre er EUs regionale støttefond sentrale for å stimulere regional utvikling og en viktig medvirkende faktor til at regionene i EU mobiliseres som politiske aktører. EUs regionale støttefond omfatter omtrent en tredjedel av EUs budsjett, og for regionene som kvalifiserer for tilskudd tilbyr de både en viktig finansieringskilde og et insentiv til politisk deltakelse. For det tredje har nesten alle større regioner i dag egne EU-kontorer i Brussel som ivaretar deres interesser, driver lobbyvirksomhet mot EU-institusjonene og medlemsstatene, og ved gir informasjon tilbake til de regionalt ansvarlige hjemme. Gjennom slike kontorer kan regionene selv drive en aktiv europapolitikk mer eller mindre uavhengig av nasjonale myndigheter. For det fjerde har vektleggingen av regionenes interesser i Brussel medført at deres stilling på nasjonalt plan ofte er styrket. I regioner som allerede hadde en viss autonomi er denne forsterket, og for regioner som ikke hadde dette har nye muligheter åpnet seg.

Virkingen av EØS og de andre avtalene med EU på norsk distrikts- og regionalpolitikk følger i hovedsak samme mønster som i EU-statene, men synes ikke i like stor grad å ha ført til en styrking av regionene som politiske enheter. I noen grad kan dette skyldes at norske regioner, fylkeskommuner og kommuner allerede hadde en relativt sterk stilling, og sterkere enn for eksempel i Danmark, Finland og Sverige, der graden av sentral-

styring har vært sterkere. Videre skyldes det at norske regioner ikke har den samme muligheten til deltakelse i beslutningsprosessene i EU. De norske regionene deltar heller ikke i EUs regionale støttefond. I større grad enn i EU-landene representeres norske regioners interesser overfor EU gjennom den nasjonale regjeringen. Norske myndigheter har heller ikke gjennomført større strukturelle endringer og fylkesmessige sammenlåinger.

Norske regioner og distrikter har i noen grad søkt å kompensere for dette ved å etablere egne kontorer i Brussel for lobbyvirksomhet og informasjonsinnhenting, i tråd med den generelle europeiske trenden. De fleste av disse ble etablert i årene 2001–2005 og er en direkte effekt av EØS-avtalen. Videre har Norge helt siden 1994 deltatt i EUs omfattende regionalpolitiske programmer gjennom Interreg-samarbeidet. Dette ligger formelt utenfor EØS-avtalen, og er ikke nedfelt i noen generell tilknytningsavtale, men har fungert løpende i atten år. Hvert år bevilges det betydelige summer til dette, og Interreg har vært en viktig arena for mange norske regionale aktører opp gjennom årene.

Sammenlignet med EU-landene er virkningen på forholdet mellom stat-region-kommune i Norge i hovedsak indirekte snarere enn direkte. EU som politisk arena tilbyr noen insentiver og muligheter for politisk mobilisering, tilstedeværelse og inspirasjon, men mangelen på deltakelse i viktige institusjonelle og finansielle ordninger for regionene i Europa betyr at de direkte effektene er små og presset for økt regionalpolitisk selvstyre svakere.

26.3.6 Maktforholdet mellom parter i arbeidslivet

Gjennom EØS er norsk arbeidsliv integrert i det indre markedet – herunder det felles arbeidsmarkedet i EU/EØS – og er omfattet av de aller fleste EU-reglene som direkte eller indirekte regulerer næringsliv og arbeidsliv på nasjonalt nivå. Dette kan påvirke maktforholdene mellom arbeidsgivere, arbeidstakere og deres organisasjoner på flere måter.⁸ Selv om det er vanskelig å isolere betydningen av EU-tilpasningen for forholdet mellom arbeidslivets parter i perioden 1992–2011 fra andre viktige utviklingstrekk, er det likevel mulig å peke på noen hovedtendenser.

Norges deltakelse i det indre markedet i EU/EØS har for det første påvirket maktforholdene i

⁷ Se nærmere kapittel 18.

⁸ Se nærmere kapittel 16 Arbeidsmarked og arbeidsliv (16.7.2).

arbeidslivet gjennom å fjerne hindringer for investeringer over landegrensene, legge til rette for økt konkurranse og omstilling, og sikre fri bevegelse av arbeidstakere og tjenester. For det andre reguleres viktige sider ved forholdet mellom arbeidsgivere og arbeidstakere nå av felles EU/EØS-regler. I tillegg til EUs minimumsdirektiv om arbeidstakerrettigheter, fastlegger EUs regler for fri bevegelse av tjenester hvilke krav norske myndigheter og aktører kan stille til lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere som er utstasjonert i Norge. Nasjonal avtaleregulering er derfor i økende grad supplert med lovgivning og allmenngjøring av tariffavtalebestemmelser, som sikrer alle sysselsatte i berørte bransjer rett til tariffestet minstelønn.

Dette er tendenser som slår begge veier, og dels kan styrke arbeidsgiversiden og dels arbeidstakersiden. Generelt vil økt konkurranse og fri bevegelse av kapital, tjenester og arbeidskraft styrke arbeidsgivernes markeds- og forhandlingsmakt. For mange yrkesgrupper, spesielt i hjemmemarkedssektorer, er dette motvirket av redusert ledighet og et stramt arbeidsmarked. Videre har EUs arbeidsrettslige regulering på en del punkter styrket arbeidstakernes stilling, blant annet hva gjelder rettigheter ved virksomhetsoverdragelse, deltidsarbeid og informasjon og konsultasjon i flernasjonale selskap. På nasjonalt plan har arbeidsinnvandringen etter 2004 også utløst en rekke tiltak som skal motvirke press på lønns- og arbeidsvilkår, hindre forskjellsbehandling og understøtte avtaleverket og arbeidstakernes stilling. Samtidig som en del yrkesgrupper har blitt mer utsatt for lavlønnskonkurranse, har arbeidsinnvandringen bidratt til å styrke konkurranseevnen, øke sysselsettingen og styrke forhandlingsposisjonen til andre grupper. I flere bransjer har tilgangen på utenlandsk arbeidskraft bidratt til å videreutvikle arbeidsplasser i distriktene som ellers kunne vært utsatt for rasjonalisering eller utflagging, og derved styrket både arbeidsgivernes og kjernearbeidsstokkens stilling.

Arbeidsvandringene har således hatt motstridende virkninger på maktforholdene i ulike deler av arbeidslivet, men har trolig forsterket forskjellene i forhandlingsmakt mellom arbeidstakergrupper med ulikt kompetansenivå.

Hovedorganisasjonene i norsk arbeidsliv har siden 1992 stått sammen om å forsvare EØS-avtalen og sett den som en nødvendig ramme for å ivareta interessene til både næringsliv og arbeidstakere. De to tiårene med EØS-avtalen har generelt vært preget av konstruktive samarbeidsforhold, stabile organisasjonsgrader og videreutvikling av avtaleverket og trepartssamarbeidet med myndig-

hetene. Partene i arbeidslivet deltar aktivt i sine europeiske organisasjoner og er gjennom EØS sikret deltakelse i EUs «sosiale dialog». De har dermed bedre tilgang til relevante beslutningsprosesser i EU enn det norske myndigheter har. Slik bidrar den særegne norske tilknytningsformen til å styrke den korporative kanal på bekostning av den folkevalgte i EU/EØS-sammenheng.

I de senere år har særlig arbeidsinnvandringen etter 2004 ført til vitalisering og re-politisering av arbeidslivsdebatten, med økt offentlig bevissthet og ordskifte både om konkrete spørsmål og mer grunnleggende begreper som rettferdighet og solidaritet, samt om forholdet mellom politisk regulering og tariffavtaler som balanserende mekanismer i arbeidsmarkedet. Etter krav fra arbeidstakersiden har dette også ført til nyskaping i den norske reguleringsmodellen, som allmenngjøring og solidaransvar.

Samlet sett er det på denne bakgrunn vanskelig å finne belegg for at en side i arbeidslivet har fått et varig overtak i makt og innflytelse på bekostning av en annen under de siste atten år med EØS-avtalen. Mens arbeidsgiverne har fått økt markedsrett i en del bransjer, har bildet delvis vært motsatt i det sentrale partssamarbeidet og i en del andre bransjer. I tråd med lange tradisjoner i norsk arbeidsliv har utviklingen vært motsetningsfylt og skiftende, og har fortsatt i stor grad vært betinget av nasjonale politiske og andre forhold.

Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad, er uenig i at EØS-avtalens arbeidsrettslige reguleringer totalt sett har styrket arbeidstakernes stilling og viser til sine merknader i kap. 16.

26.4 Betydning av avtalene med EU for norsk demokrati

26.4.1 Avtalene med EU – demokratisk akseptable?

Den vanligste kritikken mot EØS og de andre avtalene med EU er at de lider av et demokratisk underskudd fordi de innebærer at Norge lar seg styre av en organisasjon (EU) der man ikke er medlem og ikke har medbestemmelsesrett. Samtidig er det ikke noen enighet om dette. I norsk europadebatt finner man både de som mener at EØS-avtalen er en demokratisk katastrofe, de som mener at den er trygt og godt demokratisk forankret, og de som mener at den har visse demokratiske svakheter, men ikke verre enn at det er til å leve med.

Den norske debatten om EØS-avtalens demokratiske styrker og svakheter kan ses som en variant av den mer generelle debatten om demokrati og internasjonalt samarbeid. I hele etterkrigstiden har den stadig økende kontakten og avhengigheten mellom stater ført til mer omfattende, intensivt og forpliktende samarbeid mellom stater gjennom internasjonale avtaler og organisasjoner. Områder som tidligere var styrt gjennom demokratiske prosesser på nasjonalt nivå overføres i økende grad helt eller delvis til internasjonale eller overnasjonale beslutningsprosesser. Forutsetningene for å realisere tradisjonelle demokratiske idealer innenfor rammene av internasjonalt samarbeid er begrenset, samtidig som mange problemer bare lar seg løse effektivt på et felles nivå.

I den akademiske debatten om demokrati og internasjonalt samarbeid er det grovt sett tre hovedposisjoner. Et første syn er at er internasjonalt samarbeid per definisjon er demokratisk problematisk, siden det er umulig på internasjonalt nivå å kompensere fullt ut for det demokratiske tap på nasjonalt nivå som slikt bindende samarbeid medfører. Stater bør derfor være restriktive med å delegerer makt til internasjonale organisasjoner. Et annet grunnsyn er at det er tvilsomt om det i det hele tatt kan sies å være noe demokratisk underskudd på internasjonalt nivå. Demokratisk kontroll med internasjonale avtaler og organisasjoner utøves gjennom de nasjonalt folkevalgte regjeringer som deltar. Et tredje syn er at internasjonalt samarbeid klart nok lider av demokratisk underskudd, men at det er gode muligheter til å avhjelpe dette ved reformer på internasjonalt og nasjonalt nivå.

Under EØS-debatten i Norge i 1991–92 var det tilløp til demokratidebatt, men dette spilte en større rolle under EU-debatten i 1993–94. Hensynet til nasjonal selvråderett, folkestyre og demokrati ble av nei-siden fremhevet som et viktig argument mot norsk EU-medlemskap. Fra ja-siden ble det fremhevet at EU var et samarbeid av demokratiske stater og at Norge måtte delta for å være med på å takle utfordringer som bare kan løses gjennom felles forpliktende samarbeid.

Etter 1994 har det vært en viss løpende debatt om EØS og norsk folkestyre. I lange perioder har denne gått på lavbluss, for så fra tid til annen å flamme opp en tid før den igjen har sluknet hen. Argumentasjonsmønstrene har vært relativt konstante gjennom snart atten år, selv om det også kan påvises en viss utvikling. Noe forenklet kan man oppstille argumentene i debatten om EØS og demokrati i to kategorier.

På den ene siden er det de argumentene som taler for Norges tilknytningsform til EU ikke reiser demokratiske problemer:

- Avtalene med EU er frivillig inngått etter demokratiske prosedyrer med Stortingets samtykke og kan når som helst sies opp. EØS-avtalen er konstitusjonelt trygt forankret i Grunnlovens § 93 og vedtatt med 3/4 flertall.
- Avtalene knytter Norge til EU, som er en sammenslutning av 27 demokratier, og som i de siste to tiårene har gjennomgått en betydelig demokratiseringsprosess.
- Norges løpende tilknytning til EU er gjennom årene stadig bekreftet gjennom nye vedtak i Stortinget både i samtykkesaker og lovgivningssaker. I perioden 1992–2011 har Stortinget truffet 287 samtykkevedtak etter Grunnloven § 26 annet ledd om nye forpliktelser overfor EU, hvorav 265 ved enstemmighet.
- EØS-avtalen gir norske myndigheter rett til å reservere seg mot nye rettsakter fra EU, og hindre at de tas inn som en del av EØS-avtalen med virkning for Norge.
- Avtalene fungerer som et politisk kompromiss som er akseptabelt for alle partier og som har dannet grunnlag for politiske koalisjoner og regjeringsplattformer.
- Det råder en åpen og fri debatt i Norge om forholdet til EU, og i de senere år har den offentlige informasjonen om europapolitikken blitt bedre. Meningsmålinger har gjennomgående vist at et stort flertall i befolkningen er positive til EØS-avtalen.
- Avtalene har gitt borgere og bedrifter nye rettigheter overfor nasjonale myndigheter og styrket rettsvernet og rettsikkerheten.
- Avtalenes eventuelle demokratiske mangler må veies mot hensynet til at Norge står overfor utfordringer og problemer som bare kan løses gjennom forpliktende overnasjonalt samarbeid.
- Gjennom aktiv europapolitikk kan Norge øve en viss innflytelse på EUs beslutningspolitikk eller få særskilte unntak og tilpasninger.

På den annen side er det de argumentene som taler for at Norges avtaler med EU er demokratisk problematiske:

- Norge mangler representasjon og medbestemmelse i EU, og står utenfor beslutningsprosessene, samtidig som man i realiteten har forpliktet seg til å overta store deler av EUs politikk og rettsregler. Den formelle suvereniteten er en illusjon.

- Norges muligheter til å påvirke EUs beslutningsprosesser fra utsiden gjennom lobbyvirksomhet og på andre måter er svært begrenset, samtidig som ressursene til slik lobbyvirksomhet er svært ulikt fordelt mellom samfunnsgruppene.
- EØS-avtalen har etter hvert vist seg å bli mye mer omfattende og forpliktende enn opprinnelig antatt, og det kan diskuteres hvor mye lenger Stortingets samtykke fra 1992 kan gi politisk legitimitet.
- Stortingets stilling er svekket på alle de områder som påvirkes av EU-tilpasningen, og det er små muligheter for parlamentarisk styring. Prosedyrene for konsultasjon tjener i første rekke til å legitimere regjeringens europapolitikk.
- Det er begrensede muligheter for reell parlamentarisk og politisk ansvarliggjøring av regjeringen og myndighetene i EU/EØS-saker.
- Norges tilknytningsform til EU er demokratisk tilslørende ved at den gir inntrykk av større nasjonal selvråderett enn det som reelt er tilfelle.
- Tilknytningsformen til EU har vist seg å fungere på en måte som er avpolitiserende og teknokratiserende ved at kombinasjonen av utenforskap og politisk kompromiss gjør at det er få insentiver til politisk engasjement. I stedet forskyves makt til embetsverket.
- Tilknytningsformen legger en demper på offentlig debatt både om europapolitikken generelt og viktige enkeltsaker. Det er generelt mindre debatt om EØS- og Schengen-saker enn om nasjonale saker av tilsvarende eller mindre betydning.
- Viktige sider ved Norges tilknytning til EU er nesten ukjent i norsk offentlighet, slik som store deler av justispolitikken, det sikkerhets- og utenrikspolitiske samarbeidet, betydningen av EU/EØS-reglene om matsikkerhet og veterinære forhold, det distriktpolitiske samarbeidet og mye annet. Et stort flertall tror antakelig at de er langt mindre integrert i EU enn det som faktisk er tilfelle.

Selv om det på denne måten kan argumenteres både for at EØS, Schengen og de andre avtalene med EU er demokratiske og udemokratiske, er det etter *Utvalgets* syn klart at de lider av klare demokratiske svakheter.

Hovedinntrykket er en tilknytningsform til EU som i sin konstruksjon og virkninger er demokratisk problematisk, men som samtidig har betyde-

lig støtte blant de politiske partiene og i befolkningen.

Med begreper hentet fra akademisk demokratiforskning kan man si at avtalene med EU lider av mangel på *normativ legitimitet*, ved at de truer sentrale demokratiske verdier som representasjon, medbestemmelse, ansvarlighet og åpenhet – samtidig som de har *sosial legitimitet* ved at de har hatt støtte fra et flertall av befolkningen og de folkevalgte.

Det grunnleggende demokratiproblemet ved hele konstruksjonen er mangelen på norsk representasjon og medbestemmelse i de beslutningsprosessene i EU som gjennom avtalene også får virkning for Norge og norske borgere og bedrifter. Det at Stortinget frivillig har valgt å delegerer betydelige deler av lovgivningsmakten til EU er ikke tilstrekkelig til å avhjelpe de grunnleggende demokratiske problemene, og det gjør heller ikke de formelle krav som ligger i at regjering og Storting må samtykke til nye forpliktelser. I praksis har Norge bundet seg til løpende å overta all ny politikk og lovgivning fra EU innenfor rammene av avtaleverket uten noen reell mulighet til påvirkning. Dette en form for åpen delegasjon til EU-institusjonene som etter snart to tiår har vist seg å være kvalitativt og kvantitativt vidtrekkende.

Samtidig som Norges avtaler med EU har klare demokratiske svakheter, har de tradisjonelt hatt betydelig støtte fra flertallet av den norske befolkningen. Videre er nordmenn generelt positive til nesten alle sider ved det konkrete innholdet i EØS og de andre avtalene, enten det er fri bevegelse av varer, tjenester og personer, forpliktende miljøregler, politisamarbeid, grensekontroll, kriseoperasjoner eller annet. I flere tilfelle synes nordmenn faktisk å være mer positive til sentrale sider av det europeiske samarbeidet enn gjennomsnittet i EU.

Avtalenes legitimitet i norsk opinion har vært støttet av bred oppslutning blant de politiske partiene. Mens spørsmålet om norsk EU-medlemskap var kontroversielt og vanskelig å håndtere for partiene, har EØS, Schengen og de andre avtalene vist seg i praksis å være overraskende lite omstridt, og snarere fungere som et konfliktdepot kompromiss. Selv om ingen partier med unntak av KrF og Venstre har EØS som førstevalg, har samtlige av de andre partiene på Stortinget eksplisitt eller implisitt dagens tilknytningsform som andrealget. Dette er det minste felles multiplum som EU-tilhengerne og EU-motstanderne i praksis har klart å bli enige om. Selv de to partiene som prinsipielt er imot EØS og Schengen har, uten alt for store synlige problemer, vært i

stand til å gå i regjering og styre på grunnlag av dem. Som politisk kompromiss har dagens tilknytningsform bidratt til å muliggjøre stabile og styringsdyktige regjeringer til tross for ulike syn på EU innad i koalisjonene.

Generelt fremstår norske myndigheters løpende tilpasning til EU gjennom perioden 1994–2011 som en konsistent og kontinuerlig prosess uavhengig av skiftende regjeringer. Dersom man skal påpeke et utviklingstrekk, måtte det være at tilpasningen i den senere tid har akselerert.

Demokrati er et sammensatt begrep, som er mye diskutert i teorien, og som i noen grad også gis ulikt innhold i ulike demokratskoler. I det følgende skal virkningene av avtalene med EU for norsk demokrati analyseres nærmere ut fra fire sentrale kjennetegn ved et velfungerende demokrati som det er relativt stor enighet om:

1. Representasjon og deltakelse
2. Kontroll og ansvarliggjøring
3. Åpen og opplyst samfunnsdebatt
4. Rettsstat og individuelle rettigheter

Disse kjennetegnene representerer idealer i demokratiteorien, og det er viktig å være klar over at det perfekte demokrati ikke eksisterer, og at enhver demokratisk styreform, selv når den fungerer som best, nødvendigvis må inneholde kompromisser – både mellom de enkelte elementene i demokratibegrepet og mellom demokrati og andre hensyn og verdier, slik som behovet for effektiv styring eller samarbeid med andre stater og organisasjoner. De fire kjennetegnene gir likevel en hensiktsmessig analytisk ramme for nærmere å vurdere hvordan tilknytningen til EU påvirker norsk demokrati.

26.4.2 Representasjon og deltakelse

Det mest grunnleggende demokratiske prinsippet er at de personer som påvirkes av en beslutning også skal være representert i beslutningsprosessen, direkte eller indirekte. Den vanlige styreforment er det representative demokrati, der folket velger sine representanter som tar beslutninger på deres vegne. Men direkte politisk deltakelse kan også forekomme – gjennom folkeavstemninger eller folkelige aksjoner, kampanjer eller lignende.

I kontrast til dette karakteriseres de norske tilknytningsavtalene til EU av en grunnleggende asymmetri mellom hvem som er representert i de reelle beslutningsprosessene og hvem som påvirkes av dem. Beslutningene fattes i EU, men gjelder i realiteten også for befolkningen i de tre

EFTA/EØS-statene. Det finnes ingen formell mulighet til å bidra til å utforme dagsordenen. Norge har ikke stemmerett og deltar heller ikke i vedtaksfasen i EU.⁹ Avtalenes konstruksjon innebærer at det norske folk og deres representanter ikke deltar i utformingen og vedtakelsen av de reglene som de senere må overta og tilpasse seg. Ettersom avtalene med EU omfatter et stort antall samfunnsområder som tidligere var styrt gjennom norsk innenrikspolitikk innebærer dette et avvik fra grunnleggende demokratiske prinsipper om representasjon og deltakelse.

Dette er et demokratisk problem som har vokst over tid siden EØS-avtalen ble inngått i 1992. Utviklingen av ny rett og politikk i EU på de områdene som dekkes av EØS, Schengen m.m. har vært kraftig i perioden 1992–2011, og dette er løpende overtatt av Norge. Videre har det vært endringer i EU som innebærer at de delene av EU-systemet der Norge har mulighet til å delta i på embetsmanns nivå (komiteene under Kommisjonen) har fått relativt sett mindre makt, mens institusjonene som Norge har dårlig tilgang til (Ministerrådet, Det europeiske råd og Parlamentet) har fått mer makt.

Denne demokratiske mangelen ved den norske tilknytningsformen er strukturell, og kan ikke løses innenfor rammene av dagens modell. Derimot kan den i noen grad avhjelpest dersom demokratisk forankrede representanter for Norge kan oppnå innflytelse over de EU-reglene som overtas. Det kan noe forenklet tenkes skje på tre måter. For det første gjennom særlige norske unntak, tilpasninger eller reservasjoner fra EU-reglene. For det andre gjennom norsk deltakelse i EUs ekspert- og gjennomføringskomiteer. For det tredje gjennom norsk offentlig og privat lobbyvirksomhet mot EU-institusjonene og medlemstatene.

Under EØS-avtalen har Norge en viss mulighet til å forsøke å påvirke overtakelsen av de EU-reglene som faller inn under avtalens dekningsområde. Det grunnleggende prinsippet er dynamisk ensartethet, som betyr at Norge skal overta alle nye relevante rettsakter fra EU uten endringer. Men det er en viss mulighet for avvik. Gjennom prosessene i EØS og EFTA kan norske myndigheter søke særlige tilpasninger eller unntak fra EU-reglene. Videre må Norge og de andre EFTA-statene stemme for alle nye rettsakter som tas inn i avtalen. Formelt sett kan norske myndigheter nekte å gjøre dette, og da blir man ikke bundet.

⁹ Innenfor Schengen er det områder med mer deltakelse i vedtaksfasen.

Det er dette som gjerne kalles «reservasjonsretten» eller noen ganger «veto retten».

I praksis har det vist seg at det spillerom som disse mulighetene gir er ytterst lite. Når nye rettsakter overtas fra EU og inn i EØS-avtalen skjer det gjennom en prosess i EFTA-sekretariatet og i EØS-komiteen med underkomiteer. Her foretas det en rent teknisk tilpasning, som går ut på å referanser endres fra «EU» til «EØS» osv. Men substansielle tilpasninger eller unntak som bryter med prinsippet om ensartethet er det svært vanskelig å få EU med på, og det har blitt enda vanskeligere med årene. Island og Liechtenstein har riktignok fått en rekke unntak under henvisning til at de er så små at mange av EU-reglene er irrelevante for dem, samt unntak grunnet Liechtensteins forhold til Sveits. Men for Norge som en stat av noe mer vanlig størrelse kan dette ikke påberopes. Gjennom hele perioden 1992–2011 har Norge bare fått 55 materielle unntak, fra over 6000 nye rettsakter, og de fleste ligger mange år tilbake i tid. I praksis fungerer ikke unntaksmuligheten som noen kompensasjon for demokratiske mangler ved EØS-avtalen.

Det gjør heller ikke «reservasjonsretten». I de 18 årene som har gått siden EØS-avtalen trådte i kraft har ingen av de tre EFTA-statene nektet å stemme imot en eneste av de over 6000 nye EU-rettsaktene som er inntatt i avtalen. Dersom et norsk politisk parti ønsker å gjøre dette, vil det normalt bli tatt opp under konsultasjonene i Stortingets Europautvalg. En gjennomgang av samtlige konsultasjoner fra perioden 1994–2011 viser at det på atten år bare er 17 saker der bruk av reservasjonsretten i det hele tatt er luftet, og dette har aldri vunnet tilslutning.¹⁰ Selv om reservasjonsrettens eksistens er ansett viktig av politiske og konstitusjonelle grunner, og selv om EFTA-statene til en hver tid står formelt fritt til å bruke den, er det samtidig klart at dette aldri har vært tenkt som noe ordinært virkemiddel som EFTA-statene kan bruke til å si nei til rettsakter de ikke liker. Enhver reservasjon vil være et brudd med det grunnleggende prinsippet om ensartethet. Videre er avtalen konstruert slik at EFTA-statene ikke skal kunne velge bort enkelte rettsakter på områder der de ellers deltar. Bruk av reservasjonsretten vil etter nærmere prosedyrer føre til at den delen av EØS-avtalen det gjelder (definert som

«den berørte del av vedlegget») settes ut av kraft, med mindre EU bestemmer det motsatte. I EU synes holdningen til reservasjonsretten i EØS om noe å ha blitt enda mer restriktiv gjennom årene.

Under Schengen-avtalen er det ingen reservasjonsrett, bare en giljotinklausul. Formelt sett må Norge også her selv stemme for overtakelse av nye rettsakter fra EU, og det har til nå skjedd 158 ganger siden avtalen trådte i kraft i 2000. Men dersom Norge stemmer imot en ny rettsakt vil hele avtalen automatisk ryke. Under Schengen er det heller ikke særlige muligheter for unntak eller tilpasninger.

En annen mulig kompensasjon for manglende norsk demokratisk representasjon i EUs politiske beslutningsprosesser er adgangen under EØS-avtalen til å sende norske tjenestemenn og eksperter til arbeidsgrupper og komiteer i EU-systemet. Denne adgangen er relativt omfattende, og til sammen har norske eksperter anledning til å delta i flere hundre slike organer.¹¹ Dette er imidlertid stort sett komiteer under Kommisjonen, og i hovedsak er det tale om komiteer som arbeider på et tidlig stadium i beslutningsprosessene, samt i noen grad de såkalte «komitologikomiteene» som har kompetanse til å gjennomføre regelverk og gi utfyllende retningslinjer. Norge har ikke representanter på høyere nivå i Kommisjonens beslutningsprosesser og har under EØS-avtalen heller ikke adgang til de viktige komiteene under Rådet. I hovedsak fungerer denne norske representasjonen som et middel for å innhente informasjon, de er invitert inn som nasjonale eksperter og det er begrensede muligheter for påvirkning. Under Schengen-avtalen er Norges mulighet for deltakelse bedre, og her har norske representanter adgang til komiteene under Rådet på alle nivåer i tillegg til at den norske justisministeren møter i selve Rådet. Heller ikke her har norske representanter imidlertid noen stemmerett over de vedtak som gjøres med virkning for EU, og må nøye seg med å slutte seg til disse i etterkant.

I omfang og karakter er norske myndigheters deltakelse i komiteer i EU-systemet relativt begrenset, og er ikke på samme nivå og omfang som deltakelsen fra nasjonal forvaltning i EU-statene. Dertil kommer at representasjonen kun er på administrativt nivå. Norge har ingen formell tilgang til det politiske beslutningsnivået i EU-institusjonene (med et unntak for Schengen).¹² Mangelen på politisk deltakelse og innflytelse gjør også at norsk politisk ledelse har få insentiver til å følge dette arbeidet, og generelt synes det å være

¹⁰ Se nærmere kapittel 6.4.6. Våren 2011 varslet de tre regjeringpartiene at de ønsker å bruke reservasjonsretten mot EUs tredje postdirektiv. Men når dette skrives (desember 2011) er reservasjonsprosessen etter EØS artikkel 102 ennå ikke formelt satt i gang, og det gjenstår å se hvordan saken vil utvikle seg.

¹¹ Se kapittel 9.3.1

et gjennomgående trekk at de norske tjenestemenn og -kvinner som representerer Norge i EU-komiteene sjelden mottar klare politiske signaler og instruksjoner. Generelt må den norske representasjonen i EUs komiteer sies å utgjøre en meget svak kompensasjon for mangelen på demokratisk deltakelse.

En tredje mulighet for norske aktører er å drive uformell lobbyvirksomhet opp mot EU-institusjonene og medlemsstatene.¹³ Fraværet av formell beslutningsmakt kombinert med mulighetene for uformell påvirkning har fått enkelte til å beskrive Norge som en «lobbynasjon» i Europa. Uformell norsk lobbying mot EU foregår i et betydelig omfang både fra offentlige aktører (departementene, ytre etater, EU-delegasjonen, regionskontorene m.m.) og fra norske organisasjoner, selskaper og andre aktører. I et demokratiperspektiv er det imidlertid bare den offentlige lobbyvirksomheten som kan sies å kompensere for manglende representasjon. Privat norsk lobbyvirksomhet kan snarere virke demokratisk forstyrrende, fordi det kan tilgodese de mest ressurssterke private aktørene, som ikke er demokratisk representative eller nødvendigvis opptrer på vegne av noen felles norske interesser eller verdier.¹⁴

Det er vanskelig å måle omfanget og virkningene av samlet norsk påvirknings- og lobbyvirksomhet opp mot EU, og det er også en stor gråsonen mellom tradisjonelt diplomati og mer utradisjonelt påvirkningsarbeid. Generelt er det antakelig her norske myndigheter har størst mulighet for en viss medvirkning i prosessene i EU, dersom man er dyktige, arbeider hardt og konsentrerer seg om de få sakene der det ut ifra norske interesser og forholdene i EU kan være mulig å få gjennomslag. Men slik aktivitet er nødvendigvis begrenset

til et relativt sett meget lite antall enkeltsaker, sjeldent til mer overordnet generell politikktutforming. Dertil kommer at det aller meste av norske myndigheters mer uformelle virksomhet opp mot Brussel bærer preg av innhenting av informasjon (etterretning) snarere enn reell medvirkning og innflytelse. I omfang kan dette heller ikke måle seg med de uformelle nettverkene som eksisterer mellom politikere og tjenestemenn fra EU-statene, og som norske aktører bare i begrenset grad har tilgang til.

Fra et demokratisk perspektiv er det følgelig klart at offentlig lobbyvirksomhet i svært liten grad kan avhjelpe demokratiproblemet i den norske tilknytningsformen. Dertil kommer at slik virksomhet i seg selv er demokratisk problematisk. For det første er lobbyvirksomhet mindre åpent og gjennomsiktig enn ordinær deltakelse i beslutningsprosessene. For det andre kan norske myndigheters forsøk på å påvirke EU-institusjonene og medlemsstatene også til en viss grad ses som en krenkelse av EUs autonome beslutningsprosesser og retten for EU-statene og EU-borgerne til å treffe egne avgjørelser uten innblanding fra ikke-medlemmer. Samtidig må EU forstås som en ganske åpen arena der innspill og forslag fra et bredt sett av berørte parter ofte søkes.

26.4.3 Kontroll og ansvarliggjøring

Et annet sentralt kjennetegn ved et velfungerende demokrati er mulighetene for å holde de som utøver makt ansvarlige for sine vedtak og handlinger. Slik ansvarliggjøring kan skje på flere måter, formelt og uformelt. I Norge holdes regjeringen formelt ansvarlig først og fremst gjennom Stortingets kontroll, som føres gjennom kontrollkomiteen, Riksrevisjonen og på andre måter, og som kan lede til politisk kritikk eller i prinsippet også til formelle reaksjoner som mistillit og Riksrett.¹⁵ Dertil kommer den mer uformelle, men praktisk svært viktige kontrollen og ansvarliggjøringen som skjer gjennom frie og kritiske medier og en kritisk offentlig debatt. For at ansvarliggjøring skal fungere kreves det gjennomsiktighet og åpenhet om hvem som utøver makt og hvordan det skjer.

Reell politisk ansvarliggjøring er en generell utfordring i internasjonale forhold og i utenrikspolitikken. Det gjelder også i EU og for medlemsstatenes deltakelse der. Likevel er det i EU-systemet over tid utviklet prosedyrer og praksis for ansvar-

¹² En annen modifikasjon er at man i noen grad har klart å oppnå at norske statsråder inviteres til enkelte av de *uformelle* ministermøtene i EU. Som vist i kapittel 9.3.3 er det imidlertid varierende i hvilken grad norske statsråder i praksis følger opp dette.

¹³ Se kapittel 9.4.4.

¹⁴ Som vist i kapittel 9 er det en relativt omfattende ikke-statlig norsk lobbyvirksomhet opp mot EU, se også Eliassen, K. A. og Peneva, P. (2011) *Norwegian Non-Governmental Actors in Brussels 1980 – 2010, Interest Representation and Lobbying*, Europautredningen, rapport nr. 5. Omfanget er likevel lavt sammenlignet med tilsvarende antall aktører fra sammenlignbare land som for eksempel Sverige eller Sveits. Noen av de norske aktørene som synes å ha best tilgang i Brussel er arbeidslivets parter (NHO, LO m.fl.), som særlig deltar aktivt gjennom sine europeiske paraplyorganisasjoner. Som påpekt i kapittel 9 kan det være et demokratisk paradoks at den norske tilknytningsformen på mange måter gir bedre representasjon og deltakelse i EU for den korporative kanal enn for den folkevalgte.

¹⁵ Videre kommer *domstolskontrollen*, som er behandlet i kapittel 26.4.5 om rettsstat og individuelle rettigheter.

liggjøring på overnasjonalt plan, blant annet gjennom Parlamentets kontroll med Kommisjonen og institusjoner som den europeiske ombudsmanen, Court of Auditors (EUs riksrevisjon) m.m. Videre er EU i realiteten et relativt åpent og gjennomsiktig politisk system og dette fremmer kontroll og ansvarliggjøring. Det svakeste leddet i kontrollkjeden internt i EU-systemet er de nasjonale regjeringenes deltakelse i Rådet og i Det europeiske råd. Her må kontrollen nødvendigvis foregå på nasjonalt plan. Men i mange EU-land – og ikke minst de nordiske – er det etter hvert utviklet prosedyrer og praksis for relativt omfattende parlamentarisk og annen kontroll med hvordan regjeringene og de enkelte statsrådene representerer nasjonen i Brussel.

Innenfor rammene av EØS, Schengen m.m. er mulighetene for demokratisk kontroll og ansvarliggjøring generelt svakere i Norge enn i EU. Det er flere grunner til dette.

For det første har verken norske myndigheter, medier eller allmennhet noen mulighet til å kontrollere og ansvarliggjøre de som i EU utformer og vedtar den rett og politikk som senere blir bindende for Norge. Her mangler den grunnleggende ansvarskjeden. Norske myndigheter kan ikke holdes ansvarlig for den rett og politikk som utformes i EU på de områdene som dekkes av EØS, Schengen og de andre avtalene. Siden Norge ikke har representanter i Europaparlamentet kan heller ansvarlighet kreves i europeiske valg hvert femte år.

For det andre er mulighetene for kontroll og ansvarliggjøring av norske myndigheter generelt svakere i europapolitikken enn i vanlig norsk innenrikspolitikk. Dette skyldes blant annet at norske politikere ikke deltar i beslutningsprosessen i EU, og at den begrensede norske medvirkningen mer tar form av uformelle innspill og påvirkning, som er vanskeligere å få innsyn i og etterprøve. Videre legger det norske politiske kompromisset i europapolitikken begrensninger på opposisjonens insentiver til å holde regjeringen ansvarlig i EU-saker.

I praksis har dette blant annet vist seg ved at Stortingets kontrollkomité siden 1994 knapt nok har hatt en eneste sak der man har gransket norske statsråders håndtering av EU/EØS-saker. Videre spiller heller ikke parlamentariske kontrollorganer som Riksrevisjonen og sivilombudsmanen noen særlig praktisk rolle i EU/EØS-saker, til tross for at mye av dette i prinsippet faller inn under deres kompetanse.

Stortingets viktigste rolle i europapolitikken er som vist i kapittel 11 konsultasjonsordningene,

gjennom Europautvalget, de halvårslige redegjørelsene for EU/EØS-saker m.m. Slik konsultasjon fungerer imidlertid ikke som noen mekanisme for kontroll og ansvarliggjøring, men snarere som en mulighet for Stortinget (opposisjonen) til å holde seg løpende orientert og til å gi politisk klarering og ryggdekning for regjeringens europapolitikk. Dette er i seg selv en legitim og viktig funksjon. Men ved at opposisjonen informeres og konsulteres gjøres den i praksis også medansvarlig, på en måte som snarere virker ansvarsapulveriserende enn ansvarliggjørende. Dette er et fenomen som er vel kjent fra den tradisjonelle utenriks- og sikkerhetspolitikken, men som er mer problematisk i europapolitikken som både er utenriks og innenriks.¹⁶ I innenrikspolitikken har opposisjonen tradisjonelt vært forsiktig med å la seg binde opp på denne måten, men det gjelder ikke i de mange EU/EØS-sakene, som politisk og parlamentarisk i større grad følger utenrikspolittikkens logikk enn innenrikspolittikkens.

Videre er mulighetene for media og en kritisk offentlighet til å følge med på og kontrollere norske myndigheters europapolitikk også noe mindre enn i vanlige innenrikspolitiske saker. For det første er det generelt mindre grad av gjennomsiktighet i EU/EØS-saker, og ofte vanskeligere å få dokumentinnsyn, selv om dette har bedret seg gjennom perioden 1992–2011. For det andre er det vanskelig å holde norske politikere ansvarlige i europapolitikken når de ikke deltar i de reelle beslutningsprosessene, men bare i ettertid gjennomfører regler og politikk som er utformet i EU.

I tillegg til dette kommer at det institusjonelle systemet i EØS/EFTA mangler flere av de kontrollmekanismene som finnes i EU-systemet. Det gjelder både EFTA-sekretariatet, EFTAs overvåkningsorgan og andre EFTA-organer, samt komitestrukturen i EØS. Det er først og fremst en følge av at dette ikke er politisk besluttende organer i samme grad som for eksempel Rådet og Kommisjonen, men i hovedsak organer for å overta og gjennomføre EU-regler. Men dertil kommer at EFTA/EØS-organene også er mindre åpne og gjennomsiktige enn institusjonene i EU. I EFTA-systemet har det i mange år pågått strid om regler for offentlighet og dokumentinnsyn, der særlig Norges to samarbeidspartnere Island og Liechtenstein har vært motvillig innstilt til reformer som vil bringe økt åpenhet. Situasjonen har blitt

¹⁶ Se ovenfor kapittel 10.5. For en nærmere analyse se Sejersted, F. (2002) *Kontroll og konstitusjon*, Cappelen Akademiske Forlag, kapittel 17 om "Kontroll og konsultasjon" og særlig kapittel 17.5 om "Kontroll og konsultasjon i europapolitikken" (s. 591-611).

noe bedre i den senere tid, men fortsatt er det et stykke igjen før man når EUs nivå. Videre har det også vært problemer med revisjonen av enkelte av EFTA-institusjonene, med kritikk fra EFTAs revisjonsråd, blant annet mot EFTA-domstolen.

Utfordringene med kontroll og ansvarliggjøring er i noen grad en strukturell svakhet ved den norske tilknytningsformen til EU. Men samtidig er dette et felt der det kan være mulig å avhjelpe en del av problemene gjennom institusjonell reform og skjerping av praksis innenfor eksisterende prosedyrer – dersom det er politisk evne og vilje til det.

26.4.4 Åpen og opplyst samfunnsdebatt

En annen sentral forutsetning for reelt demokrati er eksistensen av «en åben og opplyst offentlig Samtale» som det heter i siste ledd i Grunnlovens § 100. Gjennom en åpen og opplyst samfunnsdebatt, med fri utveksling av argumenter, får borgerne mulighet til å gjøre seg opp en mening om viktige samfunnsproblemer og grunnlag for treffe politiske valg. Dette fremmes ved at de politiske partiene er aktive i samfunnsdebatten, gjennom organisasjoner og deltakelse i det sivile samfunn, frie og uavhengige medier, åpenhet og innsyn i offentlige beslutningsprosesser, og formell og reell ytringsfrihet for borgerne.

På dette området er det klare demokratiske svakheter ved norsk europadebatt slik den har fungert siden midten av 1990-tallet og frem til i dag. Mens de store debattene om EØS og norsk EU-medlemskap i perioden 1990–94 var preget av omfattende, engasjert og informert samfunnsdebatt, kan det samme ikke sies om europapolitikken og den løpende tilknytningen til EU i perioden fra slutten av 1994 og frem til i dag.¹⁷

Mangelen på en opplyst offentlig debatt i EU-spørsmål er ikke et særnorsk problem, men finnes i mange land i Europa. Utfordringen er likevel særlig tydelig i Norge av to grunner. For det første skyldes dette særtrekk ved Norges tilknytning til EU. For det andre skyldes dette den dype og vedvarende politiske splittelsen om det underliggende EU-spørsmålet.

Tilknytningsformen er sentral for å forstå manglene ved norsk offentlig europadebatt. I de EU-statene der den opplyste samfunnsdebatten generelt fungerer relativt godt, som typisk i de tre nordiske medlemsstatene, er EU en viktig del av denne. De nasjonale regjeringene og parlamen-

tene deltar løpende i EU-prosessene og tar initiativer og utformer politikk, og dette reflekteres i det offentlige ordsiftet. Videre intensiveres europadebatten ved særskilte anledninger, som ved valgene til Europaparlamentet hvert femte år, i forbindelse med at staten har det roterende formannskapet i Rådet, og når EU står overfor særlig viktige spørsmål om utvidelse og fordykning av samarbeidet eller løsning av felles kriser.

Alt dette mangler i Norge. Norsk tilknytning til EU handler i liten grad om politiske initiativer og valg, og i hovedsak mer om administrativ og teknisk tilpasning, som av naturlige grunner ikke fenger samfunnsdebatten på samme måte. Tilpasningen skjer heller ikke i sanntid mens sakene avgjøres i EU, men gjerne noen år etter når de er klare til å implementeres i EØS. Det er heller ingen jevnlige anledninger som for alvor setter europapolitikken på dagsordenen. De store hendelsene i EU oppleves i hovedsak som utenriksstoff, selv når de i realiteten berører norske interesser dypt og direkte. Utvidelsene av EU i 2004 ble for eksempel ikke diskutert som en sak som gjaldt Norge, til tross for at dette samtidig utvidet EØS, og kanskje var den viktigste hendelsen i norsk europapolitikk siden 1994. Påfølgende utvidelser av Schengen ble kun dekket med korte notiser i noen få aviser til tross for at dette har fått stor betydning for norsk grensekontroll og innvandringspolitikk. Listen er lang.

De få enkeltsakene som dominerer europadebatten i Norge er gjerne forslag om å bruke reservasjonsretten eller tvister mellom norske myndigheter og ESA. Dette er unntakssakene, som ikke er representative for hovedtendensene i norsk EU-tilknytning. Flere av dem er heller ikke særlig viktige målt i samfunnsmessig betydning, men får likevel uforholdsmessig stor oppmerksomhet – mens de virkelig viktige EU/EØS-sakene går under radaren.

Den politiske splittelsen i EU-spørsmålet mellom partiene, og innad i mange av dem, er en annen medvirkende årsak til mangelen på opplyst offentlig samtale om europasaker. Siden mange i partiene synes å være bekymret for at debatt om de løpende europasakene kan vekke den underliggende EU-striden toner man sakene i stedet ned. Ettersom alle de aktuelle regjeringskoalisjonene etter 1994 har omfattet både ja- og nei-partier er det utformet selvmordsklausuler og selvbindingsregler som svekker mulighetene for politisk åpenhet og debatt. Fordi tilknytningsformen i seg selv er et kompromiss skaper den ikke et tema for politisk konflikt og dermed heller ikke politisk engasjement og interesse. Partiene har ofte mer å tape

¹⁷ Se kapittel 12 for en nærmere gjennomgang av kunnskap og debatt om EU-avtalene i Norge.

enn å vinne på å diskutere Norges avtaler med EU, og gjør det derfor i liten grad. Dette aksepteres av vælgerne, som heller ikke er så veldig opptatt av den løpende EU-tilpasningen, og verken straffer eller belønner partiene for deres posisjoner og aktiviteter.

I mangel av aktive politiske partier preges mye av den løpende europadebatten i Norge av organisasjonene for og imot EU-medlemskap – Europa-bevegelsen og Nei til EU. De bidrar begge til å holde europadebatten levende, stimulerer til kritikk og ivaretar en viktig samfunnsmessig funksjon. Samtidig er dette organisasjoner som primært er opptatt av ja eller nei til EU-medlemskap, og etablert for å slåss for og imot det. Det preger deres virksomhet og argumentasjon, og gjør at deres bidrag til europadebatten ofte blir polarisert og ikke sjeldent faller tilbake til en ja/nei-diskusjon i stedet for å handle om Norges eksisterende tilknytningsform og hvilken politikk som kan og bør føres innenfor rammene av denne.

Mediene har et viktig demokratisk oppdrag og ansvar for å informere om saker av samfunnsmessig betydning og stimulere til debatt. I europapolitikken kan det diskuteres hvor godt norske medier egentlig har levd opp til dette idealet i årene etter 1994. Mediene har gjennom perioden til en viss grad dekket EØS-avtalen, om enn i liten grad Schengen og de andre avtalene. En del enkeltsaker har fått stor oppmerksomhet. Enkelte medier er flinkere enn andre. Men generelt har Norges løpende tilknytning til EU bare blitt dekket i begrenset grad i perioden fra slutten av 1994 til i dag. Til sammenligning er dekningen av EU som utenriksstoff betydelig større enn dekningen av hvordan forholdet til EU påvirker Norge. Over tid har dekningen av EØS og de andre avtalene med EU sunket, samtidig som deres samfunnsmessige betydning har blitt stadig større.

En følge av den svake politiske debatten og mediadekningen er relativt lav grad av kunnskap i offentligheten om de norske avtalene med EU og i hvilken grad Norge faktisk har tilpasset seg EUs politikk og regler. Borgerne vet mer om EU enn om EØS, og svært lite om hvordan avtalen egentlig fungerer, eller at Norge også er tilknyttet EU på en rekke andre områder, herunder politisamarbeid, grensekontroll, innvandring, distriktpolitikk og sikkerhets- og forsvarspolitikk. Til sammen er manglene såpass klare at man kan diskutere om det i det hele tatt kan sies å ha vært noen fungerende demokratisk offentlighet rundt Norges faktiske forhold til EU i store deler av perioden 1994–2011. Fra et demokratisk perspektiv er dette dypt utilfredsstillende.

26.4.5 Rettsstat og individuelle rettigheter

Et fjerde og siste kjennetegn ved et velfungerende demokrati er at myndighetene ikke står over loven, men selv må følge de regler som er gitt, og at borgerne er sikret grunnleggende rettigheter som de om nødvendig kan påberope for uavhengige domstoler, både mot hverandre og mot myndighetene. Dette er kjernen i det som ofte kalles «rettsstaten». Hvorvidt «demokrati» og «rettsstat» er to separate begreper, eller rettsstaten må ses som en nødvendig del av et velfungerende demokrati er teoretisk omstridt. Uansett henger de to nøye sammen, og i et utvidet demokratibegrep er det vanlig å inkludere rettsstatlige prinsipper. En annen sak er at det da oppstår spenninger mellom hensynet til folkevalgt styring og de begrensninger på dette som følger av individuelle rettigheter og domstolskontroll.

