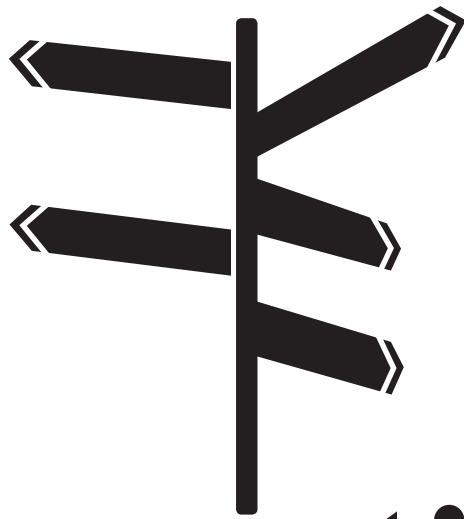


Alternativrapporten



Alternativer til dagens EØS-avtale



Styringsgruppa i Prosjektet Alternativer til dagens EØS-avtale, foran fra venstre: Dag Odenes, Fellesforbundet; Kathrine Kleveland, Bygdekvinnelaget; Tale Marte Dæhlen, prosjektansatt; Heidi Larsen, LO i Fredrikstad; Jonas E. Wenberg, Ungdom mot EU; Harald Velsand, Bondelaget. Bak fra venstre: Arne Hansen, LO i Fredrikstad; Helene Bank, For Velferdsstaten; Heming Olaussen, Nei til EU; Jan Tore Strandås, Fagforbundet; Stein Guldbrandsen, Fagforbundet; Sigbjørn Gjelsvik, prosjektleder; Roy Pedersen, LO i Oslo; Inge Staldvik, Bonde- og Småbrukarlaget. Bildet er tatt i forbindelse med et møte i styringsgruppa 12. desember 2011. Jan Olav Andersen, styreleder i prosjektet, var ikke tilstede da bildet ble tatt.

Forord

På bakgrunn av et initiativ fra Fagforbundet, EL & IT Forbundet og Nei til EU ble prosjektet *Alternativer til dagens EØS-avtale* etablert i februar 2010, med en rekke organisasjoner og forbund som deltakere. Prosjektet har også vært åpent for nye deltagere underveis. Foruten initiativtakerne er følgende tilsluttet prosjektet: Fellesforbundet, Fellesorganisasjonen, For velferdsstaten, LO i Fredrikstad, LO i Kristiansand og omegn, LO i Oslo, LO i Trondheim, Natur og Ungdom, Norges Bondelag, Norges Bygdekvinnelag, Norsk Bonde- og småbrukarlag og Ungdom mot EU. Representanter for de tilsluttede organisasjoner har utgjort prosjekts styringsgruppe, men deltakerne i prosjektet har tilsluttet seg til ulikt tidspunkt og har derfor i varierende grad vært med på å legge rammene for arbeidet med rapporten.

Blant de organisasjoner, forbund og LO-avdelinger som er tilsluttet prosjektet, finnes det ulike vurderinger av EØS-avtalens betydning og virkninger for Norge. På tvers av ulike holdninger til EØS har vi gått sammen i et felles prosjekt i erkjennelsen av at utredning av alternativer til dagens EØS-avtale er en viktig del av EØS-debatten i Norge, og med det hovedformål å løfte frem i den offentlige debatten slike alternativer.

Denne rapporten fra prosjektet *Alternativer til dagens EØS-avtale* er et bidrag til en debatt om hvilke veivalg Norge kan ta i framtiden i vårt forhold til EU. Den søker å belyse hva som er problemene med dagens EØS-avtale, og mulige alternative veier å gå.

Selv om utenriksministeren ga Europa-utredningen instruks om ikke å utrede alternativer, merket vi oss hans ord i forbindelse med fremleggingen av Europautredningens rapport på Litteraturhuset i Oslo 17. januar

2012: *"Jeg ønsker som utenriksminister velkommen en debatt om alternativer. Det ligger i det demokratiske ordskiftes mulighet og ansvar å ta de debattene [...] at det demokratiske Norge tar den debatten, det er en helt grei sak og jeg mener det er en forutsetning for demokratiet."*

Vi tar debatten og legger med dette frem Alternativrapporten. Arbeidet med rapporten har vært ledet av prosjektets arbeidsutvalg bestående av Jan Olav Andersen (EL & IT Forbundet), Stein Gulbrandsen/Jan Tore Strandås (Fagforbundet) og Heming Olaussen (Nei til EU), i samarbeid med prosjektleder. Rapporten har ikke vært gjenstand for behandling i prosjektets tilsluttede organisasjoner, forbund og LO-avdelinger.

Som del av arbeidet med rapporten har prosjektet bestilt en ekstern utredning fra forskningsleder Peter Ørebech ved Universitetet i Tromsø om "EØS, fisken, tollene og alternativene til EØS". I tillegg har prosjektet bestilt et eksternt notat fra Stein Stugu ved De Facto Kunnskapssenter for fagorganiserte "LOs 15 krav til EØS - hvordan gikk det?". Begge disse dokumentene følger som uprenta vedlegg til denne rapporten, og sentrale momenter er sammenfattet og gjengitt i rapporten. Prosjektledelsen vil også takke for nyttige bidrag til rapporten fra prosjektets utreder Tale M. Dæhlen, samt Lave K. Broch, Hildegunn Gjengedal, Morten Harper, Dag Seierstad og alle andre som har bidratt med innspill underveis i prosessen.

Vi håper vi med dette kan bidra til økt, kunnskapsbasert debatt om alternativer til dagens EØS-avtale, både internt i våre egne organisasjoner, forbund og avdelinger, samt i samfunnsdebatten for øvrig.

Oslo, 9. mars 2012



Jan Olav Andersen /s/
leder for styringsgruppa



Sigbjørn Gjelsvik /s/
prosjektleder

Innhold

	Forord	3			
	Del I: Rett på sak				
1.	Hvilke alternativer – og hvorfor	12			
1.1.	Formål, innhold og avgrensninger	12			
1.2.	EU-medlemskap	12			
1.3.	EUs alternativ	12			
1.4.	Utgangspunkt: Større nasjonal handlefrihet og mindre overstyring fra EU	13			
1.5.	Innenfor eller utenfor EØS – en viktig forskjell	13			
1.6.	Alternativer innenfor EØS	13			
1.6.1.	Utnyttet handlingsrom	13			
1.6.2.	Et slankere EØS	14			
1.7.	Alternativer utenfor EØS	15			
1.7.1.	Multilateralt handelsregelverk	15			
1.7.2.	Ut av EØS med en framtidsrettet handelsavtale	16			
1.7.3.	Ut av EØS med en bilateral handels- og samarbeidsavtale	17			
1.7.4.	Ut av EØS med en regional EFTA–EU–avtale	18			
1.8.	Hvordan gå fra EØS til et alternativ utenfor EØS?	20			
2.	Bakgrunn og aktualitet	22			
2.1.	Hvorfor dette prosjektet?	22			
2.2.	Etableringen av Alternativprosjektet.	23			
2.3.	Alternativdebatten mer aktuell enn noensinne	24			
2.3.1.	EUs indre utvikling – hva skjer og hvordan påvirker det EØS?	24			
2.3.2.	EUs gjennomgang av EØS og Sveitsavtalene	24			
2.3.3.	En enda mer omfattende avtale i fremtiden?	25			
2.3.4.	Stortingsmelding om Europapolitikken	25			
2.3.5.	Stor oppslutning om alternativer	25			
	Del II: EØS – 20 år etter				
3.	De brutte forutsetningene	30			
3.1.	Intro	30			
3.2.	Stortingsflertallets forutsetninger i 1992	30			
3.2.1.	Intro: Ute av balanse?	30			
3.2.2.	Hjemfall	30			
3.2.3.	Vinmonopolet	31			
3.2.4.	Alkoholreklame på TV	32			
			3.2.5.	Distriktspolitikken, herunder den differensierte arbeidsgiveravgifta	33
			3.2.6.	Petroleumpolitikken	34
			3.2.7.	Eiendomspolitikken i landbruket	35
			3.2.8.	Fiskeripolitikken	36
			3.2.9.	Eierbegrensninger i finansnæringen	37
			3.2.10.	Eiendomspolitikken	37
			3.2.11.	Offentlige tjenester	37
			3.2.12.	Fri flyt av arbeidskraft	38
			3.2.13.	Handel med landbruksvarer	38
			3.2.14.	Oppsummering	39
			3.3.	LOs 15 krav til EØS	40
			3.3.1.	Sysselsetting	40
			3.3.2.	Sosial dimensjon og grunnleggende rettigheter	40
			3.3.3.	Konsernfaglig samarbeid og medbestemmelse	41
			3.3.4.	Medbestemmelse i EØS–prosessen	41
			3.3.5.	Markedsadgang	41
			3.3.6.	Arbeidsmiljø, helse og miljø	42
			3.3.7.	Deltakelse i miljøsamarbeidet	42
			3.3.8.	Forvaltning av naturressursene og konsesjonslovene	42
			3.3.9.	Styring av virksomheten på kontinentalsokkelen	43
			3.3.10.	Norske lønns- og arbeidsvilkår	43
			3.3.11.	Beskyttelsestiltak for å sikre norske avtale-, lønns- og miljøforhold	43
			3.3.12.	Bedre innsyn for å unngå skatteunndragelser	44
			3.3.13.	Deltakelse i EU–programmer for forskning, teknologi og utdanning	45
			3.3.14.	Trygging av forbrukerinteressene	45
			3.3.15.	Ikke svekke muligheten til offentlige løsninger og trygge velferd	45
			3.3.16.	Oppsummering	46
			4.	Juss og politikk – om EØS–avtalens dynamikk	47
			4.1.	Intro	47
			4.2.	Eksisterende regelverk og fortolkning av dette	47
			4.2.1.	Forpliktelser og forståelser	47
			4.2.1.1.	Avtalens bokstav	47
			4.2.1.2.	Gjensidig forståelse mellom partene ved avtalens inngåelse	47
			4.2.1.3.	Forståelsen som sikret flertall for EØS	47
			4.2.1.4.	Lojal oppfølging fra norsk side	48
			4.2.2.	Lovens forarbeider som premiss?	48
			4.2.3.	Internasjonalt avtaleverk	49
			4.3.	Nytt regelverk	50