Generelt har tilknytningen til EU utvidet den rettslige bindingen av norske myndigheter, styrket domstolskontrollen, og gitt norske borgere og bedrifter viktige nye rettigheter. Disse rettighetene kan de påberope seg for domstolene. Der som dette inkluderes i demokratibegrepet kan man si at tilpasningen til EU her har hatt en positiv effekt på norsk demokrati.

EU er et regelbasert politisk fellesskap, der jussen har en sentral posisjon, domstolene er gitt stor makt, nye politiske initiativer må være rettslig forankret, politiske strider ofte utkjempes gjennom juridisk argumentasjon, felles fremskritt måles i nye rettsaker og domsavgjørelser nyter stor autoritet og legitimitet. Slik har det vært siden starten på 1950-tallet, og det er grunnen til at EU ofte omtales som et *rettsfellesskap*, særlig sammenlignet med andre internasjonale organisasjoner, der størrelse og maktforhold betyr langt mer. Gjennom EØS, Schengen og de andre avtalene har Norge knyttet seg til dette rettsfellesskapet, og ikke bare overtatt de viktigste delene av EU-retten, men også forpliktet seg til å gi reglene samme status og forrang i norsk rett som det de har i EU-statene.

For de nordiske parlamentariske demokratiene har overtakelsen av EU-retten gjennom EU-medlemskap eller EØS de siste to tiårene styrket betydningen av rettslige bindinger, og justert forholdet mellom rett og politikk på en måte som gjerne omtales som «rettsliggjøring», og som av noen anses som positivt og av andre som negativt.¹⁸

Gjennom EØS-avtalen er norske borgere og bedrifter gitt en rekke nye viktige rettigheter, særlig på det økonomiske og sosiale området. De

grunnleggende reglene i EU/EØS om de fire friheter og konkurransereglene omtales ofte som «europaisk økonomisk konstitusjon», og har til felles med andre konstitusjonelle regler at de regulerer sentrale samfunnsforhold, er generelt formulert, har stått uendret over lang tid, utvikles gjennom rettspraksis og har forrang fremfor andre regler. I større grad enn tidligere er private aktørers rett til å drive økonomisk aktivitet rettslig beskyttet, og det omfatter også en rett til ikke å bli forskjellsbehandlet negativt og til å konkurrere på like vilkår. Videre sikrer EU/EØS-retten også individuelle rettigheter langt utover det økonomiske, herunder på områder som arbeidsrett, arbeidsmiljø, forbrukervern, sosiale rettigheter, miljørettigheter, ikke-diskriminering m.m.

Når EU/EØS-retten er gjennomført i norsk rett kan den påberopes av private mot nasjonale myndigheter for norske domstoler. Det betyr at den kan anføres til støtte for krav mot myndighetene eller som grunnlag for å kjenne forvaltningsvedtak ugyldige. Videre er EU/EØS-retten også gitt forrang fremfor vanlig norsk lov. Det betyr at den også kan anføres som grunnlag for å sette Stortingets lovgivning til side dersom denne strider mot EU/EØS-reglene. Prinsipielt innebærer EØS-avtalen en vesentlig utvidelse av den gamle statsrettslige læren om domstolenes prøvelsesrett med Stortingets lovgivning. Når det i praksis så langt bare har skjedd i et lite antall saker kan det i noen grad skyldes at norske domstoler er varsomme. Men først og fremst skyldes det at norsk lovgiver har gjennomført EU/EØS-retten på en grundig og systematisk måte, slik at motstrid sjelden oppstår.

Gjennomføringen av EU-retten gjennom EØS-avtalen i perioden 1992–2011 har i tid falt sammen med at også andre internasjonale traktater har fått økt gjennomslag i norsk rett, først og fremst Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), som de siste tjue årene påberopes stadig oftere for norske domstoler. Til sammen kan dette ses som en radikal internasjonalisering og europeisering av norsk rett som grunnleggende endrer rettssystemets karakter. Fra et enhetlig nasjonalt rettssystem er man langt på vei over i et todelt system av føderal karakter, der nasjonal rett

fortsatt gjelder, men underlagt et stadig mer omfattende overnasjonalt regelverk. Denne felles europeiske retten omfatter både tradisjonelle menneskerettigheter, økonomiske og sosiale rettigheter, og i tillegg en lang rekke mer detaljerte rettigheter, særlig for alt som har med likebehandling og grensekryssing å gjøre.

Styrkingen av borgernes rettighetsvern og domstolenes stilling kan ses som en positiv demokratisk side ved tilpasningen til EU, som utvider private aktørers handlingsrom og rettssikkerhet. Samtidig kan endringene i forholdet mellom juss og politikk også ses som en demokratisk problematisk utvikling. Økt rettsliggjøring medfører at makt overføres fra nasjonale folkevalgte organer til uavhengige domstoler. Styrking av rettsstaten innebærer at handlingsrommet for de representative institusjonene begrenses. Dette kan ses som en spenning mellom ulike demokratiske og legitime verdier, som løpende må prøves opp mot hverandre og avveies.

26.4.6 Sammenfatning

Samlet sett er det store demokratiske svakheter ved den norske tilknytningsformen til EU og de virkninger den har for det politiske liv i Norge. Gjennom EØS, Schengen og de andre avtalene har Norge forpliktet seg til å overta politikk og regler fra en organisasjon der man ikke er medlem og ikke har stemmerett. Forutsetningene for norsk politisk representasjon og deltakelse er meget begrenset, og det samme gjelder mulighetene for å kontrollere og ansvarliggjøre de organene og personene som utformer den politikken og de reglene som binder Norge. Tilknytningsformen bidrar til at det er klare mangler ved den nasjonale europapolitikken og europadebatten. Partiene er forsiktige med å problematisere EU/EØS-saker, medias dekning av den løpende tilknytningen til EU er svak, og det er lite kunnskap og debatt i norsk offentlighet om hvor omfattende Norges tilpasning til EU egentlig er. Utviklingen har styrket individenes rettighetsvern og domstolenes stilling, men dette skjer på bekostning av nasjonale folkevalgte organers handlingsrom.

De demokratiske virkningene av Norges avtaler med EU reiser tre paradokser:

1. Avtaler som har til formål å sikre norske verdier og interesser er i sin konstruksjon og konsekvenser dypt problematiske for norsk demokrati.
2. Avtaler som lider av store demokratiske mangler har likevel parlamentarisk forankring og støtte i opinionen.

¹⁸ Et illustrerende eksempel på dette er de norske og danske maktutredningene. Begge påviste at tilpasningen til EU i de senere tiår har bidratt til omfattende rettsliggjøring. Men mens dette i den norske Makt- og demokratiutredningen fra 2003 vurderes som en uheldig utvikling som svekker det nasjonale demokratiet, er det i den danske Maktutredningen også fra 2003 vurdert som en positiv utvikling som styrker det nasjonale demokratiet.

3. Samtidig som EUs demokratiske underskudd har minsket har det demokratiske underskuddet i Norges avtaler med EU økt.

Et siste spørsmål er hvilken grad de demokratiske manglene ved Norges avtaler med EU er strukturelle, og i hvilken grad de kan reduseres eller kompenseres ved tiltak innenfor rammene av den nåværende tilknytningsformen.

Svaret er at de i all hovedsak er strukturelle. De demokratiske svakhetene er ikke en uventet sideeffekt av avtalene med EU, men en innebygget del av deres struktur. Norge har valgt en tilknytning til EU der man ønsker å være med på det indre marked og andre viktige deler av den europeiske integrasjonsprosessen, men samtidig ikke ønsker å være medlem av EU. Prisen for dette var manglende demokratisk representasjon og deltakelse, og det har vist seg også å ha negative effekter for mulighetene til demokratisk ansvarliggjøring og opplyst samfunnsdebatt.

Det politiske Norge var klar over prisen da EØS-avtalen ble inngått i 1992, men valgte å gjøre det likevel. For det første var dette det kompromisset man kunne enes om. For det andre mente et bredt flertall at de materielle fordelene ved avtalen mer enn oppveiet de prinsipielle svakhetene. Valget ble truffet av stortingsflertallet med kvalifisert flertall etter Grunnloven § 93 og er slik sett konstitusjonelt og demokratisk forankret. Et vanlig flertall kan i prinsippet når som helst si opp EØS og de andre avtalene. Men så lenge de gjelder er det norske demokratiske spillerommet begrenset på avtalenes områder.

Innenfor disse rammene kan enkelte av de demokratiske svakhetene i noen grad avhjelpes dersom det er norsk politisk vilje til det. Noen tiltak er allerede gjennomført. Regjeringens stortingsmelding våren 2006 «Om gjennomføringen av europapolitikken» var i hovedsak et forsøk på å finne bedre prosedyrer for politisk behandling av EU/EØS-saker, og inneholdt en rekke forslag hvorav de fleste senere er gjennomført, og har hatt en viss effekt.¹⁹ Samtidig har Stortinget revidert sine prosedyrer for EU/EØS-saker, og forbedret dem på flere punkter, blant annet gjennom

innføringen av de halvårlige redegjørelsene, som fungerer godt.

Det er vanskelig å se andre enkle institusjonelle grep innenfor rammene av dagens tilknytningsform som vesentlig ville avhjelpe de demokratiske manglene. Potensialet for forbedring ligger snarere i økt politisk engasjement i den løpende europapolitikken og vilje til å bruke eksisterende prosedyrer på en bedre måte. På Stortinget kan man særlig se for seg at kontrollfunksjonen aktiveres også i EU/EØS-saker. I regjeringen kan man se for seg mer overordnet og omfattende politisk koordinering av europapolitikken og klare styringssignaler til embetsverket både generelt og i enkeltsaker. I de politiske partiene kan man se for seg at de igjen påtar seg ansvaret med å lede an i europapolitikken i stedet for å tone den ned. Videre har media et ansvar for å dekke den løpende tilknytningen til EU på en måte som reflekterer dens samfunnsmessige betydning. Her er det fortsatt et stort potensial.

I den beskjedne grad demokratiske mangler ved tilknytningen til EU kan avhjelpes, er det med andre ord i all hovedsak *på nasjonalt nivå* i Norge – gjennom økt bevissthet, debatt og ansvarliggjøring om den løpende europapolitikken som føres. Det vil samtidig innebære mer støy og økt konfliktnivå – som kan gå ut over andre interesser. Om det er politisk evne, vilje og insentiver blant de politiske aktørene til å gjøre dette er et åpent spørsmål.

EØS, Schengen og de andre avtalene beskrives ofte som et nasjonalt politisk kompromiss mellom tilhengerne og motstanderne av norsk EU-medlemskap. Men avtalene kan også ses som et kompromiss mellom norsk demokrati på den ene siden og andre viktige nasjonale verdier og interesser på den andre. Gjennom avtalene får Norge fordelene av europeisk integrasjon uten å delta i EU. Balansen viser overskudd i nytte og underskudd i medbestemmelse. Det er en pris som både flertallet av norske politikere og et stort flertall i norsk opinion så langt har vært villige til å betale, og gjennom årene også tilsynelatende har lært seg å leve greit med.

Utvalgets medlemmer Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot vil avslutningsvis understreke at innenfor rammene av det politiske utenforskapet har EØS, Schengen og de andre avtalene med EU i snart to tiår ivaretatt norske interesser på en meget god måte. Det er klare demokratiske mangler ved hvordan avtalene løpende fungerer. Men på den annen side er de demokratisk fast forankret. De demokratiske manglene er

¹⁹ Se St.meld. nr. 23 (2005-2006) *Om gjennomføring av europapolitikken*. Stortinget ønsket et mer aktivt forhold til det norske samarbeidet med EU, og foreslo en justering i Stortingets egen arbeidsmåte med saker som berører Norges forhold til EU og EØS, se Innst. S. nr. 115 (2006-2007). Innstillingen var enstemmig. Senere fulgte Stortinget også selv opp med visse reformer av sitt europaarbeid, se nærmere kapittel 11.5.

en strukturell svakhet ved den nåværende norske tilknytningsformen, som er den prisen Norge betaler for å være med i viktige europeiske integrasjonsprosesser uten å være medlem av EU. For *disse medlemmene* er det vanskelig å se hvordan Norge innenfor rammene av dagens modell skal kunne fortsette å dra nytte av samarbeidet med EU på de mange områdene som et bredt politisk flertall på Stortinget ønsker på en måte som er demokratisk grunnleggende bedre. Etter *disse medlemmenes* syn er det derfor vanskelig å ta demokratikritikken videre uten å komme over på spørsmålet om realistiske alternativer til dagens tilknytningsform til EU, som Utvalget ikke er bedt om å utrede. En annen sak er at de demokratiske manglene ved dagens tilknytningsform i noen grad kan avhjelpes gjennom en klarere politisk forankring av Norges europapolitikk. Det kan gi grunnlag for større politisk engasjement, åpenhet og en bredere og mer realitetsorientert europadebatt, som bygger på en felles forståelse av hva slags forhold Norge i dag egentlig har til EU.

Utvalgets medlemmer Stubholt, Arbo, Dag Seierstad og Sjursen påpeker at til tross for at EØS-avtalen har konstitusjonell og formell legitimitet

gjennom et stort antall stortingsvedtak, innebærer tilknytningsformen store demokratiske svakheter. Det er mange økonomiske og politiske fordeler ved Norges nåværende tilknytningsform til EU. Ulempen er at EØS-avtalens struktur gjør at norsk politikk gradvis tømmes for innhold på de områder som dekkes av avtalen. Norge har på viktige områder gjennom EØS utkontraktert norsk regelutvikling til EU. Dessuten innsnevres det politiske handlingsrommet etter hvert som flere EU/EØS-regler kommer til. Mange vedtatte regler kan ikke endres igjen uten å risikere brudd på EØS-avtalen. Etter *disse medlemmers* syn blir norsk politikk med dette på mange områder passivisert og mindre interessant. I dag er situasjonen at mye norsk politikk og regelverk verken springer ut av interne politiske prosesser i Norge eller er forankret i det offentlige ordskiftet. Dette gjelder også i de (mange) tilfeller der regelverket isolert sett har et godt innhold. Dette kan føre til fremmedgjøring i forhold til den politikk og de regler som gjelder. Det er reell risiko for at dette bidrar til mindre engasjement og deltakelse i politikk, og svekker demokratiet.

Kapittel 27

Utenfor og innenfor – Norges europeiske dilemma

27.1 Utenfor og innenfor

Norge er både utenfor og innenfor EU – på samme tid. På den ene siden er Norge ikke medlem av EU. Norge deltar ikke i beslutningsprosene i EU og står utenfor viktige deler av samarbeidet, blant annet euroen og den felles utenrikspolitikken. Norge står formelt friere enn EU-statene, og har i noen grad kunnet velge hva man vil være med på og ikke med på. På den annen side er Norge tett koblet opp til EU. Norge har overtatt anslagsvis 3/4 av EU-retten sammenlignet med de medlemsstatene som er med på alt, og gjennomført den mer effektivt enn mange. Sett fra EU er Norge det tredjeland som er tettest tilknyttet. Som EUs utenriktjeneste skriver på sin hjemmeside: «Norway is as integrated in European policy and economy as any non-member State can be».

Kjernen i den norske «modellen» for deltakelse i de europeiske integrasjonsprosessene er med andre ord *tilknytning uten medbestemmelse*. Det var den løsningen man valgte med EØS-avtalen i 1992, og den har senere vært anvendt med noen variasjoner på Schengen-avtalen og de andre avtalene Norge har inngått med EU. De er tilknytningsavtaler – der Norge forplikter seg til å overta regler og politikk som er utviklet og vedtatt av EU.

Dette er en svært uvanlig og spesiell form for internasjonalt samarbeid. Det vanlige er at stater er medlem av de internasjonale organisasjonene som de tilpasser seg. At en stat knytter seg til en organisasjon den ikke er medlem av, forplikter seg til «dynamisk og ensartet» utvikling med denne, og løpende overtar store deler av de reglene som vedtas der, er ellers et bortimot ukjent fenomen i internasjonal politikk.

Prinsipielt er dette en vanskelig konstruksjon – med iboende strukturelle spenninger og problemer. Egentlig er det et forsøk på å gjøre det umulige – å samtidig være med og ikke med. På den ene siden står Norge utenfor EU og beholder formell selvvråderett, på den annen side deltar Norge på gjensidig forpliktende grunnlag i store deler av EU-samarbeidet. På den ene siden er avtalene

mellom Norge og EU formelt av folkerettslig karakter. På den annen side kobler de Norge til en overnasjonal og dynamisk politisk union, og krever ensartet utvikling. Dette reiser en rekke prinsipielle spørsmål – om demokratisk legitimitet, selvvråderett, åpenhet med mer.

Praktisk sett har tilknytningsformen vist seg mindre vanskelig. Den har fungert stort sett som planlagt, og bedre enn mange hadde trodd. Erfaringen så langt er at de prinsipielle problemene er langt større enn de praktiske. Tilknytningsformen er pragmatisk og fleksibel, og slik har den vært praktisert av alle parter. Det er praktiske problemer knyttet til den daglige driften, og gjennom årene har det vært en rekke konkrete konflikter, men likevel ikke mange i forhold til hvor omfattende og forpliktende samarbeidet er. Så langt er dette en tilknytningsform som i praksis har fungert etter sitt formål – både for EFTA-statene og for EU. Det har også vært nokså bred oppslutning om den, og så langt ikke noen seriøse forsøk på avvikling eller reform. Tvert imot er modellen videreutviklet til å dekke stadig nye områder.

I dette kapitlet skal vi samle noen tråder, og se nærmere på tilknytningsformen. Hva er grunnstrukturen og hovedtrekkene? Hvordan har tilknytningen utviklet seg i perioden 1992–2011, og hva er dynamikken og drivkreftene? Hva er styrkene og svakhetene ved konstruksjonen, og hvilke utfordringer står den overfor? Er konstruksjonen bærekraftig, og hvordan kan man se for seg at den vil utvikle seg videre?

27.2 Hovedtrekk ved Norges tilknytning til EU

27.2.1 Grunnleggende trekk ved tilknytningsformen

Norge er som vist knyttet til EU gjennom en rekke enkeltavtaler. Det er ikke ett overgripende avtaleverk som setter rammene for samarbeidet og favner det hele. EØS-avtalen er den største og viktigste avtalen, og kan ses som en hovedpilar,

som bærer det meste av samarbeidet, og påvirker hele tilknytningsformen. Men formelt sett er det ikke noen forbindelse mellom EØS-avtalen og Schengen-avtalen, Dublin-avtalen, eller de mange andre avtalene mellom Norge og EU som gjelder justispolitikk, sikkerhetspolitikk, fiskeri, landbruk, m.m. Mye av veksten i Norges forhold til EU i de senere år har kommet på områder som ligger utenfor EØS. Når EU utvikler nye samarbeidsområder som norske myndigheter ønsker å knytte seg opp mot, gjøres dette vanligvis ikke gjennom EØS-avtalen, men gjennom nye avtaler.

Dersom man skal forstå Norges tilknytningsform til EU, kan man derfor ikke se bare på EØS-avtalen, men må analysere helheten i avtaleverket.

Denne helheten er for det første svært *omfattende*. Gjennom avtalene har ikke Norge bare overtatt enkelte deler av EU-reglene, men store bolker – først og fremst hele det indre marked og hele Schengen-samarbeidet, samt betydelige deler av justispolitikken ellers. Omfanget øker stadig, både ved at nye rettsakter og regler legges til avtalene og ved at nye avtaler på nye områder inngås. Samarbeidet forsterkes i bredden og i dybden. Hvis man slår sammen alle avtalene, programmene og tilpasningene blir det til sammen et svært omfattende samarbeid, og langt mer enn de aller fleste trolig er klar over. Riktignok er det allment kjent at Norge gjennom EØS overtar mange av EU-reglene. Men de andre avtalene og samarbeidsformene er langt mindre kjent. Og de som kjenner én del av samarbeidet, vet ofte ikke like mye om andre sider. Fordi tilknytningen er såpass fragmentert er det vanskelig å få oversikt over det hele.

Som *utenrikspolitisk* rammeverk regulerer ikke avtalene bare Norges forhold til EU som organisasjon, men også stadig større deler av forholdet til de 27 EU-statene, samt de to andre EFTA/EØS-statene. Blant disse 29 er nesten alle de landene som Norge tradisjonelt har tette bånd til politisk, økonomisk, kulturelt m.m., inkludert alle de nordiske. Etter hvert som EU-samarbeidet har utviklet seg i bredde og dybde, dekker det stadig flere områder som statene tidligere avtalte bilateralt eller på andre måter.

Det betyr at stadig større deler av Norges samarbeid med de fleste land som står oss nær nå er regulert gjennom avtaler med EU. De viktigste nordiske samarbeidsavtalene er for eksempel i dag EØS og Schengen, og de har på mange områder ført til langt tettere samarbeid enn hva de nordiske landene klarte å bli enige om på egen hånd. Videre har EU i betydelig grad tatt over for, eller erstattet helt eller delvis andre former og organi-

sasjoner for europeisk samarbeid. EU har også i perioden utviklet seg til å bli en mer aktiv utenrikspolitisk aktør. Norge har sluttet seg til denne utviklingen og har gjennom ulike avtaler bidratt med soldater og materiell til EUs sivile og militære operasjoner, og sluttet seg til EUs sanksjoner og utenrikspolitiske erklæringer.

Samtidig regulerer avtalene med EU også en stadig større del av Norges *innenrikspolitiske* forhold. Selv om dette er folkerettslige avtaler, som i utgangspunktet særlig regulerer grensekryssende aktivitet, så har avtalene i høy grad også innenrikspolitiske virkninger. Reglene som er nedfelt i EØS, Schengen m.m. gjennomføres i nasjonal rett, forvaltes av nasjonale myndigheter og kan påberopes for nasjonale domstoler. Gradvis glir EU-reglene inn som en naturlig del av nasjonal politikk, juss og forvaltning, uten at det i det daglige er mulig eller nødvendig å se hvor den ofte uklare grensen mellom EU-tilpasning og nasjonale regler går. For den enkelte borger eller bedrift påvirker disse reglene deres daglige aktiviteter og gjøremål. På mange områder er de innenrikspolitiske virkningene av EU-avtalene større og viktigere enn de grensekryssende effektene. Det gjelder ikke bare regulering av viktige samfunnsforhold, men også grunnleggende spørsmål om demokrati og maktforhold i samfunnet, som vi har sett ovenfor i kapittel 26.

Norge har *ikke noen enhetlig institusjonell struktur* for å regulere forholdet til EU. EØS-avtalen har én løsning – den såkalte topilarmodellen, der Norge, Island og Liechtenstein til sammen utgjør en EFTA-pilar, som har egne interne kontrollorganer. EØS-avtalen gir videre en viss formell mulighet for medvirkning i EU-prosessene i tidlige faser, men ikke stor. Schengen-avtalen har en annen løsning, som gir større rett til deltakelse i EUs beslutningsprosesser, men som ikke har noe eget institusjonelt apparat for de tredjelandene som deltar (Norge, Island, Sveits og Liechtenstein). Noen av de andre tilknytningsavtalene gir dårligere institusjonell tilgang og færre muligheter for medvirkning enn Schengen og EØS. Der Norge deltar i byråer, programmer, etc har man stort sett en eller annen form for deltakelse, men av ganske varierende karakter. Mangfoldet av tilknytningsformer og institusjonell variasjon gjør systemet uoversiktlig og komplisert.

Et annet grunntrekk ved de fleste av Norges avtaler med EU er at de *ikke har noe eget materielt innhold*. Det er ikke utviklet egne regler for Norges tilknytning, annet enn i noen grad prosessuelt. Alt det materielle innholdet er EU-rett og EU-politikk, med svært få unntak eller tilpasninger.

De er nettopp *tilknytningsavtaler* – tilknytning til allerede eksisterende regler, som er vedtatt i EU. I praksis er all den materielle EØS-retten EU-rett. Det EØS-avtalen ellers gir er prosedyrer for å sikre at den løpende oppdateres i pakt med den underliggende EU-retten, og kontrollorganer for å sikre at denne gjennomføres og etterlevs av EFTA-statene på samme måte som i EU. Tilsvarende er Schengen også en ren tilknytningsavtale, som går ut på at Norge overtar EUs Schengen-regler.

Norges tilknytning til EU er *dynamisk* med stadige oppdateringer og utviklinger. Regler legges stadig til, mens andre revideres eller tas ut. EU er en organisasjon som siden starten på 1950-tallet har vært i kontinuerlig endring, og de siste tjue årene har utviklingen gått raskt. Samarbeidet er utvidet både i bredden og dybden. Norge har knyttet seg til dette bevegelige målet på forskjellige tidspunkter – ved EØS-avtalen i 1992, Schengen-avtalen i 1999, Dublin-avtalen i 2001 og så videre. Statisk tilknytning til en organisasjon i bevegelse er ikke mulig, og i hver eneste avtale er det en forutsetning at Norge forplikter seg til å være med på ferden videre. I innledningen til EØS-avtalen står at den skal være «dynamisk og ensartet» (med utviklingen i EU), og det samme gjelder i realiteten også som et krav i de andre avtalene. Til sammen utvikler Norges forhold til EU seg langt raskere enn noe annet internasjonalt avtaleforhold som Norge er del av. Dette kommer vi tilbake til nedenfor.

Et annet grunntrekk ved tilknytningsformen er at den er *reaktiv*. Den drives frem av hva som skjer i EU. Norge har ikke noen formell initiativrett i EU-prosessene, og kommer bare i svært beskjeden grad med forslag til EU om utvikling av nye områder. De enkelte avtalene er konstruert for å overta regler som allerede er vedtatt i EU. I den grad Norge tar initiativer overfor EU, handler det gjerne om å få tilknytning til nye saksområder eller institusjoner som EU har utviklet. Gjennom avtalene følger Norge etter utviklingen i EU på stadig flere områder, noen skritt bak og med en viss tidsforskyving. På 1990-tallet ble EØS ofte omtalt som «faksdemokrati». I våre dager er det kan hende mer treffende å si at Norge «laster ned» politikk og lovgivning fra Brussel. Norsk europapolitikk handler først og fremst om å følge utviklingen i EU, innhente informasjon om aktuelle utviklingstrekk og tilpasse seg til disse. I noen tilfeller finnes det eksempler på at Norge gjennom ulike kanaler forsøker å få nye saker opp på EUs dagsorden, særlig da på områder der Norge har spesielle interesser, erfaringer eller ekspertise.

Men dette er snarere unntakene som bekrefter hovedregelen.

Et viktig trekk ved EØS, Schengen og de andre avtalene er at de *ikke er tidsbegrenset*. De kan riktignok sies opp av alle parter med en viss tidsfrist. EØS-avtalen kan sies opp av alle parter med tolv måneders varsel, og Schengen-avtalen med seks måneders varsel. Men så lenge det ikke skjer, løper avtalene uforstyrret, og det er heller ikke noen krav om periodisk gjennomgang eller fornyelse. Slik sett er avtalene eksempel på det som i statsvitenskaplig terminologi kalles «open ended delegation». Det er etablert ytre rammer for utviklingen, som bestemmes av (de nokså tøyelege) grensene for hva som faller inn under avtalenes dekningsområde – eller med andre ord hva som er «EØS-relevant», «Schengen-relevant» og så videre. Men innenfor disse rammene er delegasjonen åpen, og beror på utviklingen i EU – med den viktige tilføyelse at enhver ny utvikling av særlig viktighet krever nytt samtykkevedtak fra Stortinget. I perioden fra høsten 1992 til høsten 2011 har Stortinget som vist truffet til sammen 287 slike vedtak.¹

En viktig følge av at avtalene er dynamiske og tidsbegrenset er at det for hvert år som går per definisjon vil være større avstand mellom avtalens innhold den gang den ble inngått og avtalenes nye innhold. I diskusjoner om EØS trekkes det ofte frem at den har utviklet seg langt utover forutsettningene fra 1992. På en del viktige områder er dette riktig, som Utvalget har vist gjennom utredningen. Men det er ikke noe unaturlig eller i seg selv illegitimt i dette. Tvert imot er det en innebygget del av konstruksjonen, og Stortinget sluttet seg med viten og vilje til denne dynamiske utviklingen da avtalen ble inngått. Tjue år er lenge, og mye har skjedd i Europa i denne tiden. Leser man St.prp. nr. 100 (1991–1992) om EØS-avtalen i dag, er det lett å finne eksempler på at utviklingen har vært annerledes enn forutsett. Men hovedinntrykket er at proposisjonen likevel traff ganske godt i sine forventninger.

Et annet grunnleggende trekk ved forholdet mellom Norge og EU er at det er *asymmetrisk*. Dette gjør seg gjeldende på flere plan. En ting er forskjellen i størrelse mellom et lite land og en stor organisasjon med 27 medlemsstater. En annen og mer interessant observasjon er at EØS aldri har vært ment som en avtale mellom likestilte parter som sammen kom frem til hvordan forholdet skulle være. Prinsippet har i stedet alltid vært at den ene parten (EFTA) skulle koble seg

¹ Se kapittel 11.4.

på den andre (EU). EFTA var allerede i 1989–92 «demandør» som det heter i utenrikspolitikken – den som ber om noe fra den andre. Samtidig var styrkeforholdet under EØS-forhandlingene målt i antall land 7:12. Fra og med 1995 endret det seg til 3:15, og i dag er det 3:27 – eller 5:500 millioner målt i innbyggertall. Selv om EØS-avtalen ikke er formelt endret, har dette selvsagt konsekvenser for hvordan den fungerer i praksis og for det underliggende styrke- og interesseforholdet.

I et asymmetrisk makt- og interesseforhold er det særlig viktig for den svakere part å binde opp den sterkere gjennom rettslige avtaler. I stortingsmeldingen fra 2009 om hovedtrekkene i norsk utenrikspolitikk er det fremhevet at Norge som et lite og rikt land, med åpen økonomi og store naturressurser, har «en særlig dyp avhengighet, og dermed en vedvarende realpolitisk interesse av, et velfungerende og velregulert internasjonalt samfunn», og det heter videre at internasjonal rettsorden og multilaterale styringssystemer og regimer bør betraktes som «Norges primære og prioriterte utenrikspolitiske interesse».² Sett fra norske myndigheters side er dette et perspektiv som også omfatter EØS, Schengen og de andre avtalene med EU.

Generelt er Norges avtaler med EU preget av en stor *avstand mellom formalitet og realitet*. Avtalene er basert på at Norge nesten ikke overfører formell myndighet til EU – verken lovgivende, utøvende eller dømmende. I virkeligheten er det tale om en massiv delegasjon av lovgivende makt til EU, en betydelig delegasjon av dømmende makt til EU-domstolen og EFTA-domstolen, og en viss delegasjon av utøvende makt til EFTAs overvåkningsorgan samt til Kommissjonen og en del andre EU-organer (byråer).

Avstand mellom formalitet og realitet er ikke uvanlig i internasjonale forhold. Men avstanden er langt større i Norges avtaler med EU enn vanlig. Bakgrunnen er at EU er et overnasjonalt system, der medlemsstatene har delegert omfattende kompetanse til de felles institusjonene. Norge har gjennom EØS, Schengen og de andre avtalene knyttet seg til dette overnasjonale systemet, og forpliktet seg til å følge utviklingen «dynamisk og ensartet». Av politiske og konstitusjonelle grunner har man imidlertid gjort det gjennom avtaler som formelt sett er folkerettslige, og dermed gir inntrykk av å overføre mindre makt enn hva som er realiteten.³ Norge overtar et overnasjonalt system innenfor rammene av mer tradisjonelt folke-

rettslige avtaler. Det blir som å ta på seg altfor trange klær – det buler mellom knappene og sliter på sømmene.

Selv om Norges avtaler med EU i utgangspunktet er folkerettslige, har de elementer som man finner i mer *overnasjonale* ordninger. For det første er det under EØS-avtalen etablert et langt større institusjonelt apparat for tilsyn og domstolskontroll enn hva som er vanlig i folkerettslige forhold, med EFTAs overvåkningsorgan og EFTA-domstolen. For det andre er omfanget av forpliktelsene langt større enn i noe annet folkerettslig avtaleverk, og det er i realiteten en generell forpliktelse til å være med på utviklingen videre, selv om man i prinsippet kan reservere seg i enkeltsaker. For det tredje er EU/EØS-retten gitt en høy grad av forrang internt i nasjonal rett i EFTA-statene. Slik sett kan EØS-avtalen ses som en slags krysning mellom folkerettslige og overnasjonale avtaler.

Videre bærer den norske tilknytning til EU preg av å være et *kompromiss* – mellom utenfor og innenfor EU. Internt i Norge har EØS-avtalen gjennom tjuen år fungert som et kompromiss mellom ja- og nei-siden i EU-spørsmålet.⁴ Av de politiske partiene er det bare to av de mindre (KrF og Venstre) som har hatt denne tilknytningen som sitt førstevalg. For de andre partiene er den andrevalget, som ingen liker noe særlig, men som de fleste kan leve med. EØS er politikk som «det muligens kunst». Gjennom denne tilknytningsformen er EU-saken løftet ut av den norske politiske dagsorden. Kompromisset har muliggjort at partier med ulike syn på norsk EU-medlemskap har kunnet sitte sammen i regjering og har skapt stabilitet og forutsigbarhet i Norges forhold til EU.

Det samme gjelder forholdet mellom EU og Norge. I sin tid var EØS-avtalen også et kompromiss mellom EU og EFTA-statene, som ville ha en løsning for å delta i det indre marked uten medlemskap. EU ga dem adgang til dette, men betingelsen var at de måtte forplikte seg til å overta EU-retten på en dynamisk og ensartet måte, uten rett til å være med på å bestemme utviklingen. Kompromisser koster, og de er sjelden særlig elegante. Men de kan være robuste likevel – så lenge de underliggende motsetningene kan håndteres.

Et annet grunntrekk ved Norges tilknytningsform til EU er at den virker *avpolitiserende*. Selv om spørsmålet om medlemskap i EU vekker sterkt engasjement har det vært lite politisk enga-

² Se St.meld. nr. 15 (2008–2009) *Interesser, ansvar og muligheter*, s. 43.

³ For en oversikt over eksempler på slik avstand mellom formalitet og realitet se kapittel 11.3.2

⁴ Se nærmere om dette ovenfor i kapittel 12 og kapittel 26.

sjement om den løpende tilpasningen til EU når man måler opp mot omfanget av hva som har skjedd. Saker som ellers ville ha stått høyt på den politiske dagsorden unnagjøres uten debatt på Stortinget når de kommer som EU/EØS-tilpasning. Forholdet til EU ivaretas (med noen unntak) i all hovedsak av embetsverket, med mindre grad av styring og deltakelse fra politisk ledelse enn i nasjonale saker. Dette skyldes ikke bare politisk passivitet, men er også resultat av strukturelle sider ved modellen. Fordi Norge ikke deltar i de politiske beslutningsprosessene i Brussel er det ikke insentiver for norsk politisk engasjement. Hvis man ikke kan gjøre en forskjell, er det liten grunn til å engasjere seg. I den grad det er et politisk engasjement, blir dette i liten grad rettet mot å utvikle, skape eller forsvare felles politiske løsninger for Europa. I stedet blir engasjementet kanalisert over i et relativt sett svært lite antall saker der Norge prøver å påvirke eller få unntak, og som er lite representative for utviklingen. Debatten i Norge kommer også ofte sent, lenge etter at EU har fattet sine vedtak.

Avpolitiseringsen er også en konsekvens av hvordan det underliggende norske kompromisset får utslag i enkeltsaker. Når partiene uansett er enige om å overta nye rettsakter fra EU, er det lite å hente på å reise en politisk debatt om sakene, som i verste fall vil føre til kritikk og kontrovers uten at utfallet påvirkes. Det er liten grunn til å rugge på båten. For noen sitter nok også sporene etter 1994 fortsatt igjen, og man er redd for at debatter om EØS- eller Schengen-saker kan vekke den underliggende uenigheten om EU-medlemskap. Dette forsterkes ved de selvmordsklausulene som alle norske koalisjonsregjeringer etter 1994 har hatt, som innebærer at de vil sprekke dersom EU-spørsmålet settes på dagsorden.

En annen side ved avpolitiseringsen er at EU-reglene som overtas gjennom EØS, Schengen m.m. i mange saker kan løse spørsmål som ellers er omstridt i norsk politikk. Løsningene på innenlandske problemer avgjøres i Brussel. Noen ganger kan det være frustrerende. Andre ganger kan det være en lettelse, som åpner nye muligheter for samarbeid, ved at spørsmål man ellers ville vært uenige om nå er løst. Dette kan for eksempel være en medvirkende årsak til at et bortimot samlet Storting i 2010 tok varmt imot meldingen om «Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv», der hovedbudskapet fra regjeringen er at Norge bør legge sin innvandringspolitikk nært opp til EUs.⁵ I andre sammenhenger kan det være opportunt å skylde på EU eller EØS for å gjennomføre reformer som er ønskelige,

eller for å unngå å fatte beslutninger som man egentlig ikke ønsker.

Samlet sett er den norske modellen for tilknytning til EU på mange måter *tilslørende* – både fordi det er vanskelig å få oversikt over helheten, fordi det er så stor avstand mellom formalitet og realitet, og fordi den avpolitiserer enkeltsakene og legger lokk på debatten. Resultatet er at det er svært få – ikke bare i allmennheten, men også i politikk, forvaltning og media – som kjenner til den virkelige bredden og dybden av norsk EU-tilpasning.

Et annet grunntrekk ved Norges tilknytning til EU er at den er utpreget *pragmatisk*. Selve tanken om å være utenfor og innenfor på samme tid – være med uten å være medlem – er i seg selv pragmatisk. En viktig grunn til at dette har kunnet fungere i tjuve år er at alle parter i praksis har vært varsomme med å sette vanskelige prinsippsspørsmål på spissen. Videre omfatter EØS og de andre avtalene lite av EU-samarbeidets mer prinsipielle og ideelle sider, slik som f.eks unionsborgerskap, menneskerettigheter, felles bistandspolitik etc. Det er heller ikke noe krav til demokratiske standarder for å være medlem av EØS, slik det er for å være medlem av EU (København-kriteriene), og samarbeidet omfatter et av de siste fyrstedømmene i Europa der monarken fortsatt har betydelig reell politisk makt.

Gjennom tjuve år har den norske tilknytningsformen også vist seg å være svært *fleksibel*. For det første har EØS-avtalen vært fleksibel nok til å bestå uendret gjennom store endringer – som da tre av EFTA-statene gikk inn i EU i 1995, eller ti nye EU-land kom inn i 2004. Den har også vært fleksibel nok til å henge med på utviklingen av EU-retten gjennom tjuve år, samt ta inn og utvikle nye saksområder innenfor ganske tøyelige rammer. Veterinære forhold og klimapolitikk er to av mange eksempler på saksområder som ikke var del av avtalen i 1992, men som er utviklet siden. Det samme gjelder norsk deltakelse i en rekke nye EU-programmer, EU-byråer m.m. For det andre har EØS-avtalen ikke stått i veien for at Norge og EU har blitt enige om andre avtaler, og andre avtaleformer, der Norge har ønsket tilknytning utover rammene av EØS.

⁵ Se Meld. St. 9 (2009–2010) *Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv*, og nærmere om dette i kapittel 22. Et annet eksempel på EU-tilpasning som avpolitiseringsen, som er snevrere og særere, men illustrerende, er innføringen i 2011 av EU-direktivet om vern av vernehøner, som gir burhøns bedre levevilkår, og dermed langt på vei løser en mangeårig politisk stridssak i Norge, uten at det har vært noen særlig diskusjon om dette. Se kapittel 21.

Det er vanskelig å si om den norske tilknytningsformen til EU er *robust eller sårbar*. På den ene siden har den bestått i tjue år, som er lengre enn mange ville ha trodd. Det kan tyde på robusthet og bærekraft i strukturen. På den annen side kan det også skyldes at den ennå ikke for alvor har vært utfordret, men at alle parter så langt snarere har lagt godviljen til for at den skal kunne fungere. Dette er nærmere behandlet nedenfor i kapittel 28.2.

27.2.2 Laget sånn eller blitt sånn?

Et nærliggende spørsmål når man skal analysere Norges tilknytningsform til EU i dag er om dette er noe som har vært planlagt, eller som bare blitt sånn gjennom en serie begivenheter.

Svaret er begge deler. På den ene siden er hver enkelt av de avtalene som Norge har med EU nøye konstruert. De er resultat av bevisste valg og langvarige prosesser. Det tok flere år å utforme EØS-avtalen (1989–92), og med Schengen-avtalen måtte man gå to runder (1996–99). Mange av de andre avtalene har også krevet lange forhandlinger, som tilknytningen til EUs forsvarsbyrå (2006) og avtalen om europeisk arrestordre (2006).

På den annen side er helheten ikke konstruert eller planlagt på forhånd. Den har vokst gradvis frem gjennom en periode på tjue år, og bærer preg av det. Utvalgets metafor er *lappeteppet*, der nye biter sys på etter hvert som det er nødvendig. Særlig EØS-avtalen har også over tjue år utviklet seg til å bli noe annet og mer enn de fleste så for seg, og det er en prosess som har skjedd i samspill mellom bevisste politiske valg og autonome rettslige, økonomiske og andre prosesser. Deler av dette kan ses som en mer organisk utvikling.

Viktigere enn at EØS-avtalen har endret seg, er likevel at virkeligheten rundt har endret seg. Det klareste eksempelet inntraff allerede i 1994, kort etter at avtalen var trådt i kraft, da tre av EFTA-statene (Finland, Sverige og Østerrike) gikk inn i EU med virkning fra januar 1995. To år tidligere hadde Sveits også trukket seg ut av EØS – den andre veien. Det innebar at en avtale som var konstruert for 7 EFTA-land etter ett års drift bare gjaldt for de tre minste av dem, hvorav to svært små. Slik sett har EØS-avtalen helt siden januar 1995 fungert i en helt annen kontekst enn den ble konstruert for.

Dette er forsterket senere. Stadige traktatrevisjoner i EU, utvidelser av EUs dagsorden, og ikke minst utvidelsene i 2004 og 2007 har gradvis endret EU og dermed også Norges tilknytning. Det er problematisk å spekulere kontrafaktisk.

Men det synes klart at EU i 1990–91 aldri ville ha forhandlet frem en avtale av denne typen bare for å regulere forholdet til Norge, Island og Liechtenstein. Og det er enda klarere at løsningen ville sett annerledes ut dersom de tre landene hadde kommet til EU i dag og bedt om tilknytning.

Videre hadde de som konstruerte EØS-avtalen ulike ideer om hva de laget og hvorfor. De 7 EFTA-statene hadde forskjellige formål med avtalen, og for mange endret målene seg også i tiden fra unnfangelsen i 1989 til ikrafttredelsen i 1994. For noen av dem var EØS i hvert fall opprinnelig tenkt som en permanent løsning, for andre som et skritt på veien mot EU-medlemskap. For de EU-vennlige norske regjeringene som var med å fremforhandle EØS var den både et skritt på veien mot noe mer og et sikkerhetsnett dersom det ikke skulle lyktes. Men for noen av støttespillerne på Stortinget – særlig KrF – var den ment som en permanent løsning. For EU var EØS opprinnelig ment som en mellomstasjon for EFTA-statene, der de kunne stå og vente til EU var ferdig med lanseringen av det indre marked og Maastricht-prosessen, før de ble sluppet helt inn. Slik fungerte avtalen også for Finland, Sverige og Østerrike. For Norge har EØS ikke blitt noen mellomstasjon på vei til EU, men snarere et alternativt sidespor. EØS-avtalen har heller ikke fungert som et springbrett til EU-medlemskap, men heller som et alternativ som kan ha bidratt til å holde Norge utenfor EU.

Denne utviklingen har skapt noen underlige konstellasjoner underveis. Sett fra norsk side er det mest spesielle skjebnefellesskapet med Island og Liechtenstein, som siden januar 1995 har vært Norges nærmeste allierte i EU/EØS-saker – som vi drifter overnasjonale EFTA-organer sammen med, og som alle spørsmål av betydning må koordineres med. Kravet om enstemmighet på EFTA-siden skaper sterke forbindelser og gjensidig avhengighet. Dette var definitivt ikke tenkt sånn. Norge og Island har riktignok nære bånd historisk, kulturelt, økonomisk og på mange måter. Men overfor EU har de to landene ganske ulike interesser, og er ikke uten videre naturlige allierte. Båndet til Liechtenstein er en ren kuriositet – et lite fyrstedømme i Alpene med 35 tusen innbyggere, tette forbindelser til Sveits, tradisjon som skatteparadis, og et politisk styresett som av Europarådet har vært kritisert for ikke å leve opp til moderne demokratiske standarder. Det er en stat som har andre interesser og prioriteringer enn Norge, og som man ellers ganske sikkert ville hatt liten kontakt med. Samtidig har samarbeidet

mellom EFTA-statene i EØS stort sett fungert godt.

I vanlig norsk selvforståelse er EØS-avtalen «vår» modell, som ble konstruert av Norge, etter kontakt mellom Gro Harlem Brundtland og Jacques Delors. Typisk for denne forståelsen er en rapport hjem til UD fra Norges ambassadør til EU i 2009 der det heter at: «Norge var arkitekt og byggherre for EØS-avtalen. Vi har også i praksis ansvaret for at den vedlikeholdes og forblir relevant.»⁶

Det siste kan være riktig, men ikke det første. Norge var på ingen måte alene arkitekt og byggherre for EØS. For det første hadde EU klare syn på rammene for tilknytningsformen. For det andre var alle de andre EFTA-statene med, og flere av dem var minst like sentrale i utformingen som Norge, ikke minst Sveits og Sverige. For det tredje var EFTA-sekretariatet aktivt med på prosessen.⁷ Prosessene i 1989–91 foregikk litt forenklet slik at det var EFTA-siden som kom med forslag og kreative løsninger, som EU-siden så godtok eller avslo. Løsningen ble det som EU var villig til å gi – og det var tilgang til det indre marked på betingelse av at EFTA-statene forpliktet seg til løpende dynamisk og ensartet tilpasning, samt til å innføre et system for tilsyn og domstolskontroll. Det ble tilgang uten medbestemmelse. Slik ble det. Dette var ikke forhandlinger som handlet om å konstruere et nytt system sammen, men om å lage en akseptabel ordning for hvordan EFTA-landene skulle knytte seg til EUs eksisterende system. I den grad EFTA-landene fikk gjennomslag for sine posisjoner skyldtes det også til en viss grad at de evnet å stå sammen, selv om det var mange uenigheter også blant EFTA-landene.

Selv om EØS-avtalen opprinnelig ble konstruert for 7 EFTA-land, endte den fra 1995 med å gjelde for bare tre, hvorav to er så små at selv Norge fremstår som stort. Dette er den eneste internasjonale organisasjonen der Norge er en stormakt, og det har ikke helt unngått å prege norsk selvforståelse, som langt på vei ser dette som en «norsk» modell, og ikke alltid behandler sine to EFTA-partnere som fullt ut likeverdige partnere i et felles prosjekt.

⁶ Se rapport fra daværende EU-ambassadør Oda Sletnes til UD, *EØS-avtalen femten år. Fem utfordringer i EØS*, offentliggjort 4. september 2009. Sletnes er selv arkitekt av utdanning.

⁷ I den grad man kan snakke om en hovedarkitekt for de institusjonelle løsningene i EØS, så viser de som var med den gang gjerne til svensken Sven Norberg, som på det tidspunkt var leder for rettsavdelingen i EFTA-sekretariatet. Norberg ble svensk dommer i EFTA-domstolen i 1994, og fra 1995 tjenestemann i Kommisjonen.

De andre norske avtalene med EU har også sine spesielle forhistorier. Initiativet til avtalen som knytter Norge og Island til Schengen ble opprinnelig tatt i 1996 som følge av at Danmark, Finland og Sverige ønsket å gå inn i Schengen samtidig som man ønsket å bevare den nordiske passfriheten. Men dette kom raskt i skyggen av et uttalt formål om å bygge ned grensene i Europa og samtidig samarbeide om ytre grensekontroll og indre sikkerhet.⁸ I dag er det ingen som snakker om Schengen som en avtale som for Norges del primært skal sikre nordisk passfrihet. Senere har også Sveits og Liechtenstein knyttet seg til Schengen, men uten at man har etablert noen egen «pilar» for tredjeland slik som i EØS.

De andre norske avtalene på justissektoren har preg av å være spin-off effekter av Schengen, men skyldes også at EU etter hvert har utviklet nye ordninger for politisamarbeid, innvandring m.m. som Norge har ønsket å delta i.

Avtalene som knytter Norge til EUs forsvars- og sikkerhetssamarbeid kom i stand på midten av 2000-tallet etter at norske myndigheter hadde kommet til at det var i landets sikkerhetspolitiske interesse å knytte seg opp mot dette.⁹ Her er det mer tale om enkeltstående avtaler (om kriseoperasjoner, beredskapsstyrker og et felles forsvarsbyrå), samt politisk dialog og ensidig norsk tilslutning til EUs utenrikspolitiske erklæringer og sanksjoner, uten at det så langt har vært tale om å etablere noen mer helhetlig rammeavtale for Norges tilknytning. Men Norges deltakelse i Det europeiske forsvarsbyrå var for eksempel et resultat av at Norge tidligere var med i et lignende samarbeid innenfor Vestunionen.

Gjennomgangen av bakgrunnen for EØS og de andre avtalene med EU kan gi inntrykk av at dagens tilknytningsform er formet av en serie mer eller mindre tilfeldige begivenheter. På ett nivå er det riktig. Dersom Norge og EU i dag hadde satt seg ned med blanke ark for å konstruere en passende samarbeidsform, ville den temmelig sikkert sett annerledes ut. Dagens modell er preget av at den sentrale avtalen (EØS) ble utformet i et spesielt tidsvindu i årene 1989–92. De andre avtalene er preget av sine spesielle forhistorier. At tilknytningsformen har blitt akkurat slik som den har blitt har et preg av tilfeldighet.

Samtidig er det i et større perspektiv på ingen måte tilfeldig at Norge med sin særegne geografi, historie, økonomi, politiske tradisjoner m.m. ikke er medlem av EU. Norge har søkt medlemskap

⁸ Se kapittel 22.

⁹ Se kapittel 23.

fire ganger og to ganger er dette avvist i folkeavstemninger. I et slikt større perspektiv er også likhetene med den løsningen Sveits har langt større enn ulikhetene – den norske tilknytningen er bare noe mer konsistent og forpliktende.

27.2.3 Husmannskontrakt eller privilegert partnerskap?

Norges tilknytningsform til EU ser forskjellig ut avhengig av øynene som ser. Internt i Norge er det i hvert fall tre hovedoppfatninger. Noen ser EØS og de andre avtalene som en optimal løsning for Norge, som gir fordelene ved europeisk integrasjon uten de negative virkninger som man mener fullt EU-medlemskap ville medføre. Andre er imot dagens tilknytningsform, og ønsker å erstatte den enten med et mindre forpliktende og omfattende samarbeid med EU, eller med fullt medlemskap i EU. Atter andre mener at tilknytningsformen lider av klare svakheter, men likevel er nødvendig for å sikre norske interesser i et stadig mer integrert Europa.

Sett utenifra kan Norges forhold til EU se annerledes ut.¹⁰ I de to andre EFTA/EØS-statene kan man langt på vei finne samme oppfatninger og vurderinger som i Norge, men med variasjoner. På Island har debattene om EØS, Schengen m.m. i store trekk minnet om de norske, men er i de senere år overskygget av finanskrisen og søknaden om EU-medlemskap. I Liechtenstein er man gjennomgående fornøyd med EØS-avtalen, og der anses den som en ordning som har styrket nasjonal selvstendighet, og gjort landet mer uavhengig overfor Sveits.

De fire andre EFTA-statene som var med på å utforme EØS-avtalen endte derimot med å forlate den – tre den ene veien og én den andre. For dem ble dette av ulike grunner ikke vurdert som noen god løsning. Under debatten i Sveits i 1992 var det en rekke argumenter fremme mot avtalen, men det mange mener var utslagsgivende var at et flertall ikke ønsket EU/EØS-reglene om fri bevegelighet av arbeidstakere.¹¹ I Finland, Sverige og Østerrike var hovedgrunnen til at man forlot EØS at et flertall så fullt EU-medlemskap som mer attraktivt. Men under EU-debattene i disse landene i 1993–94 ble det også til dels reist kraftig kritikk mot EØS-avtalen, som mange anså for å

innebære en uakseptabel modell for overføring av myndighet uten medbestemmelsesrett.

Gjennom perioden 1994–2011 har det som vist i kapittel 13 også fra tid til annen vært luftet tanker om å bruke EØS-avtalen som modell for andre stater som ønsker tilknytning til EU, men uten fullt medlemskap. På slutten av 1990-tallet var det enkelte som mente at det kunne være et alternativ for de nye demokratiene i Øst- og Sentral-Europa. Men det ble med tanken. Landene selv ønsket ikke dette, som de anså som en mindreverdig form for økonomisk tilknytning til EU uten politisk og demokratisk deltakelse, og EU prøvde heller ikke å presse dem til det. Andre tredjeland som har snust på EØS-modellen har så langt heller ikke vært overvettets entusiastiske.

Den norske tilknytningsformen har så langt altså ikke fungert som noen modell for andre land. Den er ikke ansett som noe forbilde eller noen eksportartikkel. Det kan være flere grunner til det, men viktigst er at den ikke anses for å være spesielt attraktiv. Videre har norske myndigheter heller ikke forsøkt å promotere den, men har tvert om stilt seg ganske kjølig de få gangene det har kommet følere om utvidelse av EFTA-siden av EØS. Igjen kan det være flere grunner til dette, men viktigst er at det realpolitisk ikke har vært ansett for å være i Norges interesse.

Hvordan dette vil være i fremtiden gjenstår å se. I den senere tid har det vært en viss fornyet interesse i andre tredjeland for EØS-avtalen, både i «mikrostatene» (San Marino, Andorra m.fl.) og i noen grad i andre og større tredjeland. EØS-modellen (eller noe lignende) har også dukket opp igjen i sveitsisk europadebatt. Kanskje kan til og med EØS i fremtiden bli aktuelt for land som allerede er medlemmer av EU. Foreløpig synes det (høsten 2011) imidlertid å være lite som tyder på at noen utvidelse av EFTA/EØS-pilaren er nært forestående.

I Norge er det selv blant mange av dem som støtter EØS-avtalen en utbredt oppfatning om at den er en form for «husmannskontrakt». Et ledd i denne selvforståelsen er gjerne at det er EU som står på og presser for å få Norge til å overta stadig mer av reglene sine.

Sett fra Brussel ser forholdet ganske annerledes ut. Det kan være noe ulike vurderinger om hvordan Norges tilknytningsform egentlig arter seg blant EU-institusjonene, og mellom institusjonene og medlemsstatene. Men den mest utbredte oppfatningen synes å være at EU har vært imøtekommende mot Norge. Som tredjeland har Norge fått et «privilegert partnerskap», som det heter i rådsvedtaket fra EUs utenriksministre i desember

¹⁰ Dette er nærmere behandlet i kapittel 13.

¹¹ Senere har Sveits i all hovedsak likevel overtatt EU-reglene om fri bevegelighet av arbeidstakere gjennom en bilateral avtale.

2010 om forholdet til EØS og EFTA-statene.¹² Sammenlignet med andre tredjeland har Norge fått lov til å delta i mer av samarbeidet enn noen andre – det indre marked, Schengen, nesten alle EU-programmene, EU-byråene, osv. Det er ikke EU som har presset på for dette, men Norge selv som har kommet og anmodet om tilgang – og det har man stort sett fått.

Fra EUs side er man generelt fornøyd med hvordan samarbeidet fungerer. Det er få konflikter, og svært få sammenlignet med hva man har med mange andre tredjeland. Som særlig positive sider trakk EU i rådsvedtaket fra desember 2010 frem det norske tilskuddet til økonomisk og sosial utjevning i Europa (EØS-midlene), Norges bidrag til EUs kriseoperasjoner og beredskapsstyrker, energisamarbeidet, miljø- og klimasamarbeidet, Nordområdene og det felles fiskerisamarbeidet.¹³ Det er en liste som stemmer godt med norske myndigheters egen forståelse av de viktigste sidene ved forholdet til EU.

Når EU sett fra sitt perspektiv har gitt utenforlandet Norge en god avtale er det fordi samarbeidet har vært i EUs interesse. Norge oppfattes som en konstruktiv partner. Samarbeidet har få kostnader for EU og Norge har vært flinke til å følge opp forpliktelsene i avtalene. Videre er det selvsagt også i EUs og mange av medlemsstatenes interesse å ha et nært og godt forhold til Norge. Norge er sammenlagt EUs femte største handelspartner,¹⁴ og særlig er de stabile gassleveransene av stor økonomisk og politisk betydning. Når Norge har hatt relativt lett for å få tilgang til EU-programmer, EU-byråer med mer er det også fordi man da betaler sin del av regningen og dermed bringer inn nye ressurser. I de siste par årene har også Norge som kilde til langsiktig kapital gjennom investeringene fra Statens Pensjonsfond Utland fått økt betydning og oppmerksomhet som følge av finans- og gjeldskrisen. Dertil kommer at Norge oppleves som en likesinnet samarbeidspartner av viktige land i EU, i første rekke Tyskland og de andre nordiske, som ser Norge som en

del av en nordvest europeisk gruppe land som har orden på økonomi, juss og administrasjon og i hovedsak står for samme politiske verdier og interesser.

I EU rettes det fra enkelte hold fra tid til annen kritikk mot at man har innvilget Norge en tilknytningsform som åpner for å velge «à la carte» eller drive «cherry picking» (kirsebærplukking) – av hvilke deler av samarbeidet man er med på og ikke med på. Det er ikke helt galt, men heller ikke helt treffende.

På den ene siden er det korrekt at EØS, Schengen og de andre avtalene gir Norge mulighet til å være med på de delene av EU-samarbeidet som et norsk politisk flertall ønsker, mens man samtidig kan holde utenfor de områdene som flertallet ikke ønsker. Det sentrale her er særlig primærnæringene, hvor det går en lang linje i norsk europapolitikk tilbake til 1960-tallet, der man søker tilgang til markedet i EF/EU, men samtidig har ønsket å verne om landbruk og fiskeri. I den senere tid er det også mange som mener at Norge har hatt fordeler av ikke å være med på eurosamarbeidet (skjønt det er det også 10 EU-stater som ikke er).

På den annen side er det liten mulighet for Norge til å drive kirsebærplukking på de områdene der man først har inngått avtaler. De to viktigste avtalene – EØS og Schengen – er *bolker*, der forutsetningen er at hvis Norge skal være med, så må man være med på det hele, både det man liker og det man ikke nødvendigvis liker like godt. Det er få rom for varige unntak. Riktignok må Norge av formelle og konstitusjonelle grunner gi eksplisitt samtykke til alle videre utvidelser av EØS og Schengen, men fra EUs side er dette ikke ment som noen åpning for å drive kirsebærplukking ved å si nei til rettsakter man ikke liker. Det er særlig klart under Schengen-avtalen der enhver nektelse fra norsk side av å ta over nye relevante rettsakter automatisk vil føre til at hele avtalen opphører. Under EØS-avtalen er det en mulighet for EFTA-statene til å «reservere seg» mot nye relevante rettsakter, men fra EUs side er dette ikke ansett som noe regulært virkemiddel, men i høyden kun som en sikkerhetsventil til bruk i ekstraordinære tilfelle.¹⁵ Videre vil en reservasjon fra EFTA-siden etter nærmere prosedyrer ha som følge at den delen (bolken) av avtalen det gjelder («den berørte del av vedlegget») settes ut av kraft. Noen fri mulighet til å velge bort EU/EØS-rele-

¹² Se Council Conclusions on EU relations with EFTA Countries, av 14. desember 2010, som ble vedtatt av Rådet sammensatt av EUs utenriksministre. Vedtaket er nærmere gjennomgått ovenfor i kapittel 13.2.1

¹³ Se rådskonklusjonene pkt 25–33. Det eneste punktet der Rådet uttrykte misnøye med forholdet til Norge gjaldt handel med landbruksprodukter (pkt 31), se nærmere kapittel 13.2.1.

¹⁴ I 2010 gikk 3,1 prosent av eksporten fra EU til Norge og 5,3 prosent av EUs import kom herfra – til sammen 4,2 prosent av EUs utenrikshandel. Det plasserer Norge på en 5. plass, etter USA, Kina, Russland og Sveits, men foran Japan, Tyrkia, India, Sør-Korea og Brasil. Se nærmere i kapittel 14.

¹⁵ Se kapittel 6.4.6 om bruk av reservasjonsretten i EØS-avtalen, og kapittel 22.2.3 om den såkalte giljotinklausulen i Schengen-avtalen.

vante rettsakter bare fordi man ikke liker dem gir avtalen ikke, selv om det noen ganger fremstilles slik i norsk debatt. Varige unntak eller omfattende tilpasninger finnes knapt.

Tidligere kunne man også høre kritikk i EU om at Norge var en gratispassasjer, som fikk fordelene av europeisk integrasjon uten å være med på å betale regningen. Denne kritikken har avtatt i takt med at etter til dels harde forhandlinger med EU gradvis har mangedoblet sitt økonomiske bidrag gjennom EØS-midlene.¹⁶ Hvorvidt Norge i dag betaler mye eller lite til sosial og økonomisk utjevning i EU/EØS-området har det vært delte meninger om i Utvalget. Norge betaler mer enn andre tredjeland og mer enn enkelte medlemsland, men relativt lite målt i andel av BNP. Fra EUs ministerråd var signalet i desember 2010 en takk for Norges «very significant contribution».

27.2.4 Lappeteppemodellen

Samlet sett kan avtaleverket mellom Norge og EU som påpekt tidlig i utredningen ses som et *lappeteppe* – som henger sammen, men der hver lapp (avtale) likevel er annerledes enn de andre, og der nye etter hvert sys på. Det er ikke gitt at det skulle bli slik. EØS-avtalen har regler som åpner for at den kan utvides til å dekke nye områder, og man kunne i prinsippet ha tenkt seg at Schengen, Dublin og alle de andre områdene løpende hadde blitt inkorporert i EØS-rammen, i stedet for gjennom nye avtaler. Men av flere grunner gikk det ikke slik. I stedet inngås det nye avtaler på andre områder der EU har åpnet for norsk tilknytning. Resultatet er at Norge har inngått et stort antall avtaler med EU, som alle er litt ulike i sin karakter og virkemåte.

Sett fra norsk side kan det være fordeler og ulemper ved en lappeteppemodell. En fordel er at dette kan skaper handlingsrom og fleksibilitet, og gjør det vanskeligere for EU å koble interesser på ett område til et annet. Det er ikke opplagt at Norge alltid ville ha tjent på enn nærmere EU-koordinering av forholdet, på tvers av sektorene. Det er heller ikke gitt at man ville ha tjent på å bruke EØS-prosedyrene og EFTA/EØS-institusjonene til å ivareta forholdet på andre områder. Det kan også være saker der Norge har fordel av å forholde seg alene til EU, uten å måtte ha med Island og Liechtenstein (og tilsvarende for dem). Politisk kan det også være enklere å begrunne tilknytning til EU på nye områder dersom man ikke hele tiden

trenger å slå dette sammen med alt man er med på fra før.

Samtidig er det også ulemper ved å regulere forholdet til EU som et lappeteppe. For det første er det lite oversiktlig. Selv blant de som arbeider med forholdet til EU til daglig er det få som egentlig har oversikten og kjenner helheten. Dette er også demokratisk uheldig, og gjør at det for borgerne er vanskelig å forstå hva Norge er med på og ikke med på. For det andre blir forholdet vanskeligere å styre og koordinere, på begge sider. For det tredje er det ikke faste prosedyrer for inngåelse av avtaler på nye områder der Norge ønsker det, og det betyr at man i noen grad må starte med blanke ark hver gang, i stedet for å ha en fast mal. Endelig er det ikke noe institusjonalsert overordnet nivå for politisk og strategisk kontakt og dialog mellom Norge og EU som favner alle sidene ved samarbeidet – i motsetning til hva EU har med en rekke andre tredjeland.

Alternativet til et fortsatt lappeteppe måtte være å utforme og fremforhandle en helhetlig og konsistent institusjonell rammeavtale for hele Norges forhold til EU, enten som en utvidet EØS-avtale eller en helt ny avtale. Det er en nærliggende tanke, men samtidig er det verken opplagt at dette er realistisk eller at det vil være i norsk interesse. Dette er nærmere drøftet nedenfor i kapittel 28.3.

27.3 Utviklingstrekk i forholdet til EU 1992–2011

27.3.1 Utvikling langs flere akser

Innledningsvis i rapporten ble det i kapittel 3 pekt på fem måter som Norges tilknytning til EU har utviklet seg fra EØS-avtalen ble undertegnet i mai 1992 og frem til i dag:

- Geografisk utvidelse av EU, og dermed også av Norges avtaler
- Nye avtaler med EU på nye områder
- Nye rettsakter fra EU innenfor rammene av eksisterende avtaler
- Utvikling av eksisterende avtaler gjennom tolkning og praksis
- Inspirasjon og ensidig norsk tilpasning til EU utover de formaliserte avtalene

Gjennom utredningen har vi sett nærmere på hvordan hver av disse prosessene har utviklet seg i praksis gjennom perioden 1992–2011, generelt og på en lang rekke enkeltområder. Langs hver av de fem aksene har det vært betydelig utvikling.

¹⁶ Se kapittel 24.1.

Samlet sett viser de hvordan Norge har blitt stadig tettere tilknyttet EU gjennom perioden.

Utviklingen har gått én vei. Så langt har det gjennom snart tjue år ikke vært noen eksempler på at tilknytningen er reversert. Snarere har den langs samtlige akser akselerert, og i de senere år samlet sett gått raskere og vært mer omfattende enn noen gang.

Gjennomgangen vil også ha vist at utviklingen har vært relativt jevn, uten noen store opphold eller sprang. Unntaket er de geografiske endringene av EU/EØS, som har skjedd i tre stadier i 1995, 2004 og 2007. Den ene viktigste hendelsen i hele perioden kan sies å være den store østutvidelsen av EU/EØS i 2004, som grunnleggende endret EU og dermed også direkte og indirekte påvirket Norges forhold til EU på mange plan.

Langs de fire andre aksene har Norges tilknytning til EU derimot utviklet seg jevnt og trutt. Det gjelder for det første *nye avtaler utover EØS*. Allerede kort tid etter at EØS-avtalen var trådt i kraft begynte Norge å sondere mulighetene for å inngå andre avtaler på områder som EØS-avtalen ikke dekket. Initiativet til å delta i EUs regionale samarbeid gjennom Interreg-programmene ble tatt stille og rolig rett etter folkeavstemningen i 1994 uten at det ble ansett nødvendig med noen egen rammeavtale, men med løpende og økende norsk deltakelse i alle år siden. Schengen-avtalen ble fremforhandlet i to runder i 1996–99 og trådte i kraft i 2000. Utover på 2000-tallet fulgte deretter en rekke enkeltavtaler om grensekontroll, innvandring, politisamarbeid, og utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitisk samarbeid. For tiden er det særlig på justissektoren dynamikken er sterk, og her er det flere pågående prosesser om videre norsk tilknytning.

Videre har det også *innenfor* rammene av EØS-avtalen foregått en gradvis utvikling med inngåelse av nye delavtaler som Norge ikke har vært forpliktet til, men etter eget ønske har tatt initiativ til. Det mest synlige og omstridte eksempelet var veterinæravtalen fra 1998, som var en formell utvidelse av EØS-avtalen, og som etter hvert har utviklet seg til å bli den kvantitativt største enkeltdelen av avtalen, med nærmere 40 prosent av alle rettsaktene, som i dag regulerer de fleste standarder og krav i norsk landbruk og fiskeri.¹⁷ Videre har det vært en mer stillferdig prosess med inngåelse av avtaler om norsk tilknytning til et stadig stigende antall EU-byråer og EU-programmer

¹⁷ Se nærmere kapittel 21 om inngåelsen av veterinæravtalen i 1998 og den betydning dette senere har hatt for norsk landbruk og fiskerisektor.

innenfor områder som forskning og utvikling, utdanning, innovasjon, sosialpolitikk, sysselsetting, miljø, forbrukervern, folkehelse, sivil beredskap, turisme, kultur m.m.¹⁸

En annen viktig utvikling har skjedd med «EØS-midlene», som Norge etter eget syn ikke var forpliktet til å videreføre utover 1999, men som gjennom harde forhandlinger hvert femte år har tjuedoblet seg i omfang, og grunnleggende endret karakter, til etter hvert å ha blitt et sentralt element i Norges forhold til EU.¹⁹

Dernest har innholdet i EØS-avtalen og Schengen-avtalen gradvis blitt utviklet og utvidet ved at man løpende har tatt inn alle *nye rettsaker* fra EU som faller innenfor disse to avtalenes dekningsområde, i tråd med prinsippet om dynamisk og ensartet utvikling.²⁰ Da EØS-avtalen ble undertegnet i mai 1992 inneholdt den 1849 rettsaker. Frem til januar 2011 var det tatt inn ytterligere 6426 rettsaker, som gir et samlet tall på 8311. Mange av disse erstattet tidligere rettsaker som dermed bortfalt, slik at antallet gjeldende rettsaker i januar 2011 var 4502. Hvis man tegner en kurve over veksten i brutto rettsaker under EØS-avtalen (som er gjort ovenfor i kapittel 6.5.2) viser den en nesten helt lineær utvikling fra 1992–2011. På samme måte har antall rettsaker under Schengen-avtalen steget jevnt og trutt fra 147 ved inngåelsen i 1999 til 305 ved inngangen til 2011. Også her er kurven tilnærmet lineær.

Videre har særlig EØS-avtalen også utviklet seg gjennom *tolkning og praksis*. Det er et alminnelig trekk ved både internasjonale avtaler og nasjonal lovgivning at jussen ikke er statisk, men over tid utvikler seg gjennom ny rettspraksis og gjennom praksis fra myndigheter og private. EU-retten er likevel mer dynamisk enn de fleste andre rettssystemer, først og fremst på grunn av EU-domstolens rettspolitiske linje, men også fordi Kommisjonen på mange saksområder aktivt driver rettsutviklingen videre gjennom supplerende retningslinjer og håndtering av enkeltsaker. Gjennom prinsippet om ensartet tolkning får dette også direkte betydning for innholdet i EØS-avtalen. Dertil kommer at også EFTA-domstolen og EFTAs overvåkningsorgan gjennom sine tolkninger har bidratt til utviklingen – og det samme gjelder også nasjonale domstoler og forvaltningsmyndigheter. Dette er en av hovedgrunnene til at

¹⁸ Se kapittel 9 og 20. De nye avtalene på disse områdene er stort sett tatt inn i protokoll 31 til EØS-avtalen, som gjennom årene har vokst til å bli meget omfattende.

¹⁹ Se kapittel 24.

²⁰ Se kapittel 6.



Figur 27.1 Ingen knekk i knærne

Foto: Hallvard Skauge/Klassekampen

EØS-avtalen har vist seg å ha virkninger på områder som ikke var forutsett i 1992. Generelt innebærer utviklingen av EU/EØS-retten gjennom tolkning og praksis som oftest at rekkevidden av reglene utvides. Men her er det også eksempler fra perioden 1992–2011 på at domstolene og tilsynsorganene har vært mer forsiktige, og stoppet opp eller til og med tatt et skritt tilbake, og anerkjent nasjonale myndigheters legitime behov for handlingsrom, som for eksempel hva gjelder nasjonale pengespillmonopoler.

Da EØS-avtalen ble inngått tidlig på 1990-tallet var det mange som stilte seg tvilende til om man i praksis ville klare å utvikle den ensartet med den underliggende EU-retten. Argumentet var blant annet at konteksten var såpass annerledes at den nødvendigvis ville måtte utvikle seg annerledes i praksis. Dette har vist seg ikke å slå til. EFTA-

domstolen og EFTAs overvåkningsorgan har vært svært opptatt av å følge prinsippet om ensartet tolkning, og det samme har norske domstoler med Høyesterett i spissen vært. Innenfor rammen av EØS-avtalens dekningsområde tolkes og praktiseres den for alle praktiske formål på samme måte som EU-retten tolkes og praktiseres i medlemsstatene.

Endelig er det også et element av *ensidig norsk tilpasning* til EU utover de formaliserte avtalene. Dette var ikke særlig tydelig de første årene etter at EØS-avtalen ble inngått, men har etter hvert blitt stadig mer omfattende. Den ensidige tilpasningen foregår på flere måter. Klarest er det de gangene Norge ensidig slutter seg til vedtak eller prinsipper utformet i EU, uten at det er noen avtale som regulerer dette. Eksempler på dette finner man blant annet i utenriks- og sikkerhets-

politikken, der Norge regelmessig slutter seg til EUs utenrikspolitiske erklæringer og sanksjoner mot tredjeland. Et annet eksempel er fra sosialpolitikken, der Norge ikke er del av EUs sosiale dimensjon, men i stor grad gjennomfører de retningslinjene som utformes, blant annet om sysselsettingspolitikk og HMS på arbeidsplasser. Videre er det eksempler på norsk lovgiver har lagt til grunn at EU-regler skal gjelde i norsk rett selv om man ikke er forpliktet til det – mest tydelig for to sentrale EU-direktiver om ikke-diskriminering. Dernest har norske domstoler anvendt EU-regler som rettskilde ved tolkningen av norsk rett også på områder der Norge ikke er forpliktet, blant annet i avgiftssaker. Endelig er det særlig innenfor innvandringspolitikken i den senere tid erklært fra norske myndigheter at man vil se hen til EU-reglene, og søke å tilpasse norsk praksis til disse også på felter der det ikke foreligger noen avtaleforpliktelse om dette.

I tillegg til den regelbaserte tilpasningen er det også et stort innslag av inspirasjon og forbildehenting fra EU. Det er ikke uvanlig at Norge kopierer fullt eller delvis EUs målsettinger, styringsmodeller og tiltak. Innenfor for eksempel klima- og miljøområdet og utdannings- og forskningsområdet har dette vært utbredt. Deltakelse i europeiske nettverk og samarbeidsformer har gjort denne formen for utveksling av ideer og erfaringer lettere.

Langs alle de fem aksene der Norges forhold til EU har utviklet seg i perioden 1992–2011 har dette som allerede nevnt vært en *reaktiv* prosess. Avtalene er ikke konstruert for å utvikle nye egne regler og finne på nye ting, men for å overta og etterleve EU-reglene på en mest mulig effektiv måte, mest mulig likt slik de fungerer i EU. Slik sett fungerer forholdet som en enveiskjøring. I den grad den «aktive europapolitikken» handler om påvirkning, så er det som oftest påvirkning for å justere mindre ting i allerede igangsatte prosesser, eller for å få særskilte unntak eller tilpasninger. Norge har verken formelt eller reelt mulighet til å sette saker på dagsorden, eller få saker bort fra dagsorden.

Generelt har utviklingen i Norges tilknytning til EU etter 1994 vært preget av et *lavt konflikt-nivå*. Det har vært mange omstridte enkeltsaker gjennom årene, men det er en del av systemet, og antallet er lavt i forhold til omfanget av tilpasningen. Mange av konfliktsakene er for øvrig løst i norske myndigheters favør, og ingen av dem har alvorlig skadet det generelle forholdet mellom Norge og EU. Politisk er hele tilknytningsformen omstridt i den forstand at det er to partier (SV og

Sp) på Stortinget som er imot både EØS, Schengen og flere av de andre avtalene. Men samlet sett har disse partiene begrenset oppslutning, og motstanden er heller ikke sterkere enn at de har valgt å inngå i koalisjoner som styrer på grunnlag av dagens avtaler med EU. Videre er de aller fleste utvidelser av Norges forpliktelser overfor EU vedtatt enstemmig. En oversikt over samtlige 287 samtykkeproposisjonene i EU-saker på Stortinget i perioden 1992–2011 viser at 265 av dem ble vedtatt enstemmig, med bare 22 dissenser. Videre er det bare 17 saker der partiene har tatt opp spørsmålet om å bruke reservasjonsretten i Stortingets europautvalg av i alt 6426 nye EU/EØS-rettsaker i perioden 1992–2011.

Det kan være flere grunner til det lave konfliktnivået. En av dem er utvilsomt at EØS og Schengen som nevnt fungerer som et innenrikspolitisk kompromiss i norsk europapolitikk. Men den viktigste grunnen synes likevel å være at selve innholdet i den løpende tilpasningen til EU bare sjelden oppleves som politisk kontroversielt. Utviklingen er i all hovedsak godt innenfor rammene av hovedstrømmene i norsk politikk. Dette illustreres også ved at samtlige norske regjeringer siden 1994 i hovedsak har ført samme europapolitikk, og at det er vanskelig å finne utslag av regjeringsskiftene langs noen av de fem aksene som er skissert.

27.3.2 Dynamikk og drivkrefter

En ting er å beskrive utviklingstrekk. Noe annet er å forstå selve dynamikken og hvilke drivkrefter som gjør deg gjeldende. Hva er det som driver Norges løpende tilpasning til EU fremover, og hvorfor blir den som den blir? Dette er langt vanskeligere spørsmål, og Utvalget skal begrense seg til å antyde noen bidrag til svar.

På et overordnet plan drives samarbeidet mellom EU og Norge frem gjennom et *behov for å finne felles løsninger* på grenseoverskridende utfordringer knyttet til økonomi og utvikling, migrasjon, teknologi, klima og miljø, ressursforvaltning, globalisering, fred og mellomfolkelig samkvem med mer. De fleste av disse utfordringene krever en eller annen form for koordinering og bindende samarbeid.

Tilknytningen til EU må forstås som et middel for å løse disse koordineringsproblemene, ikke et mål i seg selv. Til grunn for samarbeidet ligger et bredt *verdi- og interessefellesskap* mellom Norge og de 27 EU-statene, som er bundet sammen geografisk, økonomisk, politisk, kulturelt og på mange andre måter. Økt økonomisk og politisk samkvem

skaper behov for felles regler og nedbygging av nasjonale restriksjoner. Enklere samferdsel og kommunikasjon bryter ned grensene og skaper nye reguleringsbehov. Nye felles grensekryssende problemer krever felles forpliktende samarbeid, enten det gjelder miljø, kriminalitet, handel eller annet. Listen er lang. Utviklingen de siste tjue årene viser med all tydelighet at norske myndigheter verken kan eller ønsker å isolere seg fra disse utviklingstrekkene.

Dersom man ser nærmere på dynamikken i Norges spesielle tilknytningsform er det klart at *den viktigste drivkraften er EU*. Det er der motoren sitter. Utviklingen i EU drives frem av en lang rekke forhold, i et komplisert samspill, og Norge følger etter. Norges tilpasning er som påpekt reaktiv, og foregår i hovedsak som respons på utviklingen av nye politikkområder og rettsregler innenfor EU-systemet.

Fra norsk side er det et klart element av *villet politikk* i utviklingen. Samarbeidet med EU drives frem fordi et politisk flertall i Norge anser det hensiktsmessig. Selv om et flertall i Norge to ganger har sagt nei til EU-medlemskap er norsk politikk i realiteten ikke spesielt europaskeptisk, særlig ikke så lenge man holder seg på et praktisk og konkret nivå, og ser bort fra det prinsipielle medlemskaps spørsmålet. Virkelig europafientlige tradisjoner er det mindre av i Norge enn i mange EU-stater, og et bredt politisk flertall er i realiteten relativt positivt innstilt til svært mange sider ved europeisk samarbeid. Etter folkeavstemningene i 1972 og 1994 formulerte de sittende regjeringene en aktiv europapolitikk som i bred forstand har gått ut på å knytte Norge så tett opp mot EU-prosessene som mulig. Denne linjen har vært videreført uendret de siste tjue årene, men bred tilslutning på Stortinget og i opinionen. Viktige sider ved tilpasningen til EU i de senere år har vært politisk initiert, og kommet som resultat av bevisste valg og prioriteringer, herunder tilknytningen til EUs justispolitikk og sikkerhets- og forsvarspolitikk.

En observasjon i forlengelsen av dette er det noen statsvitere har kalt *TINA-syndromet* i europapolitikken. There Is No Alternative. Med det menes at det i Europa i dag ikke eksisterer noe alternativ til EU dersom man ønsker forpliktende europeisk samarbeid. EFTA var opprinnelig i 1960 tenkt som et alternativ, men har aldri fungert som det. Det finnes andre viktige felles europeiske organisasjoner, blant annet Europarådet, men deres virksomhet er langt mindre omfattende og forpliktende enn EU-samarbeidet, og fungerer som et supplement og ikke noe alternativt til EU.

Utviklingen i de senere tiår har vært at nye EU-organer i praksis i stadig større grad overtar funksjoner som tidligere lå til andre europeiske organisasjoner. For EU-landene er dette ofte hensiktsmessig. Det kan forhindre unødig dobbeltarbeid og øke mulighetene for samordning. Men for Norge skaper dette problemer fordi organisasjoner der man tidligere har deltatt fullt ut blir inkludert i EU uten at Norge får samme deltakelsesrettigheter eller status.

I tillegg til bevisste politiske valg og prioriteringer synes Norges tilknytning til EU i betydelig grad også å bli drevet frem av mer *selvgående og selvforsterkende prosesser*. Samarbeidet i EU er ofte forstått som å være drevet frem av en form for funksjonell logikk. Den grunnleggende antakelsen her er at de ulike delene av økonomien og samfunnslivet ikke eksisterer uavhengig av hverandre. Forsterket samarbeid på et område utløser eller spiller over på et annet område. Dersom for eksempel tollsatser fjernes for å etablere et indre marked vil det skape behov for å fjerne andre handelshinder for å realisere det indre marked. Dersom det etableres et indre marked for varer, tjenester, personer og kapital vil det også skape et behov for å harmonisere regler om politisamarbeid og kontroll med yttergrenser med mer. Samarbeid på et område vil utløse samarbeid innenfor andre områder.

Norges tilknytning til EU kan forstås i et slikt perspektiv. EØS-avtalen gjorde Norge til en del av det indre marked. Siden er dette gradvis utvidet og det har stadig vært et funksjonelt press for å utvide samarbeidet til andre områder. EØS ledet i noen grad til at det var naturlig med Schengen. Schengen ledet deretter til at norske myndigheter også ønsket å være med på andre sider av justis-samarbeidet i EU. Det er også betydelig «spill over», som da man tok over EUs veterinærregler for å sikre markedsadgang for fisk, som senere førte til store endringer i norsk landbruk og matpolitikk. Mye tyder på at dette vil fortsette i årene som kommer. I takt med at EU i større grad vedtar overordnede «pakker» og rammeavtaler, som dels vil inneholde EØS-relevante regler og dels ikke, vil det dette i seg selv føre til at Norge overtar hele disse, og at tilknytningen på denne måten stadig utvides.

I teorien er det videre antatt at den funksjonelle dynamikken spiller sammen med *institusjonell utvikling*. Et felles indre marked øker handelen over grensene, men samtidig øker også behovet for tvisteløsning, gjennom for eksempel EU domstolen eller EFTA-domstolen, og det oppstår behov for felles institusjoner som kan sikre koor-

dinering og regulering. I et slikt perspektiv er det også antatt at interesseorganisasjoner, bedrifter, politikere og byråkrater gradvis vil skifte sin oppmerksomhet og i økende grad vektlegge betydningen av de europeiske institusjonene på bekostning av de nasjonale eller regionale.

Et annet perspektiv legger vekt på at utviklingen i Norges forhold til EU er «sti-avhengig». Det vil si at beslutninger på ett tidspunkt legger føringer på beslutninger på et senere tidspunkt. De vil muliggjøre enkelte alternativer, mens andre blir umulige eller vanskelige å få til. Utviklingen av EØS-avtalen kan ses som eksempel på dette. Norge har valgt denne spesielle modellen, og med mindre man skal gå til det drastiske skritt å bryte ut så følges stien. Utviklingen av Schengen fungerer på samme måte.

Forestillingen om sti-avhengighet illustrerer også at utviklingen ofte ikke er rettlinjert, men preges eller formes av historiske begivenheter. EØS-modellen er for eksempel et barn av den tidsperioden da den ble inngått (1989–92). Den gang var det indre marked EUs hovedprosjekt og EØS-avtalen speiler dette. Siden har andre deler av EU samarbeidet blitt utviklet og traktatene er endret uten at dette har ført til reforhandling eller oppdatering. Et klassisk eksempel i teorien er at QWERTY-tastaturet fortsatt er i bruk på moderne datamaskiner selv om det ble laget på 1870-tallet for å forhindre at bokstaver som brukes hyppig står for nær hverandre (slik at metallarmene ville henge seg opp) og selv om det finnes mange andre måter å sette opp et tastatur slik at man skriver mer effektivt og ergonomisk. Årsaken er store omstillingskostnader. På samme måte er EØS-avtalen fortsatt gjeldende selv om EU har gått fra et indre marked med 12 til en politisk union med 27. Norge er vevet inn i denne tilknytningsformen og det er både kostnader og usikkerhet knyttet til å endre den.

Når avtalen har eksistert så vidt lenge er det også klart at det ligger en viktig dynamikk i selve hverdagsliggjøringen av EØS-avtalen. Det er snart 20 år siden avtalen ble undertegnet. Nye generasjoner kommer til og de kjenner egentlig ikke noen hverdag uten EØS. EU/EØS-regler, rettigheter og muligheter blir tatt for gitt. Eventuelle tilpasninger og justeringer er foretatt og borgere og bedrifter opererer i henhold til det nye regelsettet. Over tid blir det vanskelig, og ofte også irrelevant, å vite hvor reglene opprinnelig kommer fra. Det blir derfor stadig vanskeligere å forestille seg hvordan ting egentlig var forut for at avtalene trådte i kraft.

27.4 Utfordringer ved Norges tilknytningsform til EU

27.4.1 EUs utfordringer – og Norges

Denne utredningen avsluttes ved inngangen til 2012 på et tidspunkt da EU er i krise og står overfor sine største utfordringer i nyere tid. De daglige nyhetene fra EU er preget av finansiell uro, gjeldsproblemer og usikkerhet om euroens fremtid. Den økonomiske krisen har også ført til en sosial og politisk krise i mange EU-land, med stor arbeidsledighet og mistillit til nasjonale politikere. Mange av de europeiske økonomiene sliter med lav vekst, manglende innovasjon og dårlige offentlige finanser. De europeiske landene står overfor store utfordringer på mange plan, inkludert økt konkurranse fra Kina og andre land, en aldrende befolkning og klimaendringer.

Det er mange årsaker til dagens problemer. En av de viktigste årsakene til gjeldskrisen er at mange stater i lang tid ikke har hatt god nok styring med nasjonale budsjetter. Medlemsstatene i eurosamarbeidet har heller ikke klart å overkomme innebygde svakheter som har ligget i konstruksjonen. Krisen har videre vist hvor sammenvevet europeiske stater, samfunn og økonomier er blitt.

Krisen i EU påvirker også Norge. På kort sikt er det særlig norsk økonomi som merker den. Selv om Norge til nå har vært forskånet fra de verste utslagene på grunn av god offentlig økonomi og store inntekter fra olje og gass vil en fortsatt økonomisk nedgang i Europa kunne få stor betydning for norsk økonomi og arbeidsplasser, særlig i eksportindustrien, men også blant annet finansnæringen, turisme og servicenæringen. På lengre sikt vil utviklingen i EU mer generelt også påvirke innholdet i norsk europapolitikk. Norges forhold til EU har i alle år vært reaktivt. Når EU utvikler samarbeid på nye områder følger Norge som oftest etter. Dersom den europeiske integrasjonsprosessen stopper opp eller reverseres vil dette også forme norsk europapolitikk i årene som kommer.

Hvorvidt den norske *tilknytningsformen* til EU vil bli berørt er mer usikkert. Så langt har den i påfallende liten grad vært påvirket av de store endringene i EU. I perioden 1992–2011 har EU vært gjennom flere omfattende traktatendringer, det har vært kriser og suksesser, og det har pågått grunnleggende debatter om samarbeidets målsettinger, verdier, prinsipper, effektivitet, demokrati, legitimitet og identitet. Alt dette har i liten grad påvirket EØS og de andre norske avtalenes utvik-

ling og dynamikk. Norges tilknytning har så langt vært lite berørt av de større politiske og idémessige endringene i Europa, annet enn indirekte, og har i stedet vært mest preget av løpende tekniske og praktiske tilpasninger til de nye politiske realitetene. Om dagens krise i EU vil endre dette er for tidlig å si, men foreløpig er det ikke tegn til det.

27.4.2 «The only problem with Norway...»

Det er ikke helt uvanlig å høre fra EU at «the only problem with Norway is that there is no problem with Norway». Dette sies gjerne som forklaring på (eller unnskyldning for) hvorfor man i Brussel beskjeftiger seg lite med å tenke på forholdet til Norge.

På ett nivå er det riktig. Det har vært svært få virkelige problemer i forholdet Norge-EU i perioden 1994–2011, særlig sammenlignet med andre land. Det går fint med Norge, og det går fint med forholdet mellom Norge og EU. Det synes de fleste i Norge også. Selv om motstanden mot EU-medlemskap har holdt seg sterk, og økt i den senere tid, har EØS-avtalen gjennom hele perioden har sterk støtte både på Stortinget og i opinionen. Det har ikke vært sterke politisk krav om endring og det er ikke mange som ser endringer i dagens tilknytningsform som noen prioritert oppgave.

Samtidig er det likevel en rekke problemer, spenninger, konflikter og vanskeligheter i Norges forhold til EU, som med en litt slapp samlebetegnelse kan kalles «utfordringer».

På et overordnet plan er hele tilknytningsformen vanskelig, og kan ses som et forsøk på å gjøre det umulige – å være utenfor og innenfor EU på samme tid. Denne iboende umuligheten forplanter seg nedover, og skaper en rekke mer konkrete spenninger og problemer. De mest grunnleggende problemene har vært der siden starten i 1992 og er en del av konstruksjonen. Andre utfordringer har dukket opp etter hvert. I et notat hjem til UD fra Norges ambassadør til EU sommeren 2009 med tittelen «EØS-avtalen femten år. Fem utfordringer i EØS» beskrives en rekke nye problemer for Norge som følge av utviklingen i EU.

Ved siden av sontringen mellom opprinnelige og nye utfordringer kan det også skilles mellom de som er *strukturelle* og de som lar seg *avhjelp* innenfor rammene av dagens tilknytningsform. De alvorligste problemene er i hovedsak strukturelle, selv om de i noen grad kan avhjelpe, mens andre mindre problemer vil kunne være mulige å løse.

De viktigste utfordringer ved Norges nåværende tilknytningsform til EU kan deles i fem kategorier:

- Demokratiske utfordringer
- Konstitusjonelle utfordringer
- Andre politiske og administrative utfordringer i Norge
- Utfordringer ved EFTA-samarbeidet
- Utfordringer i det løpende forholdet til EU

27.4.3 Demokratiske utfordringer

En hver gjennomgang av utfordringene ved Norges nåværende tilknytningsform til EU må begynne med *det demokratiske underskuddet* som ligger innebygget i hele konstruksjonen, og som har vært der siden starten tidlig på 1990-tallet. Dette er det grunnleggende prinsipielle problemet, og det som gjerne også påpekes først av undrende utenforstående.

De fleste vil være enige om at det er demokratiske svakheter ved EØS, Schengen og de andre avtalene Norge har med EU.²¹ Hva som nærmere ligger i dette, og hvor stort problemet er, er mer diskutabelt. Utvalget har behandlet dette overfor, og der listet opp argumentene både for at avtalene er demokratisk problematiske og for at de ikke er det (se kapittel 26.4).

Utvalget mener at det er klare demokratiske svakheter ved dagens tilknytningsform, og har analysert dette ut fra fire sentrale kjennetegn ved et velfungerende demokrati. På tre av fire scorer EØS m.m. svakt, og det fjerde er tvetydig. For det første er ikke Norge representert i de beslutningsprosessene som reelt styrer utviklingen av store og viktige deler av norsk rett og politikk. For det andre er mulighetene for demokratisk kontroll og ansvarliggjøring svake. For det tredje er det store mangler og svakheter ved kunnskap og debatt om norsk europapolitikk som gjør at dette området i liten grad lever opp til demokratiske krav til åpen og opplyst samfunnsdebatt. Et fjerde kriterium er rettigheter og rettighetsvern for private borgere og bedrifter. Her har avtalene med EU generelt ført til styrkede rettigheter og mer domstolskon-

²¹ Skjønt ikke alle. I januar 2011 arrangerte Utvalget et åpent debattmøte i Oslo over temaet «EØS og folkestyret. Kløkt kompromiss eller demokratisk katastrofe?». De fem innledderne som var bedt om å kommentere spørsmålet fordelte seg langs en skala. En fremstilte EØS som en demokratisk katastrofe (Erik Oddvar Eriksen), en annen fremstilte EØS som demokratisk helt uproblematisk (Hallvard Bakke), og de tre siste inntok standpunkter et sted imellom. Debatten kan sees i opptak på Utvalgets hjemmeside (www.europautredningen.no).

troll. Samtidig begrenser dette handlingsrommet for folkevalgte organer.

De demokratiske problemene med EØS har vært der siden starten. De er ikke en uventet biefekt av avtalen, men en del av dens konstruksjon, som var vel kjent av Stortinget da det med stort flertall godtok avtalen i 1992. Senere har de vært der konstant, og snarere økt enn minsket, men uten at dette har påvirket avtalens praktiske virke-måte eller effektivitet.

En grunn til at det norske demokratiet i atten år har kunnet leve såpass ubesværet med en så demokratisk mangelfull tilknytningsform til EU er at dette representerer et kompromiss, på flere plan. For det første kan tilknytningen gjennom EØS, Schengen m.m. ses som et kompromiss mellom de som er for og de som er imot norsk EU-medlemskap. For det andre kan avtalene ses som et kompromiss mellom demokratiske verdier og andre viktige norske verdier og interesser, som et bredt politisk flertall har lagt til grunn at avtalene ivaretar. Videre kommer de områdene av EU-samarbeidet som ikke er dekket av EØS og de andre avtalene, og der Norge fortsatt selv treffer sine egne politiske vedtak.

Gjennom perioden 1992–2011 har det hevdes at de demokratiske problemene med den norske tilknytningen til EU har blitt *større* snarere enn mindre. Det skyldes blant annet at samarbeidet til EU er blitt så mye mer omfattende gjennom perioden. EØS-avtalen har utviklet seg, og har fått betydning for langt flere samfunnsområder enn de fleste så for seg i 1992. Videre har Norge inngått Schengen og en rekke andre avtaler med EU som har de samme demokratiske svakhetene som EØS-avtalen. Noen av dem kan hevdes å være demokratisk enda mer problematiske enn EØS, blant annet fordi de er mindre kjent og debattert, og fordi det er enda mindre politisk kontroll og ansvarliggjøring. Videre har Norges muligheter for innflytelse inn i EU-systemet blitt mindre gjennom perioden, etter hvert som EU er utvidet til flere land, og etter hvert som makt er flyttet over til organer som Norge har liten tilgang til (Europa-parlamentet og Det europeiske råd). I den grad kunnskap, engasjement, mediedekning og samfunnsdebatt om Norges faktiske tilknytning til EU har avtatt gjennom årene etter 1994 kan man også se det som en demokratisk uheldig utvikling.

De demokratiske manglene ved tilknytningen til EU er i noen grad kompensert gjennom perioden ved forskjellige tiltak. Viktigst er at den stadig bekreftes av stortingsflertallet gjennom nye vedtak om ytterligere tilknytning og forpliktelser. I perioden 1992–2011 har Stortinget som vist ved

287 anledninger votert over nye utvidelser i forholdet til EU, og samtlige er vedtatt, hvorav 265 enstemmig. Dertil kommer flere hundre stortingsvedtak om gjennomføring av EU/EØS-retten i norsk rett, som også alle er vedtatt. Videre kommer at man løpende har søkt å forbedre prosedyrer og prosesser for norsk europapolitikk. Stortingets håndtering av europasaker er i dag bedre enn den var på 1990-tallet, selv om det fortsatt kan være potensial for forbedringer. Regjeringen informasjon om europapolitikken er betydelig forbedret i de senere år. Det er også andre positive trekk, som kan bidra til å avhjelpe de prinsipielle problemene et stykke på vei. Men de fjerner dem på ingen måte.