4.3.1.	Reservasjonsretten	50	6.3.1.	EU ingen miljøorganisasjon, EØS ingen miljøavtale	79
4.3.2.	EØS-relevans	53	6.3.2.	EU speiler den internasjonale utviklingen, men er sjelden i førerretet	80
4.3.3.	Nasjonale særordninger og unntak	54	6.3.3.	Samarbeid med EU om miljø ville vi hatt også uten EØS	80
4.3.4.	Nasjonal tilpasning	55	6.3.4.	Norge som foregangsland	81
4.3.4.1.	Endring av nasjonale lover	55	6.3.5.	Hva handlet Johannesburg om?	81
4.3.4.2.	Tap og vinn i samme trinn	56	6.3.6.	Mister vi en viktig arena for å påvirke EU uten EØS?	82
4.4.	Forhandlinger om utvidelse av avtalen	57	6.3.7.	Hvordan ville norsk miljøpolitikk vært uten EØS?	82
4.4.1.	Engangsbeløpet som ble permanent medlemskontingent	57	6.3.8.	Mer bindende regler i EU?	82
4.4.2.	"Gjensidig fordelaktig basis"	57	6.4.	Arbeidstakerrettigheter	83
4.4.3.	Fra frihandel med fisk til EU-regime	57	6.4.1.	Lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter	83
4.4.4.	Heller juridisk system enn forhandlinger?	57	6.4.2.	Streikeretten innskrenkes av EU	84
4.5.	Overvåkningssystemet	57	6.5.	Kvinner, kvinners helse og likestillingsspørsmål	85
4.5.1.	Dynamisk tolkning "out of area"?	57	6.5.1.	FNs organisasjon for likestilling og myndiggjøring av kvinner	85
4.5.2.	Fra EF-domstol til EU-domstol	60	6.5.2.	EUs politikk for likestilling	86
4.5.3.	ESA – mer katolsk enn Paven?	60	6.5.3.	Langt mellom liv og lære	87
4.5.4.	"Spørre om lov"-samfunnet	60	6.5.4.	Økt press mot Norge	87
4.5.5.	Norske domstoler "out of area"	61	6.6.	Handel	88
4.5.6.	Når Norge nektes å fremme sitt syn for EU-domstolen	61	6.6.1.	Fra GATT til WTO	88
4.5.7.	Er Norge prisgitt ESA og EFTA-domstolens tolkning?	62	6.6.2.	Utvidet mandat, virkeområde og stadig nye medlemsland	89
4.6.	Grunnlovsstridig fortolkning av EØS?	63	6.7.	Internasjonal avtalerett	90
4.7.	Hvorfor lar norske myndigheter EU sette dagsorden?	64	6.8.	Oppsummering	91
4.7.1.	Våre beste embetsmenn til Brussel	66	7.	Trenger vi EØS av økonomiske grunner?	91
4.7.2.	Rådgivende uttalelser fra EFTA-domstolen	67	7.1.	Intro	91
4.7.3.	Hvorfor KOFA?	67	7.2.	Forskernes antagelser	91
4.7.4.	Hvem kjøper de kloke hodene?	68	7.3.	Et lite land i en stor verden	92
4.7.5.	Hvorfor ikke større engasjement blant systemkritikerne?	69	7.3.1.	Økt vekt på nye markeder	92
4.8.	Sett foten ned utenfor EU	69	7.3.2.	Norsk eksport i dag og i fremtiden	93
5.	Med ryggen mot veggen	71	7.4.	EU-toll ikke avgjørende for fiskeeksporten	93
5.1.	Reservasjonsretten og unntak	71	7.5.	Faren for antidumping mindre overhengende	95
5.2.	Gassmarkedsdirektivet og gassforhandlingsutvalget	71	7.6.	Tekniske handelshindringer fjernes uavhengig av EØS	95
5.3.	Ensidig avhengighet og enisidig påvirkning	72	7.7.	Økt tjenestehandel med betydelige konsekvenser	95
5.4.	Alternativer er nødvendige	73	7.8.	Kan vi takke EØS for alt som har gått bra?	96
5.4.1.	I et scenario hvor vi ønsker å utnytte handlingsrommet bedre	73	7.8.1.	Utvikling i handelen mellom Norge, EU og Sveits	97
5.4.2.	I et scenario hvor EU ønsker en mer omfattende avtale	74	7.8.2.	De økonomiske virkningene for Norge	97
5.4.3.	I et scenario hvor vi ønsker å si opp EØS-avtalen	74	7.8.3.	Bilaterale og regionale handelsavtalers betydning	99
5.5.	EU bruker alle midler – hvorfor gjør ikke vi det samme?	74	7.9.	Kostnader ved EØS-avtalen	100
Del III: Trenger vi EØS?			7.9.1.	Konkurransens pris	100
6.	Internasjonalt avtaleverk	78	7.9.2.	(Gj)ensidig fordelaktig?	100
6.1.	Intro	78			
6.2.	Internasjonale avtaler	78			
6.3.	Miljø og klima	79			

7.9.3.	Redusert pris for fiskeprodusenter og –eksportører som følge av opphevet monopol	101	10.2.2.6.	Jobbe aktivt for nasjonale særordninger og unntak	118
7.9.4.	Kostbare direktiver	101	10.2.2.7.	Aktiv utnyttelse av handlingsrom ved implementering	119
7.9.5.	Nye kostnader på vei?	102	10.2.2.8.	Aktiv bruk av reservasjonsretten	119
7.9.6.	Datalagring uten kostnadsberegning	102	10.2.2.9.	Aktiv nasjonal politikk for å øke handlingsrommet	119
7.9.7.	Fasit uten regnestykke	103	10.2.2.10.	Aktivere Stortingets kontrollfunksjon i Europapolitikken	119
7.10.	EØS er mer enn økonomi – verden er mer enn EØS	103	10.2.2.11.	Økt åpenhet i forvaltningen av EØS	119
7.10.1.	Forskning, utdanning og kultur	103	10.2.2.12.	All ny EU–rett skal vurderes politisk	119
7.10.2.	Praktisk hverdag	103	10.2.2.13.	Avvise endringer av EØS som innebærer økt kompetanse for ESA og EFTA–domstolen	120
7.10.3.	Diskriminering	104	10.2.2.14.	Vurdere endringer i samarbeidet etter artikkel 118 som gjør avtalen mindre ensidig markedsrettet	120
7.10.4.	Byråkrati	104	10.2.2.15.	Regjering og stortingsflertall må ta initiativ til å utrede alternativer til dagens EØS–avtale	120
7.11.	EØS gir tilgang til viktig samarbeid	104	10.3.	Alternativ IV: "Et slankere EØS"	120
7.12.	Oppsummering	104	10.3.1.	Introduksjon: Kan omfanget av EØS reduseres?	120
DEL IV: Alternativene			10.3.2.	Når markedskrefter løper løpsk	120
8.	Alternativ I: EU–medlemskap som alternativ til dagens EØS–avtale	110	10.3.3.	Vil EU forhandle?	121
8.1.	Hvorfor vurdere dette alternativet?	110	10.3.4.	Hva bør endres med EØS?	121
8.2.	Deltagelse i EUs institusjoner og prosesser	110	10.3.4.1.	Angrefrist når reservasjonsretten ikke brukes	121
8.3.	Overstatlighet	110	10.3.4.2.	Utforme regionalpolitikken uavhengig av EUs regelverk	121
8.4.	Domstolsmakt	111	10.3.4.3.	Anbudskravet ved offentlige anbud: Større frihet til å anskaffe	121
8.5.	Omfang av EØS – omfang av EU	111	10.3.4.4.	Skjerme enkelte tjenestesektorer fra EUs liberaliseringsregler	122
8.6.	Den økonomiske og monetære Union og EUs krisehåndtering	111	10.3.4.5.	Full suverenitet over konsesjonsregler så lenge de ikke diskriminerer mot utlendinger	122
8.7.	Oppsummering	112	10.3.4.6.	Rett til strengere krav til matvarer	122
9.	Alternativ II: EUs alternativ	113	10.3.4.7.	Rett til strengere miljø-, helse- og sikkerhetskrav til kjemikalier	122
9.1.	Hvorfor drøfte dette alternativet?	113	10.3.4.8.	EØS–regler bør ikke kunne sette til side norske tariffavtaler	123
9.2.	EUs initiativ for gjennomgang av EØS	113	10.3.4.9.	Fri kapitalflyt må kunne begrenses i krisesituasjoner	123
9.3.	Sejerstedutvalgets konkretisering	113	10.3.4.10.	Nye rammer for handel med landbruksvarer, basert på reell gjensidighet	123
9.4.	Støres uttalelser	114	10.3.5.	Hvordan gå frem overfor EU?	124
9.5.	Helhetlig rammeverk?	114	10.3.6.	Forholdet til våre EFTA–partnere i EØS	124
9.6.	Oppsummering	115	10.3.7.	Hvordan komme i forhandlingsposisjon med EU om EØS–avtalen?	125
10.	Innenfor EØS: Kan EØS gjøres bedre?	116	11.	Ut av EØS – hvilke alternativer har vi?	126
10.1.	Intro: Hvorfor drøfte alternativer som bygger på EØS?	116	11.1.	Alternativ V: Multilateralt handelsregelverk	126
10.2.	Alternativ III: "Utnyttet handlingsrom"	116			
10.2.1.	Intro: Kan handlingsrommet utnyttes bedre?	116			
10.2.2.	Hvordan utnytte handlingsrommet bedre?	117			
10.2.2.1.	Aktiv i tidlig fase – politisk og strategisk	117			
10.2.2.2.	Bruke andre internasjonale fora for å få EU på rett kurs	117			
10.2.2.3.	Videreutvikle arenaer utenfor EU/ EØS–rammen for å håndtere viktige spørsmål av felles interesse	118			
10.2.2.4.	Sette klare grenser for EØS – i tråd med forutsetninger fra 1992	118			
10.2.2.5.	Avvise ikke EØS–relevante rettsaker	118			

11.1.1.	Hvorfor belyse multilateralt handelsregelverk som alternativ?	126	11.2.9.	Sammenlikning mellom handelsavtalen og EØS når det gjelder handel med EU	145
11.1.2.	Fra GATT til Verdens handelsorganisasjon (WTO)	126	11.2.10.	Skremslene som ikke slo til – verken i 1972 eller 1992 – og som det heller ikke er grunn til å feste lit til i 2012	146
11.1.3.	Bindende forpliktelser	127	11.2.10.1.	Isolert fra det indre markedet?	147
11.1.4.	Nasjonal behandling og bestelandsprinsippet	127	11.2.10.2.	"Vi kan ikke stå utenfor ..."	147
11.1.5.	Forholdet til tollunioner, samt bilaterale og regionale handelsavtaler	128	11.2.11.	Handlefrihet med handelsavtale – uten EØS?	148
11.1.5.1.	Formålet skal være ytterligere liberalisering	128	11.2.12.	Oppsummering	148
11.1.5.2.	Kompensasjonsforhandlinger	128	11.3.	Alternativ VII: En bilateral handels- og samarbeidsavtale	150
11.1.5.3.	Hva når man går ut av en bilateral/ regional handelsavtale?	128	11.3.1.	Hvorfor vurdere dette alternativet?	150
11.1.5.4.	Tollunioners og handelsavtalers reduserte betydning	129	11.3.2.	Norges avtaler med EU utenom EØS	150
11.1.6.	Konsekvenser på ulike sektorer	129	11.3.3.	EUs bilaterale avtaler	151
11.1.6.1.	Ubetydelig toll på industrivarer	129	11.3.4.	Sveits sine handels- og samarbeidsavtaler med EU	151
11.1.6.2.	WTO- eller EØS-toll ikke avgjørende for fiskeeksporten	130	11.3.4.1.	Sveitsiske avtaler under press?	153
11.1.6.3.	Landbruket taper på EØS – vil tape mindre på kun WTO	131	11.3.4.2.	Innholdet i Bilateral I-pakken	153
11.1.6.4.	Tjenester – mindre bundet i WTO	132	11.3.4.3.	Innholdet i Bilateral II-pakken	154
11.1.6.5.	Tekniske handelshindringer uavhengig av EØS	135	11.3.4.4.	Gjennomføring av avtalene	155
11.1.6.6.	Offentlige anskaffelser – EØS inn bakdøra i WTO	135	11.3.4.5.	Statisk eller dynamisk løsning?	155
11.1.7.	Handelstiltak og tvisteløsning	136	11.3.4.6.	Vurderinger av den sveitsiske modellen	156
11.1.7.1.	Antidumping – bedring i WTO	136	11.3.5.	Mulige elementer i en ny norsk avtale	157
11.1.7.2.	Stat-stat-tvisteløsning i WTO	137	11.3.6.	Hvordan gå fra EØS til en bilateral avtale?	158
11.1.7.3.	Vil laksesaken kunne oppstå på nytt?	137	11.3.7.	Er det realistisk å se for seg et slikt alternativ på noe sikt?	158
11.1.7.4.	EU-domstol vs. tvisteløsning i WTO	138	11.3.8.	Oppsummering	159
11.1.8.	Norges strategi i WTO – ulike spor – ulike allianser	138	11.4.	Alternativ VIII: En regional handelsavtale EFTA-EU	161
11.1.9.	Handlefrihet med WTO – uten EØS?	138	11.4.1.	Hvorfor vurdere dette alternativet?	161
11.1.10.	Hvordan gå fra EØS til kun det multilaterale handelsregelverket?	139	11.4.2.	EFTA-konvensjonen som plattform	162
11.1.11.	Oppsummering	139	11.4.2.1.	Fra Stockholm til Vaduz	162
11.2.	Alternativ VI: En framtidsrettet handelsavtale	142	11.4.2.2.	Konsultasjon og tvisteløsning i EFTA	162
11.2.1.	Hvorfor belyse dette alternativet?	142	11.4.3.	EFTAs handelsavtaler med tredjeland	163
11.2.2.	EØS-avtalen kan sies opp med ett års varsel	143	11.4.4.	WTOs regler for regionale handelsavtaler	164
11.2.3.	Frihandelsavtalen av 1973 er ikke sagt opp	143	11.4.5.	Mulig innhold i ny avtale: Minste felles multiplum	164
11.2.4.	Men trenger vi ikke EØS-avtalen for å få solgt varene våre til EU?	143	11.4.6.	Hvordan gå fra EØS til en EFTA-EU-avtale?	165
11.2.5.	Det er enkelt å melde seg ut av EØS	143	11.4.7.	Er det realistisk å se for seg et slikt alternativ på kort eller lengre sikt?	165
11.2.6.	Med WTO-reglene som sikkerhetsnett	144	11.4.8.	Oppsummering	166
11.2.7.	Vil EU gå til handelskrig mot Norge hvis Norge melder seg ut av EØS?	144	11.5.	Hvordan gå fra EØS til et annet alternativ?	168
11.2.8.	Markedsadgang begge veier	144	11.5.1.	Forholdet til EU	168
			11.5.2.	Hvordan fjerne EØS-bestemmelser fra norsk lovverk?	168