Når man lever med et problem i tjue år kan man etter hvert venne seg til det. Det har skjedd i europapolitikken. Selv om de demokratiske problemene gjennom perioden 1992–2011 snarere har blitt større enn mindre, er de samtidig hverdagsliggjort. De fleste har gått litt lei av hele problemstillingen, som er «gammalt nytt», og de forsøk som gjennom årene har vært på å reise en bredere samfunnsdebatt om spørsmålet har i liten grad fengst og raskt sluknet. Det er vanskelig å gjøre noe med problemene uten på nytt å reise hele EU-debatten, og problemene er ikke verre enn at de fleste mener at de er til å leve med. Mange er nok enig med utenriksministeren, som i mai 2011 på spørsmål om han mente det var demokratiske svakheter ved EØS-avtalen svarte:

«Det er klare demokratiske utfordringer. Det er jeg ikke i tvil om. Men når jeg kan slå meg til ro med det, så er det fordi veldig mange andre områder i samfunnet også er slik, preget av dilemmaer og selvmotsigelser. Men som likevel er håndtert på en måte som er demokratiet og rettsstaten verdig. Det perfekte finnes ikke. Vi må streve med mange mellomløsninger. Men i sum blir det til å leve med.»²²

Blant kritikerne av det demokratiske underskuddet i EØS m.m. er det ganske vanlig å vise til avtalen som en «husmannskontrakt». Et annet bilde som har vært trukket frem, men mindre kjent, er at Norge i forhold til europeisk integrasjon er en «demokratisk gratispassasjer».²³ I EU utformes ny politikk og juss av de 27 statene etter relativt demokratiske prosesser. Norge overtar i stor grad

²² «Utenfor eller innenfor? Norges europeiske dilemma», Utenriksminister Jonas Gahr Støre i samtale med leder av Europautredningen Fredrik Sejersted, *Nytt Norsk Tidsskrift*, 04/2011, s. 393.

resultatene av dette, men uten selv å ha være med på prosessene eller stemme i voteringene. Man kan leve i et demokrati uten å bruke stemmeretten, særlig så lenge man er sånn rimelig fornøyd med hvordan de andre utøver den. Slik sett blir metaforen Norge som «sofavelger», som selv frivillig har valgt å bli hjemme.

På andre områder enn europapolitikken er norsk demokrati generelt ansett for å være velfungerende, og i 2010 ble Norge kåret til førsteplass på en «demokratiindeks» målt av The Economist, med 9,8 av 10 mulige poeng.²⁴ Det kan hevdes at en av grunnene til at Norge tåler en så udemokratisk modell som EØS såpass godt er at demokratiet ellers fungerer bra. Gjennom EØS, Schengen og andre avtaler har Norge «outsourcet» viktige beslutningsprosesser til EU. Men det er i seg selv et demokratisk valg, åpent gjort med kvalifisert flertall i 1992, og deretter løpende bekreftet flere hundre ganger av stadig nye stortingsflertall i stadig nye voteringer over stadig nye avtaler med EU. På denne måten har det norske demokratiet bundet seg selv til å leve med en udemokratisk tilknytning til EU, fordi dette er det eneste man på demokratisk vis har klart å bli enige om.

27.4.4 Konstitusjonelle utfordringer

Ved siden av de demokratiske utfordringene kan det også hevdes å være konstitusjonelle utfordringer ved Norges tilknytning til EU. Noen har gått så langt som til å kalle EØS-avtalen for en «konstitusjonell katastrofe», men da er det gjerne litt uklart hva som egentlig menes. Som oftest synes slike utsagn ved nærmere ettersyn å henvise til de samme elementene som utsagn om «demokratisk katastrofe» – at man reelt sett har overlatt lovgivende og dømmende myndighet til en organisasjon (EU) der Norge ikke er medlem. Da brukes «konstitusjonell» ikke som et rettslig begrep, men som et videre og vagere politisk uttrykk.

I juridisk (statsrettslig) forstand er EØS, Schengen og de andre avtalene med EU konstitusjonelt trygt forankret. EØS-avtalen ble godkjent med kvalifisert flertall etter Grunnloven § 93 om overføring av myndighet, på helt korrekt måte. Da samtykke skulle gis til Schengen-avtalen ble det gjort en omfattende konstitusjonell vurdering, som konkluderte med at Stortinget etter gjel-

dende statsrett kunne gi samtykke med vanlig flertall etter Grunnloven § 26 annet ledd. Slikt samtykke er også gitt ved 286 andre anledninger i perioden 1992–2011 der Norge har påtatt seg nye forpliktelser overfor EU.²⁵

En annen sak er at man *rettspolitisk* kan være enig eller uenig i gjeldende norsk statsrett om grensen mellom Grunnloven § 26 annet ledd og § 93 – eller med andre ord om terskelen for når Stortinget må gå over fra vanlig flertall til kvalifisert flertall (3/4) for å gi samtykke.

Videre kan det sies å være en konstitusjonell utfordring at de prosedyrene Grunnloven gir for parlamentarisk godkjenning av nye folkerettslige avtaler kan hevdes ikke å passe særlig godt til Norges spesielle tilknytningsform til EU.

En første utfordring er etter manges mening at det bare er *formell* myndighetsoverføring som utløser krav om kvalifisert flertall etter Grunnloven § 93. Så lenge Norge formelt beholder en mulighet til å si nei til nye forpliktelser overfor EU er dette avgjørende, uansett hvor vanskelig det i praksis vil være å si nei, og uansett hvor omfattende myndighetsoverføringen er. Under Norges nåværende tilknytningsform er avstanden mellom formell og reell myndighetsoverføring langt større enn i noe annet folkerettslig samarbeid, og langt større enn hva den er for medlemsstatene i EU (som åpent har delegert myndighet). Dette kan ses som en konstitusjonell utfordring.

En annen utfordring er den politisk-psykologiske terskelen for å bruke Grunnlovens § 93 i praksis synes å ha blitt så høy at man stortingsflertallet viker tilbake selv i saker der det materielt sett er mer enn 3/4 flertall som støtter innholdet i saken.

En tredje utfordring er at Grunnlovens § 93 kun åpner for å overføre myndighet til internasjonale organisasjoner som Norge er medlem av. Slik dette normalt tolkes, betyr det at Norge ikke kan bruke denne bestemmelsen til å overføre myndighet til f.eks et EU-byrå, selv om man har en tilknytningsavtale med det. Det er et problem fordi disse byråene i stadig større grad gis formell myndighet til å treffe vedtak som er bindende for medlemsstatene og/eller for private. Dersom Norge skal kunne knytte seg til, må man godta det samme.

For å kunne inngå nye avtaler med EU (og overta nye rettsakter) som et folkevalgt flertall mener er hensiktsmessige for norske interesser,

²³ Se Blichner, L. C. (2008) Fem mulige grunner til å akseptere EØS-avtalen, *Nytt Norsk Tidsskrift*, 04/2008, s. 365–66. Blichners argumentasjon på dette punkt kan leses enten som alvorlig ment, som ironi, eller som begge deler.

²⁴ The Economist Intelligence Unit (2010) *Democracy Index 2010 – Democracy in Retreat*.

²⁵ Se kapittel 11.3 om myndighetsoverføring etter Grunnloven, og kapittel 11.4 om Stortingets samtykke etter Grunnloven § 26 annet ledd i EU-saker.

har Storting og regjering i praksis i stedet utviklet en lære om at Grunnloven § 26 annet ledd ikke bare åpner for overføring av reell myndighet, men også i noen grad for overføring av formell myndighet, så lenge den er «lite inngripende».²⁶ Det kan være både til EFTA/EØS-organer og EU-organer. Denne læren er utviklet i praksis, på samme måte som mye annen statsrett, og må antakelig ses som uttrykk for gjeldende tolkning av § 26 annet ledd. Men det er en utfordring at den er uklar og omtvistet. Videre er det klare grenser for hva som kan anses som «lite inngripende». Dette gjør at norske forhandlere har måttet be om stadig nye og mer kreative institusjonelle løsninger for norsk tilknytning til EU-byråer. Og noen ganger stopper det helt opp – som for tiden med spørsmålet om norsk tilknytning til EUs nye byråer for tilsyn med finanssektoren, som regjeringen meget gjerne vil delta i, men der de konstitusjonelle problemene er store.

Dette er utfordringer som har kommet opp stadig oftere i de senere år, og som må antas å komme enda hyppigere i årene som kommer. I prinsippet kan de løses relativt enkelt ved grunnlovsendring dersom et flertall på 2/3 på Stortinget ønsker det, ved å lage en prosedyre for overføring av myndighet i henhold til avtaler med EU som er bedre tilpasset og mer skreddersydd for dagens spesielle tilknytningsform, og som vil gi en åpnere og på mange måter ryddigere prosess, og som vil gjøre at man slipper omstridte tolkninger og kreative konstruksjoner.

Rettsteknisk kan en slik endring tenkes gjort på flere måter, enten ved å endre § 26, eller endre § 93, eller begge, eller utforme en ny paragraf. Reformen ville måtte omfatte både (i) spørsmålet om terskelen og kriteriene for å gå fra krav om vanlig flertall til kvalifisert flertall, (ii) terskelen for kvalifisert flertall (fortsatt 3/4 eller en annen brøk), og (iii) spørsmålet om overføring av myndighet ikke bare til EFTA/EØS-organer men også til EU-organer.

Innholdsmessig kan man tenke seg enten (i) en reform som stadfester og kodifiserer konstitusjonell praksis slik den faktisk har utviklet seg de siste tjue årene, herunder læren om «ikke inngripende» myndighetsoverføring, eller (ii) en reform som gjør det enklere å inngå nye avtaler med EU når et politisk flertall i Norge ønsker det, eller (iii) en reform som gjør det vanskeligere enn i dag å inngå nye avtaler uten å måtte gå veien om kvalifisert flertall. Her vil det være ulike politiske oppfat-

ninger, som gjør at det i praksis vil kunne være vanskelig å samle det nødvendige 2/3 flertall for en bestemt løsning.

Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å utforme forslag til grunnlovsendring. Hvis det skal gjøres, bør det skje som en egen prosess, med egen utredning. Dersom regjeringen og stortingsflertallet ønsker å videreføre dagens tilknytningsform til EU i overskuelig fremtid, og gjøre den konstitusjonelt mer robust og lettere håndterbar, vil imidlertid Utvalget anbefale at det igangsettes en slik prosess.

27.4.5 Politiske og administrative utfordringer i Norge

Selv om norske myndigheter generelt må sies å ha forvaltet forholdet til EU innenfor rammene av avtalene på en effektiv måte, reiser dette en rekke utfordringer både på politisk og administrativt nivå.²⁷

For det første har det i praksis ofte vært svak politisk ledelse med europasakene. Selv om det er unntak, fungerer tilknytningsformen til EU generelt avpolitiserende og teknokratiserende. I motsetning til EU-statene, der statsrådene løpende deltar i Rådet, er arenaene der norske statsråder kan drive politikk i EU/EØS-saker få og små, og gjerne knyttet til et lite antall unntakssaker, som ikke er representative for hovedtrendene i utviklingen, og ofte ikke engang særlig viktige. Politisk deltakelse skjer ofte også i uformelle kanaler som er særlig sårbare for utskiftninger. I tillegg kommer det nasjonale politiske kompromisset i europasaken, som også legger en demper på politisk handlingsrom og debatt. For mange politikere vil det være mer nedside enn oppside ved å engasjere seg aktivt i EU/EØS-saker. Dette er en strukturell svakhet ved konstruksjonen, men den lar seg i noen grad avhjelpe, som demonstrert av de enkeltstatsrådene som faktisk har tatt en synlig og styrende rolle med europapolitikken på sitt felt.

For det andre kan mangelen på politisk styring og oppmerksomhet forplante seg nedover til embetsverket og virke demotiverende. Dersom politisk ledelse ikke er særlig opptatt av EU/EØS-sakene blir de mindre attraktive å jobbe med. Noen kan trives med å jobbe i fred under den politiske radaren. Men for de fleste i sentralforvaltningen, og da særlig departementene, er det mer utfordrende å arbeide på områder det statsråden er engasjert og aktiv. Generelt er det et inntrykk av embetsverket etterspør klare politiske strate-

²⁶ Se ovenfor kapittel 11.3 om utviklingen av kriteriet «lite inngripende».

²⁷ Se nærmere kapittel 8.

gier og signaler i europapolitikken, og opplever det som frustrerende når det ikke gis.

En tredje utfordring er å koordinere en enhetlig norsk politikk i EU/EØS-sakene, der sakene ofte går på tvers av skillene mellom norske etater både horisontalt og vertikalt. Dette er en generell utfordring som de fleste EU-statene har møtt med å legge europapolitikken enten inn under statsministerens kontor eller en egen europaminister. I Norge ligger ansvaret for koordineringen fortsatt i Utenriksdepartementet. Det er etablert en struktur for dette, men den er relativt svak, og det kan ikke sies at UD's europaavdeling gjennom perioden 1994–2011 har vært organisert eller bemannet for virkelig å koordinere en enhetlig europapolitikk mellom fagdepartementer, ytre etater og andre. Statsministerens kontor (SMK) har også generelt spilt en beskjeden rolle.

Resultatet er at løpende norsk europapolitikk fremstår som fragmentert og at «norske» posisjoner i stor grad utformes av embetsverket i den enkelte etat, ofte på lavt nivå. Etter Utvalgets oppfatning er det behov for å styrke koordineringen og den strategiske og taktiske tenkningen i forvaltningen av forholdet til EU. Hvordan dette best kan gjøres, og om koordineringsansvaret fortsatt bør ligge i UD, er spørsmål Utvalget ikke har hatt kapasitet til å gå inn på innenfor rammene av sin utredning.

En fjerde utfordring er at den norske tilknytningsformen er svært krevende for de som på Norges vegne skal drive aktiv europapolitikk opp mot beslutningsprosessene i EU, enten det er politikere eller embetsverk. Norske representanter må ofte arbeide hardt for å få tilgang til prosessene, og i den grad man får det, deltar man ikke på lik linje. Det er en vanskelig posisjon, som krever at man helst bør være bedre forberedt enn andre lands representanter for å ha noe håp om gjennomslag. Videre har Norge i hovedsak (med unntak av Schengen) bare tilgang til de tidligere fasene av EUs beslutningsprosesser, under det forberedende arbeidet for Kommisjonen, men ikke til de senere og mer avgjørende fasene i systemet under Rådet og Europaparlamentet. For å fange opp og influere prosessene på et så tidlig stadium kreves det at man ikke bare er flink, men også svært forutseende.

Dette er strukturelle utfordringer, og den eneste måten Norge kan møte det på, er ved å sette av tilstrekkelig med ressurser og utdanning til å sikre at man har et embetsverk i alle berørte etater som er minst like kompetente i EU-spørsmål som noen medlemsstat.

27.4.6 Utviklingen i EU som utfordring for Norge

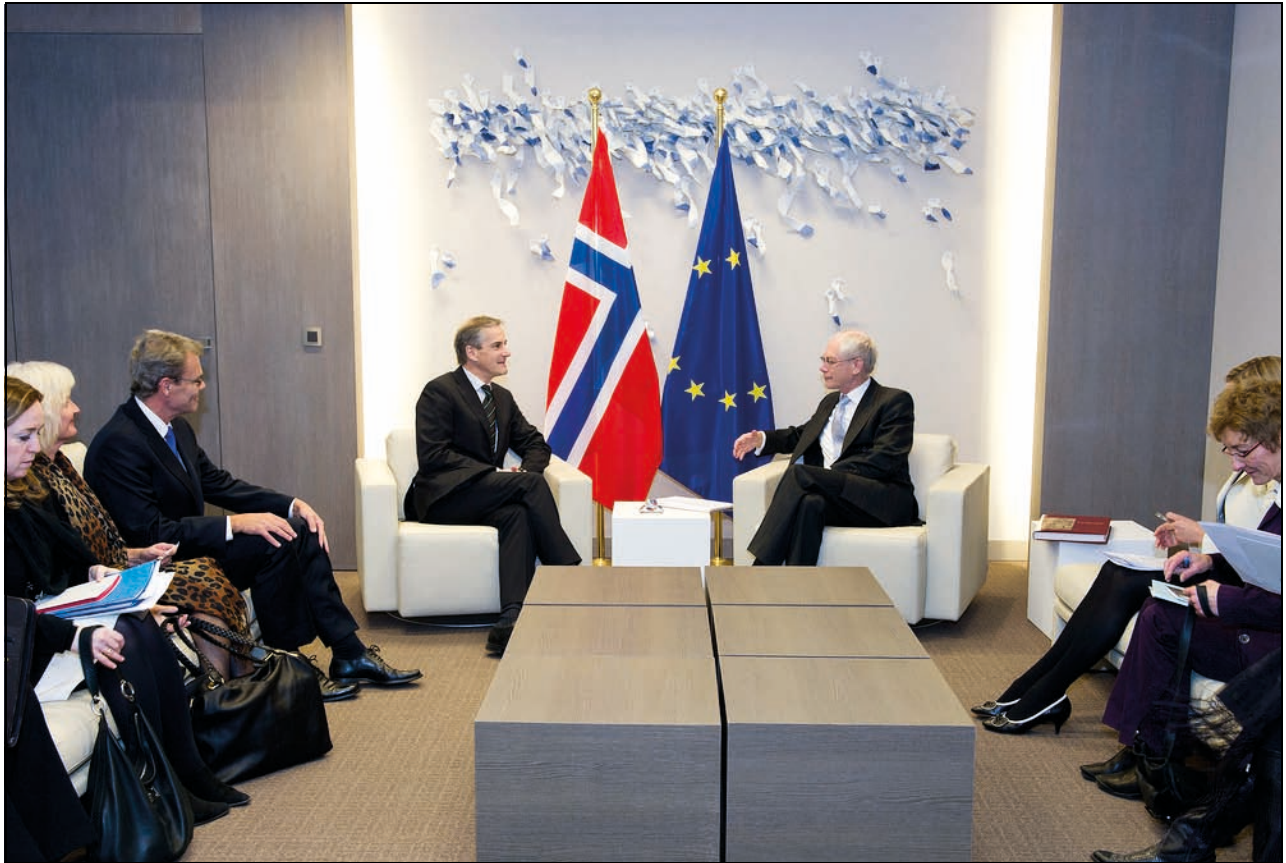
Gjennom EØS, Schengen og de andre avtalene har Norge koblet seg til EU, med forpliktelse til å være med dynamisk på den videre utviklingen. Norge har knyttet seg til et EU-samarbeid i stadig utvikling. Det meste av denne utviklingen er uproblematisk, og anses av norske myndigheter som positiv. I perioden har EU utviklet seg på måter som gjør de politiske og verdimeslige forskjellene mellom EU og Norge mindre.

Men noen sider ved utviklingen i EU skaper friksjoner eller problemer i forholdet til Norge. Da Norges EU-ambassadør sommeren 2009 sendte en rapport hjem til UD med tittelen «EØS-avtalen femten år. Fem utfordringer i EØS» var hennes oppsummering at Norge «står overfor et mer komplekst, uoversiktlig og krevende EU», og de fleste problemene hun påpekte hang sammen med utviklingstrekk i EU i den senere tid.²⁸

En strukturell utfordring er at EU løpende utvikler sine institusjoner og beslutningsprosesser, gjennom traktatrevisjoner og praksis, mens rammene for Norges avtaler er mer statiske og ikke har vært reformert på samme måte. Det gjelder særlig EØS-avtalens hoveddel, som ble tilpasset EUs struktur tidlig på 1990-tallet og ikke har vært revidert siden. Dette kan føre til at prosedyrer under EØS som var viktige for tjuen år siden har fått mindre betydning, mens Norge mangler tilknytning til nye og viktige prosesser og institusjoner i EU. Dette har vært en utfordring lenge, men den har blitt særlig tydelig etter at Lisboatraktaten trådte i kraft i 2009.

Noe av det viktigste som har skjedd i EU i perioden 1992–2011 har vært utvidelsene av EU og EØS. Da Norge fremforhandlet EØS-avtalen var det med 12 EU-stater. I dag er det 27, og EU har utviklet seg fra en vesteuropeisk til en mer alleuropeisk organisasjon. EØS-avtalen er dermed utvidet tilsvarende, og det har Norge hatt store fordele av, økonomisk og på andre måter. I den grad EU-medlemskapet har ført til politisk stabilisering i Øst-Europa er det i Norges interesse. Norske myndigheter har da også vært positive til utvidelsene av EU og EØS. Samtidig har utvidelsene av EU fra 12 til 27 ført til en marginalisering av EØS-avtalen og EFTA-statene. Sett fra Brussel er Norge i dag både mindre viktig og lengre unna

²⁸ Se notat fra ambassadør Oda Sletnes, *EØS-avtalen femten år. Fem utfordringer i EØS*. Notatet var opprinnelig internt, men ble omtalt i Aftenposten 04.09.2010, og et par dager etter la UD det ut på sine hjemmesider.



Figur 27.2 Dialog EU-Norge

For Norge er det ansett viktig å ha løpende kontakt med EU på høyt politisk nivå. Her fra et møte mellom utenriksminister Støre og president i Det europeiske råd, Herman van Rompuy i november 2011, der temaet blant annet var den pågående finanskrisen i Europa.

Kilde: Den norske EU-delegasjonen

enn man var i 1992. Tyngdepunktet internt i EU er forskjøvet østover og sørover, og for mange av de nye medlemsstatene er Norge svært perifert. Der-til kommer at EUs beslutningsprosesser er blitt enda tyngre enn tidligere når det nå er så mange som 27 stater som skal bli enige. Det gjør at muligheten for tredjeland til å medvirke i prosessene er blitt enda mindre.

En annen endring i EU som reiser utfordringer for Norge er styrkingen av Europaparlamentet, som har pågått gradvis gjennom det meste av perioden 1992–2011, og tok et langt skritt videre i Lisboa-traktaten. I EU anses dette av de fleste som en viktig demokratisk reform. For Norge er det en utfordring siden det i avtalene med EU i svært liten grad er lagt opp til prosedyrer for kontakt med Europaparlamentet. I den senere tid har UD vært opptatt av å forbedre norske prosesser opp mot parlamentet på mange plan, og har også oppfordret Stortinget, de politiske partiene og andre etater om å gjøre det samme. På mange måter er Europaparlamentet som institusjon åpent for innspill og diskusjon, og det er ikke gitt at det i konkrete

saker vil være vanskeligere for norske aktører å få gjennomslag der enn i andre EU-institusjoner, men det vil ofte skje gjennom uformelle kanaler og gjennom lobbyisme i konkurranse med mange andre.

Mangel på faste kanaler til viktige EU-institusjoner er ikke noe nytt. Da EØS-avtalen ble utformet tidlig på 1990-tallet var det for EFTA-statene særlig viktig å få prosedyrer for kontakt med Kommisjonen, som den gang var på høyden av sin makt. Kommisjonen er fortsatt svært viktig, men allerede utover på 1990-tallet ble dens relative betydning i EU svekket til fordel for Rådet, som følge av at medlemsstatene tok kontroll tilbake. Gjennom det meste av perioden 1992–2011 har norske diplomater hatt utfordringen med å etablere kontakter opp mot Rådet, rådssekretariatet og de mange viktige komiteene i rådsstrukturen. Schengen-avtalen gir viss tilgang til dette systemet, men EØS-avtalen gjør det ikke, og det har vært en tilbakevendende utfordring, som begrenser Norges mulighet for medvirkning og informasjonsinnhenting.

I de senere år har også Det europeiske råd blitt stadig viktigere i EU. Det er organet for stats- og regjeringssjefene (til forskjell fra Rådet, der de forskjellige fagstatsrådene møtes). Det europeiske råd var tidligere mer av et uformelt forum, som ikke møttes særlig hyppig. Etter hvert har det blitt gradvis viktigere, og med Lisboatraktaten av 2007 ble det gjort til en formell institusjon, med en egen permanent president (van Rompuy). I dag har Det europeiske råd inntatt en unik posisjon øverst i EUs politiske system, og styrer mye av den overordnede politikktviklingen, hvilket kan ses som uttrykk for at stats- og regjeringssjefene medlemslandene har engasjert seg mer direkte på EU-nivå enn tidligere. Igjen er dette en utfordring for Norge, som ikke har noen tilgang til dette nivået, og først og fremst er representert overfor EU gjennom utenriksministeren og fagstatsrådene, uten noen innarbeidet rolle for statsministeren.

Et annet institusjonelt utviklingstrekk i EU i de senere år er etableringen av nye tilsyn og byråer (agencies).²⁹ Bakgrunnen er at det har vært politisk motvilje mot å bygge opp den administrative kapasiteten i Kommisjonen, samtidig som det har vært behov for å styrke forvaltning og koordinering på europeisk nivå. EU har derfor opprettet en rekke mer eller mindre selvstendige byråer, hvorav mange er lokalisert rundt om i medlemsstatene. Til sammen er det i dag (høsten 2011) 43 byråer og lignende institusjoner, og antallet vokser stadig.

For Norge reiser dette særlig to utfordringer. Den første er å få tilgang. Tilknytning og deltakelse i EU-byråene er generelt ansett for å være i norsk interesse, og gjennom hele perioden har dette vært en prioritert oppgave for norske myndigheter. EØS-avtalen gir ingen automatisk rett til byrådeltakelse, så dette er noe Norge må be om og forhandle hver gang. Noen ganger har det vært enkelt, andre ganger svært vanskelig, men stort sett har EU gitt tilgang, og i dag er Norge tilknyttet til sammen 26 EU-byråer. Formen varierer, fra ren observatørstatus til mer omfattende deltakelse, men ikke på nivå med EU-statene. I problemnotatet fra Norges EU-ambassadør sommeren 2009 heter det om tilknytningsformen til EU-byråene at «Det gir oss ikke den innflytelse som ville ha vært naturlig ut fra vår politiske tyngde på sakfelt som håndteres i denne typen organer. Vi kan ikke ha lederstillinger, får ingen innflytelse på de prioriteringer som gjøres gjen-

nom budsjettarbeidet i slike institusjoner og ingen organer kan lokaliseres til Norge».

Den andre utfordringen er at EU i økende grad gir byråene formell vedtakskompetanse, for å gjøre dem i stand til å løse konkrete oppgaver. Dette er effektivt, men skaper formelle problemer for Norge. Dersom Norge skal få delta er det normalt en betingelse at byråets vedtak også må kunne gjelde mot Norge og norske rettssubjekter. Som vist i kapittel 11.3 reiser dette konstitusjonelle problemer. Stortinget kan bare samtykke til slike avtaler med vanlig flertall etter Grunnlovens § 26 annet ledd så lenge den formelle myndighetsoverføringen til EU-byrået er «lite inngripende». Dersom det er tale om overføring av mer inngripende myndighet må man normalt over i § 93 med krav til 3/4 flertall, men det er også vanskelig, dels fordi den politiske terskelen for å oppnå slikt flertall er høy, og dels fordi § 93 bare kan brukes til å gi myndighet til internasjonale organisasjoner som Norge er medlem av. De interne norske konstitusjonelle kravene har i mange saker vært et vel så høyt hinder mot byrådeltakelse som det å få tilgang fra EU.

EUs oppbygging av nye byråer og tilsyn ble av den norske EU-ambassadøren i 2009 sammenfattet slik: «Det er isolert sett ikke i norsk interesse pga vår tilknytning til det indre markedet gjennom EØS-avtalen selv om det kan være mange gode grunner til å støtte arbeidet for gode løsninger på europeisk nivå». Sitatet illustrerer det mer generelle poenget at det som er bra for EU ikke nødvendigvis alltid er bra for norske interesser.

En annen institusjonell utfordring for Norge har vært etableringen i desember 2010 av EUs nye felles utenriktjeneste (EEAS). Ved etableringen av EEAS ble hovedansvaret for kontakten med tredjeland flyttet fra Kommisjonen til EEAS, og her er Norge plassert i avdeling for «Europa og Sentral-Asia». Noe av uroen fra norsk side var først knyttet til at etableringen av EEAS ville kunne svekke interessen for og oppmerksomhet om Norge og EØS. Videre har det fra norsk side vært sett som et mulig problem at prosedyrene for kontakt med EEAS vil bli dårlige enn det tidligere var mot Kommisjonen. En annen utfordring er å forholde seg til EEAS, samtidig som det meste av kontakten mellom norske fagmyndigheter og EU foregår opp mot de respektive generaldirektorene i Kommisjonen. Dette er stort sett overgangsproblemer. Noen er også løst. Den viktigste langsiktige utfordringen for Norge er likevel at EU er i ferd med å utvikle et utenrikspolitisk apparat som skal bidra til en sterkere koordinering av EU-statenes utenrikspolitikk.

²⁹ Se kapittel 9.3.2.

En av de mest prinsipielle utfordringene for Norge ved utviklingen av EU i den senere tid er at man ved Lisboa-traktaten fra 2009 opphevet den tidligere «søylestrukturen», som delte EU-samarbeidet formelt opp i tre deler – (i) EF (det indre marked med mer), (ii) utenriks- og sikkerhetspolitikken, og (iii) såkalte rettslige og indre anliggende (justispolitikk med mer). Dette er nå avvirket i EU, og de tre områdene er i større grad integrert, selv om det fortsatt er skillelinjer. For Norge er denne endringen problematisk fordi de norske avtalene fortsatt i hovedsak er basert på søyletenkningen. EØS gjelder kun for saksområder som lå i første søyle, mens man har andre avtaler på de områdene som tidligere lå i annen og tredje søyle.

I EU er det nå i større grad åpnet for politikktutforming på tvers av tidligere grenser, gjerne gjennom bredere og mer sektorovergripende «pakker» av politiske og rettslige tiltak, som for eksempel innenfor sikkerhet og beredskap, som reiser spørsmål av betydning for alle de tre tidligere søylene. For Norge reiser dette utfordringer. For det første har ikke Norge noe nivå for kontakt og medvirkning om sektorovergripende politikktutforming, og er derfor helt utestengt fra den bredere strategiske tenkningen. For det andre vil «pakkene» av tiltak kunne inneholde rettsakter og programmer som dels faller inn under EØS, dels under Schengen eller andre avtaler, og dels ikke fanges opp av eksisterende avtaler – og det er ikke gitt at grensen mellom disse tre kategoriene er klar.

Dette gjør det løpende norske samarbeidet med EU mer kronglete og tungrodd, og det gjør det vanskeligere å definere hvilke nye rettsakter som er «EØS-relevante» eller «Schengen-relevante». Problemet forsterkes ved at EU i økende grad har begynt å vedta generelle «rammedirektiver», som dekker svært vidt, og som så suppleres med en rekke utfyllende direktiver. Ikke sjelden omfatter rammedirektivene både saksfelt som faller innenfor og utenfor EØS. Noen ganger kan skillet mellom hva som er EØS-relevant og ikke gå midt inne i et og samme direktiv, og det reiser både prosessuelle og materielle problemer. Utfordringen med å identifisere – og bli enige om – hvilke rettsakter og deler av rettsakter som er «EØS-relevante» er et økende problem, som særlig er synlig for EFTA-sekretariatet, der rettsaktene har begynt å hope seg opp i påvente av avklaringer fra EFTA-statene og EU. Dette medfører usikkerhet om hvilke deler av EU-retten som vil bli bindende for norske aktører, og problemer med ulik rettstilstand som følge av at reglene for-

sinkes, og først gjennomføres i EØS lenge etter at de er vedtatt og gjennomført i EU.

Generelt må man regne med at utviklingen i EU bort fra «søylar» og over mot stadig mer sektorovergripende politiske og rettslige vedtak i årene som kommer vil kunne skape stadig større uklarhet og usikkerhet om den nøyaktige rekkevidden av Norges avtaler med EU. For EU og EU-statene kan økt koordinering mellom ulike politikkområder være et gode, mens det for Norge skaper vansker.

En annen utfordring som ble påpekt av den norske EU-ambassadøren i 2009 var at hastigheten i EUs beslutningsprosesser har økt i den senere tid, først og fremst som følge av finanskrisen, men også i noen grad på andre områder. På områder der EU-systemet må vedta nye rettsakter raskt går man i økende grad bort fra de tradisjonelle prosessene, med langvarig forberedelse gjennom ekspertutvalg, grønnbøker, høringer og konsultasjon, og avgjør mer gjennom hasteprosedyrer på høyt politisk nivå mellom institusjonene. For Norge er dette en utfordring, ikke bare fordi økt hastighet gjør det mer krevende å komme med innspill, men mer grunnleggende fordi de tidlige fasene av beslutningsprosessen nettopp er det stadiet der Norge under EØS-avtalen har en viss tilgang. Når vedtakene i stedet treffes etter hasteprosedyrer mellom de sentrale EU-institusjonene eller mellom de sentrale EU-landene er Norge helt ute av «loopen», selv om det i siste instans er tale om rettsakter som er EØS-relevante og som senere vil bli gjennomført i Norge.

En siste utfordring for Norge er at det er stadig flere andre tredjeland som også ønsker særlige avtaler med EU og privilegert tilgang til EU-prosessen. I de senere år har EU utviklet forholdet sitt til naboland i øst og sør betydelig gjennom den europeiske naboskapspolitikken (ENP) og en rekke ulike tilknytningsavtaler. Det har ført til at mange av disse landene også ønsker samme form for tilgang til EU-programmer, EU-byråer m.m. som det Norge tradisjonelt har fått. I notatet fra Norges EU-ambassadør i 2009 trekkes det frem at norske myndigheter i økende grad møter «argumenter fra EU-siden om at vi ikke kan forskjellsbehandle EFTA/EØS-statene i forhold til andre tredjeland i saker hvor «mange vil ha mer» i forhold til EU». I møter med EU vurderes i økende grad norske krav og ønsker opp mot tilsvarende vurdering av andre tredjeland. Dette har allerede skapt problemer for norsk deltakelse i flere programmer og byråer.³⁰ Utfordringen må antas å øke i årene som kommer, og kan på sikt utgjøre en trussel mot Norges «privilegerte partnerskap».

27.4.7 Utfordringer ved EFTA/EØS-samarbeidet

Norges tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen er kanalisert gjennom organisasjonen EFTA, som i dag har fire stater, hvorav tre er EFTA/EØS-land (Norge, Island og Liechtenstein), mens det fjerde (Sveits) ikke deltar i EØS. Hele det institusjonelle apparatet for utvikling og kontroll av EØS er organisert innenfor EFTA – gjennom EFTA-sekretariatet, EFTAs faste komite, EFTAs overvåkningsorgan, EFTA-domstolen og Financial Mechanism Office (EØS-midlene). Norge koordinerer alle posisjoner overfor EU i EFTAs Faste Komite, og møter sammen med de andre EFTA-statene i EØS-rådet, EØS-komiteen m.m. Det er også en EFTA parlamentarikerkomité og en EFTA rådgivende komité for arbeidslivets parter.

EFTAs rolle som organisasjon har endret seg flere ganger gjennom historien. Da EFTA ble etablert i 1960 var det opprinnelig ment som et alternativ til EU. Det har den i liten grad vært. Videre handlet det om å sikre frihandel mellom EFTA-statene. Deretter ble EFTAs hovedoppgave utover på 1970- og 80-tallet å koordinere EFTA-statenes forhold til EU. Etter at Sveits sa nei til EØS i 1992 ble EFTAs rolle endret på nytt, og er nå todelt. Hovedoppgaven (for 2/3 av de ansatte) er å ivareta samarbeidet med EU for de tre EFTA/EØS-statene. Den andre oppgaven er å inngå frihandelsavtaler med tredjeland på vegne av alle de fire EFTA-statene (også Sveits). Her holder vi oss til EFTA/EØS-funksjonen.

Samarbeidet og koordineringen av forholdet til EU med de andre EFTA-statene har alltid vært en utfordring i norsk europapolitikk, så lenge EFTA har eksistert. Går man tilbake til EØS-forhandlingene i 1990–91 var forholdet mellom de syv EFTA-statene langt fra enkelt, og det var betydelig friksjon mellom dem på mange forhandlingsområder. Etter at EFTA/EØS-pilaren fra 1995 ble redusert til tre små land, har Norge på én måte fått det enklere, som «stormakt» i organisasjonen.

³⁰ Som eksempel trekker ambassadøren frem en anmodning fra Norge om at EFTA-borgere må kunne ansettes i stillinger i «Executive agencies» i EU-programmer der man er med på å dekke sin del av kostnadene. Dette ble i 2009 avslått av Kommisjonen. Ifølge notatet var det egentlige problemet ikke Norge, men at Russland ville kunne komme til å be om tilsvarende. Et annet eksempel (som ikke nevnes) var da Norge aktivt søkte tilknytning til Det europeiske forsvarsbyrået (EDA). Det viste seg å være vanskelig å få, og den reelle grunnen var at EU var bekymret for at Tyrkia (som et annet NATO-land) ville be om det samme. Prosessen ble etter hvert løst, og Norge er fortsatt det eneste tredjelandet som har en formell tilknytningsavtale med EDA.

Samtidig er det en løpende utfordring å koordinere alle viktige norske posisjoner overfor EU med Island og Liechtenstein.

EFTA/EØS-pilaren reiser utfordringer på i hvert fall tre nivåer:

1. Samarbeidet mellom Island, Liechtenstein og Norge
2. Driften av de felles EFTA/EØS-institusjonene
3. Mulige endringer i antallet EFTA/EØS-stater

Samarbeidet mellom Island, Liechtenstein og Norge

Generelt har samarbeidet mellom Norge, Island og Liechtenstein fungert godt i perioden 1994–2011. Til å være tre såpass forskjellige land har det fungert overraskende greit. Det har også vært nesten usynlig for allmennheten. Norske politikere gjør sjelden noe stort nummer ut av at deres nærmeste samarbeidspartnere i europapolitikken er Island og Liechtenstein, og de interne spenningsene i EFTA/EØS kommer sjelden frem i offentligheten.³¹

En første utfordring ved EFTA/EØS-pilaren er at den er så liten. På en måte kan dette være bekvemt for Norge, som dermed har betydelig innflytelse. Men først og fremst er det en utfordring at Norge i møter med EU tropper opp som medlem av en organisasjon som er så liten. Der som Norge hadde vært del av en større organisasjon ville man hatt mer tyngde overfor EU. Opprinnelig var det konstruert slik. Men etter at fire av de syv EFTA-statene valgte bort EØS, har EFTA-pilaren siden 1995 vært en meget spinkel plattform for norsk europapolitikk. Det viser seg også konkret, ved at det for eksempel er vanskelig å få representanter fra politisk ledelse i EU-systemet til å stille opp på de halvårlige møtene i EØS-rådet. Dette har vært en løpende utfordring siden 1995, som har endret seg lite gjennom årene.

En neste utfordring er at Norge, Island og Liechtenstein i liten grad er naturlige allierte i europapolitikken. Det skyldes historiske begivenheter at de står i samme bås. Overfor EU har de tre statene ulike interesser, tradisjoner og målsetninger. Dette gjør at det i en del saker kan være tidkrevende å bli enige, slik at EØS-prosessen forsinkes. Kravet om enstemmighet mellom de tre

³¹ Da f. eks hele utvidelsen av EØS-avtalen til å omfatte de ti nye EU-statene i 2004 stoppet opp og ble forsinket på grunn av uenighet mellom Liechtenstein og Tsjekkia om fyrstefamiliens eiendommer som ble konfiskert etter krigen (se kap. 13.3.2), var det lite oppmerksomhet rundt dette i Norge. Det er heller ikke særlig kjent at de tre landene flere ganger har vært uenige om hvilke nye EU-rettsakter som er EØS-relevante, og at Island og Liechtenstein her gjerne har inntatt en mer restriktiv holdning enn Norge.

EFTA-statene er i praksis en viktig skranke i norsk europapolitikk og en potensiell kilde til sårbarhet i forholdet mellom Norge og EU. Islands og Liechtensteins vilje og evne til å fortsette samarbeidet er avgjørende for EØS-avtalenes effektive virkemåte.

En tredje utfordring for Norge er at de to andre partnerne har begrenset administrativ kapasitet og ressurser til å bemanne EFTA/EØS-institusjonene og følge opp arbeidet på nasjonalt nivå. I forhold til størrelsen er det på mange måter imponerende at Island og særlig Liechtenstein klarer å håndtere de omfattende og krevende EØS-prosessene. Samtidig er kapasitet og forsinkelser en løpende utfordring, som ikke er blitt mindre etter hvert som EØS-samarbeidet har blitt mer omfattende. I den senere tid er dette også preget av at Island bruker deler av sin kapasitet på de pågående forhandlingene om EU-medlemskap (se nedenfor).

En fjerde underliggende utfordring, som av naturlige grunner sjelden omtales, er om det er i norsk interesse overfor EU å bli identifisert med Island og Liechtenstein. Dette er ikke umiddelbart en klubb som samsvarer med norske utenrikspolitiske ambisjoner og selvbilde ellers. Norge har tette bånd til Island, men å fremstå som nærmeste allierte i europapolitikken er likevel noe annet, og dertil kommer at Island på noen områder har skarpere konflikter med EU enn hva Norge har – særlig hva gjelder finans og fisk. Koblingen til Liechtenstein er enda mindre bekvem – et knøttlite fyrstedømme i Alpene på 160 km² og 35 tusen innbyggere, med tradisjoner som skatteparadis, og der fyrsten fortsatt har stor formell og reell politisk makt. Ved siden av omdømmeutfordringen kan dette også skape mer konkrete problemer. Da EU-domstolen i Rimbaud-saken i 2010 for første gang i en dom fravek prinsippet om ensartet tolkning av EU- og EØS-retten (til EFTA-statenes ugunst) var det antakelig på grunn av manglende tiltro til det liechtensteinske skatteregimet.

Island og Liechtenstein opplever på sin side utfordringer ved samarbeidet med Norge. En utfordring er at Norge noen ganger kan opptre som stormakt og storebror internt i EFTA/EØS, og ikke ta nok hensyn. En annen utfordring er at Norge i en del saker henvender seg direkte (bilateralt) til EU, uten å koordinere eller informere de to andre. Videre er det en viss uenighet om EFTA-sekretariatets rolle og ressurser, som i noen grad skyldes at Norge selv har et stort apparat ved sin delegasjon til EU, i motsetning til de to andre, som

i langt større grad er avhengig av EFTA-sekretariatet.

Utfordringer ved EFTA/EØS-institusjonene

Det er også utfordringer ved den løpende driften og videreføringen av de felles EFTA/EØS-organene og institusjonene. Her skal vi nøye oss med å se på de fire faste felles institusjonene: EFTA-sekretariatet, EFTAs overvåkningsorgan, EFTA-domstolen og Financial Mechanism Office (FMO).

Den grunnleggende utfordringen er felles for de fire organisasjonene. EFTA/EØS-pilaren er egentlig for liten til en så stor institusjonell overbygning. Det er noe underlig over en internasjonal organisasjon med så mange og viktige institusjoner bare for å håndtere samarbeidet mellom et lite, et svært lite og et knøttlite land. Det er en trygg antagelse at det institusjonelle systemet aldri ville blitt konstruert slik under forhandlingene i 1990–91 dersom man hadde visst at det bare skulle gjelde for Norge, Island og Liechtenstein. Det var på hengende håret at det ble videreført i 1995 i nedbemannet form.

På denne bakgrunn må det understrekes hvor *godt* det institusjonelle EFTA/EØS-systemet har fungert i perioden 1994–2011 ut fra sine målsetninger. Institusjonene har i all hovedsak ivaretatt de oppgavene de er gitt etter EØS-avtalen på en effektiv måte, som har vært avgjørende for at avtalen i det hele tatt skal kunne fungere. Videre har de klart å bygge opp et samarbeids- og tillitsforhold til EU-institusjonen, og dermed sikre EØS-avtalens legitimitet.

Når det er sagt, er det også utfordringer ved det institusjonelle systemet i EFTA/EØS. De er i noen grad forskjellige for de enkelte institusjonene, som har ulike funksjoner.

EFTA-sekretariatet og FMO er hjelpeorganer for de tre medlemsstatene. EFTA-sekretariatet håndterer det løpende arbeidet med å forberede og overta EØS-reglene, mens FMO er satt opp for å forvalte finansieringsordningene.

For EFTA-sekretariatet er det en iboende utfordring at man skal fungere som et sekretariat for de tre EFTA/EØS-statene, samtidig som man er avhengig av at EU har tillit til at sekretariatet håndterer det løpende praktiske EØS-arbeidet (tilpasninger, relevansvurderinger m.m.) på en faglig korrekt og nøytral måte. Så langt har man klart dette, men det kan ikke tas for gitt, og er en stadig utfordring. Ikke minst vanskelig er det i saker der det er de nasjonale myndighetene som i realiteten trekker ut eller trenerer behandlingen, typisk av

politisk omstridte nye rettsakter. En annen utfordring er at forholdet mellom de tre EFTA/EØS-statene er såpass skjevt, og at Liechtenstein og Island er mer avhengig av sekretariatet enn Norge, som har et større eget apparat. For sekretariatet kan ikke minst forholdet til norske myndigheter være en utfordring, i saker der disse foretrekker å gå alene. Videre er det en generell utfordring at EFTA generelt praktiserer et system der ingen har faste kontrakter eller kan arbeide mer enn seks år. Dette gjør at sekretariatet sliter med å holde på og utvikle sin kompetanse.

EFTA-sekretariatet har til nå vært en ganske usynlig institusjon i norsk europadebatt, til tross for den viktige funksjonen det fyller. Så langt Utvalget kjenner til, er det lenge siden det var noen mer generell gjennomgang av hvordan sekretariatet fungerer, og om saksbehandling og organisasjon kan forbedres. Etter Utvalgets syn kan det være på tide med en slik evaluering, og en revisjon med sikte på å klargjøre sekretariatets funksjon og prosedyrer, og vurdere om dagens ressurser er tilstrekkelige. Herunder bør det også vurderes om ordningen med midlertidig ansatte og høy utskiftingsrate fortsatt er hensiktsmessig.

Financial Mechanism Office (FMO) er en nyere organisasjon, som først i de senere år er virkelig utviklet, til i dag å ha totalt sett 55 ansatte. Den største utfordringen for FMO er den krevende oppgaven det er å forvalte EØS-midlene på en god måte. Men det er også institusjonelle spenninger i forholdet mellom Norge og de to andre landene, som forsterkes ved at dette i så stor grad er tale om norske midler – både fordi Norge betaler omtrent 95 prosent av de felles EØS-midlene, og fordi det i tillegg er en tilsvarende stor egen norsk finansieringsordning.³² Samlet sett betaler Norge omkring 97 prosent av midlene. I stadig større grad ønsker norske myndigheter å ha styring med dette hjemmefra, og bruke midlene som et norsk utenrikspolitisk verktøy, og det skaper også visse strukturelle spenninger for FMO som organisasjon.

For EFTAs overvåkningsorgan (ESA) og EFTA-domstolen er den grunnleggende utfordringen at de er selvstendige og autonome organer, og samtidig skal føre samme tilsyn og domstolskontroll som det Kommisjonen og EU-domstolen gjør i EU. De skal helst verken være strengere eller mildere enn Kommisjonen og EU-domstolen, og de skal «skygge» den dynamiske utviklingen i disse to institusjonene, som slett ikke alltid er entydig eller forutsigbar. Dersom de trår feil

– den ene eller andre veien – går det ut over EØS-avtalens legitimitet. På den ene siden er det uakseptabelt dersom de er strengere med nasjonale myndigheter i EFTA/EØS-statene, som ser EØS som noe mindre enn fullt EU-medlemskap. På den annen side er det uakseptabelt dersom de er mindre strenge enn Kommisjonen og EU-domstolen. Det vil bryte med prinsippene om ensartethet og gjensidighet, og gjøre at EU mister tillit til EØS-systemet. Dette er en vanskelig balansegang, og hvordan ESA og EFTA-domstolen klarer den har flere ganger vært omstridt – i norsk debatt ofte formulert som et spørsmål om de er mer eller mindre «katolske enn paven».

Hovedhistorien er at ESA og EFTA-domstolen i atten år i hovedsak har klart balansegangen. De to institusjonene har – hver på sin måte – vært svært bevisste på problemstillingen, og arbeidet hardt for å etterleve kravet om ensartet og dynamisk utvikling. Det er ikke empirisk grunnlag for å hevde at ESA generelt er «mer katolsk enn paven»,³³ og her er det snarere enkelte som mener at ESA er mer forsiktige enn Kommisjonen. Det riktige synes å være at man generelt har lagt seg på et akseptabelt nivå. Hva gjelder EFTA-domstolen er det et visst belegg for å hevde at den i perioder har vært noe strengere med EFTA-statene enn det EU-domstolen er.³⁴ Hvis det er tilfellet, er det en utfordring for domstolens funksjon og legitimitet. Samtidig har både ESA og EFTA-domstolen gjennom årene effektivt klart å etablere og vedlikeholde den tilliten i EU-systemet som er nødvendig for at EØS-avtalen skal kunne fungere.