11.5.3.	De juridiske og praktiske konsekvensene i Norge	169
---------	---	-----

Del V: Veien videre

12.	Kan Norges maktposisjon endres?	172
12.1.	Er ikke EU interessert i nye bilaterale avtaler?	172
12.1.1.	Hvilke avtaler har EU med andre land?	172
12.1.2.	Erfaringer med et realpolitisk EU	173
12.1.3.	Sveits' aktuelle situasjon	174
12.1.4.	Nærmere om Storbritannia	174
12.2.	EUs handelspolitiske interesser	174
12.2.1.	Liberalisering som drivkraft	174
12.2.2.	Lisboastrategien	174
12.2.3.	EUs konflikter med Norge i WTO	175
12.2.4.	EU følger egeninteressene	175
12.2.5.	EU i nordområdene	175
12.3.	Hvilke interesser har EU i forhold til Norge?	175
12.3.1.	EUs egne utsagn	175
12.3.2.	EUs alternativ for endring av EØS	176
12.3.3.	Olje og gass	176
12.3.4.	Fisk	176
12.3.5.	Mineraler og metaller	176
12.3.6.	Norsk kjøpekraft og handelsstatistikk	177
12.3.7.	Gjensidig ønske om gode relasjoner	177
12.3.8.	EU som rasjonell aktør	177
12.3.9.	Et Norge som ivaretar sine egne vitale interesser	177
12.4	Oppsummering og konklusjoner	178
13.	EUs indre utvikling, hva skjer og hvordan påvirker det EØS?	179
13.1.	EUs utvikling i lys av eurokrisen	179
13.1.1.	Et EU i rask endring	179
13.1.2.	Hovedtendens: Økt overnasjonalitet	179
13.1.3.	Splittelsen mellom EU og Storbritannia	180
13.1.4.	Situasjonen for de kriserammede EU-landene	180
13.1.5.	Indre motsetninger i en rekke land	180
13.1.6.	Overlever euroen?	181
13.1.7.	Hvilket EU kan vi få – og hva blir konsekvensene for Norge?	181
13.2.	En motstridende tendens: Ønske om nasjonal handlefrihet	181
13.2.1.	Større handlefrihet ved offentlige anbud?	181
13.2.2.	Renasjonalisering av landbrukspolitikken?	181
13.2.3.	Interessemotsetninger i utenrikspolitikken	182
13.2.4.	Energipolitikken	182
13.2.5.	Norske alliansemuligheter?	182
13.3.	Konfliktsaker i kø	183

13.3.1.	Aktuelle konfliktsaker	183
13.4.	Oppsummering og konklusjoner	184

Litteraturliste 185

Figurliste

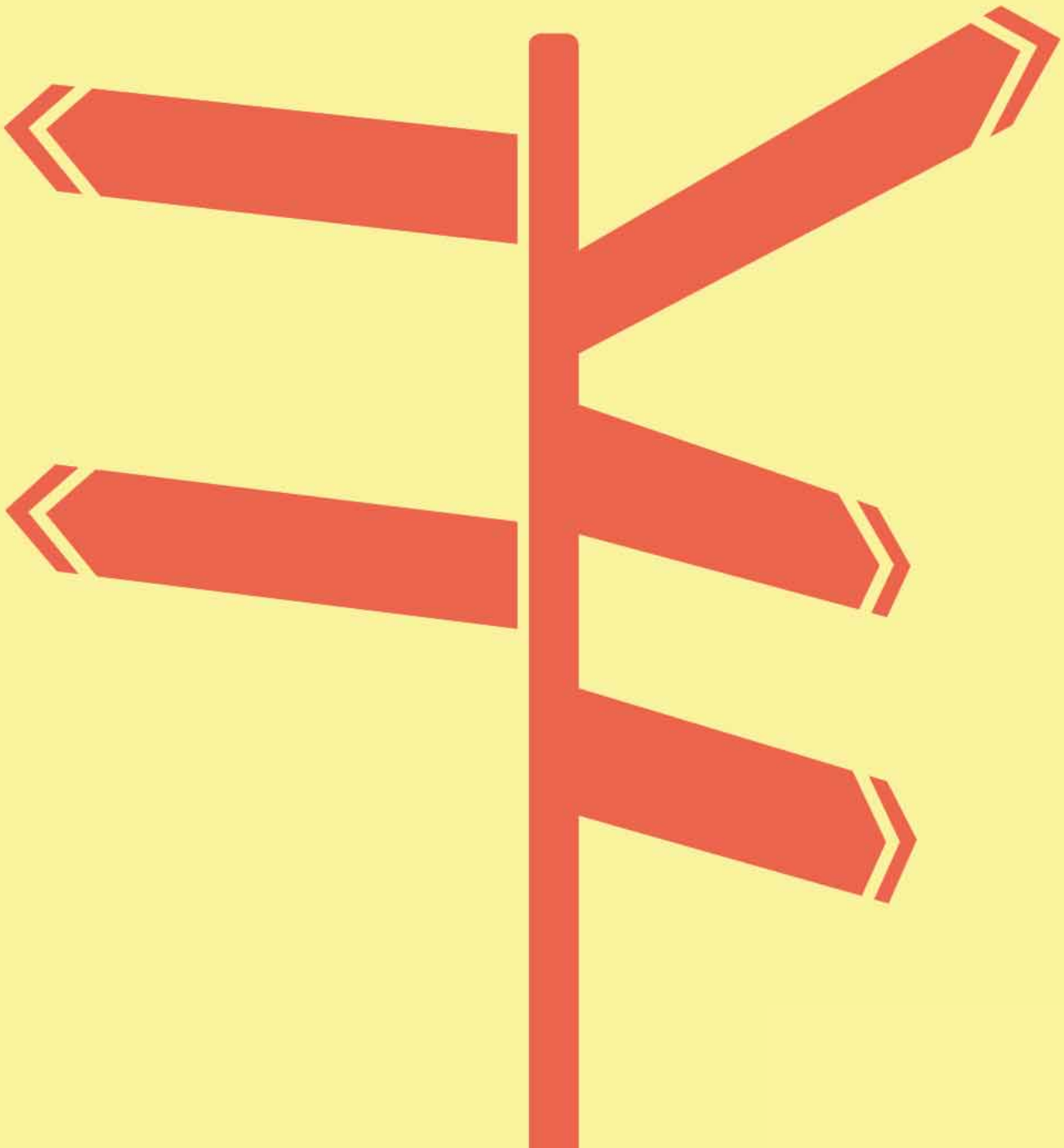
Figur 1:	BNP pr. innbygger (1995–2010)	97
Figur 2:	Arbeidsledighet i Norge og utvalgte land	98
Figur 3:	Utvalgte lands eksport til EU (1980–2009)	98
Figur 4:	Eksport fra EU til utvalgte land (1980–2009)	99
Figur 5:	Handel med fisk. Avtalegrunnlag og tollreduksjon	130
Figur 6:	EUs tollregime	173

Del I:

Rett på sak

Hvilke alternativer finnes til dagens EØS-avtale og hvorfor er de interessante å drøfte nærmere? I denne delen av rapporten presenteres en sammenfatning av åtte ulike hovedalternativer som prosjektet har identifisert.

Videre foretas en gjennomgang av bakgrunnen for prosjektet *Alternativer til dagens EØS-avtale*, hvem vi er og vår målsetning, samt hvorfor det er mer aktuelt enn noensinne å utrede og drøfte alternativer.



Debatten om alternativer til EØS er mer aktuell enn noen sinne. Åtte hovedalternativer – både innenfor og utenfor dagens EØS-avtalen – blir belyst i rapporten.

Kapittel 1:

Hvilke alternativer – og hvorfor?

1.1. Formål, innhold og avgrensninger

Det finnes mange alternativer til dagens EØS-avtale. Gjennom denne rapporten belyses de hovedalternativene som vi gjennom arbeidet i prosjektet har identifisert. Dette er alternativer som spenner fra det å ikke ha noen egen handelsavtale med EU, via varianter av bilaterale og regionale handelsavtaler til erstatning for EØS, dernest varianter av EØS der avtalen gjøres mindre dyptgripende enn i dag gjennom reforhandling eller at handlingsrommet i avtalen utnyttes langt bedre, til alternativer som innebærer enda mer dyptgripende samarbeid med EU enn dagens EØS-avtale.

Prosjektet har ikke hatt som mål å ta stilling til hvilke(t) alternativ som er mest aktuelt for Norge eller hva som eventuelt bør velges. Rekkefølgen av alternativene i rapporten er ikke knyttet til hvilke preferanser som eventuelt måtte finnes, men er forsøkt satt opp i en logisk rekkefølge, der alternativene som innebærer det mest dyptgripende samarbeidet presenteres først.

Som blant annet Europautredningen har belyst er Norges totale tilknytning til EU svært omfattende og per i dag basert på over 70 ulike avtaler. Det ligger utenfor prosjektets mandat å foreta en vurdering av alle disse avtalene, hvorvidt de er hensiktsmessige, og om de bør endres eller på noen områder fjernes. Prosjektets formål har vært å utrede og drøfte alternativer til dagens EØS-avtalen. Drøftingen i rapporten er derfor avgrenset til de områder av samarbeidet med EU som omfatter eller er nært knyttet til det virkeområde som dagens EØS-avtalen har. Andre sider av Norges forhold til EU er bare kort omtalt og nærmere drøftet i den grad det er relevant i en drøfting opp mot dagens EØS-avtale.

1.2. EU-medlemskap

Det alternativet som det gjennom årene har vært knyttet mest debatt til er medlemskap i EU, og dette alternativet har vært grundig belyst og utredet fra mange ulike aktører. Blant annet av disse grunner har prosjektet valgt å ikke foreta en vidtgående presentasjon, analyse eller vurdering av dette alternativet.

Den mest enstemmige og omfattende EØS-kritikken bunner i de dyptgripende konsekvensene for demokratiet i Norge. Disse problemene kan bøtes på med representasjons- og stemmerett i de organer hvor beslutninger tas for EU- og EØS-området. EU-medlemskap vil imidlertid føre til mindre selvstendighet på en rekke områder hvor Norge i dag ikke er underlagt EUs politikk. Alternativet omtales i kapittel 8 i rapporten.

1.3. EUs alternativ

EØS-samarbeidet består av to parter. Når den ene part, EU, signaliserer at den ser for seg en ny og mer omfattende avtale i fremtiden, er det grunn til å ta dette på alvor. Når Europautredningen konkretiserer og drøfter dette alternativet, har de gått inn i en debatt om alternativer som de fikk instruks om å holde seg unna. Dernest har de lagt på bordet et konkret alternativ som regjering, storting og andre aktører i samfunnsdebatten i Norge må forholde seg til.

Når Europautredning en først gikk utenfor sin instruks og drøfter alternative måter å organisere samarbeidet på, er det svært mangelfullt at man ikke skisserer ulike løsninger, som grunnlag for reell drøfting. Riktignok vurderes EØS opp mot handelsavtalen av 1973 eller *“en annen løsere bilateral form for avtalekonstruksjon med EU”*¹ flere steder i Europautredningen, men det mangler fullstendig en gjennomgang av hva som ligger i alternativene. Da fremstår deres vurdering av EØS som det beste alternativet, som en forhåndsbestemt oppfatning som ikke er belagt med forskningsbasert materiale eller metodebruk.

Europautredningen drøfter et helhetlig rammeverk rundt alle Norges avtaler med EU og vurderer det dit hen at:

“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[...] man kunne tenke seg

¹ Se bl.a. NOU 2012:2, side 358 (utvalgets flertall): “... 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.”

samtidig å vurdere om ytterligere områder av EU-samarbeidet skulle inkluderes.”²

Et alternativ som innebærer et helhetlig rammeverk rundt Norges avtaler med EU, der ESA og EFTA-domstolen og avtalens øvrige dynamikk opprettholdes og gjøres gjeldende på nye områder, vil innebære en dramatisk endring i Norges avtaleforhold med EU. I praksis vil dette innebære en helt ny avtale med EU, der de demokratiske problemene med EØS forsterkes og overføres til flere områder av norsk politikk, som det er vanskelig å finne argumenter for – med mindre man har som ambisjon å bruke den som et springbrett for EU-medlemskap.