For ESA er en annen utfordring å balansere de ulike rollene som organisasjonen skal fylle – i første rekke som rådgiver, forhandlingspart og uavhengig kontrollinstans overfor Norge og de andre EFTA/EØS-statene. Igjen skal dette helst gjøres på samme måte som Kommisjonen gjør det i EU, med den forskjell at ESA mangler Kommisjonens politiske funksjon.

³³ Se kapittel 10.5 og for en eldre undersøkelse se Graver, H. P. og Sverdrup, U. (2002) ESA mer katolsk enn paven, *Nordisk Administrativt tidsskrift*, vol. 83, nr. 2.

³⁴ Se kapittel 10.7 og Haukeland Fredriksen, H. (2009) Er EFTA-domstolen mer katolsk enn paven? *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 04–05/2009, s. 507 flg. Kommentatorer på Kontinentet har ved flere anledninger under EU/EØS-debatter vært undrende og nokså kritiske til de protestantiske nordmennenes stadige referanser til paven og katolisismen som målestokk på hvor strenge eller ikke strenge EFTA-institusjonene er. Andre har påpekt at den katolske kirke nettopp fungerer slik at paven har større frihet til å bestemme retningen enn de menige prestene, og at det derfor ikke er så rart dersom ESA og EFTA-domstolen noen ganger opptrer strengere enn Kommisjonen og EU-domstolen.

³² Se kapittel 24.

ESA troverdighet henger både på hvordan deres rolle vurderes i EU og i EFTA-statene så vel som i markedene og i befolkningen. ESA er formelt uavhengig, men Norge har samtidig ønsket en viss kontroll. Norge har alltid hatt presidenten i ESA og norske myndigheter har ofte utnevnt fremstående norske diplomater til ledende roller i ESA. Organisasjonen har samtidig lagt vekt på å utvikle rekruttere bredt, ikke bare fra EFTA-landene. En vedvarende utfordring ligger i å sikre at EU ikke kan mistenke Norge for å ha satt bukken til å passe havresekken. Det vil kunne undergrave tilliten og frata individer eller bedrifter rettigheter. Samtidig er det også viktig at organisasjonen har den nødvendige tillit i EFTA-statene.

ESA har i liten grad vært gjenstand for evalueringer, selv om det gjennom årene er foretatt reformer i blant annet arbeidsform, rekruttering og informasjonsarbeid. Det kan være at tiden er kommet for en bredere evaluering, som i så fall må gjennomføres på en måte som ikke utfordrer institusjonens uavhengighet. På samme måte som for EFTA-sekretariatet kan det blant annet stilles spørsmål ved om ordningen med midlertidig ansatte og hyppig utskifting ivaretar hensynet til sikring av kompetanse og kontinuitet.

Den største utfordringen for EFTA-domstolen er at den har for få saker. For å fungere godt bør en domstol ha et visst sakstilfang, som sikrer at den har nok å gjøre og kan utvikle sin rettspraksis, kompetanse og autoritet. EFTA-domstolen har generelt hatt for få saker, og i lange perioder alt for få. Det skyldes først og fremst at tre små stater er alt for lite til å generere nok saker til en felles internasjonal (overnasjonal) domstol. Men dertil kommer at nasjonale domstoler særlig i Norge og Island har vært mer tilbakeholdne med å sende saker til EFTA-domstolen enn det som er vanlig i EU. Det er flere grunner til dette. Men uansett skaper det en utfordring ikke bare for EFTA-domstolen, men også for systemet som helhet. I bunn ligger en diskusjon om makt og kompetansefordeling mellom nasjonale og europeiske domstoler, men også om tillit og troverdighet.

En annen utfordring er at EFTA-domstolen fremstår som svært liten de gangene den får opp virkelig store og viktige nasjonale saker. Saker som ville vært behandlet med flere dommere i EU-domstolen – eller for den saks skyld i plenum/storkammer i norsk Høyesterett – avgjøres i EFTA-domstolen av de tre faste dommerne der.

I den senere tid er det fra flere hold tatt til orde for en gjennomgang og revisjon/reform av prosedyrene for EFTA-domstolen, og domstolens president har lagt frem flere forslag til endringer med

sikte på å styrke dens stilling og funksjon. Uten å gå inn på enkelthetene i disse forslagene – som vil måtte utredes og vurderes nærmere – støtter Utvalget en slik prosess.

Som det vil ha fremgått av gjennomgangen mener Utvalget at tiden kan ha kommet til å foreta en gjennomgang og evaluering av hvordan det institusjonelle apparatet i EFTA/EØS fungerer. En slik evaluering faller utenfor rammene av Utvalgets oppdrag og kapasitet, og ville dessuten måtte gjennomføres på noe forskjellig måte for de enkelte institusjonene – og for ESA og EFTA-domstolen gjøres på en måte som ivaretar hensynet til deres uavhengighet. Forutsetningen er at man ønsker å videreføre og styrke Norges nåværende tilknytningsform til EU.³⁵ Hvis det er ambisjonen, er det ikke noen åpenbare alternativer til dagens institusjonelle løsning. Under dagens modell er det verken mulig å overlate forvaltningen og kontrollen av EØS til EU-institusjonene eller til nasjonale myndigheter i EFTA/EØS-landene selv. Da er man nødt til å leve med det institusjonelle systemet i EØS/EFTA, som til tross for strukturelle svakheter og utfordringer tross alt har fungert i atten år. Dersom det skal kunne fortsette å gjøre dette i tiden som kommer kan det være på tide med en overhaling, med sikte på justeringer og forbedringer. En slik gjennomgang bør også omfatte økonomiske styringsverktøy, rapporteringsordninger, gjennomsiktighet, og hensiktsmessigheten av ordningen med åremål slik den er utformet og praktisert i dag.

Mulige endringer i sammensetningen av EFTA/EØS – uttreden eller inntreden

EØS-avtalen har ingen formelle krav til antall stater som må være med i EFTA/EØS-pilaren. Som nevnt var den konstruert for syv, men har siden 1995 fungert med tre. Dette har partene etter hvert vendt seg til. Dersom antallet skulle endres vil det forrykke dagens ordning og skape nye utfordringer. Det gjelder både dersom en av dagens stater skulle tre ut og dersom nye stater skulle komme inn.

Spørsmålet om *uttreden* i EFTA/EØS er i dag aktuelt for Islands vedkommende,³⁶ som i 2009 søkte fullt EU-medlemskap og for tiden forhandler dette, med sikte på å slutføre forhandlingene i

³⁵ En annen forutsetning er at Island forblir i EFTA/EØS-pilaren. Dersom Island går inn i EU vil en institusjonell gjennomgang og reform antakelig uansett være nødvendig – enten man ønsker det eller ikke.

³⁶ Signalene fra Liechtenstein tyder på at man er tilfreds med EØS og ikke ønsker å endre tilknytningsform.

2013. Hvorvidt Island faktisk vil gå inn i EU er et åpent spørsmål. Regjeringen er splittet og i opinionen er det stor skepsis. Men forhandlingene fortsetter og ingenting er endelig avklart.

Dersom Island skulle gå inn i EU er det åpenbart at dette vil påvirke EØS-avtalens reelle funksjon og antakelig også den formelle. EFTA/EØS-pilaren er trolig allerede på grensen av en minste kritisk masse. Formelt er det ingen krav til størrelse, og med noen justeringer i bestemmelsene i ODA-avtalen om sammensetningen av ESA-kollegiet og EFTA-domstolen er det i teorien tenkelig at systemet kan videreføres også uten Island. Men bemanningen og organiseringen i EFTA/EØS-institusjonene ville måtte gjennomgås. Dertil kommer realitetene. Å opprettholde et omfattende eget internasjonalt institusjonelt apparat bestående av Norge og Liechtenstein vil for de fleste passere grensen til det absurde, og vil reelt sett også være vanskelig å få til å fungere på en tilfredsstillende måte. Dersom Island skulle gå ut av EFTA/EØS, uten at andre land kommer inn, vil realiteten være at Norges forhold til EU går fra å være (så vidt) multilateralt til å bli bilateralt. Da bør institusjoner og prosedyrer tilpasses dette.

Spørsmålet om *inntreden* av nye stater i EFTA/EØS-pilaren vil ikke nødvendigvis skape like grunnleggende problemer for dagens tilknytningsform som en islandsk uttreden, men vil likevel kunne reise betydelige utfordringer – litt avhengig av hvilke land det i så fall gjelder. I noen grad vil det kunne styrke EFTA-siden dersom den ble bygget ut, og gjøre hele EØS-avtalen mer robust og relevant. På den annen side vil det kunne gjøre at EØS-prosessen blir mer kompliserte og tungroddet enn de har vært til nå. Avhengig av hvilke land det er tale om å ta inn vil dette også kunne øke interessemotsetningene internt i EFTA/EØS, og det kan være land som Norge ikke ønsker som naturlige partnere i europapolitikken. Dertil kommer at enhver utvidelse av EFTA/EØS vil svekke Norges nåværende stilling som stormakt.

Spørsmålet om å ta inn nye land i EFTA/EØS har ennå ikke kommet på spissen i praksis, selv om det har vært diskutert fra tid til annen opp gjennom årene.³⁷ Hovedgrunnen er at det ikke er andre land som har funnet denne tilknytningsformen attraktiv. Dertil kommer at verken EU eller Norge eller andre har søkt å promotere dette som noen modell. Snarere har Norge vært avvisende til de få signalene som har kommet.

I en senere tid har dette igjen kommet opp som en mulig problemstilling – ikke som følge av norske utspill, men som følge av endringer i EU og Europa ellers. Ennå er ingen formelle skritt tatt, og det er godt mulig at de ikke vil bli det. Men på den annen side kan det ikke utelukkes. Og da kan det i prinsippet tenkes ulike scenarier, som vil være mer eller mindre utfordrende for norske myndigheter, avhengig av hvilke land det gjelder.

Det minst problematiske sett fra norsk side ville være dersom Færøyene ønsker å gå inn, og her har det vært visse sonderinger, men så langt uten resultater.

Et annet mulig alternativ er at Sveits skulle ønske å gå inn i EFTA/EØS, i sin nåværende eller en revidert form. Det vil sitte langt inne for Sveits å reversere beslutningen fra 1992 om å si nei til EØS, men på den annen side handler de forhandlingene som for tiden pågår mellom EU og Sveits til forveksling på noe som minner sterkt om EØS. For Norge vil det kunne være vanskelig å si nei dersom EU skulle ønske å samordne forholdet sitt til Norge og Sveits. På den annen side vil det kunne skape et langt mer motsetningsfylt forhold til EU enn hva Norge har i dag. Norge og Sveits har på mange områder ulike interesser og tradisjoner, og det beskjedne, men langt fra problemfrie samarbeidet som i dag foregår om forhandling av felles frihandelsavtaler i EFTA-regi illustrerer hvilke spenninger og friksjoner det vil kunne være mellom landene.

Enda med utfordrende sett fra norsk side vil det være dersom EFTA/EØS-pilaren skulle bli utvidet med flere «mikrostater» – herunder Andorra, Monaco og San Marino. Dette er for tiden et aktuelt spørsmål, både fordi enkelte av mikrostatene selv har begynt å se på EØS og fordi EU vurderer det. Fra norsk side er det så langt uttalt svært klart at man ikke ser dette som noe alternativ. Men hvordan prosessen videre vil foreløpe gjenstår å se.

Det vanskeligste for Norge vil være dersom EU skulle insistere på å bruke EØS-modellen (eller en felles revidert variant) til også å omfatte forholdet til store tredjeland som Norge har lite til felles med. Her kan man på sikt tenke seg Ukraina eller Tyrkia. Dette har så langt ikke vært noe stort tema, men det har vært nevnt. Dersom dagens utvidelsesprosesser blir satt på vent er det heller ikke utenkelig at EØS kan fremstå som mer naturlig for noen av kandidatlandene, for eksempel enkelte av statene på Vest-Balkan, slik som Albania.

En siste gruppe land er dagens EU-stater eller regioner som inngår i EU-stater. Regionalisering

³⁷ Se kapittel 13, og særlig 13.7 om hvordan og hvorfor EØS ikke har fungert som noen modell for andre.

og desentralisering i flere europeiske land har ført til krav om mer regional selvstyre. I Skottland har EØS vært oppe som en mulig tilknytningsmodell. Håndteringen av gjeldskrisen og eventuelle reformer i EU kan også reise spørsmål om alternative tilknytningsformer for eksisterende medlemsstater, og da kan EØS komme opp, enten for noen enkeltstående stater eller på sikt som ledd i konstruksjon av et EU-område i flere trinn. Høsten 2011 har det for eksempel vært en viss debatt om Storbritannias fremtidige rolle og posisjon i EU. Debatten om «ulike hastigheter» i EU vil også danne et bakteppe for eventuelle fremtidige diskusjoner om utvikling og reformer av EØS.

De siste alternativene er kanskje ikke særlig sannsynlige, og Utvalget skal ikke bruke mer plass på å spekulere i dem. Det generelle poenget er imidlertid at dagens norske tilknytningsform ikke bare er avhengig av hva Norge ønsker, men også av forhold utenfor landets grenser som norske myndigheter har liten kontroll over. Og dersom EFTA/EØS-pilaren endres, vil det skape en ny situasjon og nye utfordringer.

27.4.8 Utfordringene sammenfattet

Når man gjennomgår alle «utfordringene» ved Norges nåværende tilknytning til EU, slik det her er gjort, blir det en lang og overveldende liste. Da fremstår det som klart at modellen har en rekke svakheter, og at mange av dem er strukturelle og

bare i begrenset grad kan avhjelpes uten mer radikale grep. På denne bakgrunn er det vanskelig å kalle EØS m.m. noen varig og perfekt tilknytningsform for Norges forhold til EU, slik enkelte har gjort.

Samtidig har dette fungert i praksis i atten år, og mer effektivt enn mange så for seg opprinnelig. Det betyr nødvendigvis at det også er sterke sider ved dagens system, som gjør at det så langt har vist seg å være robust og bærekraftig – til tross for problemene. For det første fremstår dagens tilknytningsform som fleksibel og pragmatisk. Det har vært mulig å tilpasse den til alle endringer i utviklingen så langt, og selv om de prinsipielle problemene er betydelige har de vært løpende og pragmatisk løst. For det andre er det nedlagt mye hardt og bevisst arbeid i å få systemet til å fungere, både fra nasjonale myndigheter og i institusjonene. For det tredje synes det klart at alle de sentrale partene – både på EU-siden og EFTA/EØS-siden – så langt har sett det som å være i sin interesse å få dagens modell til å fungere, og har ansett alternativene som enda mer problematiske.

Utviklingen av Norges tilknytningsform til EU viser at dersom en ordning først anses for å være i partenes felles interesse så er det nesten ingen grenser for hvilke utfordringer man enten kan løse eller lære seg å leve med. Om ordningen for fremtiden vil vise seg å være robust eller sårbar er drøftet i neste og siste kapittel.

Kapittel 28

Veien videre

28.1 Fremtidig utvikling i Norges forhold til EU

Norges forhold til EU er basert på tett og løpende tilknytning, men uten medlemskap. Det er en løsning som første gang ble vedtatt med EØS-avtalen i 1992, og som senere med noen variasjoner også har vært anvendt på Schengen og andre avtaler. Underveis er den utviklet og utvidet, men den grunnleggende modellen har vært den samme i tjuå år.

Hvor mye lengre vil den være det, og hvordan vil den utvikle seg videre? Det er ikke mulig å si. Modellen kan bestå i tjuå år til, men den kan også nå som helst bli utfordret, enten av en ny europa-debatt i Norge eller av forhold utenfor landets grenser som norske myndigheter har liten eller ingen kontroll over. Utviklingen i Europa har vært dramatisk og uforutsigbar i de siste tiårene, og er for tiden igjen inne i en uoversiktlig fase som ingen sikkert kan spå utfallet av. Utvalget er ikke bedt om å utrede alternativer til dagens tilknytningsform, og heller ikke om å tegne scenarioer for ulike mulige fremtidsløp.

Forutsatt at Norges nåværende tilknytningsform til EU i hovedtrekk vil bestå i årene som kommer er det imidlertid mulig å peke på noen mulige utviklingstrekk, samt skissere spørsmål som vil kunne komme opp, og gi noen anbefalinger og refleksjoner om mulige tiltak og justeringer som vil kunne gjøre den bedre og mer effektiv. Det er rammene for dette siste kapitlet.

Det første som kan sies med høy grad av sikkerhet er at Norges forhold til EU i årene som kommer først og fremst vil avhenge av utviklingen i EU. Slik har det vært de siste tjuårene, og slik vil det sannsynligvis fortsatt være i årene som kommer. Så langt har utviklingen i hovedsak vært reaktiv, og det er lite som tyder på at det vil endre seg. Snarere er Norge på mange måter enda langt tettere knyttet til EU og EU-statene i dag enn man var i 1992 – politisk, rettslig, økonomisk, administrativt og på en rekke andre måter.

Denne utredningen avsluttes ved inngangen til 2012, samtidig som EU og mange av EU-statene er inne i en periode preget av finansiell, politisk og sosial uro, med stor usikkerhet om veien videre. Mens noen tror samarbeidet er i ferd med å falle fra hverandre, er det andre som tror at det vil intensiveres eller forsterkes. Det er i dag ikke mulig å spå. Men ett er sikkert. Uansett hvilken vei det går, vil det påvirke Norges forhold til EU.

Gjennom utredningen har Utvalget påvist fem hovedakser i utviklingen av Norges forhold til EU de siste tjuårene.¹ Langs hver av disse kan man analysere hvordan den videre utviklingen vil kunne forventes å bli, med mindre noe uforutsett skulle inntreffe.

For det første har Norges avtaler med EU fått et stadig videre *geografisk* dekningsområde. Etter hvert som EU er utvidet er også Norges avtaler utvidet, slik at EØS-området i dag dekker 30 stater, og Schengen 26. Dette er en prosess som på lengre sikt synes å ville fortsette. EU har i dag formelt fem kandidatland som man forhandler med (Kroatia, Island, Makedonia, Montenegro og Tyrkia), og fire land er regnet som «potensielle kandidater» og der det er satt i gang prosesser (Albania, Bosnia og Hercegovina, Kosovo og Serbia). For noen av landene går prosessene sakte, og det er tvilsomt om de noen gang vil bli medlem. For andre er EU-medlemskap sannsynlig og vil antakelig bli realisert i årene som kommer. Det gjelder særlig landene på Balkan. Det betyr i så fall at Norges avtaler vil bli utvidet til å gjelde disse. I de senere år har det i EU og mange EU-stater vært omfattende debatt om forholdet til Tyrkia, som er et av de store spørsmålene for EUs fremtid. I den grad dette er registrert i Norge er det som en ren utenrikssak, som ikke angår oss. Det er svært liten bevissthet om at dette i realiteten også er en debatt om tyrkisk medlemskap i EØS og Schengen, og at et eventuelt tyrkisk EU-medlemskap vil berøre Norge nesten like mye som EU-statene. At

¹ Se særlig kapittel 3.2 og 27.3.1.

dette i dag ikke synes å være noen umiddelbart aktuell problemstilling er en annen sak.

For det andre har Norges forhold til EU utviklet seg gjennom stadig *nye avtaler* på nye områder, særlig det siste tiåret. Denne kurven har vært jevnt stigende, og det er så langt ingen tegn til at den vil flate ut eller avta. Tvert imot er det flere områder der norske myndigheter har signalisert ønske om tettere tilknytning til EU, og der prosesser er i gang. Det gjelder særlig innenfor justis-samarbeidet. Videre gjelder det nye avtaler innenfor rammene av EØS – om tilknytning til nye EU-byråer, EU-programmer m.m. Også her har kurven vært jevnt stigende det siste tiåret og heller ikke her er det noen tegn til utflating. Tvert imot er det en rekke prosesser i gang, ikke minst om tilknytning til nye byråer. Enkelte av disse har stoppet opp i den senere tid, men det er på grunn av institusjonelle og konstitusjonelle spørsmål, og ikke fordi norske myndigheter har blitt mindre interessert i å delta.

For det tredje utvikles forholdet til EU gjennom at *nye rettsakter* løpende tas inn i EØS og Schengen. Igjen er kurven jevnt stigende uten tegn til større endring. Selv om deler av EU-samarbeidet for tiden er i krise, er det andre deler som fortsatt utvikler seg raskt, og det gjelder ikke minst mange av de områdene som er dekket av EØS og Schengen. På områder som det indre marked, miljø, klima, samferdsel, forskning, innovasjon, forbrukervern, selskapsrett, immaterialrett, finansielle tjenester og kontroll, IT, politisamarbeid, yttergrensekontroll og mye annet er lovgivningsaktiviteten i EU for tiden høy, og dette vil alt sammen omfattes av Norges eksisterende avtaler.

For det fjerde utvikles innholdet i Norges forpliktelser etter avtalene gjennom *tolkning og praktisering*, både i EU-domstolen, EFTA-domstolen, norske domstoler, Kommisjonen, ESA og norsk forvaltning. Igjen er dette prosesser som i hovedsak har ført til et stadig dypere og tettere samarbeid, og heller ikke her er det så langt tegn til noen generell reversering. Den mer organiske utviklingen av avtaleverket vil fortsette.

Endelig har forholdet i de senere år også vært preget av *ensidig norsk tilpasning* til deler av EU-samarbeidet der det ikke er inngått avtaler. Dette er vanskeligere å kartlegge nøyaktig, og skjer på mange forskjellige måter og mange områder. Men et hovedinntrykk er at utviklingen her har tiltatt i de senere år og vil antakelig fortsette å gjøre det. På noen områder har norske myndigheter sendt klare signaler om at dette er en ønsket linje, særlig tydelig i den generelle innvandringspolitikken.

Dersom ikke noe uforutsett skulle inntre – enten i EU eller i Norge – må prognosen per i dag følgelig være at Norge i årene som kommer vil fortsette å utvikle et stadig tettere og mer omfattende samarbeid med EU innenfor rammene av dagens tilknytningsform, langs alle de samme akser som man har gjort det de siste tjue årene.

28.2 Bærekraft og sårbarhet

Ser man Norges forhold til EU etter 1994 under ett har utviklingen gått én vei, mot stadig tettere og mer omfattende tilknytning. Om noe synes tempoet å ha økt i de senere år, samtidig som utfordringene også øker. Det reiser spørsmål om hvor mye lenger det kan fortsette. Hvor langt er en slik politikk bærekraftig? Hvor robust eller sårbar er den for press?

Dette er igjen vanskelig å si sikkert. Det som er klart, er at EØS-avtalen allerede har vart mye lenger enn mange ville trodd for tjue år siden. Slik sett har den vært overraskende bærekraftig, og den har båret gjennom store endringer. Mens EU har utviklet seg kraftig i perioden, og vært preget av opp- og nedturer, har Norges tilknytning vært fleksibel og jevnt stabil. De samme forhold som har gjort at den har vart så lenge kan tilsi at det også vil fortsette.

Samtidig fremstår dette også som en sårbar konstruksjon, som ved nærmere analyse er avhengig av i hvert fall to bærende elementer, og ryker den ene så ryker det hele. Det ene er forhold internt i Norge, det andre eksterne forhold.

For det første hviler tilknytningsformen til EU på et kompromiss internt i norsk politikk. Med unntak av KrF og Venstre er det ingen av de politiske partiene som har EØS-avtalen som førstevalg i europapolitikken. Men mange har den som andrevalg, og selv de som prinsipielt er imot har i praksis kunnet regjere på grunnlag av den. Dette kompromisset har nå vart i tjue år, og det er lenge for et politisk kompromiss, særlig på et så sensitivt område. Kompromisset innebærer fordeler – ellers hadde det ikke holdt. Men det har også politiske kostnader for mange av partiene og legger begrensninger på deres politiske spillerom.

Så langt synes kompromisset å holde ganske godt, og det er ingen klare tegn til at det skulle være svekket. Snarere kan man si at det er styrket ved at de to partiene som er prinsipielt imot EØS og Schengen i praksis har regjert på grunnlag av avtalene i over seks år uten at man kan påvise noen store kursendringer sammenlignet med den europapolitikken som samtlige regjeringer har

ført siden 1994. Når dagens regjeringskoalisjon en gang avsluttes kan man se for seg at de to partiene vil gå tilbake til en mer aktiv EØS-motstand, men fortsatt vil det blant partiene være et bredt flertall som vil ønske å bevare avtalen.

Samtidig er det tegn som kan tolkes i retning av noe økt bevegelse. Det har vært noe mer debatt om EU/EØS-saker i den senere tid, og herunder noe hyppigere krav om å vurdere bruk av reservasjonsretten mot enkeltdirektiver. Det kan skyldes de enkelte direktivene, det kan skyldes økt norsk politisk selvsikkerhet, eller det ses som tegn på en viss slitasje ved EØS. Det kan også skyldes at Nei til EU de siste to årene aktivt har trappet opp en kampanje mot EØS-avtalen, både generelt og gjennom krav om reservasjon i enkelt-saker.

Mange parter har signalisert at de ser for seg en debatt om EØS-avtalen når Utvalgets rapport foreligger, og regjeringen har også varslet en stortingsmelding om saken. Det betyr at 2012 sannsynligvis vil bli et år der Norges tilknytningsform til EU vil bli diskutert mer aktivt enn på lenge. Hvorvidt en slik debatt vil føre til at modellen svekkes eller bekreftes med ny autoritet og legitimitet gjenstår å se.

For det andre avhenger Norges tilknytningsform av eksterne forhold, og da først og fremst EU og de ledende EU-statene. Så lenge EU er fornøyd med avtalene er de rimelig robuste. Her er hovedsignalet en sterkere og klarere formulert støtte til EØS og de andre avtalene enn på lenge.² I konklusjonene vedtatt av Rådet bestående av EUs utenriksministre i desember 2010 gis det uttrykk for at man mener at både EØS og forholdet til Norge mer generelt fungerer meget godt. Når vedtaket samtidig tar opp spørsmål om reform fremstår det mer som reform for å bevare og styrke dagens modell enn som noe annet. Dertil kommer at EU for tiden har nok av andre utfordringer og oppgaver, og ikke har noen insentiver til å bruke tid og krefter på å endre forholdet til en samarbeidspartner som fungerer godt.

Samtidig som at dette er hovedbudskapet, er det også visse tegn til at EU i tiden som kommer vil ha mindre forståelse for norske krav om særlige unntak og tilpasninger, og at man er blitt mer bevisst på norske myndigheters tendens til å trekke omstridte enkeltsaker ut i langdrag. Det er også ønske fra EUs side om å gjøre EØS-prosedyrene enklere og raskere, og det er bekymring over den nye tendensen til å kreve reservasjon fra en del norske aktører, selv om dette ennå ikke er

satt på spissen. Dersom en tilspisset EØS-debatt i Norge kommer samtidig med en barskere holdning fra EU-siden i konkrete saker, kan dette bli tendenser som vil forsterke hverandre. Men generelt vil EU neppe ønske å sette dagens modell i spill.

Samlet sett synes de to hovedpilarene under dagens tilknytningsform å være relativt robuste. Det betyr antakelig også at partene vil bestrebe seg på å finne en løsning som gjør at hovedtrekkene vil kunne bevares dersom andre ytre hendelser skulle inntre, mest nærliggende at avtalen må reforhandles som følge av at Island skulle gå inn i EU.

Ved en vurdering av om Norges tilknytning til EU er robust eller sårbar må det også sondres mellom institusjonell struktur og materielt innhold.

Det som særlig er sårbart er den institusjonelle strukturen under EØS-avtalen, med et stort apparat for ivaretagelse av interessene til tre små stater. Det har siden 1995 fungert for en annen virkelighet enn det var designet for, og er allerede i dag sårbart. Dersom EFTA/EØS-pilaren reduseres ytterligere er det vanskelig å tenke seg at det ikke må bygges om.

Substansen i Norges tilknytning til EU er noe helt annet. Gjennom EØS, Schengen og de andre avtalene har Norge overtatt anslagsvis 3/4 av EU-retten, innarbeidet den i 170 norske lover og tusen forskrifter, og lagt den til grunn for politikk og forvaltning. Dette er innarbeidet og i all hovedsak ukontroversielt. Det er ikke noe som enkelt kan tas ut igjen, og det er vanskelig å se for seg et politisk flertall som skulle ønske å gjøre det. De siste tjue årene har Norge deltatt i en bred europeisk integrasjonsprosess som drives frem av økonomiske, teknologiske, sosiale, politiske, rettslige og andre drivkrefter. Materielt sett har Norges tilpasning til EU så langt vært en grunnleggende robust prosess.

28.3 Behov for klarere rammer for Norges tilknytning til EU?

28.3.1 Rammene for Utvalgets anbefalinger

Utvalget er bedt om å utrede og analysere Norges nåværende forhold til EU, ikke alternative modeller. Det er i prinsippet tre hovedmodeller for forholdet til EU: fullt medlemskap, dagens modell, eller en eller annen løsere form for tilknytning. Utvalget er ikke bedt om å utrede disse alternativene, og har forholdt seg til det.

² Se kapittel 13.2.

Dette innebærer også at Utvalget gjennom utredningen har forholdt seg lojalt til dagens tilknytningsform i sine analyser og vurderinger. Der vi påpeker styrker eller svakheter er det innenfor rammene av dagens avtaler. De få stedene der vi har kommet med forslag til endringer eller justeringer er det med sikte på å styrke dagens tilknytningsform. På samme måte har vi søkt å unngå å vurdere om det underliggende EU-samarbeidet som Norge er knyttet opp mot fungerer godt eller dårlig.

Mandatet ber heller ikke om anbefalinger til eventuell revisjon og reform av dagens tilknytningsform.³ Vårt viktigste bidrag vil være en faglig basert beskrivelse og analyse – så får den senere politiske behandlingen av rapporten holde seg til spørsmål om endringer. På noen områder har Utvalget likevel gjennom sitt arbeid kommet over forhold som kan tenkes forbedret innenfor rammene av dagens modell, og da er dette løpende tatt opp og diskutert. I det følgende skal disse anbefalingene kort oppsummeres. For en nærmere begrunnelse vises det til de kapitlene der dette opprinnelig er drøftet, som vist til i fotnote.

Det presiseres at anbefalingene er utformet ut fra at de skal kunne gjennomføres innenfor rammen av dagens tilknytningsform og med det formål å gjøre den bedre. Det innebærer fra Utvalgets side ikke noen stillingtagen til om dette er den beste løsningen for Norges forhold til EU eller ikke.

Utvalget vil også understreke at mange av svakhetene ved dagens tilknytningsform er strukturelle, og må ses som en del av selve modellen, som et bredt flertall på Stortinget likevel etter en helhetsvurdering har ønsket. Det ville være en illusjon å tro at man kan reformere seg ut av de mest grunnleggende problemene, slik som det demokratiske underskuddet. Videre vil de fleste mulige reformforslag være av institusjonell, organisatorisk eller prosessuell karakter – og igjen er det grenser for hvor langt utfordringene ved dagens tilknytningsform er noe man kan organisere seg ut av. Etter *Utvalgets* syn er spillerrommet for vesentlig forbedring innenfor rammene av dagens tilknytningsform beskjedent. Med disse

³ Sml. St.meld. nr. 23 (2005–2005) *Om gjennomføringen av europapolitikken*, der et hovedformål var å formulere en handlingsplan med en rekke konkrete tiltak for hvordan forvaltningens arbeid med EU/EØS-saker kunne styrkes. Dette er en helt annen type utredning enn det Utvalget har foretatt. Man skal merke seg at det nylig er gjort en slik øvelse, og at de fleste av tiltakene som ble foreslått i 2006 senere er gjennomført.

forbeholdene kommer *Utvalget* med noen anbefalinger. Flere av disse har også vært tatt opp i tidligere kapitler.

28.3.2 En felles ramme rundt alle Norges avtaler?

Norges samlede avtaleverk med EU kan som nevnt ses som et lappeteppe. Som helhet er systemet uoversiktlig og komplisert. Det virker demokratisk tilslørende og bidrar til å skjule hva slags samlet forhold Norge egentlig har til EU. Det er svært få i Norge og EU som har oversikt over helheten, og dette vanskeliggjør overordnet politisk styring og koordinering. Skillelinjene mellom de forskjellige avtalene passer ikke nødvendigvis til dagens struktur i EU, og dette skaper utfordringer, blant annet om hvilke deler av EU-reglene som er omfattet av Norges avtaler, og i så fall av hvilke avtaler.

Dersom dagens tilknytningsform til EU skal videreføres på ubestemt tid, er det nærliggende å spørre om man burde forsøke å gjøre den mer enhetlig og sammenhengende, og forhandle frem en felles ramme rundt dagens avtaler.

En slik ramme kan tenkes utformet på forskjellige måter, men det sentrale måtte være ett avtaleverk som omfattet det hele – inkludert EØS, Schengen, de andre justisavtalene, avtalene om sikkerhets- og forsvarspolitik, Interreg og andre programmer m.m. Videre måtte det være et felles institusjonelt rammeverk rundt det hele, med prosedyrer for overordnet og generell politisk dialog og styring, som mangler i dag. De nærmere prosedyrene kunne tenkes harmonisert, men kunne også fortsatt variere fra saksområde til saksområde, slik det er i EU. Det enkleste ville antakelig være en form for utvidet EØS-avtale som også dekker de andre områdene der Norge har avtaler, og styrker det politiske nivået på toppen. Men andre modeller kan også tenkes. Reformen kunne være rent institusjonell, og kun gå ut på en felles ramme rundt eksisterende avtaler, eller man kunne tenke seg samtidig å vurdere om ytterligere områder av EU-samarbeidet skulle inkluderes.

I rådskonklusjonene som EUs utenriksministre vedtok om EØS i desember 2010 luftes tanken om en slik mer enhetlig ramme.⁴ Etter å ha vist til at Norge har satt i gang en prosess for å utrede avtalene med EU, uttalte Rådet at man på EU-

⁴ Se Rådet (2010) *Council conclusions on EU relations with EFTA countries*, 14.12.2010, som nærmere omtalt ovenfor i kapittel 13.2.1.

siden burde legge opp til en «parallell prosess» for å gjennomgå EØS og de andre avtalene. Deretter heter det:

«35. Furthermore, it should be examined whether the EU interest is properly served by the existing Framework of relations or alternatively by a more comprehensive approach, encompassing all fields of cooperation and ensuring a horizontal coherence. The EU review should also take into account possible developments in the membership of the EEA.»

Dette ble uttalt for et år siden, og er så langt ikke fulgt opp mer konkret. Fra EUs side er det snarere signalisert at man vil avvente Utvalgets rapport før videre vurderinger. Uttalelsen må også leses på bakgrunn av at Rådet i samme vedtak rett før hadde uttrykt stor tilfredshet med EØS og de andre avtalene, og neppe ser noe brennende behov for reform. Slik sett kan dette tolkes som en sondering snarere enn et forslag, og intensjonsdybden er uklar.

Samtidig er det en klar uttalelse, som er vedtatt etter en grundig prosess av Rådet i egenskap av General Affairs Council sammensatt av utenriksministrene for de 27 EU-statene. Slik sett er det en uttalelse som Norge må ta på alvor, og undersøke og respondere på.

Uttalelsen fra Rådet viser til at man ut fra EUs interesser bør vurdere om disse er tilstrekkelig ivaretatt gjennom dagens avtaler, eller om de ville bli bedre ivaretatt innenfor et helhetlig rammeverk. På samme måte må norske myndigheter vurdere om dette ville være i Norges interesse. Videre ville en slik prosess også måtte omfatte Island og Liechtenstein og eventuelt andre land. For tiden pågår det en prosess mellom EU og Sveits om å samle de mer enn 120 bilaterale avtalene inn i et mer enhetlig rammeverk, og hvis EU først skulle bruke energi og krefter på å konstruere en ny modell for forholdet til de tre EFTA/EØS-landene, så kan det være at man samtidig ville vurdere å benytte den til andre land, herunder Sveits, og senere eventuelt andre. EU vil neppe ønske å bruke tid og krefter på dette bare for Norges skyld.

Dersom en samlet avtale skal kunne realiseres, og det på en måte som ivaretar norske interesser, må Norge følgelig selv aktivt ta et initiativ og være arkitekt. Og det forutsetter først en vurdering av om dette er ønskelig og realistisk. Her er det argumenter for og imot.

Argumenter for å lage en felles ramme for Norges forhold til EU er blant annet:

- At noen av de demokratiske svakhetene som finnes med dagens avtaler vil kunne reduseres.
- At det ville skape et institusjonelt ryddigere og klarere forhold mellom Norge og EU
- At man da lettere kunne etablere et nivå for generell politisk kontakt om alle sider ved forholdet mellom Norge og EU
- At man kunne unngå dagens problemer med hva som faller inn under EØS, under Schengen, under andre avtaler
- At det kunne gjøre det enklere for Norge å få tilknytning til EU på områder der norske myndigheter i dag strever med dette (særlig på jussektoren)
- At det ville bidra til en mer helhetlig europapolitikk i Norge og en mer helhetlig Norgespolitikk i EU
- At både prosessen og en eventuell avtale vil synliggjøre omfanget og karakteren av Norges samlede forhold til EU og gjøre forholdet mer gjennomsiktig, og dermed fremme politisk ansvarliggjøring
- At det vil fremme en kunnskapsbasert og realitetsorientert europadebatt

Argumenter mot å lage en felles rammeavtale omfatter blant annet:

- At dette ikke fremstår som strengt nødvendig («if it ain't broke, don't fix it»)
- At det vil kunne vise seg å være tungt og vanskelig å konstruere en slik helhetlig ramme både politisk og rettslig, og det er heller ikke gitt at resultatet ville bli bedre enn dagens situasjon
- At det ikke nødvendigvis vil kunne løse noen av de demokratiske svakhetene som finnes i dagens avtaler.
- At man risikerer å åpne en Pandoras eske av vanskelige og ubehagelige krav fra EU-siden, herunder krav fra hver av de enkelte 27 EU-statene, som vil kunne søke å utnytte prosessen til å tvinge frem innrømmelser fra norsk side
- At asymmetrien i maktforhold vil gjøre at Norges forhandlingsposisjon overfor EU vil være svak, og langt svakere enn da EØS og Schengen ble fremforhandlet
- At en slik prosess ville måtte koordineres med Island og Liechtenstein, og muligens andre tredjeland
- At Norge som ledd i en mer helhetlig og strømlinjeformet avtale ville kunne risikere å miste noen av de særlige tilknytningsformene man har oppnådd, mest tydelig i Schengen-sakene

De nærmere fordelene og ulempene ville bero på hvordan prosessen ble lagt opp og nærmere forløp. Det er ikke gitt at alle potensielle fordeler vil kunne realiseres og heller ikke at alle tenkelige ulemper ville materialisere seg. Noen motforestillinger kunne man søke å avverge på forhånd, for eksempel ved å bli enige om at forhandlingene bare skulle gjelde institusjonelle spørsmål, og ikke endre noe ved dagens innhold. Men uansett vil det være vanskelig og krevende forhandlinger, både politisk og juridisk.

En helhetlig ny avtale om Norges forhold til EU ville også sannsynligvis måtte godkjennes av Stortinget med 3/4 flertall etter Grunnloven § 93. Hvorvidt man vurderer det som et argument for eller imot kan det nok være ulike meninger om, men uansett bidrar det til å heve den politiske terskelen. Det er også vanskelig å tenke seg at en så omfattende avtale med EU som dette nødvendigvis ville måtte bli, uten heftig debatt, og spørsmål både om dagens tilknytningsform og en ny runde om EU-medlemskap.

Det minst realistiske er antakelig å sette i gang en forhandlingsprosess om en prinsipielt ny avtale. En slik avtale ville måtte godkjennes av alle EUs medlemstater, og prosessen ville være svært tungrodd og lite forutsigbar. Derimot kan man i prinsippet oppnå mye av det samme gjennom en revisjon av EØS-avtalen der man bruker hjemmelen i artikkel 118 til å ta inn de andre områdene der det er avtaler under EØS, og samtidig gjør andre endringer og justeringer som det er mulig å bli enige om. I så fall ville det formelt og reelt være mer tale om en oppussing og utvidelse av EØS-avtalen enn et nytt avtaleverk.

Uavhengig av om en helhetlig rammeavtale mellom Norge og EU etter en gjennomgang som dette fremstår som realistisk, er tankeøvelsen av flere grunner likevel nyttig.

For det første kan det ikke utelukkes at EU vil følge opp signalet fra desember 2010 og fremme forslag, og da bør responsen fra norsk side være gjennomtenkt.

For det andre kan spørsmålet dukke opp senere på kort varsel dersom grunnleggende forhold endrer seg, for eksempel ved at EØS uansett må reforhandles fordi Island går inn i EU, eller dersom problemene med dagens modell skulle øke dramatisk i tiden som kommer.

For det tredje er det uansett interessant å tenke gjennom hvordan en helhetlig og dekkende avtale mellom Norge og EU *ville* ha sett ut – fordi det tvinger en til å tenke gjennom hva slags forhold Norge egentlig har til EU i dag. Det illustrerer de prinsipielle svakhetene ved dagens tilknyt-

ningsform, men også hvor vanskelig det er å gjøre strukturene for forholdet mellom Norge og EU fundamentalt bedre.

På denne bakgrunn vil *Utvalgets flertall, Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* anbefale at de ansvarlige norske myndigheter tenker gjennom dette og sonderer med EU om det er realistisk og hvordan man i så fall kan se for seg modellen.

Dersom det ikke er ønskelig, mulig eller realistisk å sette i gang prosesser med sikte på én enhetlig rammeavtale for Norges forhold til EU, kan man spørre om det er *deler* av forholdet der rammeverket kan forbedres. Og det kan i prinsippet tenkes både for avtalene på justissektoren, avtalene og samarbeidet om utenriks/sikkerhet/forsvar og EØS-midlene.

28.3.3 Samarbeidet med EU om justispolitikken

Det mest nærliggende området der man kan tenke seg en mer helhetlig rammeavtale med EU er innenfor justispolitikken – der Norge i dag gjennom Schengen og andre avtaler er tilknyttet store deler av EU-reglene om grensekontroll, innvandring og politisamarbeid.

Dette fremstår i dag både som et særlig fragmentert og uoversiktlig felt og samtidig det området der dynamikken er størst og der Norge strever mest med å få til nye avtaler der man ønsker det. Det avgjørende kriteriet i dag er hvilke deler av EU-reglene som anses «Schengen-relevante». Det er en skillelinje som ikke trekkes ut fra noe som har med norske ønsker og interesser å gjøre, men ut fra historiske og andre interne grunner i EU, herunder hva Storbritannia ikke ønsker å være med på og hva Romania og Bulgaria ennå ikke har fått anledning til. Sett fra norsk side er dette ikke noe godt kriterium, men det er i dag det avgjørende. Innenfor rammene av Schengen har Norge rett og plikt til å være med på alt, med ganske god tilgang til beslutningsprosessene. Utenfor Schengen er tilknytning tungt og vanskelig, slik forhandlingene om den europeiske arrestordren og forsterket politisamarbeid viste, og i beste fall med svak institusjonell tilgang.

På det justispolitiske området kan man derfor se for seg et norsk initiativ for å få på plass en bredere og mer konsistent og helhetlig norsk rammeavtale med EU, som kunne omfatte alle de avtaler som gjelder i dag, samt muligheter for ytterligere samarbeid der partene blir enige om det. Fra norsk side ville det beste være om man kunne få

samme tilgang til beslutningsprosessene som i dag gjelder for Schengen-saker.

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Aarbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Seierstad, Stubholt, Ulltveit-Moe og Aarebrot vil på denne bakgrunn anbefale at norske myndigheter utreder og sonderer mulighetene for å forhandle frem en generell rammeavtale for Norges tilknytning til EUs justispolitikk, enten som en egen avtale eller som en utvidelse av EØS.

28.3.4 Samarbeidet med EU om utenriks-, sikkerhets- og forsvarssaker

Videre kan man vurdere mulighetene for en mer samlet ramme for tilknytningen til EUs utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik. I dag har Norge en avtalt «politisk dialog» med EU på dette området, men den rekker ikke veldig langt. Videre har man enkeltstående avtaler, særlig om deltakelse i kriseoperasjoner, EUs innsatsstyrker og tilknytning til Det europeiske forsvarsbyrået (EDA). Generelt har Norge særlig det siste tiåret søkt nær tilknytning til EU på dette feltet, men bare delvis lyktes i å etablere formelle avtaler i tråd med norske myndigheters ønske. Relasjonene er ofte personavhengige og sårbare for utskiftninger. Med etableringen av EEAS har EUs utenrikspolitiske og sikkerhetspolitiske samarbeid fått en ny organisasjonsmessig form, som over tid vil kunne styrke EUs evne til å føre en felles politikk på disse områdene. Samtidig har reorganiseringen og etableringen av EEAS ført til noe uklarhet og usikkerhet om samarbeidets fremtidige form. I en fase der utformingen av EUs nye politikk på disse områdene er i støpeskjeen, og Norge her samtidig har et tett forhold til EU, kan tiden være inne for å tenke aktivt og konstruktivt om hvordan Norges fremtidige institusjonelle og prosessuelle tilknytning til EUs utenriks-, sikkerhets-, og forsvarspolitik best kan utformes og sikres. Også her kan man tenke seg en mer samlet ramme rundt det som i dag er samarbeidet.

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Rye, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot mener at norske myndigheter bør se på mulighetene for å utvikle strategiske dialoger om utenrikspolitiske spørsmål med EU, som er viktige for hele bredden av Norges og EUs interesser. Dette flertallet vil også anbefale at norske myndigheter utreder og sonderer mulighetene for en mer samlet ramme rundt det som i dag er samarbeidet.

Utvalgets mindretall, medlemmene Dag Seierstad og Stubholt mener den utenriks- og sikker-

hetspolitiske uavhengighet står sentralt. Selv om et godt samarbeid med EU på dette området er viktig for Norge er det derfor ikke nærliggende å ta initiativ overfor EU for en samlet ramme.

28.3.5 Norges økonomiske bidrag til økonomisk og sosial utjevning i Europa

Videre kan man vurdere om det er hensiktsmessig å etablere en fastere ramme rundt de såkalte finansieringsordningene (EØS-midlene), for bidrag fra Norge og de andre EFTA-statene til økonomisk og sosial utjevning i Europa.

Her er dagens ordning, som beskrevet i kapittel 24, at Norge formelt ikke har påtatt seg noen fast forpliktelse til å yte midler, men at dette i stedet forhandles frem for fem år av gangen. Etter at den første femårsperioden løp ut i 1999 har det så langt vært tre slike forhandlingsrunder. I hver runde, og særlig de to siste, har Norge og de andre EFTA-statene i realiteten stått svakt, og har motstrebende måtte gå med på store økninger i overføringene, etter lange, tunge og vanskelige forhandlinger. Fortsatt står EFTA-statene formelt på at dette er noe de yter frivillig, men i realiteten er ordningen for lengst fast etablert og institusjonalisert.

Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Rye, Sjørnsen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot anser at tiden nå er kommet til å ta konsekvensene av at finansieringsordningene i realiteten er blitt en integrert del av samarbeidet mellom EU og Norge, og søke å finne en måte som vil gi større stabilitet, fastere rammer og fremme bedre ressursbruk. Det betyr at Norge (og de andre EFTA/EØS-landene) bør ta initiativ til en fast rammeavtale om bidrag til økonomisk og sosial utjevning i Europa. I realiteten vil det kun være tale om formalisering av de forpliktelse som reelt sett har eksistert lenge. Som motytelse bør man søke å fremforhandle en fast nøkkel for beregning av bidraget. Å avtalefeste ordningen på en slik måte vil neppe bety særlig store merkostnader over tid, samtidig som Norge ville oppnå en garanti mot uforholdsmessige krav i fremtiden, og fjerne en fast femårig kilde til politisk uro og konflikt i forholdet til EU.