Dette alternativet belyses nærmere i kapittel 9 i rapporten.

1.4. Utgangspunkt: Større nasjonal handlefrihet og mindre overstyring fra EU

Med årene er EØS blitt stadig mer omfattende, og den griper i dag inn på områder som stortingsflertallet forutsatte at den ikke skulle berøre.³ Sentrale elementer innen norsk distriktspolitikk, petroleumpolitikk, forvaltning av naturressurser, alkoholpolitikk, og i de senere år faglige rettigheter og tiltak for å hindre sosial dumping, har i tur og orden blitt utfordret av overvåkingsorganet i EØS, ESA, og EFTA-domstolen.

Svært mange mener at EU har for mye makt i Norge.⁴ Samtidig viser andre meningsmålinger stor oppslutning om en handelsavtale som alternativ til dagens EØS-avtale. Derimot er det svært få som ønsker seg EU-medlemskap som alternativ til dagens EØS-avtale. Hvilket konkret innhold de som svarer handelsavtale ser for seg vil helt sikkert variere, men det er rimelig åpenbart at fellesnevneren for dem som kunne tenke seg å bytte ut EØS med en handelsavtale er oppfatningen om at EØS er blitt for omfattende og at man ønsker et alternativ som i større grad gir mulighet for å føre en selvstendig nasjonal politikk. Vi ønsker med denne rapporten å bidra til å belyse, konkretisere og drøfte slike alternativer, og hovedfokus i rapporten vil være alternativer som peker i en slik retning. Disse er sammenfattet nedenfor. En utfyl-

lende beskrivelse, analyse og vurdering finnes i kapittel 10 og 11 i rapporten.

1.5. Innenfor eller utenfor EØS - en viktig forskjell

I rapporten drøftes både alternativer som innebærer å bygge videre på EØS i en eller annen form og alternativer som innebærer at EØS erstattes med en annen tilknytning til EU. Den viktigste prinsipielle forskjellen på disse to hovedgruppene av alternativer er at alternativer basert på EØS vil innebære å bygge videre på de institusjoner og det rammeverk som ligger i EØS, herunder avtalens dynamikk med stadig nye direktiver, forhandlinger med sikte på ytterligere liberalisering og fortolkninger av avtalen. Innenfor rammen av dette vil det være mulig å enten reforhandle EØS, eksempelvis gjennom å fjerne saksfelt fra avtalen, eller å utnytte handlingsrommet som avtalen gir i langt større grad enn hva tilfellet er i dag.

Den andre hovedgruppen av alternativer innebærer å erstatte EØS med en bilateral eller regional handels- (og samarbeids-)avtale med EU – eventuelt å utelukkende basere seg på det multilaterale handelsregelverket som angir omfattende felles kjøregler for handel internasjonalt. Det vanlige internasjonalt er dog å supplere det multilaterale regelverket med bilaterale eller regionale handelsavtaler, med et klart definert innhold og der endringer i avtaleverket avklares politisk gjennom forhandlinger mellom partene. I rapporten konkretiseres tre ulike alternativer basert på et slikt handelssamarbeid med EU.

1.6. Alternativer innenfor EØS

1.6.1. Utnyttet handlingsrom

Når man skal vurdere virkningene av en avtale, vil det være viktig både å vurdere avtalens bestemmelser, det rammeverk som fastlegges for samarbeidet og hvordan dette direkte og indirekte bidrar til å endre norsk politikk. Dernest vil det være viktig å belyse i hvor stor grad handlingsrommet som avtalen gir blir benyttet og om norske interesser gjennom dette er godt nok ivaretatt. Hvor bra kunne avtalen eksempelvis ha vært dersom handlingsrommet hadde blitt brukt maksimalt?

Prosjektet har identifisert en rekke områder der Norge kunne gjort mer for å utnytte – og

² NOU 2:2012, side 870.

³ Se mer om dette i kapittel 3.

⁴ Nationen, 06.02.2012.

øke – handlingsrommet i EØS. Det handler dels om en aktiv strategi nasjonalt, samt i og overfor EØS-organene – men også i andre internasjonale fora der Norge har full initiativ- og stemmerett. Det vil være viktig å sette klare grenser for EØS - i tråd med forutsetninger fra 1992, avvise endringer av EØS som innebærer økt kompetanse for ESA og EFTA-domstolen, samt vurdere endringer i samarbeidet etter artikkel 118 som gjør avtalen mindre ensidig markedsrettet.

Både i forhold til nytt regelverk og i saker om fortolkning av regelverket, vil det være viktig å være aktiv i tidlig fase - politisk og strategisk, føre en aktiv og målrettet nasjonal politikk for å øke handlingsrommet, sørge for økt åpenhet i forvaltningen og aktivere Stortingets kontrollfunksjon i europapolitikken. I forhold til nytt regelverk handler det blant annet om å avvise alle rettsakter som ikke er EØS-relevante, jobbe aktivt for nasjonale særordninger og unntak, utnytte handlingsrommet ved implementering og bruke reservasjonsretten aktivt. Dette alternativet er ytterligere konkretisert og drøftet i kapittel 10.2.⁵

Enkeltvis er ikke forslagene å anse som et alternativ til dagens EØS-avtale, men i sum vil forslagene angi en helt ny måte å organisere og praktisere vårt forhold til EU på. Alternativet forutsetter også at regjering og stortingsflertall tar initiativ til å utrede alternativer til dagens EØS-avtale, som del av en politisk beredskap, og for å synliggjøre at det finnes alternativer som man fra norsk side kan aktivere dersom utviklingen i EØS over tid krever det.

1.6.2. Et slankere EØS

På samme måte som EU søker å ivareta sine interesser best mulig innenfor rammen av avtalen, bør Norge systematisk og strategisk kunne gjøre det samme. Når EU legger på bordet tanker om et nytt og langt mer omfattende samarbeid, som i praksis vil innebære en helt ny avtale, så må det definitivt kunne komme nye initiativer fra norsk side. Et forslag om «Et slankere EØS» der avtalen endres, eksempelvis gjennom å fjerne områder av samarbeidet som det ikke var forutsatt at avtalen skulle gjelde for og områder som har vakt vesentlige problemer for Norge, vil

kunne være et slikt initiativ. Et element i dette vil være å utstyre EØS-avtalen med en angrefrist, der det gjøres mulig å reservere seg mot et direktiv når vi ser hvordan det faktisk virker.

En viktig målsetning med et slankere EØS vil være å gjenvinne nasjonal handlefrihet på sentrale politikkområder. Det handler om å utforme regionalpolitikken uavhengig av EUs regelverk, slik at Norge selv skal kunne bestemme over distriktpolitiske virkemidler som den differensierte arbeidsgiveravgiften. Det handler videre om å kunne begrense fri kapitalflyt i krisesituasjoner slik Island har gjort på eget initiativ, å skjerme enkelte tjenestesektorer fra EUs liberaliseringsregler – eksempelvis gjennom å ta kollektivforordningen og reglene for godstransport ut av EØS, samt full suverenitet over konsesjonsregler så lenge de ikke diskriminerer mot utlendinger.

EØS-reglene bør videre endres slik at EØS ikke kan sette til side norske tariffavtaler, eksempelvis gjennom egne forpliktende protokoller og erklæringer som sikrer anti-kontraktørklausulen, at ESA og EFTA-domstolen ikke kan gripe inn mot allmenngjøringsvedtak, at utstasjoneringdirektivet for Norge praktiseres uavhengig av EU-domstolens fortolkning, samt at Norge kan opprettholde kravet om lønn i samsvar med tariffavtaler ved byggeoppdrag for offentlige instanser. EU/EØS bør heller ikke kunne fastlegge hvilke oppdrag kommunene skal legges ut på anbud og hva kommunen kan utføre med egne ansatte. Sentralt vil også være en rett til å stille strengere miljø-, helse- og sikkerhetskrav til kjemikalier og strengere krav til matvarer enn EU gjør, samt å legge nye rammer for handel med landbruksvarer, basert på reell gjensidighet.

Den rette arena for å løfte fram slike drøftinger som skissert ovenfor i EØS, vil være EØS-rådet, som blant skal *”vurdere hvordan avtalen samlet sett virker og utvikler seg. Det skal ta de politiske avgjørelser som fører til endring av avtalen... [Avtalepartene kan] ta opp i EØS-rådet alle spørsmål som forårsaker vanskeligheter.”*⁶ Rådets beslutninger skal treffes ved enighet mellom EU på den ene side og EFTA-landene på den annen side.⁷ Dersom det er snakk om å fjerne saksfelt fra samarbeidet, eller å endre hoveddelen av EØS-avtalen, vil

5 I tillegg vil man gjenfinne mange av premissene for drøftingen i kapittel 4.

6 EØS, artikkel 89.

7 EØS, artikkel 90, pkt. 2.

den naturlige fremgangsmåten sannsynligvis være å ta utgangspunkt i de prosedyrer som er nedfelt i artikkel 118. Konkret handler det om å igangsette en politisk prosess som munner ut i nye avtaler som må ratifiseres eller godkjennes av avtalepartene i tråd med de regler som gjelder for dette i det enkelte land.⁸

En reforhandling av EØS vil også påvirke våre EFTA-partnere i EØS. For det første vil en ”slanking” av samarbeidet også omfatte EFTA-landene i EØS, med mindre annet avtales bilateralt eller internt i EFTA. Det vil dessuten være naturlig at Island og Liechtenstein gis tilsvarende mulighet til å fjerne fra samarbeidet regelverk man tidligere har godtatt på de områder de finner spesielt problematiske. Med dette kan EØS-samarbeidet utvikle seg mer differensiert, med større grad av ulike forpliktelser for ulike land.

At Norge fremforhandler noen nye unntak burde ikke være problematisk. Island og Liechtenstein har unntak fra EØS-regelverket på en rekke områder – og på langt flere områder enn det Norge har.⁹ Enkelte unntak som Norge vil kunne ønske, kan også dreie seg om områder der de andre EFTA-landene allerede har unntak eller på egen kjøp opererer med andre regler enn EØS tillater. Restriksjonene på den frie flyt av kapital som Island innførte etter finanskrisen er eksempel på det siste.

Norge har utvist fleksibilitet overfor våre EFTA-partnere, blant annet i spørsmålet om EØS-kontingenten, og det er ikke urimelig at Island og Liechtenstein bidrar positivt og støttende i en prosess for endring av EØS. Dersom endringer skjer i form av bindende protokoller og erklæringer som kun omhandler Norge, trenger ikke de andre EFTA-landene nødvendigvis kobles for tett på prosessen. Dersom det derimot er snakk om betydelige endringer av hoveddelen av EØS-avtalen, eller å fjerne vesentlige deler av samarbeidet fra avtalen, og de andre EFTA-landene ikke ønsker å gjøre slike endringer i EØS, vil det sannsynligvis være mer hensiktsmessig at Norge for egen del erstatter EØS med en annen form for bilateralt samarbeid med EU. I kapittel 11.2. og 11.3. drøftes to ulike varianter av slike avtaler.

EU vil nok i utgangspunktet blankt avvise norske forsøk på å avtale noen nedbygging av EØS-avtalen, og heller se for seg ytterligere fordypning av samarbeidet.¹⁰

Så lenge man holder fast på at det ikke er noe alternativ for Norge å si opp EØS-avtalen, har man ingen forhandlingsposisjon overfor EU. Skal man oppnå forhandlinger med EU om å begrense EØS-avtalen, må man først gjøre det troverdig at utmelding av EØS kunne være et reelt alternativ for Norge.

Alternativet Et slankere EØS konkretiseres og drøftes i kapittel 10.3.

1.7. Alternativer utenfor EØS

1.7.1. Multilateralt handelsregelverk

På samme måte som EØS kan også handelsavtalen av 1973 sies opp av en av partene. Da vil man, i hvert fall for en periode, kunne komme i en situasjon der Norge ikke har noen bilateral eller regional handelsavtale med EU, men må basere seg på allmenne kjøreregler for handelen som eksisterer internasjonalt. Regelverket i Verdens handelsorganisasjon (WTO) er her det mest sentrale.