Utvalgets mindretall, medlemmene Hansen Bundt, Dag Seierstad og Stubholt finner ikke å kunne støtte tanken om en formalisering av finansieringsordningene. Det kan tenkes fremtidige situasjoner hvor nytten av en frivillig bidragsordning i denne størrelsesorden kan styrke Norges forhandlingsposisjon. Dersom ordningen skulle formaliseres i EØS-avtalen, måtte det være som

resultat av en forhandlet revisjon av avtalen hvor også prioriterte norske ønsker ble tilgodesett

28.3.6 Andre anbefalinger og oppfordringer

Anbefalinger til de konstitusjonelle rammene for Norges tilknytning til EU

Videre har Utvalget drøftet om det er hensiktsmessig å endre Grunnloven med sikte på å tilpasse prosedyrene for Stortingets samtykke til de spesielle spørsmålene som Norges nåværende tilknytningsform til EU reiser.⁵

- Grunnlovsendring for å tilpasse reglene om Stortingets samtykke til inngåelse av internasjonale forpliktelser til Norges nåværende tilknytning til EU

Utvalget vil anbefale at det utredes nærmere hvordan Grunnlovens prosedyrer for å samtykke til internasjonale forpliktelser i §§ 26 og 93 bedre kan ivareta de særlige spørsmål som Norges tilknytning til EU reiser.

Utvalgets flertall, medlemmene, Sejersted, Arbo, Bockman-Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjørusen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot vil understreke at en slik reform i hovedsak bør ta sikte på å kodifisere gjeldende rett, og at den ikke bør gjøre det vanskeligere enn i dag å knytte seg til områder av EU-samarbeidet som et ordinært folkevalgt flertall på Stortinget mener vil tjene norske interesser.

Videre har Utvalget i kapittel 11 og 26 drøftet hvordan Stortingets stilling er svekket i europapolitikken, og hvilke tiltak som kan iverksettes for å avhjelpe dette. Det er nylig foretatt flere mindre reformer på dette området, og Utvalget har ikke forslag til ytterligere institusjonelle eller prosessuelle endringer. Snarere handler det om at representantene kan bruke de prosedyrer de allerede har mer aktivt i europasaker (EØS, Schengen m.m.). Herunder vil Utvalget oppfordre Stortinget til å:

- Styrke kontrollfunksjonen i europasaker
- Sendte signal til Riksrevisjonen om økt oppmerksomhet på europasakene
- Videreutvikle konsultasjonsordningen etter Fo. § 13a til mer reell debatt og klarering
- Videreutvikle arbeidet med å styrke administrasjonens kompetanse og kapasitet i europasaker

⁵ Se kapittel 27.4.4, og nærmere i kapittel 11.3.

Anbefalinger til hvordan norske myndigheter håndterer forholdet til EU

Utvalget har i kapittel 8 drøftet hvordan norske myndigheter (politiske ledelse og embetsverk) forvalter EU/EØS-forpliktelsene internt i Norge, og i kapittel 9 hvordan man jobber opp mot beslutningsprosessene i EU med sikte på medvirkning og informasjon. Dette er også belyst på en rekke enkeltområder i senere kapitler. Utvalgets syn er at det ikke finnes noen enkle organisatoriske grep for å løse dagens utfordringer.⁶ Først og fremst handler en aktiv og effektiv europapolitikk om å stå tidlig opp om morgenen – om politisk og administrativ prioritering, engasjement, innsats og ressurser – og om målrettet arbeid over tid med å bygge opp og vedlikeholde kompetanse og kapasitet.

Blant de områdene der Utvalget mener det er svakheter i dag, og der forbedringer bør kunne oppnås ved økt innsats er:

- Klarere og mer overordnet politisk styring og koordinering av myndighetenes europapolitikk
- Styrket og systematisk forvaltningspolitisk prioritering av analyse og utredning av hvordan EU-tilknytningen påvirker norsk forvaltning sentralt og lokalt
- Styrket og systematisk oppbygging og vedlikehold av EU/EØS-kompetanse i forvaltningen sentralt og lokalt
- Formulering og realisering av en forvaltningspolitikk for bedre utnyttelse av den europakompetanse som opparbeides av norske representanter i Brussel i vid forstand
- Programdeltakelsen bør ses i et helhetlig perspektiv

Anbefalinger knyttet til det institusjonelle systemet i EØS/EFTA

Som begrunnet i kapittel 27.4.7 mener Utvalget at tiden har kommet for en gjennomgang, evaluering og mulig revisjon av hvordan det institusjonelle apparatet i EFTA/EØS-pilaren fungerer, og da særlig for EFTA-sekretariatet, EFTAs overvåkningsorgan (ESA) og EFTA-domstolen.⁷ De tre institusjonene står overfor ulike utfordringer, og

⁶ Dertil kommer at en rekke konkrete tiltak nylig er truffet i forbindelse med oppfølgingen av St.meld. nr. 23 (2005–2005) *Om gjennomføringen av europapolitikken*, og flere av disse fungerer ganske godt.

⁷ Dersom det blir endringer i EFTA/EØS-pilaren som følger enten av at Island går ut eller andre land kommer inn vil en slik gjennomgang og revisjon uansett være nødvendig.

prosessen for hver enkelt av dem måtte tilpasses dette, samt respektere ESAs og EFTA-domstolens uavhengighet.

Utvalget vil på denne bakgrunn anbefale at norske myndigheter tar initiativ overfor sine islandske og liechtensteinske samarbeidspartnere til å få i gang:

- En gjennomgang og evaluering av EØS-delen av EFTA-sekretariatet, herunder om dagens prosedyrer er hensiktsmessige, om sekretariatet har tilstrekkelig resurser, om institusjonen er tilstrekkelig åpen og gjennomsiktig, og om ordningen med kun midlertidig ansettelse bør endres
- En gjennomgang og evaluering av EFTAs overvåkningsorgan med sikte på å sikre at institusjonen kan fylle sin rolle på en kompetent, effektiv og forsvarlig måte
- En gjennomgang av prosedyrene for EFTA-domstolen, med særlig henblikk på om de kan endres på en måte som vil fremme domstolens saksbehandling, sakstilfang og autoritet

Anbefalinger på enkeltområder

Videre viser *Utvalget* til at det gjennom rapporten er satt frem forslag og anbefalinger om blant annet å:

- Innarbeide krav til en dekkende beskrivelse av Norges forhold til EU i læreplanene for grunnskole og (særlig) videregående skole⁸
- Styrke satsingen på europaforskning, gjennom større og mer langvarige forskningsprogrammer, fortrinnsvis gjennom en egen fast post på statsbudsjettet⁹
- Styrke samarbeid med Eurostat for å muliggjøre analyser av EØS-området samlet.
- Gjenoppta deltakelse i Eurobarometer¹⁰
- Styrke ytterligere den offentlige informasjonen som gis om europapolitikken og om avtalenes innhold og utvikling¹¹
- Foreta en kritisk gjennomgang av hvordan reglene om offentlige anskaffelser utformes på nasjonalt nivå innenfor rammene av EU/EØS-retten¹²
- Innarbeide årlige oversikter over samlet norsk økonomisk bidrag til EU/EØS-systemet i nasjonalbudsjettet¹³

⁸ Se kapittel 12.4.2.

⁹ Se kapittel 20.7.

¹⁰ Se kapittel 20.7.

¹¹ Se kapittel 7 og 8.

¹² Se kapittel 15.6.

¹³ Se kapittel 24.

Avsluttende merknad fra medlemmet Dag Seierstad

Da Stortinget med mer enn 3/4 flertall godkjente EØS-avtalen i oktober 1992, godkjente det samme flertallet mye mer enn de fleste den gang var klar over:

Stortinget vedtok å ta inn i norsk lov:

- hele EUs lovverk for det indre markedet: regelverket for den frie bevegelsen av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft, den frie etableringsretten og konkurranselovgivningen,
- all fremtidig lovgivning som EU kunne komme til å vedta for det samme indre markedet – uansett hva det kunne være.

Stortinget godkjente samtidig å sette til side alle norske lover, forskrifter og administrative beslutninger som kunne være i strid med EU-traktatens grunnleggende prinsipper eller med en EU-lov for det indre markedet – både de som eksisterte i 1992 og alle som ville komme til å bli vedtatt.

Stortinget godkjente videre å legge til grunn den rettsstilstanden som var etablert gjennom de tolkningene av traktater og lover som EU-domstolen og Kommisjonen hadde foretatt ved undertegningen av EØS-avtalen – og alle fremtidige tolkninger av traktater og lover fra EU-domstolen og Kommisjonen.

Samtidig ble Norge også knyttet til et økonomisk system der grunnleggende prinsipper for hvilken økonomisk politikk som kan føres, er fastlagt i EU-traktaten. I 1992 var de fastlagt av Enhetsakten (1985) og Maastrichttraktaten (1992). De er videreført via Amsterdam- og Nice-traktatene frem til dagens Lisboa-traktat.

Ideen bak EUs indre marked, og dermed bak EØS, er at konkurransen på markedene for varer, tjenester, kapital og arbeidskraft skal gjøre all produksjon mer effektiv ved å tvinge næringslivet til omstilling. På felt etter felt tvinger EØS-forpliktelsene hardere konkurranse inn i det norske arbeidslivet. Økt konkurranse betyr raskere omstilling, mer pendling, mer nedbemanning, flere nedleggelse, mer uføretrygding og mer førtidspensjonering.

Ikke på noe punkt øker EØS-avtalen norsk handlefrihet til å gripe inn mot uheldige virkninger av markedskonkurransen. Dette er den grunnleggende svakheten ved EØS-avtalen. Verken i Norge eller i noe EU-land er mangel på fri flyt av varer, tjenester og kapital noe viktig samsfunnsproblem.

Slik er det i alle land som omfattes av det indre markedet. En sentral del av det vi i Norge kaller

EØS-debatt, er i EU-land en debatt om markedsliberalismen på det indre markedet. Det største demokratiproblemet både ved EØS og ved det indre markedet er at denne markedsliberalismen er låst fast i en EU-traktat som bare kan endres hvis alle EU-regjeringene er enige om det.

Gjennom EØS får Norge konkurrere «på like vilkår» med EUs næringsliv på det store EU-markedet – samtidig som alle EU-selskap får konkurrere på like vilkår med oss – her i Norge. Men natur, klima og beliggenhet gir oss ikke «like vilkår» i konkurransen på markedene.

For utenlandske storselskap er det få spesielt attraktive bransjer i Norge. Hvis de skulle investere i Norge, ville det være ved oppkjøp, ikke ved nyanlegg – og i salgsavdelinger, ikke i produksjon. Det viste en undersøkelse som FAFO gjennomførte om Norge som investeringsmål i 1994, det året EØS-avtalen trådte i kraft.

Lederne for 50 store utenlandske selskap med virksomhet i Norge ville helst investere i Asia, deretter i Øst-Europa, så i lavkostland sør i EU. Norden kom nederst på lista. Hvorfor?

Undersøkelsen kom frem til at vi er for få, at vi bor for langt fra de store markedene og at det er i andre deler av verden markedene vil vokse raskest.

I en verden med stadig friere kapitalflyt står de som rår over kapital, fritt til å vriste lønnsomhet ut av enhver forskjell i lønnsnivå, skatteregler og evne til motstand blant ansatte. Lav lønn, lave skatter og lydig arbeidsstokk suger til seg investeringskapitalen – hvis ikke aktiv næringspolitikk og andre innenlandske forhold drar i annen retning.

I EØS må Norge konkurrere på samme vilkår som en hvilken som helst region i Tyskland – i konkurranse med andre regioner i Tyskland om markedsandeler og investeringer. Den viktigste forskjellen i forhold til den tyske regionen er at Norge ikke ligger i Tyskland.

Norge ligger dermed ikke nær de store markedene i Europa. Bedriftene våre kan ikke velge og vrake blant underleverandører som ligger vegg i vegg – eller levere deler til bedrifter som gjør produktet ferdig en times kjøring unna. Bedriftslederne våre er ikke del av tyske nettverk med kontroll over allsidig teknologi og snarveier til tyske storbanker. Vi snakker ikke en gang feilfritt tysk.

Vi skal selvfølgelig konkurrere med tyskere og hollendere ved hjelp av alt som tyskere og hollendere bruker for å konkurrere, som effektiv organisasjon, høy kompetanse og innsats på jobben.

I denne konkurransen slipper tyskere og holdere alle ulempene med norsk natur, klima, beliggenhet og bosettingsmønster. I EØS må vi til gjengjeld gi opp det meste av de fordelene som gjennomtenkt og politisk styrt bruk av naturressurser og oppbygging av næringsmiljøer har gitt oss. Naturressurser, effektivt utviklede næringsklynger, en ansvarlig og solidarisk innstilt fagbevegelse og politisk kontroll over ressursgrunnlaget har vært grunnlaget for norsk konkurransevne.

EØS har tatt vekk mye av kontrollen over ressursene og viktige sider ved den politiske styringen. EØS tar dermed vekk de viktigste fordelene Norge har hatt av at vi ikke har vært en region midt i Tyskland eller Frankrike.

Det er konkurransen på fristilte markeder, og særlig den frie kapitalflyten, som kan gjøre norske arbeidsplasser mer utrygge enn i dag – sammen med det regelverket som hindrer at vi kan utnytte ressursene våre slik «at de kommer hele det norske samfunnet til gode» slik Petroleumsloven uttrykte det – før den ble forbudt av EØS.

I en verden med fri flyt av kapital er det ikke opplagt at det blir investert i Norge – verken fra innenlandske eller utenlandske investorer. Men det har ingen ting med «adgangen til EU-markedet» å gjøre. Verken natur, klima, beliggenhet, fri kapitalflyt eller EØS-medlemskap gir oss noe gratis når det gjelder investeringer i norske arbeidsplasser.

Norge har hatt to særlig viktige konkurransefortrinn det siste hundreåret: Vi har hatt billig og rikelig tilgang på energi (vannkraft, olje, gass) og på andre naturressurser (fisk, tømmer, malm) som andre nasjoner har hatt bruk for. På dette grunnlaget er det bygd opp sterke næringsmiljøer innen prosessindustri, oljerettet industri, og maritim virksomhet, miljøer som har vært fremmet gjennom næringspolitiske virkemidler som EØS nå i betydelig grad forbyr.

Samtidig er det utviklet en arbeidslivsmodell med en sammenpresset lønnsstruktur, gode velferdsordninger og et nært samarbeid mellom partene i arbeidslivet. Samarbeidet på arbeidsplassene har bidratt til smidige omstillinger fordi fagbevegelsen kunne garantere at også de ansatte

ville dra nytte av endringene. Norsk næringsliv har derfor vært i stand til å omstille seg raskt nok til å være konkurransedyktig trass i høyt lønnsnivå.

Denne modellen har hatt to viktige forutsetninger, at det har vært høy sysselsetting og knapphet på arbeidskraft, og at landsomfattende tariffavtaler regulerer lønns- og arbeidsvilkår i store deler av arbeidslivet.

Tilsvarende samfunnsmodeller er under kraftig press i mange EU-land. Faren er at de kan komme under press også i Norge som følge av det markedsliberale frislippet som EØS-avtalen påfører oss.

EØS bidrar til en generell liberalisering av norsk økonomi og gjør det vanskelig å hindre en økende todeling av arbeidsmarkedet der mange arbeidsinnvandrere ender i en varig lavlønnsgruppe i det norske samfunnet.

EØS-tilknytningen innebærer at vi slutter oss til et markedsliberalt system som i mange land fører til økende inntektsforskjeller, utrygge arbeidsforhold der fast heltidsarbeid undergraves og der de sårbare i økende grad støtes ut av arbeidslivet.

EØS-avtalen må derfor vurderes ikke bare ut fra virkningene i Norge, men også hva som skjer på arbeidsmarkedet i de landene vi er nærmest knyttet til og handler med. Gjennom EØS gjør vi oss delaktig i å fremme et liberalt markedsregime i Europa med de konsekvenser det har for inntektsforskjeller, trygghet i jobben og utstøting fra arbeidslivet.

Kriseutviklingen etter 2007 har nær sammenheng med de liberaliserte markedene både i EU og i andre deler av verden. Norsk økonomi vil i stigende grad merke følgene av denne krisa, og kan ikke vente særlig drahjelp fra stagnerende europeiske markeder. Det er derfor gunstig at vår utenrikshandel gradvis retter seg mot andre og mer ekspansive markeder.

Det kan bli et økende problem at EØS-avtalen begrenser våre muligheter for å gripe aktivt inn mot fristilte kapitalmarkeder. Gjennom EØS-avtalen har vi godtatt de markedsliberale prinsippene og må derfor ta et medansvar for det uføret Europa nå er inne i.

Vedlegg 1

Norges avtaler med EU

Norge har i de senere år inngått en lang rekke folkerettslige avtaler med EU. Nøyaktig hvor mange avhenger av hvordan man måler. Utfordringen er at EØS-avtalen og avtalen om norsk tilknytning til Schengen er *rammeavtaler*. Innenfor EØS og Schengen overtar Norge løpende en rekke nye EU-rettsakter. Hver rettsakt krever egen votering og er strengt tatt en ny folkerettslig forpliktelse. Da EØS-avtalen ble undertegnet i 1992 inneholdt den 1849 rettsakter, og frem til januar 2011 var det vedtatt ytterligere 6426. Men disse regnes ikke som egne «avtaler», til tross for at mange av rettsaktene kan være vel så omfattende og viktige som andre traktater. Da Schengen-avtalen ble undertegnet i 1999 inneholdt den 147 rettsakter, og frem til i dag er det vedtatt ytterligere 158.

Videre kommer at Norge og EU innenfor rammene av EØS-avtalen i tillegg til de nye rettsaktene også løpende vedtar andre avtaler, herunder om norsk deltakelse i EU-byråer og EU-programmer. Disse regnes noen ganger som egne avtaler, men som oftest ikke.

En egen kategori er de mange avtalene som Norge i de senere år har inngått med EU-stater om nærmere vilkår for tildeling av EØS-midler, det vil si innenfor rammene av de generelle avtalene med EU om «finansieringsordningene». Disse betegnes som MOUer (memorandum of understanding), men regnes folkerettslig som egne avtaler.

Listen over avtaler med EU i UD's register fanger opp enkelte av de handelsavtaler som Norge innenfor rammene av EØS har inngått med EU om handel med landbruksprodukter, men ikke alle. Derimot fanger den ikke opp de mange avtalene som løpende inngås mellom Norge og EU på fiskeriområdet, herunder om forvaltning av felles bestander, kvoter, kontroll med ulovlig fiske m.m.

En annen utfordring er at tilleggsprotokoller (endringer og tilføyelser) til eksisterende avtaler ofte regnes som egne avtaler. Det samme gjør formell diplomatisk «brevveksling».

Det er to steder man kan finne en offisiell oversikt over avtalene mellom Norge og EU. Det ene er Utenriksdepartementets Traktatregister. Det

andre er EUs traktatregister. Ifølge UD's register var det november 2011 til sammen 128 gjeldende avtaler mellom Norge og EU. Ifølge EUs traktatregister var det 164. Avviket reflekterer ikke noen reell forskjell, men bare forskjellige måter å oppstille på. I det norske tallet på 128 er medregnet avtalene med EU-stater om kriterier for tildeling av EØS-midler, som formelt ikke er med EU som organisasjon, og derfor ikke medtatt i EUs liste. Trekker man fra disse er antallet avtaler med EU i UD's base 74. På EUs liste er medtatt multilaterale avtaler som er undertegnet av både EU og Norge, men gjelder andre saker enn samarbeidet mellom de to. Dersom man siler bort disse, er det på EUs liste 67 egne avtaler mellom EU og Norge.

Oversikten nedenfor viser de 74 avtalene som fremgår av UD's liste. Listen omfatter bare avtaler som er gjeldende per november 2011, og ikke tidligere avtaler som nå er bortfalt.

1. 14-05-1973 nr 1 Bilateral Avtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap (Frihandelsavtalen av 1973)
2. 27-02-1980 nr 1 Bilateral Avtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om fiskerier
3. 06-11-1980 nr 1 Bilateral Tilleggsprotokoll til Avtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap (EF)
4. 11-04-1983 nr 1 Bilateral Midlertidig arrangement i form av avtalte regler mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap vedrørende samhandelen med ost
5. 14-07-1986 nr 1 Bilateral Tilleggsprotokoll til Avtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap (EF)
6. 20-05-1987 nr 1 Multilateral Konvensjon om en felles transitteringsprosedyre mellom EFTA og EF
7. 20-05-1987 nr 2 Multilateral Konvensjon om forenkling av formelle vilkår i varehandelen mellom EFTA og EF
8. 26-10-1987 nr 1 Bilateral Avtale mellom Norge og De europeiske fellesskaps kommisjon om opprettelse i Norge av en delegasjon for De europeiske fellesskaps kommisjon og dens privilegier og immunitet

9. 19-04-1989 nr 1 Bilateral Andre tilleggsprotokoll til Avtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap (EF)
10. 09-06-1989 nr 1 Bilateral Tredje tilleggsprotokoll til Avtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap (EF)
11. 26-07-1989 nr 1 Bilateral Tilleggsprotokoll til Avtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap (EF)
12. 23-11-1989 nr 1 Bilateral Samarbeidsavtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om forskning og utvikling på miljøvernområdet
13. 08-12-1989 nr 1 Bilateral Avtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om systemer for elektronisk utveksling av handelsdata
14. 19-12-1989 nr 1 Multilateral Avtale mellom Det europeiske økonomiske fellesskap, på den ene side, og Finland, Island, Norge, Sveits, Sverige og Østerrike, på den annen side, om fastsettelse av prosedyre for utveksling av informasjon om tekniske forskrifter
15. 09-03-1990 nr 1 Bilateral Samarbeidsavtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap på området medisin- og helseforskning
16. 09-03-1990 nr 2 Bilateral Samarbeidsavtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om en plan for å stimulere det internasjonale samarbeid og den internasjonale utveksling som er nødvendig for europeiske vitenskapelige forskere (SCIENCE)
17. 09-10-1991 nr 2 Bilateral Avtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap vedrørende opprettelse av et samarbeid om utdanning og opplæring innenfor rammen av ERASMUS-programmet
18. 02-05-1992 nr 1 Multilateral Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde
19. 30-06-1992 nr 2 Multilateral Avtale mellom Norge, Sverige og Det europeiske økonomiske fellesskap om sivil luftfart
20. 28-09-1992 nr 1 Bilateral Samarbeidsavtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om forskning og utvikling på miljøsektoren: Vitenskap og teknologi for beskyttelse av miljøet (STEP)
21. 28-09-1992 nr 2 Bilateral Samarbeidsavtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om en europeisk stimuleringsplan for økonomisk vitenskap (SPES)
22. 28-07-1993 nr 1 Multilateral Endring av Avtale mellom Norge, Sverige og Det europeiske økonomiske fellesskap om sivil luftfart
23. 28-09-1994 nr 2 Multilateral Avtale om overgangsordninger for en periode etter enkelte EFTA-staters tiltredelse til Den europeiske union
24. 25-07-1995 nr 1 Bilateral Tilleggsprotokoll til Avtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap (EF)
25. 20-12-1995 nr 1 Bilateral Avtale i form av brevveksling mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om handel med ost
26. 22-11-1996 nr 2 Multilateral Avtale i form av brevveksling mellom Det europeiske fellesskap og Island, Norge og Sveits om endring av konvensjonen av 20-05-1987 om en felles transitteringsprosedyre
27. 10-04-1997 nr 1 Bilateral Avtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om tollsamarbeid
28. 02-06-1997 nr 1 Bilateral Avtale mellom Norge og Kommisjonen for De europeiske fellesskap om en løsning av «Laksesaken»
29. 18-05-1999 nr 2 Multilateral Avtale mellom Rådet for Den europeiske Union og Island og Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket
30. 30-06-1999 nr 1 Multilateral Avtale mellom Rådet for Den europeiske union og Island og Norge om fastsettelse av rettigheter og forpliktelser mellom Irland og Storbritannia og Nord-Irland på den ene side og Island og Norge på den annen side på de områder av Schengen-regelverket som gjelder for disse statene
31. 28-08-2000 nr 1 Bilateral Avtale mellom Norge og Det europeiske fellesskap i form av brevveksling om utvidelse av det felles kommunikasjonssystemet CCN/CSI innen rammen av konvensjonen av 20-05-1987 om en felles transitteringsprosedyre
32. 19-10-2000 nr 1 Bilateral Avtale mellom Norge og Det europeiske fellesskap om Norges deltakelse i arbeidet ved Det europeiske overvåkningssenter for narkotika og narkotikamisbruk
33. 19-01-2001 nr 1 Multilateral Avtale mellom Norge og Island og Det europeiske fellesskap om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat (Dublin-avtalen)
34. 29-01-2001 nr 1 Multilateral Avtale i form av brevveksling mellom Det europeiske fellesskap og hvert enkelt EFTA-land som gir toll-

- preferanser etter GSP (Norge og Sveits) om at varer med opprinnelse i Norge eller Sveits ved ankomst til Fellesskapets tollområde skal behandles som varer med innhold som har sin opprinnelse i Fellesskapet (gjensidig avtale)
35. 28-06-2001 nr 1 Bilateral Avtale mellom Norge og Den europeiske politienhet (Euro-pol)
 36. 19-12-2001 nr 1 Bilateral Avtale mellom Norge og Den europeiske union om Norges tilslutning til Rådets felles handling av 20-07-2001 om opprettelse av et EUs satellitt-senter
 37. 24-01-2002 nr 1 Bilateral Avtale mellom Norge og Nederland om immunitet og privilegier for norske sambandsmenn til EUROPOL
 38. 27-11-2002 nr 1 Bilateral Avtale om Protokoll 2 til Avtale mellom Norge og Det europeiske fellesskap (EF)
 39. 19-12-2002 nr 1 Bilateral Samarbeidsavtale mellom Norge og Den europeiske union (EU) om Norges deltakelse i EUs politiope- rasjon i Bosnia-Hercegovina (EUPM)
 40. 17-06-2003 nr 21 Bilateral Avtale mellom Norge og Den europeiske union om Norges deltaking i Den europeiske unions styrke (EUF) i den tidligere jugoslaviske republikken Makedonia
 41. 20-06-2003 nr 22 Bilateral Avtale i form av brevveksling mellom Det europeiske felles- skap og Norge om ytterligere handelspre- fanser for landbruksvarer på grunnlag av EØS artikkel 19
 42. 14-10-2003 nr 70 Bilateral Tilleggsprotokoll til Avtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap som følge av Tsjek- kias, Estlands, Kypros', Latvias, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Slovenias og Slova- kias tiltredelse til Den europeiske union
 43. 14-10-2003 nr 121 Bilateral Avtale mellom Norge og Det europeiske fellesskap om en norsk finansieringsordning for perioden 2004-2009
 44. 14-10-2003 nr 124 Bilateral Avtale i form av brevveksling mellom Norge og Det euro- peiske fellesskap om visse landbruksvarer
 45. 14-10-2003 nr 187 Multilateral Avtale om Tsjekkias, Estlands, Kypros, Latvias, Litau- ens, Ungarns, Maltas, Polens, Slovenias og Slovakias deltakelse i Det europeiske økono- miske samarbeidsområde
 46. 19-12-2003 nr 77 Multilateral Avtale mellom Island, Norge og Den europeiske union om anvendelsen av visse bestemmelser i konven- sjonen av 29-05-2000 om gjensidig hjelp i straffesaker mellom Den europeiske unions medlemsstater og i protokoll av 2001 til denne konvensjon
 47. 01-04-2004 nr 5 Bilateral Avtaler i form av brevveksling om midlertidig anvendelse av avtalen om Tsjekkias, Estlands, Kypros, Ungarns, Latvias, Litauens, Maltas, Polens, Slovenias og Slovakias deltakelse i Det euro- peiske økonomiske samarbeidsområde og midlertidig anvendelse av fire tilknyttede avtaler
 48. 09-09-2004 nr 33 Bilateral Avtale mellom Norge og Den europeiske union om Norges deltakelse i Den europeiske unions politiope- rasjon i Makedonia
 49. 22-11-2004 nr 47 Bilateral Avtale mellom Norge og Den europeiske union om sikker- hetsprosedyrene ved utveksling av gradert informasjon
 50. 03-12-2004 nr 48 Bilateral Avtale mellom Norge og Den europeiske union om oppret- telse av et rammeverk for Norges deltakelse i Den europeiske unions krisehåndteringsope- rasjoner
 51. 13-12-2004 nr 50 Bilateral Avtale i form av brevveksling mellom Norge og Det euro- peiske fellesskap om Protokoll 2 til den bilate- rale frihandelsavtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap (EF)
 52. 17-12-2004 nr 77 Multilateral Avtale mellom Norge, Sveits og Island om gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schen- gen-regelverket, og om kriterier og mekanis- mer for å avgjøre hvilken stat som er ansvar- lig for behandlingen av en asylsøknad frem- satt i Norge, Sveits eller Island
 53. 28-04-2005 nr 16 Bilateral Avtale mellom Norge og Eurojust
 54. 29-06-2005 nr 43 Multilateral Protokoll til Avtale mellom Norge, Island og Det euro- peiske fellesskap om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremleg- ges i Norge, Island eller en medlemsstat
 55. 09-06-2006 nr 11 Multilateral Multilateral avtale mellom Det europeiske fellesskap og dets medlemsstater, Albania, Bosnia-Herce- govina, Bulgaria, Koratia, Montenegro, Norge, Romania, Serbia og FN's midlertidige administrasjon i Kosovo om etablering av et felles europeisk luftfartsmarked
 56. 28-06-2006 nr 20 Multilateral Avtale mellom Den europeiske union og Island og Norge om overleveringsprosedyre mellom medlemssta-

- tene i Den europeiske union og Island og Norge (Den europeiske arrestordren)
57. 08-12-2006 nr 28 Bilateral Avtale i form av brevveksling mellom Norge og Det europeiske fellesskap om justering av preferanser for handel med ost i henhold til artikkel 19 i EØS-avtalen
 58. 14-12-2006 nr 27 Bilateral Avtale mellom Norge og Det europeiske fellesskap (EU) om justering av Norges økonomiske bidrag fastsatt i Avtalen mellom Norge og Det europeiske fellesskap om Norges deltakelse i arbeidet ved Det europeiske overvåknings-senter for narkotika og narkotikamisbruk (EMCDDA)
 59. 01-02-2007 nr 6 Multilateral Avtale mellom Norge og Island og Det europeiske fellesskap om Norge og Islands deltakelse i Det europeiske byrå for forvaltning av det operative samarbeidet ved de ytre grensene til medlemsstatene i Den europeiske union (Frontex)
 60. 25-07-2007 nr 16 Bilateral Avtale i form av brevveksling mellom Norge og Det europeiske fellesskap om midlertidig anvendelse av avtalen om Republikken Bulgarias og Romanias deltakelse i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, og midlertidig anvendelse av tre tilknyttede avtaler
 61. 25-07-2007 nr 20 Multilateral Avtale om at Bulgaria og Romania deltar i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde
 62. 25-07-2007 nr 21 Bilateral Tilleggsprotokoll til Avtalen mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap
 63. 25-07-2007 nr 22 Bilateral Avtale i form av brevveksling mellom Norge og Det europeiske fellesskap om et samarbeidsprogram for økonomisk vekst og bærekraftig utvikling i Bulgaria
 64. 25-07-2007 nr 23 Bilateral Avtale i form av brevveksling mellom Norge og Det europeiske fellesskap om et samarbeidsprogram for økonomisk vekst og bærekraftig utvikling i Romania
 65. 26-10-2009 nr 79 Multilateral Avtale mellom Den europeiske union og Island og Norge om anvendelse av visse bestemmelser i Rådsbeslutning 2008/615/JIS om en intensivering av det grenseoverskridende samarbeidet, særlig ved bekjempelse av terrorisme og grenseoverskridende kriminalitet, og Rådsbeslutning 2008/616/JIS om gjennomføring av Beslutning 2008/615/JIS om en intensivering av det grenseoverskridende samarbeidet, særlig ved bekjempelse av terrorisme og grenseoverskridende kriminalitet, med vedlegg
 66. 19-03-2010 nr 19 Multilateral Avtale mellom Det europeiske fellesskap og Island, Norge, Sveits og Liechtenstein om utfyllende regler for fondet for de ytre grenser for perioden 2007-2013
 67. 28-07-2010 nr 40 Multilateral Avtale mellom Den europeiske union, Island, Liechtenstein og Norge om en EØS-finansieringsordning for 2009-2014
 68. 28-07-2010 nr 41 Bilateral Avtale mellom Norge og Den europeiske union om en norsk finansieringsordning for perioden 2009-2014
 69. 28-07-2010 nr 42 Bilateral Tilleggsprotokoll til avtalen mellom Det europeiske økonomiske fellesskap og Norge
 70. 22-09-2010 nr 43 Multilateral Samarbeidsavtale om satellitnavigasjon mellom Norge, Den europeiske union og dens medlemsstater
 71. 15-04-2011 nr 11 Bilateral Avtale i form av brevveksling mellom EU og Norge om ytterligere handelspreferanser for landbruksvarer på grunnlag av artikkel 19 i avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen)
 72. 16-06-2011 nr 37 Multilateral Luftfartsavtale mellom USA, EU og EUs medlemsstater, Island og Norge
 73. 16-06-2011 nr 48 Multilateral Tilleggsavtale mellom Den europeiske union og dens medlemsstater, som den første part, Island, som den andre part, Norge, som den tredje part, om anvendelsen av luftfartsavtalen mellom De forente stater, som den første part, Den europeiske union og dens medlemsstater, som den andre part, Island, som den tredje part, og Norge som den fjerde part
 74. 22-09-2011 nr 47 Avtale mellom Den europeiske union og Island Liechtenstein, Norge og Sveits om disse statenes deltakelse i arbeidet i komiteene som bistår Europakommisjonen i utøvelsen av dens myndighet ved gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket.
-

Vedlegg 2

Norske lover som inneholder EU/EØS-rett

Oversikten viser gjeldende norske lover per august 2011 som er vedtatt eller endret som følge av tilpasning til EU-retten, gjennom EØS-avtalen, Schengen-avtalen eller andre avtaler. Den omfatter både lover som positivt inneholder EU-regler og lover som er endret for ikke å komme i konflikt med EU-regler.

Oversikten viser at det er anslagsvis 174 norske lover som på denne måten kan sies å inneholde EU-rett. Det utgjør om lag 29 prosent av gjeldende lover i dag (ca. 600). En slik oversikt forteller ikke noe om hvor stor del av loven som er uttrykk for EU/EØS-rett – det kan være alt fra hele loven til en liten del, noen ganger ikke mer enn én paragraf. Den omfatter kun hovedlover (ikke endringslover), og bare lover som er i kraft per august 2011, ikke lover som er opphevet.

Hvilke EØS-regler som gjennomføres i henholdsvis lov og forskrift kan noen ganger være litt tilfeldig, og beror på tradisjonen på det enkelte rettsområde for fordeling lov/forskrift. Mange viktige EØS-regler er gjennomført på forskriftsnivå. Det er per i dag ca. 1.000 norske forskrifter som inneholder EU/EØS-rett (av ca. 11.000).

Å kartlegge eksakt hvilke norske lover som er vedtatt eller endret helt eller delvis på grunn av EU/EØS-retten reiser metodiske problemer. Listen er satt opp på grunnlag av et søk i Lovdata (august 2011) på søkeordet «eøs*» i teksten eller fotnotene. Dette ga 164 treff, hvorav 150 er hovedlover og 14 endringslover. Et slikt søk avdekker de fleste lovene som inneholder EU/EØS-rett, men langt fra alle, siden Lovdatas noteapparat ikke alltid fanger opp dette. Lovdatasøket er derfor supplert med en skjønnsbasert gjennomgang av samtlige norske lover, som ga ytterligere 24 lover som med sikkerhet gjennomfører EU/EØS-rett. Tvilstilfelle er ikke tatt med, og Utvalget har ikke hatt kapasitet til systematisk å gjennomgå alle lovendringer 1992–2011 for å avdekke hver eneste endring som skyldes EU/EØS-tilpasning. Det korrekte tallet er derfor antakelig noe høyere enn 174.

1. Straffeloven av 1902
2. Taubaneloven av 1912
3. Domstolsloven av 1915

4. Industrikonsesjonsloven av 1917
5. Vassdragsreguleringsloven av 1917
6. Avtaleloven av 1918
7. Vinmonopolloven av 1931
8. Landbruksvareloven av 1932
9. Kunstavgiftsloven av 1948
10. Sjømannspensjonstrygdloven av 1948
11. Lov om Statens Pensjonskasse av 1949
12. Finanstilsynsloven av 1956
13. Lov om avgift på utøvende kunstneres prestasjoner av 1956
14. Fiskerpensjonsloven av 1957
15. Bilansvarsloven av 1961
16. Åndsverksloven av 1961
17. Sparebankloven av 1961
18. Forretningsbankloven av 1961
19. Lov om Helsingforsavtalen av 1962
20. Sykepleierpensjonsloven av 1962
21. Komponistfondloven av 1965
22. Vegtrafikkloven av 1965
23. Fiskeriforbudsloven av 1966
24. Forvaltningsloven av 1967
25. Patentloven av 1967
26. Brannfarligvareloven av 1971
27. Tobakksskadeloven av 1973
28. Lønnsgarantiloven av 1973
29. Lov om eksplosive varer av 1974
30. Lov om prisregler for jern og stål av 1974
31. Utleveringsloven av 1975
32. Sjømannsloven av 1975
33. Produktkontrollloven av 1976
34. Jernbaneansvarsloven av 1977
35. Likestillingsloven av 1978
36. Kulturminneloven av 1978
37. Forurensningsloven av 1981
38. Straffeprosessloven av 1981
39. Verdipapirfondloven av 1981
40. Forbruksvaremerkeloven av 1981
41. Kommunehelsetjenesteloven av 1982
42. Tannhelsetjenesteloven av 1983
43. Linjekonferanseloven av 1984
44. Sentralbankloven av 1985
45. Selskapsloven av 1985
46. Foretaksregisterloven av 1985
47. Foretaksnavneloven av 1985
48. Bibliotekvederlagsloven av 1987

49. Inkassoloven av 1988
50. Finansieringsvirksomhetsloven av 1988
51. Utlendingsloven av 1988
52. Produktansvarsloven av 1988
53. Alkoholloven av 1989
54. Yrkesskadeforsikringsloven av 1989
55. Forsikringsavtaleloven av 1989
56. Kretsmønsterloven av 1990
57. Energiloven av 1990
58. Lov om overføring av domfelte av 1991
59. Statsforetaksloven av 1991
60. Agenturloven av 1992
61. Tvangsfullbyrdsloven av 1992
62. EØS-loven av 1992
63. Forsikringslovvalgsloven av 1992
64. EØS-arbeidstakerloven av 1992
65. Statsstøtteloven av 1992
66. Sjøtransporttjenesteloven av 1992
67. Kringkastingsloven av 1992
68. Husdyravlloven av 1992
69. Legemiddeloven av 1992
70. Planteforedlerrettsloven av 1993
71. Allmenngjøringsloven av 1993
72. Genteknologiloven av 1993
73. Lov om vederlag for visning av billedkunst av 1993
74. Jernbaneloven av 1993
75. Luftfartsloven av 1993
76. Regnskapsførerloven av 1993
77. Lov om tekniske kontrollorgan av 1994
78. Sjøloven av 1994
79. Lov om medisinsk utstyr av 1995
80. Lov om innenlands transport av 1995
81. Pakkereiseloven av 1995
82. Lov om europeiske økonomiske foretaksgrupper av 1995
83. Lov om allmenngjøring av tariffavtale om europeiske samarbeidsutvalg av 1996
84. Petroleumsloven av 1996
85. Postloven av 1996
86. Banksikringsloven av 1996
87. Artistkatteloven av 1996
88. Folketrygdloven av 1997
89. Tidspartloven av 1997
90. Aksjeloven av 1997
91. Allmennaksjeloven av 1997
92. Innførse- og utførslereguleringslova av 1997
93. Kontantstøtteloven av 1998
94. Regnskapsloven av 1998
95. Fritids- og småbåtloven av 1998
96. Revisorloven av 1999
97. Skatteloven av 1999
98. Menneskerettsloven av 1999
99. Finansavtaleloven av 1999
100. Lov om registrering av leveranser av råolje i EØS av 1999
101. Spesialisthelsetjenesteloven av 1999
102. Lov om Schengen informasjonssystem (SIS) av 1999
103. Lov om offentlige anskaffelser av 1999
104. Betalingssystemloven av 1999
105. Pasientrettighetsloven av 1999
106. Foretakspensjonsloven av 2000
107. Personopplysningsloven av 2000
108. Apotekloven av 2000
109. Lov om edb-baserte reservasjonssystemer for passasjertransport av 2000
110. Innskuddspensjonsloven av 2000
111. Angrerettloven av 2000
112. Vaktvirksomhetsloven av 2001
113. Helseregisterloven av 2001
114. Stiftelsesloven av 2001
115. Esignaturloven av 2001
116. Lov om beskyttelse av supplerende pensjonsrettigheter innen EØS av 2001
117. Sanksjonsloven av 2001
118. Dyrehelsepersonelloven av 2001
119. Yrkestransportlova av 2002
120. Barnetrygdloven av 2002
121. Forbrukerkjøpsloven av 2002
122. Naturgassloven av 2002
123. Verdipapirregisterloven av 2002
124. Lov om e-pengeforetak av 2002
125. Designloven av 2003
126. Miljøinformasjonsloven av 2003
127. Ehandelsloven av 2003
128. Introduksjonsloven av 2003
129. Ekomloven av 2003
130. Privatskoleloven av 2003
131. Matloven av 2003
132. EØS-konkurranseloven av 2004
133. Konkurranseloven av 2004
134. Voldgiftsloven av 2004
135. Klimakvoteloven av 2004
136. EØS-høringsloven av 2004
137. COTIF-loven (internasjonal jernbanetraffikk) av 2004
138. Akvakulturloven av 2005
139. EØS-varebytteloven av 2005
140. Lov om europeiske selskaper (SE) av 2005
141. Straffeloven av 2005
142. Jernbaneundersøkelsesloven av 2005
143. Utdanningsstøtteloven av 2005
144. Forsikringsformidlingsloven av 2005
145. Forsikringsvirksomhetsloven av 2005
146. Statsborgerloven av 2005
147. Arbeidsmiljøloven av 2005
148. Tvisteloven av 2005
149. Offentlighetsloven av 2006

- | | |
|--|---|
| 150. Lov om europeiske samvirkeforetak (SCE) av 2006 | 163. Markedsføringsloven av 2009 |
| 151. Skipssikkerhetsloven av 2007 | 164. Hvitvaskingsloven av 2009 |
| 152. Eiendomsmeglingsloven av 2007 | 165. Dyrevelferdsloven av 2009 |
| 153. Børsloven av 2007 | 166. Mineralloven av 2009 |
| 154. Verdipapirhandelsoven av 2007 | 167. Tjenesteloven av 2009 |
| 155. Samvirkeforetaksloven av 2007 | 168. Varemerkeloven av 2010 |
| 156. Tolloven av 2007 | 169. Politiregisterloven av 2010 |
| 157. Utlendingsloven av 2008 | 170. Edelmetalloven av 2010 |
| 158. Helseforskningsloven av 2008 | 171. Geodataloven av 2010 |
| 159. Omstillingsloven av 2008 | 172. Lov om internasjonale sikkerhetsretter i mobilt løsøre av 2010 |
| 160. Plan og bygningsloven av 2008 | 173. Helse- og omsorgstjenesteloven av 2011 |
| 161. Lov om individuell pensjonsordning av 2008 | 174. Elsertifikatloven av 2011 |
| 162. Lov om nordisk arrestordre av 2008 | |
-

Vedlegg 3

Stortingets samtykke til nye forpliktelser overfor EU 1992–2011

Etter grunnloven § 26 annet ledd må alle nye folkerettslige forpliktelser som regjeringen har inngått fremlegges for Stortinget til samtykke før de kan bli bindende for Norge dersom det gjelder «Sager af særlig Vigtighed og i alle Tilfælde Traktater hvis Iværksættelse efter Konstitutionen nødvendiggjør en ny Lov eller Storthingsbeslutning». Bestemmelsen kom inn i grunnloven i mellomkrigstiden, og regnes som en konstitusjonelt og demokratisk viktig garanti i utenriksstyret, selv om sakene sjelden fører til særlig politisk debatt på dette stadiet. Formelt skjer fremleggelsen ved en stortingsproposisjon, som behandles i komité og vedtas i plenum.

Etter en viss debatt, ble det i 1992 lagt til grunn at nye «rettsakter» under EØS-avtalen skal anses som nye forpliktelser i henhold til grl § 26

annet ledd, selv om de formelt sett bare er utvidelser av den eksisterende EØS-avtalen. Det betyr at de nye EØS-rettsaktene som anses som særlig viktige, eller som man vet vil kreve lovendring, fremlegges for Stortinget med egen proposisjon, til særlig samtykke. Det samme vil selvsagt gjelde andre nye avtaler med EU, ved siden av EØS.

Listen nedenfor inneholder samtlige proposisjoner som regjeringen har fremmet for Stortinget etter grl § 26 annet ledd i saker som gjelder EU/EØS fra og med stortingsperioden 1991–1992 til og med stortingsperioden 2010–2011, som vil si frem til utløpet av september 2011. Slik sett viser den alle de konstitusjonelt viktigste folkerettslige forpliktelsene som Norge har påtatt seg siden EØS-avtalen ble fremlagt til samtykke i 1992 og frem til i dag.