Denne drøftingen er også viktig fordi EFTA-landene kan komme i en situasjon der EØS-regelverket blir suspendert på enkeltområder, eksempelvis som følge av bruk av reservasjonsretten. Med mindre disse forholdene er regulert av tidligere regelverk mellom avtalepartene som man da kan falle tilbake på, eksempelvis bestemmelser fra handelsavtalen av 1973, vil det være viktig å ha oversikt over hvilke internasjonale regler som gjelder på det angjeldende området. WTO-regelverket vil dessuten legge rammer for utforming av en handelsavtale med EU og for endringer av EØS.

WTO gir et omfattende regelverk på mange av de områdene som EØS omhandler, og som handelsavtalen fra 1973 ikke dekket. På enkeltområder har Norge gjennom WTO sågar inngått avtaler som nær er identiske med EØS, slik som den nylig reviderte avtalen om offentlige anskaffelser.¹¹ På andre områder av WTO-samarbeidet, slik som tjenesteområdet, er avstanden til EØS betydelig større, og gir mulighet for Norge til å gjenvinne nasjonal handlefrihet over områder som import av alkohol, eierbegren-

8 EØS-avtalen, artikkel 118.

9 Se kapittel 4.3.3.

10 Se nærmere omtale i kapittel 9.

11 Se nærmere omtale av denne avtalen i kapittel 11.1.6.6.

sning i finansnæringa, arbeidsutleie og vilkår for konsesjon – eksempelvis til å gjeninnføre petroleumslovens tidligere krav om ledelse og baser ved feltutbygging i Norge.

I forhold til industrivarer har de internasjonale tollkuttene kommet langt. De gjennomsnittlige tollsatsene er i dag ca. 3,5 prosent – noe som er 40 prosent lavere enn da EØS-avtalen ble inngått. Dersom EU mot formodning skulle si opp handelsavtalen fra 1973 (som sikrer full tollfri adgang til EU-markedet for alle industrivarer), ville således tollsatsene uansett bli begrenset. De konkrete tollsatter som Norge kunne bli møtt med fra EU fastlegges av EUs bindingslister i WTO, men Norge vil i henhold til WTOs bestelandsprinsipp uansett ikke bli møtt med høyere tollsatter enn de EU anvender mot andre land som ikke er med i unionen eller land som EU har omfattende handelsavtaler med (som EØS). I henhold til WTOs prinsipp om nasjonal behandling kan for øvrig ikke EU, på de områder man har forpliktet seg i bindingslister, forfordle egne virksomheter på bekostning av virksomheter fra Norge eller andre WTO-land.

På fiskerisektoren er differansen mellom Norges reelle tollbelastning til EU-markedet og tollene basert på bestelandsprinsippet i WTO (MFN-tollen) beregnet til å være ca. 6-7 prosentpoeng. Tollsatser i denne størrelsesorden til EU-markedet vil ikke ha noen betydning for eksportvolum og -verdi. Dette skyldes at det er helt andre faktorer som påvirker hvilke markeder som velges og hvilken markedsandel man klarer å oppnå i disse markedene.¹²

WTO har medført betydelig svekkelse av det norske tollvernet på landbruksområdet, og en eventuell ny avtale på dette feltet kan ytterligere akselerere denne utviklingen. Forpliktelsene i henhold til EØS-avtalens artikkel 19 og protokoll 3 kommer imidlertid på toppen av dette, og har bidratt til at importen fra EU har vokst svært mye det siste tiåret. For landbruksvarer og handel med bearbejdede landbruksprodukt ville det slått positivt ut dersom Norge hadde erstattet EØS med kun å basere seg på WTO-forpliktelsene i handelen med EU.

En fundamental forskjell på EØS og WTO er at det i WTO i hovedsak er stat-

stat-tvister, mens EØS inneholder en investorstat-tvisteløsning som blir aktivt brukt av norske aktører som en brekkstang for endring av norsk politikk. WTO-løsningen blir derfor mer håndterbar - fordi stater ofte har en viss diplomatisk respekt for legitime politiske virkemidler. Norge har for øvrig nyttet tvisteløsningsmekanismen i WTO mot EU - og vunnet frem, slik vi gjorde det i laksesaken.

Dette alternativet konkretiseres og drøftes i kapittel 11.1.

1.7.2. Ut av EØS med en framtidrettet handelsavtale

Norge inngikk en bilateral handelsavtale med datidens EF i 1973 som sikret full tollfri adgang til EU-markedet for alle industrivarer. Dette er fortsatt en gjeldende avtale, som i dag blant annet regulerer vilkår for handel med fisk, og som igjen vil kunne komme til anvendelse i sin fulle bredde dersom EØS sies opp. EØS-avtalen kan sies opp med ett års varsel hvis et flertall på Stortinget bestemmer seg for det. Hvis EØS-avtalen sies opp, fastslås det i avtalens artikkel 120 at handelen mellom EU og Norge reguleres av tidligere avtaler.

Rammene for drøftingen av en slik avtale vil være helt annerledes i 2012 enn da Norge diskuterte datidens handelsavtale med EU målt opp mot EØS tidlig på 1990-tallet. Som vist ovenfor innebærer WTO et omfattende regelverk på mange av de områdene som EØS omhandler, og som handelsavtalen fra 1973 ikke dekket. På enkeltområder har Norge gjennom WTO sågar inngått avtaler som nær er identiske med EØS, slik som den nylig reviderte avtalen om offentlige anskaffelser.¹³ I tillegg har Norge i tiden etter 1992 fremforhandlet en rekke bilaterale avtaler med EU innen ulike sektorer, og Norge har i dag (foruten EØS) totalt 73 avtaler med EU.¹⁴ Alle disse andre avtalene vil fortsatt være gyldige og kunne utvikles videre, uavhengig av hva som skjer med EØS. Å fremstille at Norges situasjon ved en handelsavtale til erstatning for EØS ville innebære å gå tilbake til situasjonen på 1980-tallet, er en forestilling hentet fra fantasiverdenen.

På to områder hadde handelsavtalen noen ulemper i forhold til EØS-avtalen. For det

12 Se utdypning av dette i omtalen av handelsavtalen fra 1973 under, samt i kapittel 7.4.

13 Se nærmere omtale av denne avtalen i kapittel 11.1.6.6.

14 Hentet fra Utenriksdepartementets traktatdatabase og gjengitt i NOU 2012:2, vedlegg 1, side 878 ff.

første møter vår eksport av bearbejdede fiskeprodukter gjennom EØS lavere tollsatser enn under handelsavtalen. Dernest kan EU ikke ta i bruk antidumpingvåpenet mot norsk industri i EØS. Det var mulig under handelsavtalen. Disse fordelene ved EØS-avtalen er relativt beskjedne. I en rapport for Alternativprosjektet fra høsten 2011 har forskningsleder ved Norges fiskerihøgskole, Peter Ørebech, beregnet at forskjellen på dagens tollbelastning og den man i ytterste fall ville kunne risikere ved å gå tilbake til handelsavtalen, utgjør kun 1,8 prosentpoeng av eksportverdien.¹⁵ Ørebech har videre dokumentert at et slikt nivå på EU-toll ikke ville være avgjørende for hvor mye fisk man selger til EU-markedet. Tvert om vises det i rapporten til markeder der Norge møter en vesentlig høyere tollbelastning enn dette og likevel har stabil eksportvekst. Antidumpingvåpenet er også blitt mindre aktuelt etter hvert. Den norske næringsstøtten er lagt om, norske bedrifter må i stigende grad betale markedspris for strøm, og WTO stiller langt strengere krav til antidumpingtiltak enn det som EU la til grunn på 1980-tallet.¹⁶

For næringsmiddelindustrien ga EØS-avtalen i utgangspunktet visse fordeler framfor handelsavtalen. På den ene sida skulle avtalen beskytte de norske foredlingsbedriftene av landbruksvarer mot å bli utkonkurrert av import fra EU, mens den i forhold til handelsavtalen ga visse tollettelser for foredlingsbedrifter som eksporterer fisk til EU. Dette bildet har endret seg. Gjennom flere forhandlingsrunder mellom Norge og EU har handelen med landbruksvarer blitt ytterligere liberalisert. I praksis har det skjedd en svært omfattende økning i importen fra EU til Norge, mens eksporten har stått på stedet hvil.¹⁷ For de fleste tjenestenæringer er det vanskelig å påvise at de har vunnet mer ute enn de har tapt hjemme som følge av EØS, og EU har de senere år hatt en netto eksport av tjenester til Norge.

Dette alternativet konkretiseres og drøftes i kapittel 11.2.

1.7.3. Ut av EØS med en bilateral handels- og samarbeidsavtale

Det er fullt mulig å få til et helhetlig rammeverk rundt Norges avtaler med EU – uten

at det trenger å innebære tettere integrasjon til EU, noe som både EU og Europautredningen synes å legge til grunn. Man må da fjerne de særegenheter som preger EØS-avtalen, det vil si ESA, EFTA-domstolen og bestemmelsene som innebærer at alt relevant regelverk som EU vedtar på feltet skal komme til Norge på løpende bånd. I så fall kan man etablere en bilateral handels- og samarbeidsavtale med EU som inkluderer de avtaler med EU man ønsker videreført, med et virkeområde og innhold som kan være akseptabelt for begge parter og der endringer i samarbeidet gjøres gjennom forhandlinger mellom partene.

EU har inngått over 200 handelsavtaler internasjonalt,¹⁸ som nesten alle er bilaterale, og som normalt ikke er rammeavtaler for innføring av nytt regelverk, slik EØS-avtalen er. EU har også inngått bilaterale avtaler om andre typer samarbeid, for eksempel om deltagelse i forskningsprogrammene. Landet med det mest omfattende bilaterale avtalesamarbeidet med EU er Sveits. EUs utspill om at man ønsker å endre Sveits sine avtaler i retning av en mer automatisert EØS-ordning betyr ikke at EU har utelukket nye bilaterale avtaler. Utspillet er først og fremst myntet på å innlede forhandlinger med Sveits, og har også et bakteppe der EU ønsker å presse frem økt innsyn i sveitsisk bankvesen. EU har pågående forhandlinger om bilaterale handelsavtaler med blant andre India, Canada og Egypt, som alle er mindre viktige handelspartnere for unionen enn det Norge er.

Et naturlig utgangspunkt for en ny bilateral handels- og samarbeidsavtale med EU, er at de andre eksisterende avtalene videreføres når EØS-avtalen sies opp. Den bilaterale avtalen må gjelde klart definerte områder og være av en rent folkerettslig karakter. Samarbeidsområder det kan være aktuelt å forhandle om er for eksempel forskning, utdanning og kultur, med deltagelse i EUs rammeprogrammer – enten helt eller delvis, samt miljøvern med deltagelse i Det europeiske miljøbyrået. Avtalen bør ikke inneholde mekanismer som legger press på Norge om å motta nytt regelverk fra EU. Avtalen må reforhandles eller eventuelt suppleres av egne tilleggsavtaler hvis nye regler skal innarbeides. En slik avtalemødellet betyr at Norge kan kreve motytelser

15 Se for øvrig nærmere omtale i kapittel 7.4.

16 Se nærmere omtale i kapittel 7.5.

17 Se mer om dette i kapittel 7.9.2.

18 EU-kommisjonen: «Free Trade Agreements», <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/free-trade-agreements/>. Originalsitua: «There is no one-size-fits-all model of a trade agreement...»

fra EU når man godtar nytt EU-regelverk og innbyr på denne måten til en reell dialog mellom partene. Myndighet bør heller ikke overdras til noe overvåkingsorgan (tilsvarende ESA) eller domstol. Uenigheter skal løses på politisk nivå. At håndhevingsmekanismene og dynamikken for stadig liberalisering og innføring av nytt EU-regelverk fjernes er en prinsipielt viktig forskjell mellom en bilateral avtale og EØS-avtalen, også varianten «et slankere EØS».¹⁹

I forhold til handelsavtalen fra 1973 med justeringer for endringer i WTO²⁰ er det særlig to vesentlige forskjeller. For det første kan en større del av innholdet i EØS videreføres i en handels- og samarbeidsavtale. Den nye avtalen kan utformes slik at den regulerer tjenester, kapital og arbeidskraft. Avtalen kan også gå lenger når det gjelder handel med landbruksvarer og lettelse i tollsatser i forhold til fisk enn det handelsavtalen gjorde. Her vil det kunne tenkes mange ulike varianter på skalaen mellom dagens EØS-avtale og handelsavtalen fra 1973.

For det andre kan de over 70 avtalene som Norge og EU har på ulike felt (inkludert en ny bilateral avtale) kobles sammen til en felles «pakke», med felles organer for å drøfte videreutvikling av samarbeidet og for å ta opp spørsmål som volder problemer. På den positive siden vil dette kunne medføre bedre koordinering og tydeligere politisk styring i utviklingen av samarbeidet. Problemet er at Norge ved en slik «pakkeløsning» kan bli møtt med en «alt eller ingenting»-holdning fra EUs side i drøftinger om endringer i avtaleverket. Om man ser seg bedre tjent med et helhetlig rammeverk rundt avtalene, men som forutsetter at hver enkelt avtale tas opp til forhandling og endres individuelt, er det fullt mulig å velge en slik løsning. Noen av EUs avtaler med Sveits er eksempelvis koblet sammen i pakker (bilateral I og II), mens andre avtaler er fremforhandlet og utvikles som enkeltstående avtaler.

Både Norge og EU har gode erfaringer med å praktisere bilaterale avtaler og kompetanse i å forhandle frem slike avtaler. Selv om det er lite trolig at EU vil ønske å gå inn i slike forhandlinger uten at EØS-avtalen sies opp, fremstår det som lite sannsynlig at EU skulle avvise frihandel med Norge, som

forsyner EU-land med så store mengder olje, gass og andre innsatsvarer til eget næringsliv. Likeledes er Norge i dag en ikke ubetydelig bidragsyter til EUs programsamarbeid. Derfor vil EU trolig også ønske å diskutere fortsatt samarbeid om blant annet forskning og utdanning.

En bilateral avtale er et fleksibelt alternativ som kan fylles med konkretisert innhold frem mot en forhandlingssituasjon. Det gir rom for at de mange ulike aktørene som er misfornøyde med EØS-avtalen kan legge inn elementer som ivaretar deres viktigste hensyn. For eksempel kan den som er bekymret for nye EU-reglers angrep på faglige rettigheter få fjernet EØS-avtalens stadige strøm av EU-regler, samtidig som avtalen etablerer oppdaterte rammer for handel både med varer og tjenester mellom Norge og EU. Avtalen kan også imøtekomme den som er kritisk til miljøkonsekvensene av EUs indre marked, men er positiv til regionalt miljøsamarbeid. På denne måten kan alternativet få bred tilslutning.

Dette alternativet konkretiseres og drøftes i kapittel 11.3.

1.7.4. Ut av EØS med en regional EFTA-EU-avtale

Globalt finnes det et stort antall (bilaterale og regionale) handelsavtaler, og det vanlige er at medlemsland i WTO supplerer det multilaterale systemet med å inngå handelsavtaler. Dette er også noe som Norge gjør i økende grad. Hovedstrategien her er fremforhandling av handelsavtaler med EFTA som plattform. Ved inngangen til 2012 hadde EFTA 23 frihandelsavtaler som dekker i alt 32 land²¹, og EFTA har som ambisjon å inngå nye avtaler med stadig flere land verden over.²² Tilsvarende forhandler EU stadig nye handelsavtaler med mange av de samme landene som EFTA inngår avtaler med. Det er således en kjent og velprøvd strategi fra både Norge og EU å forhandle regionale handelsavtaler på den internasjonale arenaen. Sett i dette lyset ville det fremstå som svært rart dersom Norge og EU ikke evnet å kunne fremforhandle en handelsavtale anno 2012, enten bilateralt eller innenfor rammen av EFTA.

En regional handelsavtale mellom et samlet EFTA og EU burde være et svært aktuelt alternativ. Spørsmålet man bør stille seg etter

19 Les mer om «Et slankere EØS» i kapittel 10.1.

20 Les mer om handelsavtalen som alternativ til EØS i kapittel 11.2.

21 NOU 2012:2 Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU, side 750.

22 Se mer om dette i kapittel 11.4.3.

20 år med EØS er om vi skal fortsette med et todelt EFTA i vårt forhold til EU i 20 år til. Er ikke EFTA lite nok som det er, om vi ikke skal være splittet i to når vi forhandler med EU? Selv om dagens EFTA utgjøres av noen få og i folketall små land, er EFTA EUs tredje viktigste handelspartner på varehandel og den nest største på finans.²³ Og selv om Norge og Sveits vil kunne ha ulike interesser i noen sammenhenger, vil Norge ha mye å tjene på å forhandle med Sveits på laget. Sveitserne er kjent som tøffe forhandlere, som ikke minst har klare grenser for hvor langt de er villige til å gå i avgivelse av suverenitet. Foruten å være samarbeidspartner i EFTA, har Norge og Sveits også sett seg tjent med å samarbeide ut fra felles interesser på andre arenaer internasjonalt – slik som i gruppen av land i WTO som er nettoimportør av matvarer (G10).

EU har satt i gang en evaluering av EØS og Sveitsavtalene, og har signalisert at de ser for seg endringer både i Sveitsavtalene og EØS. Presset har så langt vært størst på sveitserne for å foreta endringer i deres avtaler, men også overfor Norge har det vært signalisert omfattende endringer i samarbeidet.²⁴ Sammen med Island, som også på sine områder er presset fra EU, og Liechtenstein vil man kunne ha nytte av å opptre samlet og koordinert. En avtale mellom EFTA og EU kan også utvides til å gjelde flere land, enten som følge av at flere land blir med i EFTA (noe som vil fremstå som mer aktuelt dersom EFTA som blokk forhandler med EU), eller gjennom at enkeltland tiltrer forhandlingene eller den ferdig forhandlede avtalen.

En ny regional handelsavtale mellom EFTA-landene og EU må ta utgangspunkt i et minste felles multiplum. Med det menes at en slik avtale i utgangspunktet ikke skal regulere forhold som ikke både er omhandlet i EØS og i Sveitsavtalene. Rent konkret vil dette innebære omfattende institusjonelle endringer i forhold til EØS. Det vil si at ESA og EFTA-domstolen må utvikles, direktiver kan ikke komme på løpende bånd, derimot må eventuelle utvidelser av samarbeidet skje gjennom forhandlinger. Følger man de begrensninger som følger av Sveits sine avtaler med EU, så vil ikke tjenester være en del av avtaleverket, i hvert fall ikke fra starten av. Tilsvarende kan det være gode grunner for å

være tilbakeholden med investeringsområdet. Bestemmelsene for handel med landbruksvarer og bearbejdede landbruksprodukter vil innebære et mindre press i retning av videre liberalisering, dersom man legger til grunn at EØS erstattes med EFTA-konvensjonens bestemmelser, der det blant annet heter at «Med hensyn til varene oppført i vedlegg D del III sier medlemsstatene seg villige til å fremme en harmonisk utvikling av handelen så langt deres landbrukspolitikk tillater det»,²⁵ og der det ikke er innebygd noen eksplisitt forpliktelse til stadig nye forhandlinger med siktemål om ytterligere liberalisering av handelen på dette området – slik tilfellet er i EØS. De tollkonsesjoner som følger av denne avtale i dag er mindre problematiske enn tilsvarende i EØS.

Det er videre hovedmålet for tvisteløsning i EFTA og i EFTA-avtalene med tredjeland som bør legges til grunn for en eventuell EFTA-/EU-avtale, det vil si tvisteløsning stat-stat, og ikke også investor-stat som man har i EØS. Et moment som for øvrig gir grunn til refleksjon er selvsagt hvorvidt Vaduz-konvensjonen, som på mange måter ble fremforhandlet for å speile at EFTA-landene hadde inngått EØS (og Sveitsavtalene), i en fremtid uten EØS fortsatt skal ligge til grunn for samarbeidet. Et mulig alternativ hadde vært et samarbeid mer i tråd med de opprinnelige intensjonene for EFTA.

Siden en EFTA-EU-avtale prinsipielt sett vil være en helt ny regional avtale, med andre avtaleparter enn dagens EØS, kan man ta initiativ til fremforhandling av en slik avtale uten at EØS først er sagt opp. Kommer man ikke i mål med et resultat i slike forhandlinger som er akseptabelt for alle parter, vil enten EØS kunne leve videre i en eller annen form (jfr. alternativene «Et slankere EØS» og «Utnyttet handlingsrom») eller man kan vurdere et av de andre alternativene for samarbeid til erstatning for EØS («Multilateralt handelsregelverk», «En fremtidsrettet handelsavtale» eller «Bilateral handels- og samarbeidsavtale»).

Dersom EU ikke viser vilje til å gå inn i en prosess som skissert ovenfor, kan en alternativ fremgangsmåte være at Norge, alene eller sammen med de andre EFTA-landene, melder at man har til hensikt å si opp EØS-avtalen og

23 Broch, Lave. Nei til EUs årbok 2011, side 81-82.

24 Se nærmere omtale av dette i kapittel 9 og 12.

25 Avtale om endring av Konvensjon om opprettelse av Det europeiske frihandelsforbund (EFTA) av 21.06.2001, artikkel 11A.

fremforhandle en ny regional handelsavtale med EU, basert på prinsippene som ligger i Vaduz-konvensjonen. I en slik situasjon vil EU høyst sannsynlig se seg tjent med at en eventuell interimperiode der bestemmelsene i handelsavtalen fra 1973 med justeringer for endringer i WTO-regelverket legges til grunn for samarbeidet, blir kortest mulig – all den tid EFTA-konvensjonen omfatter et mye bredere samarbeid.

Dette alternativet konkretiseres og drøftes i kapittel 11.4.

1.8. Hvordan gå fra EØS til et alternativ utenfor EØS?

EØS er en regional avtale som kan sies opp med ett års varsel. Avtalens regler for hva som skal skje dersom en av avtalepartene ønsker å trekke seg fra samarbeidet er tydelige og spesifikke. Dette er regulert i avtalens artikkel 127, der det heter at *«hver avtalepart kan trekke seg fra denne avtale ved å gi minst tolv måneders skriftlig varsel til de andre avtaleparter.»*²⁶ Denne retten er således absolutt, det gjelder ingen vilkår og man trenger heller ikke presentere noen begrunnelse for hvorfor man vil trekke seg fra avtalen. Avtalen legitimerer heller ikke noen mottiltak eller straffereaksjoner mot et land som benytter seg av denne retten.

Hva som skjer i en situasjon der Norge har meldt at vi vil trekke oss fra EØS-samarbeidet, handler dels om juridiske regler og dels om politiske realiteter. Når EU selv sier at man er svært tilfreds med EØS, og i tillegg har vesentlig egeninteresse av tilgang til viktige ressurser og innsatsfaktorer fra Norge og i å opprettholde en liberalisert handel med Norge, vil den logiske konsekvens være at man forsøker å minimalisere konsekvensene av en norsk «tilbaketrekning», og forsøker å opprettholde størst mulig del av samarbeidet.

Selve utmeldingen av EØS foregår etter klare regler nedfelt i avtalen. Terminering av ESA og EFTA-domstolen, som kun skjer i et tilfelle hvor alle EFTA-land går for en handelsavtale uten slike institusjoner, burde heller ikke være vanskelig å håndtere. Måten EØS er implementert på i Norge, gjør også den nasjonale prosessen enklere juridisk sett enn den kunne ha vært. Det er ikke behov for å endre grunnloven, EØS er ikke omtalt der. Hoveddelen av EØS-avtalen er innlemmet

i det norske lovverket gjennom en egen lov; EØS-loven. Denne kan man med letthet fjerne, så også forrangsbestemmelsen som gjelder i forhold til annet lovverk.