Tabell 3.1 Stortingets samtykke til nye forpliktelser overfor EU 1992–2011

Proposisjon	Komitéinnstilling	Kategoriområde
Prop. 137 LS (2010–2011)	Innst. 67 S (2011–2012)	Overleveringsavtale Norge, Island og EU
Prop. 87 S (2010–2011)	Innst. 438 S (2010–2011)	UCITS IV-direktivet
Prop. 67 S (2010–2011)	Innst. 266 S (2010–2011)	Frihandelsavtale mellom EFTA-statene og Albania
Prop. 68 S (2010–2011)	Innst. 259 S (2010–2011)	Luftfartskvotedirektivet
Prop. 62 S (2010–2011)	Innst. 290 S (2010–2011)	Utvidet handel med landbruksvarer
Prop. 50 S (2010–2011)	Innst. 292 S (2010–2011)	Datalagringsdirektivet
Prop. 20 S (2010–2011)	Innst. 160 S (2010–2011)	MEDIA mundus (audiovisuelt samarbeid)
Prop. 8 S (2010–2011)	Innst. 195 S (2010–2011)	Stabilitet i finansmarkedet
Prop. 2 S (2010–2011)	Innst. 148 S (2010–2011)	Schengen – returdirektivet
Prop. 160 S (2009–2010)	Innst. 22 S (2010–2011)	EØS-finansieringsordning 2009–2014
Prop. 155 S (2009–2010)	Innst. 88 S (2010–2011)	Skipsrederes forsikring av sjørettslig ansvar
Prop. 154 S (2009–2010)	Innst. 86 S (2010–2011)	Rapporteringskrav ved fusjoner og fisjoner
Prop. 129 S (2009–2010)	Innst. 55 S (2010–2011)	Schengen – EFTA-landenes komitedeltakelse
Prop. 120 S (2009–2010)	Innst. 353 S (2009–2010)	Geodata (INSPIRE)

Tabell 3.1 Stortingets samtykke til nye forpliktelser overfor EU 1992–2011

Proposisjon	Komiteinnstilling	Kategoriområde
Prop. 110 S (2009–2010)	Innst. 260 S (2009–2010)	EU-program: fellesløsninger for europeisk offentlig forvaltning
Prop. 100 S (2009–2010)	Innst. 243 S (2009–2010)	Plikt til å sette opp konsernregnskap
Prop. 92 S (2009–2010)	Innst. 259 S (2009–2010)	Tilknytningsavtalen og tilleggsavtalen luftfart
Prop. 90 S (2009–2010)	Innst. 258 S (2009–2010)	Øk. sanksjoner v/overtrudelse av markedsføringstillatelse
Prop. 72 S (2009–2010)	Innst. 202 S (2009–2010)	Likebehandling kjønn (varer og tjenester)
Prop. 71 S (2009–2010)	Innst. 201 S (2009–2010)	Norsk medlemskap Bilbao-kontoret
Prop. 60 S (2009–2010)	Innst. 140 S (2009–2010)	Schengen – Yttergrensefondet (2007–2013)
Prop. 38 S (2009–2010)	Innst. 113 S (2009–2010)	Forbrukervern Timeshare/langtidsferieprod.
St.prp. nr. 95 (2008–2009)	Innst. 60 S (2009–2010)	Schengen – videreutvikling personvern
St.prp. nr. 94 (2008–2009)	Innst. 56 S (2009–2010)	Overvåkning utgangsstoffer (narkotika)
St.prp. nr. 93 (2008–2009)	Innst. 57 S (2009–2010)	Godkjennelse legemidler & opprettelse EMEA
St.prp. nr. 71 (2008–2009)	Innst. S. nr. 303 (2008–2009)	Forenkling av kontroll ved godstransport
St.prp. nr. 69 (2008–2009)	Innst. S. nr. 340 (2008–2009)	Norsk deltakelse europeiske år mot fattigdom
St.prp. nr. 63 (2008–2009)	Innst. S. nr. 311 (2008–2009)	Forbrukerkredittavtaler
St.prp. nr. 62 (2008–2009)	Innst. S. nr. 302 (2008–2009)	Miljøansvarsdirektivet
St.prp. nr. 56 (2008–2009)	Innst. S. nr. 216 (2008–2009)	Erasmus Mundus II-programmet 2009–2013
St.prp. nr. 55 (2008–2009)	Innst. S. nr. 257 (2008–2009)	Modernisering nærings- og handelsstatistikk
St.prp. nr. 54 (2008–2009)	Innst. S. nr. 258 (2008–2009)	Norsk deltakelse Galileo og EGNOS (2008–2013)
St.prp. nr. 52 (2008–2009)	Innst. S. nr. 241 (2008–2009)	Videreutvikling Schengen og VIS
St.prp. nr. 48 (2008–2009)	Innst. S. nr. 218 (2008–2009)	Sertifisering av lokomotivførere
St.prp. nr. 44 (2008–2009)	Innst. S. nr. 194 (2008–2009)	Fellesskapsprogrammet for vern av barn
St.prp. nr. 34 (2008–2009)	Innst. S. nr. 196 (2008–2009)	Tjenestedirektivet
St.prp. nr. 33 (2008–2009)	Innst. S. nr. 153 (2008–2009)	Betalingstjenester i det indre marked
St.prp. nr. 84 (2007–2008)	Innst. S. nr. 110 (2008–2009)	Stiftelse av allmennaksjeselskaper og kapital
St.prp. nr. 83 (2007–2008)	Innst. S. nr. 17 (2008–2009)	Prosedyreregler erverv finansiell sektor
St.prp. nr. 82 (2007–2008)	Innst. S. nr. 32 (2008–2009)	Konkurranse i offentlig persontransport
St.prp. nr. 79 (2007–2008)	Innst. S. nr. 31 (2008–2009)	Harmonisering av førerkortreglene
St.prp. nr. 78 (2007–2008)	Innst. S. nr. 51 (2008–2009)	Rapportkrav ved fusjon/fisjon
St.prp. nr. 77 (2007–2008)	Innst. S. nr. 52 (2008–2009)	Utøvelse av aksjonærrettigheter
St.prp. nr. 75 (2007–2008)	Innst. S. nr. 131 (2008–2009)	Vanndirektivet
St.prp. nr. 56 (2007–2008)	Innst. S. nr. 251 (2007–2008)	Norsk deltakelse i EIT (institute for techn/innov)

Tabell 3.1 Stortingets samtykke til nye forpliktelser overfor EU 1992–2011

Proposisjon	Komitéinnstilling	Kategoriområde
St.prp. nr. 50 (2007–2008)	Innst. S. nr. 256 (2007–2008)	Fellesskapets statistikkprogram 2008–2012
St.prp. nr. 49 (2007–2008)	Innst. S. nr. 246 (2007–2008)	REACH og ECHA
St.prp. nr. 47 (2007–2008)	Innst. S. nr. 277 (2007–2008)	Norsk deltakelse i EFSA
St.prp. nr. 46 (2007–2008)	Innst. S. nr. 273 (2007–2008)	Næringsmiddelhygiene og offentlig kontroll
St.prp. nr. 44 (2007–2008)	Innst. S. nr. 264 (2007–2008)	Annen generasjon Schengen informasjonssystem
St.prp. nr. 42 (2007–2008)	Innst. S. nr. 231 (2007–2008)	Unionborgeres rett til å ferdes fritt
St.prp. nr. 36 (2007–2008)	Innst. S. nr. 217 (2007–2008)	EU-programmet for helse
St.prp. nr. 35 (2007–2008)	Innst. S. nr. 190 (2007–2008)	EU-programmet om narkotikaforebygging
St.prp. nr. 34 (2007–2008)	Innst. S. nr. 195 (2007–2008)	EU-program for forebygging av vold
St.prp. nr. 32 (2007–2008)	Innst. S. nr. 153 (2007–2008)	Om årsregnskaper og konsoliderte regnskaper
St.prp. nr. 31 (2007–2008)	Innst. S. nr. 152 (2007–2008)	Samordning lover og forskrifter UCITS-fond
St.prp. nr. 29 (2007–2008)	Innst. S. nr. 120 (2007–2008)	Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner
St.prp. nr. 26 (2007–2008)	Innst. S. nr. 107 (2007–2008)	Kvotedirektivet
St.prp. nr. 25 (2007–2008)	Innst. S. nr. 124 (2007–2008)	Opprettelse av beredskapsteam for grensekontroll
St.prp. nr. 11 (2007–2008)	Innst. S. nr. 122 (2007–2008)	Om investeringsforetak
St.prp. nr. 9 (2007–2008)	Innst. S. nr. 94 (2007–2008)	Om internasjonal gjesting i offentlige mobiltelefonnett
St.prp. nr. 8 (2007–2008)	Innst. S. nr. 121 (2007–2008)	Opplysningsplikt for betalere v/pengeoverføringer
St.prp. nr. 81 (2006–2007)	Innst. S. nr. 273 (2006–2007)	Revisjon av årsregnskaper og konsernregnskaper
St.prp. nr. 75 (2006–2007)	Innst. S. nr. 260 (2006–2007)	Mer miljøvennlig godstransport
St.prp. nr. 73 (2006–2007)	Innst. S. nr. 265 (2006–2007)	Rammeprogram for forbrukerpolitikk (2007–2013)
St.prp. nr. 72 (2006–2007)	Innst. S. nr. 257 (2006–2007)	Bulgarias og Romanias deltakelse i EØS
St.prp. nr. 71 (2006–2007)	Innst. S. nr. 259 (2006–2007)	Etablering av et felles europeisk luftmarked
St.prp. nr. 70 (2006–2007)	Innst. S. nr. 272 (2006–2007)	Definisjon av «politisk utsett person»
St.prp. nr. 66 (2006–2007)	Innst. S. nr. 263 (2006–2007)	Finansieringsordningen for sivil krisehåndtering
St.prp. nr. 55 (2006–2007)	Innst. S. nr. 211 (2006–2007)	Harmonisering veitransport
St.prp. nr. 51 (2006–2007)	Innst. S. nr. 169 (2006–2007)	Program for sysselsetting og sosial solidaritet
St.prp. nr. 50 (2006–2007)	Innst. S. nr. 181 (2006–2007)	Rammeprogram for konkurranseevne og innovasjon
St.prp. nr. 48 (2006–2007)	Innst. S. nr. 162 (2006–2007)	7. rammeprogram for forskning, teknologisk utvikling

Tabell 3.1 Stortingets samtykke til nye forpliktelser overfor EU 1992–2011

Proposisjon	Komitéinnstilling	Kategoriområde
St.prp. nr. 47 (2006–2007)	Innst. S. nr. 194 (2006–2007)	St�tteprogram for audiovisuell industri
St.prp. nr. 46 (2006–2007)	Innst. S. nr. 199 (2006–2007)	Ansvarsforsikring for motorvogn
St.prp. nr. 45 (2006–2007)	Innst. S. nr. 179 (2006–2007)	EUs rammeprogram om kultursamarbeid
St.prp. nr. 42 (2006–2007)	Innst. S. nr. 198 (2006–2007)	Sj�rtransport, kabotasje og internasjonal trampfart
St.prp. nr. 38 (2006–2007)	Innst. S. nr. 171 (2006–2007)	Aktiv Ungdom (2007–2013)
St.prp. nr. 36 (2006–2007)	Innst. S. nr. 130 (2006–2007)	Handlingsprogram for livslang læring
St.prp. nr. 34 (2006–2007)	Innst. S. nr. 139 (2006–2007)	Fusjoner av grensekryssende selskaper
St.prp. nr. 13 (2006–2007)	Innst. S. nr. 108 (2006–2007)	Håndheving forbrukerlovgivning
St.prp. nr. 11 (2006–2007)	Innst. S. nr. 140 (2006–2007)	Kvalifisering og opplæring av sjåfører
St.prp. nr. 9 (2006–2007)	Innst. S. nr. 119 (2006–2007)	Foretaks handelspraksis overfor forbrukere
St.prp. nr. 6 (2006–2007)	Innst. S. nr. 97 (2006–2007)	Hvitvasking og finansiering av terrorisme
St.prp. nr. 4 (2006–2007)	Innst. S. nr. 30 (2006–2007)	Om opplysninger i prospekter
St.prp. nr. 2 (2006–2007)	Innst. S. nr. 60 (2006–2007)	EU-rettsakter om offentlige anskaffelser
St.prp. nr. 87 (2005–2006)	Innst. S. nr. 46 (2006–2007)	Felles europeisk luftrom
St.prp. nr. 84 (2005–2006)	Innst. S. nr. 24 (2006–2007)	Om gjenforsikring
St.prp. nr. 83 (2005–2006)	Innst. S. nr. 23 (2006–2007)	Om konjunkturstatistikk
St.prp. nr. 63 (2005–2006)	Innst. S. nr. 216 (2005–2006)	Tunneldirektivet
St.prp. nr. 60 (2005–2006)	Innst. S. nr. 206 (2005–2006)	Om Sveits' tilknytning til Schengen og Dublin
St.prp. nr. 59 (2005–2006)	Innst. S. nr. 220 (2005–2006)	Bevegelsen av personer over grenser
St.prp. nr. 54 (2005–2006)	Innst. S. nr. 158 (2005–2006)	EU-programmet IDABC
St.prp. nr. 52 (2005–2006)	Innst. S. nr. 168 (2005–2006)	Elektrisitet, Gassmarkeddirektiv II, Grensehandel
St.prp. nr. 47 (2005–2006)	Innst. S. nr. 187 (2005–2006)	Direkte s�keadgang i Schengen informasjonssystem
St.prp. nr. 40 (2005–2006)	Innst. S. nr. 109 (2005–2006)	Verdipapirmarkedsdirektivet
St.prp. nr. 37 (2005–2006)	Innst. S. nr. 101 (2005–2006)	Krav til åpenhet om utstedere av verdipapirer
St.prp. nr. 36 (2005–2006)	Innst. S. nr. 90 (2005–2006)	Om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor
St.prp. nr. 32 (2005–2006)	Innst. S. nr. 76 (2005–2006)	Om overtakelsestilbud
St.prp. nr. 31 (2005–2006)	Innst. S. nr. 104 (2005–2006)	Innføring av nye funksjoner i SIS
St.prp. nr. 11 (2005–2006)	Innst. S. nr. 44 (2005–2006)	Opprettelse byrå for nett- og informasjonssikkerhet
St.prp. nr. 6 (2005–2006)	Innst. S. nr. 27 (2005–2006)	Opprettelse av europeisk jernbanebyrå (ERA)
St.prp. nr. 5 (2005–2006)	Innst. S. nr. 134 (2005–2006)	Fellesskapsprogram sikrere bruk av Internett
St.prp. nr. 74 (2004–2005)	Innst. S. nr. 29 (2005–2006)	Forlengelse program for audiovisuell industri

Tabell 3.1 Stortingets samtykke til nye forpliktelser overfor EU 1992–2011

Proposisjon	Komitéinnstilling	Kategoriområde
St.prp. nr. 71 (2004–2005)	Innst. S. nr. 266 (2004–2005)	Opprettelse europeisk byrå, forvaltning av ytre grenser
St.prp. nr. 62 (2004–2005)	Innst. S. nr. 256 (2004–2005)	Om definisjon av hjelp til ulovlig innreise, transitt
St.prp. nr. 61 (2004–2005)	Innst. S. nr. 235 (2004–2005)	Europeisk digitalt innhold i globale nett
St.prp. nr. 58 (2004–2005)	Innst. S. nr. 243 (2004–2005)	Samarbeidsavtale mellom Norge og Eurojust
St.prp. nr. 56 (2004–2005)	Innst. S. nr. 216 (2004–2005)	Klarhet i kvalifikasjoner og kompetanse
St.prp. nr. 54 (2004–2005)	Innst. S. nr. 233 (2004–2005)	Standarder biometriske identifikatorer i pass
St.prp. nr. 51 (2004–2005)	Innst. S. nr. 179 (2004–2005)	Fellesskapsprogram katastrofevernberedskap
St.prp. nr. 45 (2004–2005)	Innst. S. nr. 166 (2004–2005)	Opprettelse smittevernbyrået
St.prp. nr. 44 (2004–2005)	Innst. S. nr. 164 (2004–2005)	Opprettelse byrå for flysikkerhet (EASA)
St.prp. nr. 43 (2004–2005)	Innst. S. nr. 163 (2004–2005)	Forsikringskrav for luftfartsselskap
St.prp. nr. 39 (2004–2005)	Innst. S. nr. 146 (2004–2005)	Tilsyn med foretakssammenslutninger
St.prp. nr. 38 (2004–2005)	Innst. S. nr. 144 (2004–2005)	Om opprettelse av Overvåkningsorgan og Domstol
St.prp. nr. 32 (2004–2005)	Innst. S. nr. 126 (2004–2005)	Utfylling av markedsmisbruksdirektivet
St.prp. nr. 13 (2004–2005)	Innst. S. nr. 52 (2004–2005)	Om opprettelse av Overvåkningsorgan og Domstol
St.prp. nr. 10 (2004–2005)	Innst. S. nr. 46 (2004–2005)	Program for tiltak på energiområdet
St.prp. nr. 9 (2004–2005)	Innst. S. nr. 51 (2004–2005)	Programmet for ungdomsorganisasjoner
St.prp. nr. 8 (2004–2005)	Innst. S. nr. 50 (2004–2005)	Programmet for utdanningsorganisasjoner
St.prp. nr. 7 (2004–2005)	Innst. S. nr. 66 (2004–2005)	Utvidet tilsyn med kredittinstitusjoner
St.prp. nr. 6 (2004–2005)	Innst. S. nr. 214 (2004–2005)	Harmonisering av opphavsrett
St.prp. nr. 5 (2004–2005)	Innst. S. nr. 103 (2004–2005)	Om det indre markeds virkemåte
St.prp. nr. 3 (2004–2005)	Innst. S. nr. 41 (2004–2005)	Gjennomføring av konkurransereglene
St.prp. nr. 82 (2003–2004)	Innst. S. nr. 56 (2004–2005)	Prinsipp om likestilling ved arbeid, yrkesutdanning
St.prp. nr. 81 (2003–2004)	Innst. S. nr. 13 (2004–2005)	EU-program for forebygging av vold
St.prp. nr. 80 (2003–2004)	Innst. S. nr. 19 (2004–2005)	Prospektdirektivet
St.prp. nr. 79 (2003–2004)	Innst. S. nr. 45 (2004–2005)	Om energibruken til bygninger
St.prp. nr. 78 (2003–2004)	Innst. S. nr. 15 (2004–2005)	Rapportering av hendelser i sivil luftfart
St.prp. nr. 77 (2003–2004)	Innst. S. nr. 18 (2004–2005)	Om innsidehandel og markedsmanipulasjon
St.prp. nr. 76 (2003–2004)	Innst. S. nr. 28 (2004–2005)	Krav om offentlig innsyn for visse selskapsformer
St.prp. nr. 68 (2003–2004)	Innst. S. nr. 264 (2003–2004)	Europeiske samvirkeforetak
St.prp. nr. 67 (2003–2004)	Innst. S. nr. 258 (2003–2004)	Kultur 2000-programmet

Tabell 3.1 Stortingets samtykke til nye forpliktelser overfor EU 1992–2011

Proposisjon	Komitéinnstilling	Kategoriområde
St.prp. nr. 61 (2003–2004)	Innst. S. nr. 224 (2003–2004)	Deltakelse Marco Polo-programmet
St.prp. nr. 60 (2003–2004)	Innst. S. nr. 208 (2003–2004)	Erasmus Mundus-programmet (2004–2008)
St.prp. nr. 59 (2003–2004)	Innst. S. nr. 223 (2003–2004)	Reguleringspakke for elektronisk kommunikasjon
St.prp. nr. 58 (2003–2004)	Innst. S. nr. 202 (2003–2004)	Om årsregnskap og konsoliderte regnskap
St.prp. nr. 55 (2003–2004)	Innst. S. nr. 191 (2003–2004)	Fellesskapsstatistikker over inntekt og levekår
St.prp. nr. 49 (2003–2004)	Innst. S. nr. 213 (2003–2004)	Om vedtektene for SCE-foretak
St.prp. nr. 48 (2003–2004)	Innst. S. nr. 177 (2003–2004)	Rammeprogrammet for forbrukerpolitikk
St.prp. nr. 45 (2003–2004)	Innst. S. nr. 157 (2003–2004)	Integrering av IKT i utdanning
St.prp. nr. 44 (2003–2004)	Innst. S. nr. 169 (2003–2004)	Euroforordningen
St.prp. nr. 39 (2003–2004)	Innst. S. nr. 150 (2003–2004)	E-Europa 2005
St.prp. nr. 35 (2003–2004)	Innst. S. nr. 112 (2003–2004)	Direktivet om forsikringsmekling
St.prp. nr. 11 (2003–2004)	Innst. S. nr. 89 (2003–2004)	Programmet om motkjemping av diskriminering
St.prp. nr. 10 (2003–2004)	Innst. S. nr. 34 (2003–2004)	Om arbeidskraftundersøkelser
St.prp. nr. 9 (2003–2004)	Innst. S. nr. 33 (2003–2004)	Statistikkprogram for 2003–2007
St.prp. nr. 8 (2003–2004)	Innst. S. nr. 72 (2003–2004)	Forebygging og bekjempelse BSE
St.prp. nr. 7 (2003–2004)	Innst. S. nr. 64 (2003–2004)	«Intelligent energi for Europa» (2003–2006)
St.prp. nr. 4 (2003–2004)	Innst. S. nr. 35 (2003–2004)	Det europeiske året for utdanning gjennom idrett
St.prp. nr. 3 (2003–2004)	Innst. S. nr. 103 (2003–2004)	Utvidelse EØS-området
St.prp. nr. 2 (2003–2004)	Innst. S. nr. 21 (2003–2004)	Opprettelse av europeisk sjøsikkerhetsbyrå (EMSA)
St.prp. nr. 80 (2002–2003)	Innst. S. nr. 22 (2003–2004)	Mot forsinket betaling i handelsvirksomhet
St.prp. nr. 79 (2002–2003)	Innst. S. nr. 29 (2003–2004)	Fjernsalg av finansielle tjenester
St.prp. nr. 71 (2002–2003)	Innst. S. nr. 286 (2002–2003)	Utvidet handel med landbruksvarer
St.prp. nr. 68 (2002–2003)	Innst. S. nr. 281 (2002–2003)	Om alminnelig produktsikkerhet
St.prp. nr. 64 (2002–2003)	Innst. S. nr. 237 (2002–2003)	Om anvendelse av internasjonale regnskapsstandarder
St.prp. nr. 62 (2002–2003)	Innst. S. nr. 279 (2002–2003)	Om bruk av fartsskriver innen veitransport
St.prp. nr. 57 (2002–2003)	Innst. S. nr. 269 (2002–2003)	Innlemmelse av Dublin II-forordningen
St.prp. nr. 56 (2002–2003)	Innst. S. nr. 219 (2002–2003)	Luftfartsselskapers erstatningsansvar ved ulykker
St.prp. nr. 52 (2002–2003)	Innst. S. nr. 221 (2002–2003)	Ramme for informasjon til og konsultasjon med arbeidstakere

Tabell 3.1 Stortingets samtykke til nye forpliktelser overfor EU 1992–2011

Proposisjon	Komitéinnstilling	Kategoriområde
St.prp. nr. 49 (2002–2003)	Innst. S. nr. 228 (2002–2003)	Direktiv om følgerett til fordel for opphavsmannen
St.prp. nr. 46 (2002–2003)	Innst. S. nr. 218 (2002–2003)	Konkurransen på markedet for posttjenester i Fellesskapet
St.prp. nr. 45 (2002–2003)	Innst. S. nr. 185 (2002–2003)	Om legemiddel mot sjeldne sykdommer
St.prp. nr. 43 (2002–2003)	Innst. S. nr. 220 (2002–2003)	Patentdirektivet
St.prp. nr. 37 (2002–2003)	Innst. S. nr. 94 (2002–2003)	Fellesskapsordning for sivil krisehåndtering
St.prp. nr. 36 (2002–2003)	Innst. S. nr. 73 (2002–2003)	Om begrenset bruk av virkelig verdi i regnskaper
St.prp. nr. 35 (2002–2003)	Innst. S. nr. 84 (2002–2003)	Om vedtektene for det europeiske selskap
St.prp. nr. 31 (2002–2003)	Innst. S. nr. 72 (2002–2003)	Investeringer gjort av investeringsforetak
St.prp. nr. 16 (2002–2003)	Innst. S. nr. 63 (2002–2003)	Deltakelse i EUs 6. rammeprogram for forskning
St.prp. nr. 11 (2002–2003)	Innst. S. nr. 58 (2002–2003)	EU-programmet for folkehelse (2003–2008)
St.prp. nr. 9 (2002–2003)	Innst. S. nr. 37 (2002–2003)	Harmonisering fremgangsmåter for sikker lasting av bulkskip
St.prp. nr. 8 (2002–2003)	Innst. S. nr. 34 (2002–2003)	Direktiv om havnestatskontroll
St.prp. nr. 7 (2002–2003)	Innst. S. nr. 145 (2002–2003)	Om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer
St.prp. nr. 6 (2002–2003)	Innst. S. nr. 68 (2002–2003)	Fellesskapstiltak for å stimulere sysselsetting
St.prp. nr. 5 (2002–2003)	Innst. S. nr. 30 (2002–2003)	Endring av arbeidstidsdirektivet
St.prp. nr. 4 (2002–2003)	Innst. S. nr. 41 (2002–2003)	En ny felles europeisk selskapsform
St.prp. nr. 77 (2001–2002)	Innst. S. nr. 33 (2002–2003)	EFTAs overvåkningsorgan i forbindelse med statsstøtte
St.prp. nr. 75 (2001–2002)	Innst. S. nr. 23 (2002–2003)	Opprettelse av et Overvåkningsorgan og en Domstol (ODA)
St.prp. nr. 74 (2001–2002)	Innst. S. nr. 3 (2002–2003)	Innlemming av barnematdirektivene
St.prp. nr. 47 (2001–2002)	Innst. S. nr. 182 (2001–2002)	Det europeiske året for funksjonshemmede 2003
St.prp. nr. 45 (2001–2002)	Innst. S. nr. 183 (2001–2002)	Samarbeid til bekjempelse av sosial utstøting
St.prp. nr. 43 (2001–2002)	Innst. S. nr. 138 (2001–2002)	Fellesskapsordning for tildeling av miljømerke
St.prp. nr. 42 (2001–2002)	Innst. S. nr. 267 (2001–2002)	Gassmarkedsdirektivet
St.prp. nr. 29 (2001–2002)	Innst. S. nr. 54 (2001–2002)	Om bearbeidede landbruksvarer og andre landbruksvarer
St.prp. nr. 11 (2001–2002)	Innst. S. nr. 51 (2001–2002)	Direktiv om taubaneanlegg til persontransport
St.prp. nr. 10 (2001–2002)	Innst. S. nr. 79 (2001–2002)	Endring av Konvensjon om Det europeiske frihandelsforbund

Tabell 3.1 Stortingets samtykke til nye forpliktelser overfor EU 1992–2011

Proposisjon	Komiteinnstilling	Kategoriområde
St.prp. nr. 9 (2001–2002)	Innst. S. nr. 26 (2001–2002)	Fellesskapsramme fremming bærekraftig byutvikling
St.prp. nr. 102 (2000–2001)	Innst. S. nr. 27 (2001–2002)	Skipsavfallsdirektivet
St.prp. nr. 98 (2000–2001)	Innst. S. nr. 32 (2001–2002)	Bekjempelse av alvorlige former for internasjonal kriminalitet
St.prp. nr. 85 (2000–2001)	Innst. S. nr. 323 (2000–2001)	Direktiver om elektroniske penger
St.prp. nr. 79 (2000–2001)	Innst. S. nr. 311 (2000–2001)	Fjerde direktiv om motorvognforsikring
St.prp. nr. 73 (2000–2001)	Innst. S. nr. 291 (2000–2001)	Endring av innsynsdirektivet
St.prp. nr. 69 (2000–2001)	Innst. S. nr. 259 (2000–2001)	Forbrukerinformasjon om drivstofføkonomi og CO ₂ -utslipp
St.prp. nr. 64 (2000–2001)	Innst. S. nr. 226 (2000–2001)	Fremming europeisk digitalt innhold i globale nett (eContent)
St.prp. nr. 61 (2000–2001)	Innst. S. nr. 233 (2000–2001)	Vern tilgangskontrollerte og tilgangskontrollerende tjenester
St.prp. nr. 59 (2000–2001)	Innst. S. nr. 205 (2000–2001)	Fellesskapsramme akutt havforurensning
St.prp. nr. 57 (2000–2001)	Innst. S. nr. 216 (2000–2001)	EUs program for næringsliv og entreprenørskap
St.prp. nr. 56 (2000–2001)	Innst. S. nr. 218 (2000–2001)	Fellesskapsprogram for audiovisuell industri
St.prp. nr. 55 (2000–2001)	Innst. S. nr. 206 (2000–2001)	Direktiv om elektronisk handel
St.prp. nr. 49 (2000–2001)	Innst. S. nr. 182 (2000–2001)	Direktiv om arbeidstid på skip
St.prp. nr. 48 (2000–2001)	Innst. S. nr. 217 (2000–2001)	Det femte likestillingsprogrammet til EU (2001–2005)
St.prp. nr. 44 (2000–2001)	Innst. S. nr. 155 (2000–2001)	Deltakelse delprogram i EU-programmet for folkehelse
St.prp. nr. 38 (2000–2001)	Innst. S. nr. 136 (2000–2001)	Ansvar behandling av asylsøknad
St.prp. nr. 18 (2000–2001)	Innst. S. nr. 81 (2000–2001)	Deltakelse program for forvaltningsnett (IDA-programmet)
St.prp. nr. 17 (2000–2001)	Innst. S. nr. 96 (2000–2001)	Supplerende pensjon for arbeidstakere
St.prp. nr. 14 (2000–2001)	Innst. S. nr. 56 (2000–2001)	Program for fornybare energikilder i Fellesskapet (ALTENER)
St.prp. nr. 13 (2000–2001)	Innst. S. nr. 57 (2000–2001)	Program til fremming av energieffektivisering (SAVE)
St.prp. nr. 12 (2000–2001)	Innst. S. nr. 104 (2000–2001)	Diversedirektivet, fargestoffdirektivet og søtstoffdirektivet
St.prp. nr. 7 (2000–2001)	Innst. S. nr. 70 (2000–2001)	Program forurensningsbetingede sykdommer/forebygging
St.prp. nr. 6 (2000–2001)	Innst. S. nr. 19 (2000–2001)	Opprettelse av en ny finansieringsordning under EØS-avtalen

Tabell 3.1 Stortingets samtykke til nye forpliktelser overfor EU 1992–2011

Proposisjon	Komitéinnstilling	Kategoriområde
St.prp. nr. 2 (2000–2001)	Innst. S. nr. 20 (2000–2001)	Direktiv om midlertidig ansettelse
St.prp. nr. 86 (1999–2000)	Innst. S. nr. 39 (2000–2001)	Fellesskapsramme for elektroniske signaturer
St.prp. nr. 80 (1999–2000)	Innst. S. nr. 250 (1999–2000)	Flerårig ungdomsprogram «UNG i Europa»
St.prp. nr. 71 (1999–2000)	Innst. S. nr. 227 (1999–2000)	EU-program for forebygging av vold
St.prp. nr. 70 (1999–2000)	Innst. S. nr. 230 (1999–2000)	Direktivet om rettslig beskyttelse av registrerte mønstre
St.prp. nr. 69 (1999–2000)	Innst. S. nr. 232 (1999–2000)	Om innesluttet bruk av genmodifiserte mikroorganismer
St.prp. nr. 68 (1999–2000)	Innst. S. nr. 253 (1999–2000)	Sikker drift av roro-ferger og hurtiggående passasjerfartøyer
St.prp. nr. 67 (1999–2000)	Innst. S. nr. 236 (1999–2000)	EUs handlingsprogram vedrørende sjeldne sykdommer
St.prp. nr. 57 (1999–2000)	Innst. S. nr. 211 (1999–2000)	Om subsoniske jettfly
St.prp. nr. 51 (1999–2000)	Innst. S. nr. 213 (1999–2000)	Program for studier og analyse tilknyttet energisektoren (ETAP)
St.prp. nr. 50 (1999–2000)	Innst. S. nr. 183 (1999–2000)	EUs aktivitet for yrkesrettet vekselopplæring
St.prp. nr. 49 (1999–2000)	Innst. S. nr. 182 (1999–2000)	Handlingsprog. for allmennutdanning Sokrates (2000–2006)
St.prp. nr. 46 (1999–2000)	Innst. S. nr. 212 (1999–2000)	Om bruk av edb-baserte reservasjonssystemer
St.prp. nr. 45 (1999–2000)	Innst. S. nr. 191 (1999–2000)	Femårig handlingsprogram for katastrofevernberedskap
St.prp. nr. 42 (1999–2000)	Innst. S. nr. 157 (1999–2000)	Om forbrukervern
St.prp. nr. 37 (1999–2000)	Innst. S. nr. 132 (1999–2000)	EUs rammeprogram om kultursamarbeid (Kultur 2000)
St.prp. nr. 34 (1999–2000)	Innst. S. nr. 114 (1999–2000)	Personverndirektivet
St.prp. nr. 31 (1999–2000)	Innst. S. nr. 97 (1999–2000)	Deltakelse EU-programmet Leonardo da Vinci
St.prp. nr. 29 (1999–2000)	Innst. S. nr. 93 (1999–2000)	Deltakelse europeisk overvåkningssenter for narkotika
St.prp. nr. 28 (1999–2000)	Innst. S. nr. 72 (1999–2000)	Femårige rammeprogrammet for forbrukerpolitikk
St.prp. nr. 25 (1999–2000)	Innst. S. nr. 75 (1999–2000)	Håndheving av internasjonale standarder om bord på skip
St.prp. nr. 98 (1998–1999)	Innst. S. nr. 9 (1999–2000)	Om sikrere bruk av internett
St.prp. nr. 96 (1998–1999)	Innst. S. nr. 78 (1999–2000)	Om audiovisuelle tjenester
St.prp. nr. 95 (1998–1999)	Innst. S. nr. 16 (1999–2000)	Forskning på sysselsettings- og arbeidsmarkedsområdet
St.prp. nr. 94 (1998–1999)	Innst. S. nr. 5 (1999–2000)	Om finansielle tjenester

Tabell 3.1 Stortingets samtykke til nye forpliktelser overfor EU 1992–2011

Proposisjon	Komitéinnstilling	Kategoriområde
St.prp. nr. 93 (1998–1999)	Innst. S. nr. 11 (1999–2000)	Nærmere tilknytning til EUs legemiddelsamarbeid
St.prp. nr. 92 (1998–1999)	Innst. S. nr. 6 (1999–2000)	Helse og sikkerhet på arbeidsplassen
St.prp. nr. 83 (1998–1999)	Innst. S. nr. 239 (1998–1999)	Deltakelse i EU-programmet PROMISE
St.prp. nr. 79 (1998–1999)	Innst. S. nr. 52 (1999–2000)	Helse og sikkerhet på arbeidsplassen
St.prp. nr. 50 (1998–1999)	Innst. S. nr. 147 (1998–1999)	Videreutvikling av Schengen-regelverket
St.prp. nr. 49 (1998–1999)	Innst. S. nr. 201 (1998–1999)	Energieffektivitetskrav til nye kjøleskap
St.prp. nr. 40 (1998–1999)	Innst. S. nr. 113 (1998–1999)	Samarbeid vedrørende forskning og teknologisk utvikling
St.prp. nr. 12 (1998–1999)	Innst. S. nr. 94 (1998–1999)	Telekommunikasjonstjenester
St.prp. nr. 6 (1998–1999)	Innst. S. nr. 72 (1998–1999)	Veterinære og plantesanitære forhold
St.prp. nr. 87 (1997–1998)	Innst. S. nr. 26 (1998–1999)	Om villedende reklame og forbrukervern
St.prp. nr. 84 (1997–1998)	Innst. S. nr. 16 (1998–1999)	Om pengeoverføringer på tvers av landegrensene
St.prp. nr. 81 (1997–1998)	Innst. S. nr. 29 (1998–1999)	Utsendelse av arbeidstakere ved tjenesteyting
St.prp. nr. 72 (1997–1998)	Innst. S. nr. 4 (1998–1999)	Luftfartsselskapers erstatningsansvar ved ulykker
St.prp. nr. 48 (1997–1998)	Innst. S. nr. 197 (1997–1998)	Endring av protokoll 31
St.prp. nr. 47 (1997–1998)	Innst. S. nr. 182 (1997–1998)	Forbrukervern ved fjernsalgsavtaler
St.prp. nr. 46 (1997–1998)	Innst. S. nr. 154 (1997–1998)	Tjenesteytelse innen sjøtransport inn i EØS-avtalen
St.prp. nr. 41 (1997–1998)	Innst. S. nr. 181 (1997–1998)	Standarder for overføring av fjernsynssignal
St.prp. nr. 26 (1997–1998)	Innst. S. nr. 86 (1997–1998)	Deltakelse handlingsprogram forebygging narkotikabruk
St.prp. nr. 6 (1997–1998)	Innst. S. nr. 63 (1997–1998)	Deltakelse i språkprogram: Multilingual Information Society
St.prp. nr. 5 (1997–1998)	Innst. S. nr. 28 (1997–1998)	EUs 3. flerårige program for små og mellomstore bedrifter
St.prp. nr. 4 (1997–1998)	Innst. S. nr. 62 (1997–1998)	Integrert forebygging og begrensning av forurensning
St.prp. nr. 3 (1997–1998)	Innst. S. nr. 40 (1997–1998)	Beskyttelsesertifikat for plantefarmasøytiske produkter
St.prp. nr. 58 (1996–1997)	Innst. S. nr. 216 (1996–1997)	Deltakelse i informasjonsprogrammet INFO 2000
St.prp. nr. 54 (1996–1997)	Innst. S. nr. 188 (1996–1997)	Registrering av import og leveranser av råolje
St.prp. nr. 52 (1996–1997)	Innst. S. nr. 187 (1996–1997)	Program for å fremme energieffektivitet
St.prp. nr. 42 (1996–1997)	Innst. S. nr. 229 (1996–1997)	Schengen I

Tabell 3.1 Stortingets samtykke til nye forpliktelser overfor EU 1992–2011

Proposisjon	Komitéinnstilling	Kategoriområde
St.prp. nr. 40 (1996–1997)	Innst. S. nr. 205 (1996–1997)	Deltakelse i støtteprogram audiovisuell industri
St.prp. nr. 36 (1996–1997)	Innst. S. nr. 182 (1996–1997)	Rettslig vern av databaser
St.prp. nr. 30 (1996–1997)	Innst. S. nr. 116 (1996–1997)	Deltakelse i EURES
St.prp. nr. 28 (1996–1997)	Innst. S. nr. 105 (1996–1997)	Handlingsprogram like vilkår kvinner og menn
St.prp. nr. 23 (1996–1997)	Innst. S. nr. 90 (1996–1997)	Vern av unge personer på arbeidsplassen og arbeidstid
St.prp. nr. 26 (1995–1996)	Innst. S. nr. 26 (1995–1996)	Ny artikkel 13 om kultursamarbeid
St.prp. nr. 63 (1995–1996)	Innst. S. nr. 63 (1995–1996)	EFs tredje handlingsprogram for funksjonshemmede
St.prp. nr. 25 (1995–1996)	Innst. S. nr. 98 (1995–1996)	Opprettelse av europeisk samarbeidsutvalg (arbeidstakere)
St.prp. nr. 23 (1994–1995)	Innst. S. nr. 68 (1994–1995)	Overgangsordninger EFTA-stater etter EU-medlemskap
St.prp. nr. 24 (1994–1995)	Innst. S. nr. 77 (1994–1995)	Justering av avtaler mellom EFTA-statene
St.prp. nr. 45 (1994–1995)	Innst. S. nr. 166 (1994–1995)	Innskuddsgarantiordninger
St.prp. nr. 43 (1994–1995)	Innst. S. nr. 188 (1994–1995)	Time-share direktivet
St.prp. nr. 40 (1994–1995)	Innst. S. nr. 194 (1994–1995)	Konsesjonsdirektivet
St.prp. nr. 40 (1993–1994)	Innst. S. nr. 177 (1993–1994)	Tilleggsavtalen – EØS
St.prp. nr. 53 (1992–1993)	Innst. S. nr. 137 (1992–1993)	Protokoll om justering av EØS-avtalen (tilkn. til Art. 129)
St.prp. nr. 54 (1992–1993)	Innst. S. nr. 138 (1992–1993)	Protokoll om justering av avtalen mellom EFTA-statene
St.prp. nr. 101 (1991–1992)	Innst. S. nr. 247 (1991–1992)	Opprettelse overvåkningsorgan, domstol og EFTAs faste komité (behandlet 1992–1993)
St.prp. nr. 100 (1991–1992)	Innst. S. nr. 248 (1991–1992)	EØS-avtalen (behandlet i 1992–1993)

Vedlegg 4**Saker debattert i Stortingets Europautvalg 1994–2011**

Etter Stortingets forretningsorden § 13a skal regjeringen konsultere Stortingets Europautvalg (tidligere «EØS-utvalget») om viktige saker som gjelder EØS-avtalen og andre avtaler med EU. Det tas referater fra møtene, som er offentlig tilgjengelige. Disse referatene utgjør dermed en viktig kilde for å få en oversikt over hvilke enkeltsaker under EØS og de andre avtalene som det politiske Norge har ansett for å være viktige i perioden 1994–2010. Ved siden av å konsultere om enkeltsaker, får Europautvalget også fremlagt oversikt over de nye EU-rettsakter som skal tas inn i EØS-avtalen på neste møte i EØS-komiteen, men det er sjelden dette leder til debatt.

En full oversikt over de sakene som utvalget opp igjennom årene er konsultert om, ville bli meget omfattende, og sprengte rammene her. Listen nedenfor viser derimot de sakene som det har vært en viss debatt om i utvalget, der representantene har hatt spørsmål eller innspill. Slik sett gir den et inntrykk av hvilke saker som har vært ansett politisk interessante. Unntatt fra listen er saker som har vært diskutert bak lukkede dører. Listen er basert på en gjennomgang av de skriftlige referatene, som er tilgjengelige på Stortingets hjemmesider.¹

¹ Se: <http://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Europautvalget/>

Tabell 4.1 Saker debattert i Stortingets Europautvalg 1994–2011

1994–1995	Vinmonopolets virksomhet Grensekontroll Legemiddelomsetning EØS-komiteens virkemåte Matsminkedirektivet Patentdirektivet Skipsbyggingsdirektivet	Konsesjonsdirektivet Sommertidsdirektivet Integrasjon veterinærområdet Liberalisering telekommunikasjon Emballasjedirektivet Handel med landbruksvarer Førvaredirektivene
1995–1996	Emballasjedirektivet Miljømerking Bosman-dommen Matsminkedirektivet Legemiddelomsetning Patentdirektivet Kobling fisk og landbruk i EU	Konsesjonsdirektivet Førvaredirektivet Sommertidsdirektivet Rammeverk for teletjenester Transport farlig gods Skipsbyggingsdirektivet Solvendirektivet
1996–1997	Patentdirektivet Plantevernmidler Laksedumping GMO-direktivet Differensiert arbeidsgiveravgift Miljødirektivene	Gassmarkedsdirektivet Barnemattdirektivet og GMO Liberalisering telekommunikasjon Veterinære forhold Fjernsynsstandarddirektivet
1997–1998	Veterinære forhold Vinmonopolet Differensiert arbeidsgiveravgift Patentdirektivet Gassmarkeddirektivet Plantevernmidler	Kellog-saken Konkurransesevne skipsfart Landbruksavtalen Liberalisering posttjenester Schengen-forhandlinger

Tabell 4.1 Saker debattert i Stortingets Europautvalg 1994–2011

1998–1999	Matdirektivene og sykklamat Kellog-saken Sommertidsdirektivet Veterinæravtalen Differensiert arbeidsgiveravgift Gassmarkedsdirektivet	Patentdirektivet Miljømerking Personregister Låne- og finansieringsordningen Fisekeriforhandlinger Forbrukervern
1999–2000	Sammenslåing Telenor/Telia GMO og barnematdirektivet Gassmarkedsdirektivet Laksesaken Patentdirektivet Landbruksforhandlinger m/Sverige	Fôrvaredirektivet Utflagging skip Kellog-saken Trygderettigheter Konkurranselovgivning ESA Scoreboard
2000–2001	Matsminkedirektivene Landbruksforhandlinger m/Sverige Gassmarkeddirektivet Patentdirektivet Programdeltakelse Rusbrus Barnematdirektivene	Avvikling av GFU Kontantstøtte ESA Scoreboard Representasjon ekspertgrupper Single European Sky Kellog-saken Finangersaken
2001–2002	Differensiert arbeidsgiveravgift EØS-avtalens eksistens Patentdirektivet Matsminkedirektivene Plantevern Dyrevern i matproduksjon	Ståltoll Lakseavtalen Barnematdirektivet GFU-saken Innveksling av studenter Protokoll 3 (landbruksvarer)
2002–2003	EØS-utvidelsesavtalen Patentdirektivet Laksesaken Finansieringsmekanismen Arbeidsgiveravgift	Kvotesystem og CO ₂ -avgift Norsk deltakelse Lisboa-strategi Matsminkedirektivet Bruk av ODA-avtalen
2003–2004	Laksesaken Tilsetningsstoffer i dyrefôr Arbeidsgiveravgift Antidumping norsk ørret Finansieringsmekanismen Norske landbruksvarer og EU-utvidelse	Lisboa-strategien Barnetrygd Pakking av matvarer (emballasje) Fritidsbåttdirektivet GMO-forordninger
2004–2005	Tjenestedirektivet Kvotedirektivet Laksesaken Statsstøtte og subsidier Overgangsordninger EØS-utvidelse	Finmarkstillegg barnetrygd Finansieringsmekanismen Norsk fiskeeksport Differensiert arbeidsgiveravgift
2005–2006	Statsstøtteregelverket Differensiert arbeidsgiveravgift REACH Tjenestedirektivet Datalagringsdirektivet Overgangsordninger	Hjemfallsrett Posttjenester Grønnbok energi Konkurranseregler Finansieringsmekanismen

Tabell 4.1 Saker debattert i Stortingets Europautvalg 1994–2011

2006–2007	Rammeprogrammer Helsetjenester og pasientmobilitet Hjemfallsinstituttet Kvotehandelsdirektivet	Postdirektivet Tjenestedirektivet REACH Førtilsetningsstoffer
2007–2008	Hjemfallssaken Datalagringsdirektivet Tjenestedirektivet Prüm-samarbeidet EØS-finansieringsordningene Europautvalgets funksjon og oppmøte	REACH Kvotehandel – allokeringsplan Rüffert-dommen (sosial dumping) Mongstad-finansiering Grensekryssende helsetjenester
2008–2009	Tjenestedirektivet Postdirektivet Eurovignett (bompenger) Datalagringsdirektivet EØS-finansieringsmekanismen Selsaken Vikarbyrådirektivet	Finanskrisen og EU Europautvalgets virkemåte Parlamentarisk kontakt med EP Prüm-samarbeidet Kredittilsyn i Europa Fornybardirektivet REACH
2009–2010	EØS-avtalen og Lisboa-traktaten AMT-direktivet og alkoholreklame Icesave og Island Statsstøtte/subsidier EØS-finansieringsordningene Postdirektivet Forbrukerverndirektivet Ministerdeltakelse på uformelle møter	Rammeprogrammene forskning EU 2020-strategien Norsk formannskap Østersjøområdet ESDP Grønnbok fiskeri Likebehandling kjønn v/forsikringspremier Makrellstriden Fornybardirektivet
2010–2011	Kredittilsyn i Europa Innskuddsgarantidirektivet Fornybardirektivet EUs utenriksjeneste og Norge AMT-direktivet og alkoholreklame Grønnbok fiskeri Makrellstriden Fjernsynsstandarddirektivet	Norsk hjelp til finanskriserammede land Flysikkerhetsbyråets myndighet Energi/gass Island (EU-søknad og Icesave) EØS-finansieringsordningene EUs nye fiskeripolitikk Programdeltakelse Vikarbyrådirektivet

Vedlegg 5

EU-programmer og byråer med norsk deltakelse

Norge deltar i slutten av 2011 i 19 EU-programmer gjennom EØS-avtalen, og i Interreg utenfor EØS-avtalen. De aller fleste programmene følger EUs budsjettperiode 2007–2013. Dette vil si at fortsettelsen av mange av programmene per dags dato er under forhandlinger i EU.

1. Aktiv Ungdom
 2. Daphne III
 3. Erasmus Mundus II
 4. EUs helseprogram
 5. EUs kulturprogram
 6. EUs program for forbrukerpolitikk
 7. EUs 7. rammeprogram for forskning og teknologisk utvikling
 8. EUs program for konkurransevne og innovasjon
 9. EUs program for livslang læring (LLP)
 10. EUs program for narkotikaforebygging og informasjon
 11. EUs program for samvirkeløsninger for europeisk offentlig forvaltning (ISA)
 12. EUs program for sysselsetting og sosial solidaritet (PROGRESS)
 13. EUs statistikkprogram
 14. Galileo
 15. Marco Polo II
 16. Media 2007
 17. Media Mundus
 18. Samordningsmekanismen for sivil beredskap og krisehåndtering
 19. Sikrere internett
 20. Interreg
- Siden EØS-avtalen trådte i kraft har EU i utstrakt grad benyttet seg av delegering av myndighet til ulike byråer. Norge deltar i slutten av november 2011 i 26 av disse EU-byråene.
1. Den europeiske myndighet for næringsmiddeltrygghet (EFSA)
 2. Det europeiske overvåkningssenter for narkotika og narkotikamisbruk (EMCDDA)
 3. Den europeiske politienhet (EUROPOL)
 4. Det europeiske satellittsenter (EUSC)
 5. Det europeiske arbeidsmiljøorganet (EU-OSHA)
 6. Det europeiske sjøsikkerhetsbyrå (EMSA)
 7. Det europeiske byrå for flysikkerhet (EASA)
 8. Det europeiske smittevernbyrå (ECDC)
 9. Det europeiske byrå for legemiddelvurdering
 10. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EUROFOUND)
 11. Det europeiske byrå for nett- og informasjonssikkerhet (ENISA)
 12. European GNSS Supervisory Authority
 13. Det europeiske forsvarsbyrået (EDA)
 14. EUs politiakademi (CEPOL)
 15. Det europeiske grensekontrollbyrået (FRONTEX)
 16. EUs utviklings- og informasjonssenter for yrkesopplæringen (CEDEFOP)
 17. Det europeiske institutt for innovasjon og teknologi
 18. Forvaltningsbyrået for det europeiske forskningsrådet (ERC Executive Agency)
 19. Det europeiske jernbanebyrå (ERA)
 20. Forvaltningsbyrået for forskning (REA)
 21. Det europeiske kjemikaliebyrået (ECHA)
 22. Forvaltningsbyrået for helse og forbrukere (EAHC)
 23. Det europeiske miljøvernbyrået (EEA)
 24. Forvaltningsbyrået for konkurransevne og innovasjon (EACI)
 25. Det europeiske organ for styrking av det strafferettslige samarbeidet (EUROJUST)
 26. Forvaltningsbyrået for utdanning, audiovisuelle hjelpemidler og kultur (EACEA)

Vedlegg 6

Norske rettssaker for EFTA-domstolen 1994–2011

Rettssaker anlagt av EFTAs overvåkningsorgan mot Norge

Hvert år iverksetter EFTAs overvåkningsorgan (ESA) en rekke undersøkelser av om Norge og de andre EFTA-statene etterlever sine forpliktelser etter EØS-avtalen. Saker kan komme inn etter klage, eller tas opp av ESA på eget initiativ. En slik undersøkelse har fire stadier: (i) uformell brevveksling, (ii) formelt åpningsbrev, (iii) grunnlagt uttalelse, og så eventuelt (iv) traktatbruddssøksmål for EFTA-domstolen. De aller fleste sakene løses på et av de tidligere stadiene, slik at det bare er et lite fåtall saker som ender opp med traktatbruddssøksmål. Listen nedenfor viser de materielle sakene som ESA til nå har reist mot Norge:¹

- **Kelloggs** – sak E-3/00, ESA mot Norge – dom 2001 – jernberiket corn flakes (Norge tapte, egentlig uavgjort)
- **Rusbrus** – sak E-9/00, ESA mot Norge – dom 2002 – salg av rusbrus i butikkene (Norge tapte)
- **Postdoc** – sak E-1/02, ESA mot Norge – dom 2003 – stillinger ved UiO øremerket kvinner (Norge tapte)
- **Forsikringsavtalekostnader** – sak E-1/05 ESA mot Norge – dom 2005 (Norge tapte)
- **Finnmarkstillegget** – sak E-3/05 ESA mot Norge – dom 2006 – sosiale rettigheter til lokale (Norge vant)
- **Spilleautomatene** – sak E-1/06, ESA mot Norge – dom 2007 – offentlig monopol på automater (Norge vant)
- **Hjemfall** – sak E-2/06, ESA mot Norge – 2007 – offentlig eierskap til vannkraften (Norge tapte, men vant)
- **Gullenkene I** – sak E-2/07 ESA mot Norge – dom 2007 – diskriminering av enkemenn (Norge tapte)

- **Gullenkene II** – sak E-18/10, ESA mot Norge – dom 2011 – Norge hadde ikke rettet seg etter E-2/07 Gullenkene I. (Norge tapte)

Verserende sak (desember 2011):

- **Sak E-9/11 ESA mot Norge**. Norsk lov begrenser eierskapet av og stemmeretten i institusjoner som driver infrastruktur for finansielle tjenester. (Børsloven)

Rettssaker anlagt av Norge mot EFTAs overvåkningsorgan

Dersom EFTAs overvåkningsorgan (ESA) treffer vedtak som Norge mener er gale, kan norske myndigheter bringe dette inn for EFTA-domstolen til prøving. Ettersom ESA bare har formell vedtakskompetanse på noen få områder skjer ikke det så ofte. I praksis forekommer det bare i statsstøttesaker, der ESA har truffet et vedtak som helt eller delvis slår fast at en norsk støtteordning er ulovlig. Til nå har det vært to slike saker.