Selvsagt vil det avstedkomme et svært omfattende arbeid å skulle fjerne alle spor av rettsakter fra EU som har medført endringer i det norske lovverket. Det er heller ikke poenget. Også uten EØS ville mange av de samme endringene sannsynligvis vært gjort - enten som følge av at Norge hadde sett seg tjent med å harmonisere nasjonale regler med EU-reglene på frivillig basis på det aktuelle området, eller fordi det fulgte av Norges folkerettslige forpliktelser i medhold av internasjonale avtaler å vedta tilsvarende regler.²⁷ Uavhengig av tilknytningsform, vil det fortsatt være behov for harmonisering, koordinering og samarbeid. Det har vi også mot andre markeder, uten at vi lar Kina, India, Russland eller USA overstyre norsk politikk etter «EØS-modell». Poenget er således å gjenvinne nasjonal handlefrihet for i større grad å kunne føre en selvstendig nasjonal politikk framover. Dette handlingsrommet avhenger av hvilken tilknytningsform til EU som er aktuell i fortsettelsen.²⁸

I alle alternativer vi drøfter forutsetter vi at regelverket i Verdens handelsorganisasjon ligger i bunn og utfylles med ulik grad av forpliktelser i de ulike alternativene. I alternativet som innebærer å basere samhandelen med EU på de prinsipper og regler som ligger i den reviderte EFTA-konvensjonen (Vaduz-konvensjonen), vil det eksempelvis i utgangspunktet ikke være tillatt å forskjellsbehandle med bakgrunn i nasjonalitet. Det følger av flere bestemmelser i konvensjonen.²⁹ Tilsvarende prinsipp gjelder også for de områder Norge er bundet av gjennom WTO-avtalen og vil dermed i større eller mindre grad ligge til grunn for alle alternativer som drøftes i rapporten.

Derimot vil det være fullt mulig å stille tydeligere konsesjonskrav med mer for å oppfylle nasjonale målsetninger. En viktig avgrensning av handlefriheten i så måte er at slike nye krav vil gjelde ved nye tildelinger av konsesjoner, eventuelt dersom det er snakk om fornying. Eksisterende, evigvarende rettigheter som er ervervet av privatpersoner og

²⁷ Se nærmere om dette i kapittel 6.

²⁸ Jfr. drøftingen i kapittel 10.1, 10.2. og 10.3.

²⁹ Jfr. EFTA-konvensjonens art. 14.1., art. 15A.2., art. 16.1., art. 16.5, mfl.

bedrifter i Norge har et grunnlovsmessig vern mot tilbakevirkende kraft.³⁰ Dette vil imidlertid innebære en helt ordinær måte å forholde seg til slike situasjoner på, eksempelvis når endringer i det politiske flertall eller ytre omstendigheter krever det. Dette har også vært gjort i Norges forhold til EU, slik det ble gjort i hjemfallssaken. Her ble «vannskillet» etablert ved ikrafttredelse av ny lov. Fra det tidspunkt skulle ikke private kunne få konsesjon.³¹ Tilsvarende kan man se for seg i forhold til AS i landbruket, eller i forhold til vilkår som stilles i ulike konsesjoner.

³⁰ Jfr. GrL.§97: *Ingen Lov maa gives tilbagevirkende Kraft.*

³¹ Se nærmere omtale av denne saken i kap. 3.2.2.

Kapittel 2: Bakgrunn og aktualitet

2.1. Hvorfor dette prosjektet?

I år er det 20 år siden stortingsflertallet etter lang debatt vedtok EØS-avtalen, og ved nyttår var det 18 år siden avtalen trådte i kraft. I løpet av disse årene er avtalen blitt stadig mer omfattende, og den griper i dag inn på områder som stortingsflertallet forutsatte at den ikke skulle berøre. Sentrale elementer innen norsk distriktpolitikk, petroleumspolitikk, forvaltning av naturressurser, alkoholpolitikk, og i de senere år faglige rettigheter og tiltak for å hindre sosial dumping, har i tur og orden blitt utfordret av overvåkningsorganet i EØS, ESA, og EFTA-domstolen.

Gjennom nye dommer fra EU-domstolen strammes grepet om EUs medlemsland ytterligere, ikke minst gjelder dette innen de områder fagbevegelsen søker å ivareta. Tilsvarende strammes grepet om Norge gjennom nytolkning av EØS-avtalen fra overvåkningsorganet ESA og EFTA-domstolens side. Fra EU kommer stadig nye direktiver som i altfor liten grad blir diskutert her hjemme, og som stortingsflertallet altfor sjelden tør eller vil stå opp mot.

I Soria Moria II slo regjeringspartiene fast at det skulle nedsettes *"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."*³² Dette skal de ha honnør for. Ikke alle har ønsket en slik gjennomgang – langt mindre at den skulle komme i form av et offentlig utvalg.

Det var imidlertid en vesentlig mangel i utvalgets mandat. De hadde ikke fått i oppdrag å utrede alternativer til dagens EØS-avtale. I forbindelse med presentasjonen av utvalget i januar 2010, var utenriksminister Jonas Gahr Støre tydelig på utvalget ikke skulle utrede alternativer: *"Det er viktig at regjeringen ikke sender signaler om at Norge utreder andre tilknytningsformer til EU enn EØS, som medlemskap eller en handelsavtale."*³³

Uten en gjennomgang av alternativer vil EØS-debatten bli mangelfull. Dette er et synspunkt som samler aktørene i prosjektet –

på tvers av ulike holdninger til EØS-avtalen. Prosjektet har ikke bedt verken Europautredningen eller regjeringen om å ta stilling til ulike alternativer til dagens EØS-avtale, men vi mener det ville være viktig at utvalget belyste hvilke alternativer som eksisterer per dags dato, eller som kan tenkes. Dette ville også bidratt til å styrke analysen til utvalget. Når man skal vurdere en avtale i forhold til bestemte kriterier, er det vanskelig å gjøre dette uten å ha ett eller flere alternativer å måle opp mot.

Forestillingen om at det ikke finnes noe alternativ er ødeleggende for den politiske debatten og det politiske engasjementet. Og det er en beskrivelse av virkeligheten som ikke er riktig. I de aller fleste saker finnes det alternativer – enten man snakker om veitraséer, kraftledninger, lokalisering av institusjoner – eller om Norges forhold til EU. Selvsagt finnes det alternativer. Noe helt annet er selvsagt hvorvidt alternativene blir sett på som politisk ønskelige eller hensiktsmessige i forhold til å nå målene man har.

Trass i sitt mangelfulle mandat hadde Europautredningen mulighet til å inkludere en analyse av EØS opp mot alternativer, i det minste på enkeltområder. Til ABC Nyheter 23. mars 2011 sa utenriksminister Jonas Gahr Støre at *"mandatet er å fokusere på EØS-avtalen. Om de vil sammenlikne med hvordan et EU-medlemskap eller frihandelsavtale er, er opp til utvalgsleder Sejersteds måte å løse oppgaven på."*³⁴ Sammenligning med EU-medlemskap finnes det en rekke eksempler på i deres rapport. Muligheten til å sammenligne med andre alternativer har derimot utvalget i liten grad benyttet seg av i sin hovedrapport.³⁵ Riktignok vurderes EØS opp mot handelsavtalen av 1973 eller *"en annen løsere bilateral form for avtalekonstruksjon med EU"*³⁶ flere steder i utredningen, men utredningen mangler fullstendig en gjennomgang av hva som ligger i alternativene. Da fremstår deres vurdering av EØS som det beste alternativet,

³⁴ ABC Nyheter 23.03.2011.

³⁵ NOU 2012:2 Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU.

³⁶ Se bl.a. NOU 2012:2, side 358 (utvalgets flertall): "... 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."

³² Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, 2009-2013, side 6.

³³ NTB, 07.01.2010.

som en forhåndsbestemt oppfatning som ikke er belagt med forskningsbasert materiale eller metodebruk.

Europautredningen har til en viss grad sett på mulige endringer innenfor rammen av dagens EØS-avtale, og blant annet vurdert muligheten for Norge til å føre en mer aktiv politikk og utnytte avtalens handlingsrom. Mulighetene er imidlertid betydelig flere og handlingsrommet større enn det Europautredningen beskriver. Vi vil komme nærmere tilbake til dette senere i rapporten, blant annet i vår drøfting av alternativer innenfor rammen av EØS-avtalen.

2.2. Etableringen av Alternativprosjektet

Europautredningen, som de to siste årene har gjennomgått erfaringene med Norges avtaler med EU, fikk instruks om ikke å utrede alternativer til dagens EØS-avtale. Derfor ble prosjektet Alternativer til dagens EØS-avtale startet.

Høsten 2010 initierte og igangsatte Fagforbundet, EL & IT Forbundet og Nei til EU et forprosjekt, og i februar 2011 ble et hovedprosjekt etablert med en rekke organisasjoner og forbund. Prosjektet har også vært åpent for nye deltagere underveis. Bak prosjektet står tunge aktører i norsk samfunnsliv. Foruten initiativtakerne er følgende tilsluttet prosjektet: Fellesforbundet, Fellesorganisasjonen, For velferdsstaten, LO i Fredrikstad, LO i Kristiansand og omegn, LO i Oslo, LO i Trondheim, Natur og Ungdom, Norges Bondelag, Norges Bygdekvinnelag, Norsk Bonde- og småbrukarlag og Ungdom mot EU.

Vårt oppdrag har vært å utrede alternative samarbeidsmåter med EU. I tillegg ønsker vi å bidra til at den offentlige debatten om EØS blir en faktabasert debatt, og at den også handler om alternativer til dagens avtale. Som en del av prosjektets utredningsarbeid har vi også gjennomgått EØS-avtalens virkninger på ulike samfunnsområder og innenfor ulike sektorer.

Prosjektet har ikke tatt mål av seg til å ha et felles syn på EØS eller å presentere ett alternativ til dagens EØS-avtale, men aktørene bak prosjektet mener at debatten om EØS blir mangelfull dersom ikke også alternativer inkluderes. En sentral ambisjon for prosjektet er å løfte fram hvordan debatten om alternativer til EU og EØS går i andre land, eksemplvis

gjennom å invitere internasjonale eksperter til seminarer og debattmøter i Norge. I tillegg har vi forsøkt å belyse aktuelle problemstillinger knyttet til EØS-avtalen for å illustrere avtalens funksjon og virkemåte.

Prosjektet arrangerte i løpet av 2011 seminarer om ILO 94 og lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, EUs tredje postdirektiv og reservasjonsretten, EØS og miljø, EUs strategiske interesser i Norge, samt EUs initiativ til evaluering av EØS og alternativer til EU og EØS. Seminarene har bidratt til å sette fokus på viktige saker i media, i interesseorganisasjoner og forbund, samt i det politiske miljøet. Prosjektet tar sikte på å arrangere flere fagseminarer og debattmøter de kommende månedene. Gjennom foredragsvirksomhet med mer vil vi bidra til mer informasjon og kunnskapsbygging, både i de tilsluttede organisasjonene og andre organisasjoner som ønsker det.

Til gjennomføring av tiltak i prosjektet ble Sigbjørn Gjelsvik ansatt som prosjektleder i 100 prosent stilling hele prosjektperioden (01.08.2010 - 01.07.2012), samt Tale M. Dæhlen som administrasjonskonsulent og utreder (i deltidsstilling fra februar 2011, og utvidet til 100 prosent stilling fra 01.01.2012 for resten av prosjektperioden). Det er også lagt til grunn en betydelig egeninnsats fra de tilsluttede organisasjonene. I tillegg har prosjektet innhentet ekstern utredningskompetanse. I enkelte tilfeller er dette publisert som egne rapporter.

Prosjektet har vært ledet av en styringsgruppe med representanter fra de tilsluttede organisasjoner, forbund og LO-avdelinger. Den løpende drift av prosjektet er blitt ivare tatt av prosjektets arbeidsutvalg, i samarbeid med de ansatte i prosjektet.

Fra prosjektets side har vi vært opptatt av å belyse EØS-avtalens virkninger, blant annet gjennom de praktiske erfaringer som tillitsvalgte, offentlige instanser, bedrifter og andre hver dag møter i forhold til EØS, samtidig som vi belyser de politiske veivalg Norge står overfor. Til forskjell fra Europautredningen har prosjektgruppen ikke vært sammensatt av forskere. Vi vil likevel mene det er god grunn til å hevde at våre sentrale vurderinger og konklusjoner i vel så stor grad er basert på forskningsbasert materiale og metodebruk som Europautredningens.

Vi håper at vårt initiativ vil bidra til en mer åpen, fordomsfri og aktiv debatt om Norges tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen.