- **Differensiert arbeidsgiveravgift** – sak E-6/98 Norge mot ESA – dom 1999 – Norge tapte (men unntaket videreført)
- **Fritak for el-avgift** – sak E-7/04 Norge mot ESA – dom 2005 – Norge tapte (men unntaket videreført)

Verserende (desember 2011):

- **Hurtigruta** – sak E-11/11 Norge mot ESA

Rettssaker anlagt av private norske rettssubjekter mot EFTAs overvåkningsorgan

Dersom private norske rettssubjekter mener at de har krav på grunnlag av EU/EØS-retten, enten mot andre private eller mot norske myndigheter, må dette bringes inn på vanlig måte for norske domstoler. Private rettssubjekter kan bare bringe saker direkte inn for EFTA-domstolen der det gjelder vedtak fra EFTAs overvåkningsorgan som berører dem direkte. I praksis er det svært få slike vedtak, og dertil kommer at kravet til rettslig interesse tolkes strengt. En prinsipielt viktig kate-

¹ I tillegg kommer 11 traktatbruddssaker som gjelder for sen gjennomføring av direktiver og forordninger. Det har vært noen slike, men det har til nå vært rene formaliteter, der fristoverskridelsen bare skyldes forsinkelse, og ikke politisk uenighet, og uten muntlig forhandling.

gori er vedtak i konkurransesaker, men så langt har ESA på snart 18 år bare truffet ett slikt vedtak. I praksis handler sakene i denne kategorien om granskinger av statsstøtte der ESA har godtatt norske støtteordninger, og andre aktører mener at det likevel skulle vært gjort.

- **Sak E-7/96** – Paul Inge Hansen mot ESA, dom 27 juni 1997. Saken avvist av domstolen på grunn av manglende rettslig interesse.
- **Sak E-3/03** – Transportbedriftenes Landsforening og Nor-Way Bussekspress AS mot ESA, dom 25 februar 2004. Anklager trakk tilbake saken.
- **Sak E-5/04** Fesil ASA og Finnfjord Smelteverk AS mot ESA, dom 21 juli 2005. Behandlet sammen med sak E-7/04 Norge mot ESA om fritak fra el-avgift. Saken ble tapt, men unntaket videreført.
- **Sak E-6/04** – Prosessindustriens Landsforening med flere mot ESA, dom 21 juli 2005. Behandlet sammen med sak E-7/04 Norge mot ESA om fritak for el-avgift. Saken ble tapt, men unntaket videreført.
- **Sak E-5/07** – Private Barnehagers Landsforbund mot ESA, dom 21 februar 2008. Saken avvist av domstolen.
- **Sak E-6/09** – Magasin- og Ukepresseforeningen mot ESA, dom 30 mars 2010. Saken avvist

av domstolen på grunn av manglende rettslig interesse.

- **Sak E-13/10** – Aleris Ungplan AS mot ESA, dom 31 januar 2011. Saken avvist av domstolen på grunn av manglende rettslig interesse.
 - **Sak E-14/10** – Konkurrenten.no AS mot ESA, dom 22 august 2011. Klager fikk medhold, og dommen annullerte ESAs avgjørelse 254/10/COL.
- Verserende saker (desember 2011):
- **Sak E-15/10** – Posten Norge AS mot ESA
 - **Sak E-10/11** – Hurtigruten ASA mot ESA
 - **Sak E-12/11** – Asker Brygge AS mot ESA
 - **Sak E-14/11** – DB Schenker mot ESA (Schenker Privpak AS er med som anklager)

Saker der norske domstoler har spurt EFTA-domstolen om rådgivende uttalelse

Hvert år er det en rekke rettssaker for norske domstoler som reiser spørsmål om EU/EØS-rett. I slike saker kan den norske domstolen anmode EFTA-domstolen om en «rådgivende uttalelse». Listen nedenfor gir en uttømmende oversikt over de sakene der dette til nå har vært gjort, med angivelse av hvilken domstol som har spurt:

Tabell 6.1 Oversikt over norske foreleggelses for EFTA-domstolen 1994–2011

År	Sak (saknummer for EFTA-domstolen)	Foreleggende domstol
1994	E-8/94 Forbrukerombudet mot Mattel Scandinavia AS E-9/94 Forbrukerombudet mot Lego Norge AS	Markedsrådet Markedsrådet
1995	E-2/95 Eilert Eidesund mot Stavanger Catering AS E-3/95 Torgeir Langeland mot Norske Fabricom AS	Gulating lagmannsrett Stavanger byrett
1996	E-2/96 Jørn Ulstein og Per Otto Røiseng mot Asbjørn Møller E-3/96 Tor Angeir Ask m.fl. mot ABB Offshore Technology AS og Aker Offshore Partner AS E-4/96 Fridtjof Frank Gundersen mot Oslo kommune E-5/96 Ullensaker kommune m.fl. mot Nille AS E-6/96 Tore Wilhelmsen AS mot Oslo kommune	Inderøy herredsrett Gulating lagmannsrett Oslo byrett Borgarting lagmannsrett Oslo byrett
1997	E-1/97 Fridtjof Frank Gundersen mot Oslo kommune E-2/97 Mag Instrument Inc mot California Trading Company Norway (Maglite-saken) E-3/97 Jan og Kristian Jæger mot Opel Norge AS E-5/97 European Navigation Inc mot Star Forsikring AS E-8/97 TV 1000 Sverige AB mot Norge	Oslo byrett Fredrikstad byrett Nedre Romerike herredsrett Kjæremålsutvalget Oslo byrett
1998	E-1/98 Den norske stat mot Astra Norge AS E-4/98 Blyth Software Ltd. mot AlphaBit AS	Borgarting lagmannsrett Oslo byrett

Tabell 6.1 Oversikt over norske foreleggelses for EFTA-domstolen 1994–2011

År	Sak (saksnummer for EFTA-domstolen)	Foreleggende domstol
1999	E-1/99 Storebrand Skadeforsikring AS mot Veronika Finanger	Høyesterett
2000	E-2/00 Allied Colloids m.fl. mot Norge E-8/00 LO mot KS m.fl. (KLP-saken)	Oslo byrett Arbeidsretten
2001	E-6/01 CIBA m.fl. mot Norge E-7/01 Hegelstad m.fl. mot Hydro Texaco AS E-8/01 Gunnar Amundsen AS m.fl. mot Vectura AS	Oslo byrett Gulating lagmannsrett Borgarting lagmannsrett
2002	E-3/02 Paranova AS mot Merck & Co Inc. m.fl.	Høyesterett
2004	E-1/04 Fokus Bank ASA mot Norge E-2/04 Reidar Rasmussen m.fl. mot Total E&P Norge AS E-3/04 Tsomakas Athanasios m.fl. mot Norge E-4/04 Pedicel AS mot Norge	Frostating lagmannsrett Gulating lagmannsrett Gulating lagmannsrett Markedsrådet
2006	E-3/06 Ladbrokes Ltd. mot Norge E-4/06 KLM Royal Dutch Airlines mot Norge	Oslo tingrett Borgarting lagmannsrett
2007	E-7/07 Seabrokers AS mot Norge E-8/07 Celina Nguyen mot Norge E-9/07 L'Oréal Norge AS mot Per Aarskog AS E-10/07 L'Oréal Norge AS mot Nille AS og Smart Club AS E-11/07 Olga Rindal mot Norge	Stavanger tingrett Oslo tingrett Follo tingrett Oslo tingrett Borgarting lagmannsrett
2008	E-1/09 Therese Slinning mot Norge	Oslo tingrett
2010	E-1/10 Periscopus mot Oslo Børs og Erik Must AS E-16/10 Philip Morris Norway AS mot Staten v/Helse- og omsorgsdepartementet	Oslo tingrett Oslo tingrett
2011	E-1/11 Statens helsepersonellnemnd – klage fra A E-2/11 STX Norway Offshore AS m.fl. mot Staten v/Tariffnemnda	Statens helsepersonellnemnd Borgarting lagmannsrett

Kilde: Fredriksen, H. H. (2011) *EU/EØS-rett i norske domstoler*, Europautredningen, rapport nr. 3, s. 88.

Vedlegg 7

Rettsaker om EU/EØS-rett for norske domstoler 1994–2010

Når EU/EØS-reglene er gjennomført i norsk rett kan de påbropes av private borgere og bedrifter for norske domstoler, enten mot andre private eller mot myndighetene. Som ledd i utredningen innhentet Utvalget i januar 2011 en rapport fra Halvard Haukeland Fredriksen ved Det juridiske fakultet (UiB) om «EU/EØS-rett i norske domstoler» der han gjennomgår samtlige saker der EU/EØS-retten har vært anført frem til utløpet av 2010.¹

Den første gjennomgangen, basert på elektroniske søk supplert med andre henvendelser, ga en liste på omtrent tusen saker. Etter frasortering av saker der EU/EØS var nevnt, men ikke i realiteten anført som rettskilde, var listen nede i 716 avgjørelser. Advokater kan imidlertid ha en tendens til å påberope seg kilder som det ikke alltid er så mye hold i, og det gjelder også henvisninger til EØS-retten. Forfatteren gikk derfor gjennom de 716 sakene og identifiserte de der EU/EØS-retten faktisk hadde stått relativt sentralt i bedømmelsen. Dette ga en liste på 261 saker. Av disse gikk 52 saker hele veien til Høyesterett, mens 125 ble endelig avgjort i lagmannsretten, 175 ble endelig avgjort i tingretten, og 9 ble realitetsavgjort ved at de ble frafalt etter at EFTA-domstolen hadde gitt uttalelse.²

EU/EØS-saker for Høyesterett frem til og med 2010

1. Rt. 2010 s. 1580 – FINN bil-saken. Angrerettsdirektivet
2. Rt. 2010 s. 1532 – Compania la Gomera. Fisjonsdirektivet
3. Rt. 2010 s. 1500 – Edquist-dommen. EØS-erstatningsansvar m.v.
4. Rt. 2010 s. 330 A – Bardufoss Flyservice. Virksomhetsoverdragelse (direktiv 77/187/EØF)
5. Rt. 2009 s. 839 A – Vinforum-dommen. Alkoholreklame. EØS-avtalen artikkel 12 og 13
6. Rt. 2009 s. 705 A. Utvisning av EØS-utlending. Direktiv 64/221/EØF
7. Rt. 2008 s. 1789 A – Giettådit-dommen. Straffesak. Direktiv 93/119/EF om vern av dyr ved slaktning
8. Rt. 2008 s. 1705 A – Trafikk & Anlegg. EØS-anbudsrett. Erstatningsansvar
9. Rt. 2008 s. 1268 – Søtt + Salt. Immaterialrett. Varemerkedirektivet (89/104/EØF)
10. Rt. 2008 s. 1201 A – Lemminkäinen. Strafferett. EØS-konkurranserett.
11. Rt. 2008 s. 982 A – Catch Ventelo. EØS-anbudsrett. Erstatningsansvar
12. Rt. 2008 s. 738 A – KLM. Tilbakesøking av flyseteavgift innkrevd i strid med EØS-avtalen
13. Rt. 2008 s. 453 A – Otterstad. Avkorting av bilansvar. Motorvognforsikringsdirektivene
14. Rt. 2007 s. 1003 A – Spilleautomatdommen. EØS artiklene 31 og 36
15. Rt. 2007 s. 983 A – Reno Vest. EØS-anbudsrett. Erstatningsansvar
16. Rt. 2007 s. 140 A – Debito. Registrering i merverdiavgiftsmanntallet. EØS artikkel 31 og 36
17. Rt. 2007 s. 129 A. Arbeidsrett. Direktiv 91/533/EØF.
18. Rt. 2006 s. 1473 A – Livbøye-saken. Varemerkedirektivet (89/104/EØF)
19. Rt. 2006 s. 1190 A. Straffesak. Innførsel av legemidler. EØS artikkel 13
20. Rt. 2006 s. 404 A – Invensys. Skatterett. EØS-avtalen artikkel 31
21. Rt. 2006 s. 179 A – Støvlethæl-dommen. Forbrukerkjøpsdirektivet
22. Rt. 2006 s. 71 A – SAS/Braathens. Virksomhetsoverdragelse (direktiv 77/187/EØF)
23. Rt. 2005 s. 1638 A – Verneponcho-saken. Anbudssak. Allmenne anskaffelsesrettslige prinsipper
24. Rt. 2005 s. 1601 A – «Gule sider»-saken. Varemerkedirektivet (89/104/EØF)
25. Rt. 2005 s. 1365 P – Finanger II. EØS-erstatningsansvar

¹ Se Fredriksen, H. H. (2011) *EU/EØS-rett i norske domstoler*, Europautredningen, rapport nr. 3. Rapporten ble presentert og diskutert på et debattmøte på Litteraturhuset i mars 2011, som kan sees i opptak gjennom link på: <http://www.europautredningen.no/moteserien/>

² Hvert sakskompleks er med andre ord bare regnet én gang. De 52 sakene for Høyesterett har tidligere vært pådømt i lagmannsrett og tingrett, men disse dommene regnes ikke med. Det samme gjelder for tingrettens dommer i saker som senere havner i lagmannsretten.

26. Rt. 2005 s. 607 A – Samuelsen. Erstatning ved eiendomsavståelse. EØS artiklene 4 og 40
 27. Rt. 2004 s. 1474 A – «volvoimport.no». Varemerkedirektivet (89/104/EØF)
 28. Rt. 2004 s. 904 A – Paranova II. Varemerkedirektivet (89/104/EØF)
 29. Rt. 2004 s. 834 A – Vannscooter I. Straffesak. EØS-avtalen artikkel 11
 30. Rt. 2004 s. 122 A – Norsk Dental Depot. Produktansvarsdirektivet (85/374/EØF)
 31. Rt. 2003 s. 1501 A – Winge Reisebureau. Selskapsrett. Direktiv 77/91/EØF
 32. Rt. 2002 s. 391 A – «God morgon»-saken. Varemerkedirektivet (89/104/EØF)
 33. Rt. 2001 s. 1390 A – Hunter Textile. Handelsingtdirektivet (86/653/EØF)
 34. Rt. 2001 s. 1062 A – Nucleusdommen. EØS-anbudsrett. Erstatningsansvar
 35. Rt. 2001 s. 450 A. Patentrett. EØS-avtalen protokoll 28 artikkel 3 nr. 4
 36. Rt. 2001 s. 248 A – Olderdalen Ambulanse. Virksomhetsoverdragelse (direktiv 77/187/EØF)
 37. Rt. 2001 s. 71 A – Rasmussen Offshore. Virksomhetsoverdragelse (direktiv 77/187/EØF)
 38. Rt. 2000 s. 1811 P – Finanger I. Bilansvar. Motorvognforsikringsdirektivene. Direktivkonform tolkning
 39. Rt. 2000 s. 1451 A. Straffesak. Kjøre- og hviletid for yrkessjåfører (forordning 3820- og 3821/1985)
 40. Rt. 2000 s. 46 A – Ølreklamesaken. Alkoholreklame. EØS-avtalen artikkel 12 og 13
 41. Rt. 1999 s. 1725 A – «Lundetangen». Varemerkedirektivet (89/104/EØF)
 42. Rt. 1999 s. 989 A. Virksomhetsoverdragelse (direktiv 77/187/EØF)
 43. Rt. 1999 s. 977 A – Nemkodommen. Virksomhetsoverdragelse (direktiv 77/187/EØF)
 44. Rt. 1999 s. 393 A. Straffesak. Kjøre- og hviletid for yrkessjåfører (forordning 3820- og 3821/1985)
 45. Rt. 1997 s. 1965 A – Eidesund. Virksomhetsoverdragelse (direktiv 77/187/EØF)
 46. Rt. 1997 s. 1954 A – Løten kommune. Virksomhetsoverdragelse (direktiv 77/187/EØF)
 47. Rt. 1997 s. 1859 U – MAN-saken. Konkurranserett. EØS-avtalen artikkel 53.
 48. Rt. 1997 s. 390 A – Jørgensen-dommen. Fradrag for utenlandske trygdeytelser ved utmåling av erstatning til barn for tap av forsørger. Forordning nr. 1408/71
 49. Rt. 1997 s. 334 A – Stavanger Havnelager. Boikott. EØS-avtalen artiklene 53 og 54
 50. Rt. 1996 s. 1569 U – VinCompagniet. Klassifisering av alkoholholdig drikke. EØS-avtalen artikkel 11
 51. Rt. 1996 s. 433 U – Paranova I. Parallellimport. Tolkning av traktaten om Spanias tiltredelse til EU
 52. Rt. 1995 s. 1789 U – Kiddie Rides. Lotterilovgivning. EØS-avtalen artiklene 1, 4, 31, 36 og 59
- EU/EØS-saker avsluttet i lagmannsretten*
1. Borgarting – dom 9. desember 2010 – Tide Sjø. Virksomhetsoverdragelse
 2. Borgarting – kjennelse 26. november 2010 – Vestre Viken. EØS-anbudsrett
 3. Borgarting – dom 14. september 2010 – Electrolux Home Products. Produktansvarsdirektiv
 4. Borgarting – dom 7. september 2010 – Tine-saken. EØS artikkel 53 og 54
 5. Gulating – dom 3. september 2010. Boplikt
 6. Borgarting – kjennelse 30. juni 2010 – Fjellkraft. EUs sjette selskapsdirektiv
 7. Frostating – dom 25. juni 2010 – Wullum Amcar. Godkjenning av kjøretøy. Direktiv 97/27/EF
 8. Borgarting – dom 10. mai 2010 – RIRI Group. Patentrett. EØS-avtalens protokoll 28 artikkel 3 nr. 4
 9. Borgarting – dom 27. april 2010 – «Compagnys». Varemerkedirektivet
 10. Borgarting – dom 8. april 2010 – ISO+-saken. Byggeveredirektivet (89/106/EØF)
 11. Borgarting – dom 23. mars 2010 – Oslo sentralarrest. EØS-anbudsrett
 12. RG 2010 s. 171 (Borgarting) – Pirate Bay-saken. Opphavsrettsdirektivet (2001/29/EF)
 13. RG 2010 s. 78 (Borgarting) – A mot Trafikkforsikringsforeningen. EUs fjerde motorvognforsikringsdirektiv (2000/26/EF)
 14. Borgarting – kjennelse 11. januar 2010 – «Abercrombie & Fitch». Varemerkerett
 15. Frostating – dom 8. januar 2010 – Boa Eien- dom. Konesjonsrett. EØS-avtalen art. 40
 16. Borgarting – dom 15. desember 2009 – «Tippinga». Varemerkedirektivet
 17. Borgarting – dom 16. november 2009 – Isqueen AS. EØS-rettslige rammer for kamp mot laksesykdommer. Direktiv 93/53/EØF og direktiv 2000/27/EF.
 18. Borgarting – dom 3. juli 2009 – Transocean Offshore Deepwater Drilling. Patentrett. EØS-avtalens protokoll 28 artikkel 3 nr. 4.

19. RG 2009 s. 769 (Borgarting) – «Royal Umbrella»-saken. Parallellimport. Varemerkedirektivet
20. Frostating – dom 12. juni 2009. Straffesak. Suspensjon av dansk lege. EØS-avtalen artikkel 13
21. Gulating – dom 10. juni 2009. Arbeidsrett. Anførsel om EØS-rettslige plikt til å gjøre arbeidsmiljøloven gjeldende for omsorgsarbeid i hjemmet
22. Gulating – dom 2. juni 2009 – Erstad & Lekven. EØS-anbudsrett
23. Borgarting – kjennelse 28. mai 2009 – Cybergun-saken. Parallellimport. Varemerkedirektivet (89/104/EØF) artikkel 7 nr. 1.
24. Borgarting – dom 27. april 2009 – Champagneria. Varemerkedirektivet og vinforordningen (1493/1999)
25. Borgarting – kjennelse 2. april 2009 – Landsbanki Islands I. «Windingup-direktivet»
26. Borgarting – kjennelse 2. april 2009 – Landsbanki Islands II. «Windingup-direktivet»
27. Borgarting – dom 30. mars 2009 – Georg Andresen & Sønner AS. EØS-anbudsrett
28. Eidsivating – dom 24. mars 2009 – Kabinansatte i SAS. Kjønnsskimming. Direktiv 76/2007 og 86/613.
29. Borgarting – dom 9. mars 2009 – SeaDrill-saken. «Takeover-direktivet» (2004/25/EF)
30. Borgarting – dom 23. februar 2009 – Mester Yrkesbygg Bergen. EØS-anbudsrett
31. RG 2009 s. 188 (Eidsivating) – Benair-saken. EØS-avtalen artikkel 54
32. Borgarting – dom 27. januar 2009 – «Le Meridien»-saken. Varemerkedirektivet
33. Hålogaland – dom 21. januar 2009. Diskriminering av gravid arbeidstager. EØS-rettslig krav til effektive sanksjoner
34. Borgarting – dom 20. januar 2009 – Stolt Nielsen-saken. Spørsmål om skattemessig bosted. EØS-avtalen artikkel 4
35. Agder – dom 9. januar 2009. Trygdeforordningen (EØF nr. 1408/71).
36. Borgarting – dom 8. desember 2008. Straffesak. Import av EU-godkjente motorsykler. Bl.a. spørsmål om avgiftsregler utgjorde en handelshindring
37. Hålogaland – kjennelse 5. november 2008 – Helseforetakenes Innkjøpsservice. EØS-anbudsrett
38. RG 2008 s. 981 (Agder) – Vannscooter II. Straffesak. Småbåt-direktivet (94/25/EF). EØS-avtalen art. 8 og 11–13
39. RG 2008 s. 961 (Borgarting) – «SAGA»-saken. Varemerkedirektivet.
40. Borgarting – dom 13. februar 2008 – Ryanair. Urimelige standardavtalevilkår. Markedsføringsloven § 9a, jf. EU-direktiv 93/13/EF.
41. Borgarting – dom 11. februar 2008. EØS-trykdetid
42. Borgarting – dom 6. februar 2008 – Nissan Nordic Europe. Forbrukerkjøp. Direktiv 80/1269/EØF om typegodkjenning av bilmotorer.
43. RG 2008 s. 358 (Borgarting). Boplikt. EØS-avtalen artikkel 40
44. Frostating – dom 23. november 2007 – Kleven Verft. Tilbakesøking av verftsstøtte.
45. Borgarting – kjennelse 8. november 2007 – Sparebanken Vest. Karensbestemmelse i distribusjonsavtale for forsikringsprodukter. EØS-avtalen artikkel 53
46. Borgarting – dom 17. oktober 2007 – Regattasaken. Skipsutstyrsdirektivet
47. RG 2008 s. 161 (Borgarting) – «Mango»-saken. Varemerkedirektivet
48. Borgarting – dom 15. august 2007 – Recip-saken. Direktiv 2001/83
49. RG 2007 s. 1390 (Hålogaland) – Rødne & Sønner. EØS-anbudsrett
50. Borgarting – kjennelse 12. juni 2007 – «Trådløs Bedrift». Varemerkedirektivet
51. RG 2007 s. 1002 (Borgarting) – ISS-saken. Vern av pensjonsrettigheter ved virksomhetsoverdragelse
52. Borgarting – kjennelse 22. februar 2007. Arbeidsrett. Passivitet
53. Borgarting – kjennelse 15. februar 2007. Straffesak. Kjøre- og hviletid
54. Borgarting – dom 6. november 2006 – BMW Norge. Konkurransrett. EU-forordning 1475/95
55. RG 2007 s. 387 (Gulating). Arbeidsrett. Subsidiær anførsel om virksomhetsoverdragelse
56. Frostating – dom 21. september 2006 – Autonlinebåten Leinebris. Straffesak. EØS-avtalens artikkel 28, jf. forordning EØF 1612/68. EØS-avtalen artikkel 126. EØS-avtalen artikkel 28
57. Gulating – kjennelse 24. august 2006. Odelsrett. EØS-avtalen artikkel 40
58. RG 2006 s. 1217 (Borgarting) – Sense Communications-saken. Nettilgang. EØS-konkurranserett
59. RG 2006 s. 1046 (Borgarting) – SmithKline Beecham. Varemerkedirektivet
60. Gulating – dom 4. januar 2006 – Total E&P Norge. Virksomhetsoverdragelse.
61. Eidsivating – dom 14. november 2005 – Rendalen-dommen. Direktiv 98/58/EF om vern av dyr som holdes for landbruksformål

62. RG 2005 s. 1555 (Frostating). Straffesak. Falske opprinnelsesbevis ved salg av fisk. EØS-avtalen protokoll 4
63. RG 2005 s. 1542 (Frostating) – Fokus Bank-saken. Skatterett. EØS-avtalen artikkel 40
64. Gulating – kjennelse 15. april 2005 – O J Miljeteig AS. EØS-anbudsrett
65. Eidsivating – dom 9. desember 2004 – Nor Cargo Thermo. Straffesak. Utpakking av frosset kjøtt uten å ha autorisasjon til dette. Forordning 1760/2000
66. RG 2005 s. 469 (Hålogaland) – A3-Arkitekt-kontor. EØS-anbudsrett
67. Borgarting – dom 26. oktober 2004 – Scandinavian Pharmaceutical Generics. Patentrett. EØS-avtalens protokoll 28 artikkel 3 nr. 4.
68. Gulating – dom 22. desember 2004 – Maschinenfabrik J. Diffenbacher. Skatterett. EØS-avtalens artikkel 4, 31 og 33
69. Borgarting – dom 24. juni 2004 – Modern Kjølestoffer. EØS-avtalen artikkel 31
70. Eidsivating – dom 24. juni 2004 – Ryfoss Trafikksenter. Konkurranserett
71. Borgarting – kjennelse 11. mai 2004 – BMW Norge. EØS-avtalen artikkel 53
72. Frostating – dom 19. april 2004. Straffesak. Overtredelse av forordning nr. 259/93
73. RG 2004 s. 974 (Hålogaland) – Vadsø svømmehall. EØS-anbudsrett
74. RG 2004 s. 904 (Gulating) – HydroTexaco-saken. EØS-konkurranserett.
75. Borgarting – dom 2. februar 2004 – Teletopia. Telepriser
76. Gulating – kjennelse 9. desember 2003 – Mediteam. Virksomhetsoverdragelse.
77. RG 2004 s. 187 (Borgarting) – «Tripp Trapp»-saken. Varemerkedirektivet
78. Borgarting – dom 18. september 2003 – Star Tour. Pakkereisedirektivet og forbrukeravtaledirektivet
79. RG 2003 s. 1393 (Borgarting) – MBT Holding. EØS-avtalen artikkel 53
80. RG 2003 s. 1268 (Borgarting) – Tele 2 Norge. Straffesak. Ansvar for internettleverandør for ulovlig pornografisk materiale på nettserver. Direktivet om elektronisk handel.
81. Borgarting – dom 13. juni 2003 – Kruuse Norge. Gyldighet av avtalt konkurranseforbud. EØS-avtalen artikkel 53.
82. Borgarting – dom 4. juni 2003 – Bragernes-saken. EØS-anbudsrett
83. RG 2003 s. 1110 (Agder) – DeLaval-saken. Markedsføring. Varemerkedirektivet
84. RG 2003 s. 997 (Borgarting) – «hpshop.no». Varemerkedirektivet
85. Borgarting – dom 7. november 2002 – Selected Brands Shoes & Clothes. Toll og merverdiavgift. EØS-avtalen artikkel 11, 14, 31 og 34
86. Borgarting – dom 18. oktober 2002 – Høysæter AS. EØS-anbudsrett
87. Borgarting – dom 28. juni 2002 – Viken Skog-eierforening. EØS-avtalen artikkel 53
88. Borgarting – kjennelse 11. juni 2002 – «Opplysningen 180». Varemerkedirektivet.
89. Borgarting – dom 31. mai 2002 – Pentex. Produktansvarsdirektivet
90. RG 2002 s. 1132 (Borgarting) – Stavanger Kretsfengsel. EØS-anbudsrett
91. Borgarting – dom 13. mai 2002 – «Metozoc/Selo-zok». Varemerkedirektivet
92. Borgarting – dom 15. april 2002. Trygderett. Forordning 1408/71
93. Gulating – dom 22. mars 2002 – Mjellem & Karlsen Verft. Virksomhetsoverdragelse
94. RG 2002 s. 943 (Borgarting). Straffesak. Kjøre- og hviletid, jf. forordning 3821/85 og 3820/85
95. Borgarting – dom og kjennelse 21. januar 2002 – Fontana. Virksomhetsoverdragelse
96. RG 2002 s. 592 (Borgarting) – Boneloc-saken. Produktansvarsdirektivet
97. Agder – dom 10. desember 2001 – Fisketråleren Kvitsjøen. Straffesak. EØS-avtalen artikkel 126
98. Eidsivating – dom 7. desember 2001 – Sør-Østerdal Interkommunale Renovasjonsselskap. EØS-anbudsrett
99. Agder – dom 6. desember 2001 – Rasmussen Maritime Services. EØS-avtalen art. 28
100. Frostating – dom 3. desember 2001 – Hakon Detalj. Tolking av arbeidsavtaler. Direktiv 91/533/EØF
101. RG 2001 s. 1438 (Hålogaland) – ISS Norge. Virksomhetsoverdragelse
102. Borgarting – kjennelse 1. juni 2001 – Audio-tron. EØS-avtalen artikkel 53
103. Borgarting – dom 10. november 2000 – Topp Radio. EØS-avtalen artikkel 54
104. Eidsivating – dom 20. oktober 2000 – Jan og Kristian Jæger. EØS-konkurranserett
105. Gulating – dom 2. mai 2000 – Sandnes Sparebank. Garantirett
106. Agder – kjennelse 13. april 2000. Straffesak. Kjøre- og hviletid og sikring av last
107. Borgarting – dom 28. februar 2000 – NHG Trans. Arbeidsrett. Kjøre- og hviletid
108. RG 2000 s. 1269 (Agder) – Tor Entreprenør. EØS-anbudsrett
109. Borgarting – kjennelse 27. januar 2000 – Teletopia AS. EØS-konkurranserett.

110. Frostating – dom 3. desember 1999. Straffesak. Kjøre- og hviletid (forordning 3820/85)
111. RG 2000 s. 385 (Borgarting) – Nille-saken. EØS-avtalen artikkel 11
112. Borgarting – kjennelse 17. mars 1999 – Lorentzen Skibs. Virksomhetsoverdragelse
113. Hålogaland – dom 18. desember 1998 – Kautokeino helsesenter. EØS-anbudsrett
114. Agder – kjennelse 20. oktober 1998. Straffesak. Kjøre- og hviletid (forordning 3820/85)
115. Borgarting – dom 4. september 1998. Virksomhetsoverdragelse
116. Borgarting – dom 24. juni 1998 – Skedsmovollen Bensinstasjoner. EØS-avtalen art. 53
117. RG 1999 s. 378 (Gulating) – Husbyggeren Egersund. Virksomhetsoverdragelse
118. Hålogaland – dom 16. april 1998 – Bardu Best Western. Virksomhetsoverdragelse
119. Eidsivating – dom 20. juni 1997. Straffesak. EØS-reglene om kjøre- og hviletid
120. RG 1998 s. 178 (Eidsivating) – Nes kommunesaken. EØS-anbudsrett
121. RG 2000 s. 833 (Frostating) – Ulstein og Røising. Virksomhetsoverdragelse.
122. Gulating – dom 27. januar 1997 – Stavanger Catering. Virksomhetsoverdragelse
123. Gulating – dom 20. desember 1996 – Eidesund. Virksomhetsoverdragelse
124. Gulating – dom 7. november 1996 – Perlå AS. Virksomhetsoverdragelse
125. Frostating – kjennelse 17. mars 1995. Arbeidsrett. Virksomhetsoverdragelse
9. Gjøvik tingrett dom 6. april 2010. Konesjon. EØS-avtalen artikkel 40
10. Stavanger tingrett kjennelse 31. mars 2010 – Hero Norge. EØS-anbudsrett
11. Stavanger tingrett dom 15. mars 2010 – Statoil. Virksomhetsoverdragelse
12. Kristiansand tingrett dom 8. mars 2010 – Fjord Line-saken. Konkurranserett. Forordning 4055/86
13. Øvre Romerike tingrett dom 25. februar 2010 Gate Gourmet-saken. Virksomhetsoverdragelse
14. Oslo tingrett dom 29. januar 2010 – Stx Norway Offshore m.fl. Allmenngjøring av tariffavtaler. EØS-avtalen artikkel 36
15. Oslo tingrett dom 5. januar 2010 – Exact Obos Eiendomsmeglere Masseoppsigelse i arbeidsforhold. Direktiv 75/129/EØF
16. Oslo tingrett dom 9. november 2009. Utlendingsrett. Utvisning av EØS-borger. EØS-avtalen artikkel 28. Direktiv 64/221/EØF og direktiv 2004/38/EF
17. Inderøy Tingrett dom 2. november 2009 – Lucas Bols. Varemerkedirektivet
18. Oslo byfogdembete kjennelse 9. oktober 2009 – Superba Krill. Direktiv 2005/29/EF om urimelig handelspraksis
19. Indre Finnmark tingrett dom 31. august 2009 – Tana Scooter & ATV. Forbrukerkjøp. Direktiv 95/1/EF om typegodkjenning for motorvogner
20. Oslo tingrett dom 25. mai 2009 – Melwater News. Opphavsrett. EUs databasedirektiv 96/9/EF
21. Oslo tingrett dom 4. februar 2009 – General Motors Europe Holdings. EØS-erstatningsansvar
22. Stjør- og Verdal tingrett dom 7. november 2008 – Vannscooter III. Straffesak. Småbåt-direktivet. EØS-avtalen artikkel 8 og 11–3. Opprinnelsesreglene i EØS avtalens protokoll nr. 4
23. Oslo tingrett dom 3. oktober 2008 – Ladbrokes. Pengespill- og lotterilovgivning. EØS-avtalen artikkel 31 og 36
24. Oslo tingrett dom 8. juli 2008 – AstraZeneca. Patentrett. EØS-avtalen protokoll 28 artikkel 3 nr. 4
25. Oslo tingrett dom 25. april 2008 – L&S-saken. Varemerkedirektivet
26. Oslo tingrett dom 28. januar 2008 – Sekse. Boplikt. EØS-avtalen artikkel 40
27. Stavanger tingrett dom 31. oktober 2007 – Gerevan Trading. EØS-erstatningsansvar. EØS- artikkel 40

EU/EØS-saker avsluttet i tingretten

1. Oslo tingrett dom 30. november 2010 – Landsforeningen for Trafikkskadde. Motorvognforsikringsdirektivene. EØS-erstatningsansvar
2. Oslo tingrett dom 17. november 2010 – Taxi 2 Dør til Dør. EØS-anbudsrett
3. Oslo tingrett dom 29. oktober 2010 – «Kvikk Lunsj». Varemerkedirektivet
4. Oslo tingrett dom 21. september 2010 – Statoil Holding. Skatterett. EØS artikkel 31
5. Oslo byfogdembete kjennelse 22. juni 2010 – EDB Business Partner. EØS-anbudsrett
6. Oslo tingrett dom 31. mai 2010 – Jens P. Heyerdahl. Konesjonsvedtak. EØS artikkel 40
7. Oslo tingrett dom og kjennelse 18. mai 2010 – Nor Supply Offshore. Boikottaksjon. EØS artikkel 28 og 36
8. Sør-Trøndelag tingrett kjennelse 14. mai 2010 – Norsk Verktøyteknikk. Parallellimport. Varemerkedirektivet

28. Oslo tingrett dom 28. oktober 2007 – Lloyd Shoes. Varemerkedirektivet
29. Oslo tingrett dom 12. oktober 2007 – «Imperia». Varemerker
30. Oslo tingrett dom 6. juni 2007 . Straffesak. EØS-utlendingsrett. Særlige overgangsregler for arbeidstakere fra de nye EU-land, herunder Polen og Litauen.
31. Oslo tingrett dom 29. mars 2007 – «Solidox Syreblokk». Kosmetikkdirektivet
32. Oslo tingrett dom 22. mars 2007 – «Transcendental Meditasjon». Varemerkedirektivet
33. Oslo tingrett dom 9. februar 2007 – «First-Price»-saken. Varemerkedirektivet
34. Tønsberg tingrett dom 19. januar 2007. Virksomhetsoverdragelse
35. RG 2007 s. 513 (Oslo) – «EA»-saken. Varemerkedirektivet
36. Oslo tingrett dom 17. november 2006. Diskriminering av gravid arbeidstaker. EØS-rettslige føringer for erstatningsutmålingen
37. Sunnmøre tingrett dom 10. november 2006 – «Borgstein». Varemerkedirektivet
38. Oslo tingrett dom 3. oktober 2006. Barnebidrag. EØS-avtalen artikkel 28
39. Oslo tingrett dom 1. september 2006 – SSB Radio Norge. Utleiedirektivet
40. Oslo tingrett dom 23. august 2006 – Kappahl-saken. Toll og merverdiavgift. EØS artikkel 31 og 36
41. Oslo tingrett dom 26. juli 2006 – SAS/Coast Air-saken. Konkurranserett
42. Stavanger tingrett dom 21. juni 2006 – «Skaagemeglerne». Varemerker
43. Kristiansand tingrett dom 10. april 2006 – «Note-it». Varemerkedirektivet
44. Bergen tingrett dom 17. mars 2006. Virksomhetsoverdragelse
45. Oslo tingrett dom 22. februar 2006 – Philips-have-saken. Varemerkedirektivet
46. Oslo tingrett dom 17. februar 2006 – Rindal-saken. Utgifter til medisinsk behandling i utlandet. EØS-avtalen artikkel 36 og trygdeforordningen (1408/71)
47. Oslo tingrett dom 27. desember 2005 – Braathens. Kjønnsdiskriminering
48. Oslo tingrett dom 18. november 2005 – «Ez-syringe». Varemerkedirektivet
49. RG 2005 s. 1627 (Oslo). Strafferett. Ulovlig fildeling. Ehandelsdirektivet 2000/31/EF
50. Asker og Bærum tingrett dom 14. mars 2005 – Enitel-saken. Priserforskrifter mht deregulering av teletjenester. Direktiv 92/44/EØF og 97/33/EF
51. Oslo tingrett dom 4. februar 2005 – Sverre Myhrvolds Eftf. EØS-anbudsrett
52. RG 2005 s. 904 (Oslo) – NCC-saken. Varemerkedirektivet
53. RG 2005 s. 897 (Tønsberg) – Europark II. Avtalerett. EØS-konkurranserett.
54. Indre Finnmark tingrett dom 6. desember 2004. Bilansvarslova § 7. Motorvognforsikringsdirektivene
55. RG 2005 s. 597 (Oslo) – TopShop I-saken. Varemerkedirektivet
56. Oslo tingrett dom 21. september 2004 – The Kilkenny Inn. Virksomhetsoverdragelse
57. Oslo byfogdembete kjennelse 20. september 2004 – Plenteous Corp. Selskapsrett
58. RG 2004 s. 1501 (Oslo) – BMW. Varemerkedirektivet
59. Asker og Bærum tingrett dom 26. juni 2004 – Europark I. EØS art 36
60. Nedre Romerike tingrett kjennelse 21. november 2003 – Subaru. Konkurranserett.
61. Oslo tingrett dom 14. november 2003 – Nordea Bank. Skatt. EØS-avtalen art. 40
62. Oslo tingrett dom 17. oktober 2003 – Bakers-saken. Handelsagentdirektivet
63. RG 2003 s. 1342 (Oslo) – Landteknikk. Virksomhetsoverdragelse
64. Oslo tingrett dom 27. april 2003 – «First Mile/ Last Mile». Varemerkedirektivet
65. Oslo byrett dom 30. november 2001 – Kiddie Rides-saken. Spilleautomater. EØS-avtalen artikkel 31
66. RG 2000 s. 1342 (Indre Follo) – Askim Entreprenør. EØS-anbudsrett
67. RG 2000 s. 799 (Trondheim) – Adressa Trykk. Virksomhetsoverdragelse
68. RG 1999 s. 1205 (Oslo) – TV Shop. Direktiv 84/450/EØF om villedende reklame
69. Oslo byrett dom og kjennelse 2. januar 1998 (sak 9506187) – Wilhelmsen-saken. Alkohollovgivning. EØS-avtalen artiklene 11, 13 og 16
70. RG 1998 s. 345 (Stavanger) – Ask-saken. Arbeidsrett. Virksomhetsoverdragelse
71. Ytre Sogn herredsrett dom 1. august 1997 (TYSOG-1996–184) – Måløy Sildefabrikk. Virksomhetsoverdragelse
72. Stavanger byretts dom 14. mai 1997 (sak 94–01433) – Langeland. Virksomhetsoverdragelse
73. Oslo byrett dom 30. januar 1997 – Astra Norge. Parallellimport av legemidler. EØS-avtalen artikkel 11 og 13, jf. direktiv 65/65/EØF
74. RG 1997 s. 911 (Trondheim) – Office Systems Supply. Virksomhetsoverdragelse

75. RG 1996 s. 913 (Indre Follo). Straffesak. Videoutleie. Utleiedirektivet

Ettersom siktemålet her er å kartlegge det totale antall substansielle EØS-rettslige tvister som har dukket opp for norske domstoler i perioden 1994–2010, bør listen her suppleres med ytterligere ni substansielle saker fra første instans hvor det aldri ble avsagt noen realitetsavgjørelse fordi sakene ble forlikt etter at det var innhentet klargjørende tolkningsuttalelser fra EFTA-domstolen:

1. E-1/97 Fridtjof Frank Gundersen mot Oslo kommune. Alkohollovgivning. EØS-avtalen artikkel 4, 11, 13 og 16
 2. E-2/97 Mag Instrument Inc mot California Trading Company Norway (Fredrikstad byrett). Parallellimport. Varemerkedirektivet
 3. E-8/97 TV 1000 Sverige AB mot staten (Oslo tingrett). Direktiv 89/552 om fjernsynssendinger
 4. E-6/01 CIBA m.fl. mot staten (Oslo byrett). Bl.a. direktiv 67/548/EØF om tilnærming av lover og forskrifter om klassifisering, emballering og merking av farlige stoffer
 5. E-7/07 Seabrokers AS mot staten (Stavanger tingrett). Skatterett. EØS-avtalen artikkel 31 og 40
 6. E-8/07 Celina Nguyen mot staten (Oslo tingrett). Motorvognforsikringsdirektivene
 7. E-9/07 L'Oréal Norge AS mot Per Aarskog AS (Follo tingrett) Parallellimport. Varemerkedirektivet
 8. E-10/07 L'Oréal Norge AS mot Nille AS og Smart Club AS (Oslo tingrett) Parallellimport. Varemerkedirektivet
 9. E-1/09 Therese Slinning mot staten (Oslo tingrett). Utgifter til medisinsk behandling i utlandet. EØS-avtalen artikkel 36 og 37 og trykdeforordningen (1408/71)
-

Vedlegg 8**EFTAs frihandelsavtaler**

Tabell 8.1 Oversikt over EFTAs frihandelsavtaler

Land	Stortingsproposisjon	Komitéinnstilling
Tyrkia	St.prp. nr. 52 (1991–1992)	Innst. S. nr. 124 (1991–1992)
Israel	St.prp. nr. 6 (1992–1993)	Innst. S. nr. 51 (1992–1993)
Marokko	St.prp. nr. 30 (1997–1998)	Innst. S. nr. 95 (1997–1998)
Palestinske myndigheter	St.prp. nr. 71 (1998–1999)	Innst. S. nr. 237 (1998–1999)
Makedonia	St.prp. nr. 31 (2000–2001)	Innst. S. nr. 102 (2000–2001)
Mexico	St.prp. nr. 78 (2000–2001)	Innst. S. nr. 312 (2000–2001)
Kroatia	St.prp. nr. 4 (2001–2002)	Innst. S. nr. 28 (2001–2002)
Jordan	St.prp. nr. 6 (2001–2002)	Innst. S. nr. 29 (2001–2002)
Singapore	St.prp. nr. 15 (2002–2003)	Innst. S. nr. 64 (2002–2003)
Chile	St.prp. nr. 16 (2003–2004)	Innst. S. nr. 86 (2003–2004)
Libanon	St.prp. nr. 29 (2004–2005)	Innst. S. nr. 105 (2004–2005)
Tunisia	St.prp. nr. 59 (2004–2005)	Innst. S. nr. 207 (2004–2005)
Korea	St.prp. nr. 55 (2005–2006)	Innst. S. nr. 204 (2005–2006)
Den sørafrikanske tollunion (SACU)	St.prp. nr. 86 (2005–2006)	Innst. S. nr. 19 (2006–2007)
Egypt	St.prp. nr. 62 (2006–2007)	Innst. S. nr. 234 (2006–2007)
Canada	St.prp. nr. 60 (2007–2008)	Innst. S. nr. 298 (2007–2008)
Golfr�det (GCC)	Prop. 132 S (2009–2010)	Innst. 99 S (2010–2011)
Albania	Prop. 67 S (2010–11)	Innst. 266 S (2010–2011)
Serbia	Prop. 41 S (2010–2011)	Innst. 228 S (2010–2011)
Peru (ikke ratifisert)	Prop. 35 S (2011–2012)	Til behandling i komiteen
Colombia (ikke ratifisert)		
Ukraina	Prop. 2 S (2011–2012)	Innst. 69 S (2011–2012)
Hong Kong (ikke ratifisert)		
Montenegro (ikke ratifisert)		

EFTA-samarbeidserklæringer

Malaysia
Mauritius
Mercosur
Mongolia

Pågående EFTA-forhandlinger

Algeria
Bosnia Herzegovina
India
Indonesia
Sentral-amerikanske stater
Russland/Hviterussland/Kazakhstan
Thailand

EFTA i dialog om mulige fremtidige forhandlinger

Vietnam