2.3. Alternativdebatten mer aktuell enn noensinne

Det er direkte uærlig å fremstille det slik at Norge kun har ett alternativ til EØS - nemlig fullt medlemskap i EU. Det er historisk sett feil, og det er feil i dagens Europa. En rekke land har valgt å organisere sitt forhold til EU på et annet vis enn EØS. For selv om EU er blitt utvidet flere ganger de senere årene, utgjør EUs befolkning fortsatt bare litt over 7 prosent av verdens befolkning. De resterende 93 prosentene står utenfor. Vi er således i godt selskap, og det finnes en rekke eksempler på nabolandsavtaler og handelsavtaler mellom EU og land ulike steder på kloden. Det betyr ikke at det er aktuelt for Norge å lage noen blåkopi av noen av disse avtalene, men det illustrerer at det finnes ulike måter å organisere sitt forhold til EU på. EØS er bare ett eksempel. Da gjelder det å tenke nytt og hente inspirasjon fra andre land. EU har på sin side vist seg å være fleksible og pragmatiske i sitt forhold til omverdenen.

2.3.1. EUs indre utvikling – hva skjer og hvordan påvirker det EØS?

EU har i løpet av de siste 20 årene gjennomgått flere større endringer, som også påvirker Norge gjennom EØS-avtalen. Med Lisboa-traktaten utvides og fordypes EU-samarbeidet ytterligere, søylestrukturen fjernes og EF-domstolen gjøres til en EU-domstol med kompetanse innen hele EU-samarbeidet. Dette vil kunne få betydelige konsekvenser for EØS-avtalen, men gir også muligheter til å tenke nytt om Norges relasjon til EU.³⁷

Dagens EU er ikke historiens slutt, Det indre marked kan komme til å endre seg i løpet av de nærmeste åra. Får vi et kjerne-EU, overlever euroen? Debatten om nasjonal handlefrihet finnes også i EU, selv om den sterkeste bevegelsen går i retning av mer overnasjonalitet. Det å skulle ta tilbake regionalpolitikken var et tema allerede for 10 år siden. Renasjonalisering av landbrukspolitikken er også et tema. Det finnes alliansepartnere i EU i forhold til å "avlaste" Brussel for arbeidsoppgaver. Utviklingen internt i EU vil også gi grunnlag for å drøfte hvordan Norge skal

forholde seg til unionen. Når medlemsland drøfter hvorvidt man skal være med i den videre integrasjonsprosessen på enkeltområder, må definitivt Norge som et land utenfor EU kunne drøfte hvorvidt vi er tjent med å være så tett koblet til EUs integrasjon på så mange områder, eller om vi i stedet skal se på mulighetene for en løsere form for tilknytning til EU som gir større nasjonal handlefrihet på sentrale politikkområder.

2.3.2. EUs gjennomgang av EØS og Sveitsavtalene

EU er generelt positive til EØS-avtalen og Norges oppfølging av den, noe som blant annet er kommet frem i EU-rådets vurderinger fra desember 2010.³⁸ Naturlig nok, Norge betaler godt for seg (ca. 3 milliarder kroner årlig netto), og tilpasser seg effektivt og lojalt til stadig nye EU-regler og fortolkninger av EØS-avtalen. Rådet "*framhever at Island, Norge og Liechtenstein så langt har gjort et fremragende arbeid med å innarbeide og gjennomføre regelverket.*"³⁹

Samtidig bærer konklusjonene fra Rådet bud om at EU ser for seg muligheten for omfattende endringer av EØS i fremtiden: "*35. Videre bør det gjennomgås hvorvidt EUs interesser er godt nok ivaretatt gjennom det eksisterende rammeverket eller alternativt gjennom en mer omfattende tilnærming, som omfatter alle områder av samarbeidet og som sikrer en horisontal koherens. EUs gjennomgang skal også ta hensyn til mulige utviklinger i medlemskapet i EØS.*"⁴⁰

Rådet lanserer her tanken om en langt mer omfattende avtale, der nye områder inkluderes i EØS, og der ESA og EFTA-domstolens grep om det norske demokratiet kan komme til å strammes ytterligere. Så langt har ikke dette medført nye initiativer eller konkretiseringer fra EUs side, i hvert fall ikke som er kjent i det offentlige rom. EUs initiativ synliggjør hvorfor det også ut fra ytre omstendigheter vil være viktig å utrede og drøfte alternativer til dagens EØS-avtale i Norge. Om så ikke gjøres, kan Norge fort komme i en tvangssituasjon der EU fremsetter konkrete forslag om endringer i EØS, som både er politisk og konstitusjonelt uakseptable for Norge, men som et politisk flertall i Norge føler man

³⁸ Rådet (2010): Council conclusions on EU relations with EFTA countries. 14.12.2010.

³⁹ NOU 2012:2, side 302.

⁴⁰ Rådet (2010): Council conclusions on EU relations with EFTA countries. 14.12.2010, pkt. 35.

ikke kan si nei til fordi man ikke ser noe alternativ.

2.3.3. En enda mer omfattende avtale i fremtiden?

Europautredningen hadde fått klar instruks om ikke å utrede alternativer til dagens EØS-avtale. Dette har de hovedsaklig forholdt seg lojalt til. Samtidig tar utredningen opp tråden fra EU-rådets konklusjoner, og tar i sitt avsluttende kapittel om veien videre opp til drøfting et forslag til omfattende endringer av EØS-avtalen, som i praksis vil innebære en helt ny og mye mer vidtrekkende avtale enn dagens. Utvalget skriver at: *”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.”⁴¹

Utredningen går med dette klart utenfor den instruks de fikk fra utenriksministeren. Det som her skisseres er i praksis en helt ny avtale, der ESA og EFTA-domstolen kan tenkes å få ytterligere fullmakter. Når Europautredningen først gikk utenfor sin instruks og drøfter alternative måter å organisere samarbeidet på, er det svært mangelfullt at man ikke skisserer ulike løsninger, som grunnlag for reell drøfting.

2.3.4. Stortingsmelding om europapolitikken

I den europapolitiske redegjørelsen til Stortinget 17. november 2011, signaliserte utenriksminister Jonas Gahr Støre at den bebudede stortingsmeldingen om norsk europapolitikk skal *”skissere veien videre for norsk europapolitikk, med fokus på hvordan EØS-avtalen kan ivareta våre behov, og ta opp spørsmål som f.eks.: Hvordan skal vi best sikre norske interesser i lys av de store endringene EU har gjennomgått de siste årene? Kan det bli behov for nye, mer langsiktige tiltak for å sikre disse interessene i samarbeidet med EU?”* Dette viser at heller ikke utenriksministeren ser dagens EØS-avtale, i kombinasjon med dagens sektoravtaler på andre områder, som noen endelig fasit på Norges tilknytning til EU.

Dette legitimerer og aktualiserer arbeidet til prosjektet Alternativer til dagens EØS-avtale. Prosjektet tar ikke stilling til EØS-avtalen eller ett bestemt alternativ, men vil synliggjøre ulike alternativer som eksisterer, både innenfor og utenfor rammen av dagens EØS-avtale. Denne rapporten er et bidrag til denne debatten.

2.3.5. Stor oppslutning om alternativer

I en meningsmåling fra Sentio som ble presentert i februar 2012 svarte 41 prosent av de spurte at EU har for mye makt i Norge – kun 17 prosent var uenig i påstanden. Tilsvarende måling for to år siden viste samme resultat.⁴² Samtidig har det gjennom de siste årene vært et vedvarende og økende flertall mot norsk medlemskap i EU på alle meningsmålinger. En utbredt oppfatning i en del politiske miljøer har vært at oppslutningen om EU-medlemskap ville øke dersom EØS falt bort. Hvorvidt dette historisk sett er riktig får vi neppe noen gang fasiten på. Det som er mer interessant er hva som er den aktuelle situasjonen. En serie meningsmålinger fra markeds- og meningsmålingsinstituttet Sentio vinteren 2011/2012 viste alle et klart flertall i Norge for en handelsavtale i stedet for EØS. Mens rundt halvparten av de spurte svarte at de foretrekker en handelsavtale, svarte bare drøyt 20 prosent av de spurte EØS.⁴³ Derimot er det svært få som ønsker

⁴² Nationens distriktsbarometer, 06.02.2012.

⁴³ Tre meningsmålinger fra Sentio A/S i perioden november 2011 – januar 2012 viste hhv. 52 %, 46 % og 46 % som foretrekker handelsavtale framfor EØS. De som foretrekker EØS varierer mellom 19 og 24 %.

seg EU-medlemskap som alternativ til dagens EØS-avtale.

Hvilket konkret innhold de som svarer handelsavtale ser for seg vil helt sikkert variere, men det er rimelig åpenbart at fellesnevneren for dem som kunne tenke seg å bytte ut EØS med en handelsavtale er oppfatningen om at EØS er blitt for omfattende og at man ønsker et alternativ til dagens EØS-avtale som i større grad gir mulighet for å føre en selvstendig nasjonal politikk. Vi ønsker med denne rapporten å bidra til å belyse, konkretisere og drøfte slike alternativer.

Del II:

EØS – 20 år etter

Med EØS knyttes Norge til EUs økonomiske liberalisering gjennom et stadig mer integrert indre marked. Siktemålet er at alle lover og regler EU vedtar for det indre marked, også skal innføres i Norge på løpende bånd. Den største forskjellen fra den tidligere handelsavtalen med EU, som skulle sikre fri flyt av varer, er at EØS også skal sørge for fri flyt av tjenester, kapital og arbeidskraft. For å sikre dette er det blant annet etablert felles konkurranseregler, overvåkingsorgan og domstol for å håndheve disse.

I denne delen av rapporten belyses EØS-avtalens dynamikk og hvordan den bidrar til å endre det norske samfunnet. I tillegg belyses de forutsetninger som stortingsflertallet og LO hadde for å inngå EØS – og hva som er status 20 år etter. Avslutningsvis belyses hvordan Norges maktposisjon overfor EU påvirkes av at det politiske flertall i Norge signaliserer at man ikke ser aktuelle alternativer til dagens EØS-avtale.



En rekke av de forutsetningene som Stortinget la til grunn den gangen EØS-avtalen ble godkjent i 1992 er brutt. EØS-avtalen har blitt både mer omfattende og inngripende enn forventet. (Foto: Nei til EU)

Kapittel 3: De brutte forutsetningene

3.1. Intro

I en gjennomgang av EØS-avtalen vil det være naturlig å vurdere hvorvidt de forutsetninger som ble lagt til grunn ved inngåelsen av avtalen, kan sies å ha blitt oppfylt. I dette kapittelet fokuseres det på de rammene som stortingsflertallet i sin tid satte for EØS-avtalen. Videre vil det bli gjennomgått og vurdert de kravene som LO i sin tid stilte for å gå inn for EØS-avtalen og hvorvidt disse kravene kan sies å være oppfylt.

3.2. Stortingsflertallets forutsetninger i 1992

3.2.1. Intro: Ute av balanse?

I innledningen til EØS-avtalen (fortalen), slås det fast at EØS skal opprettes "[...] på grunnlag av likhet og gjensidighet og en samlet balanse av fordeler, rettigheter og forpliktelser for avtalepartene."¹ Ifølge Europautredningen er dette "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."² Dette er nok en beskrivelse som det flertallet som i sin tid stod bak EØS-avtalen kan underskrive på. Det interessante vil da være å bedømme om denne balansen faktisk er opprettholdt, eller om utviklingen har vært i strid med Stortingets forutsetninger. For stortingsflertallet hadde klare forutsetninger for å inngå avtalen, ikke minst for å sikre tilstrekkelig støtte for avtalen i sine respektive partier og miljøer.

Ifølge Europautredningen har EØS "etter hvert vist seg å bli en mye mer omfattende og forpliktende avtale enn opprinnelig antatt, og det kan diskuteres hvor mye lenger Stortingets samtykke fra 1992 kan gi politisk legitimitet."³ I ettertid av fremleggelsen har det oppstått en debatt om hvorvidt Stortingets forutsetninger fra 1992 er brutt. Det vil derfor være nyttig å gjennomgå hva som faktisk var Stortingets forutsetninger ved inngåelsen av EØS-avtalen. Særsomt gjelder dette de ytre rammene for samarbeidet – hva skulle være

inkludert i avtalen, og hva skulle fortsatt være opp til nasjonale myndigheter å avgjøre?

Prosjektet har foretatt en gjennomgang av noen av de sakene som vakte størst oppmerksomhet i den offentlige debatten frem mot vedtaket i Stortinget 16. oktober 1992 og i tiden etterpå. Når det gjelder Stortingets forutsetning, vil dette i praksis si flertallets syn, slik det var uttrykt fra Arbeiderpartiregjeringen i st.prp. nr. 100 (1991–92), samt flertallsmerknadene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkepartis medlemmer i utenrikskomiteens innstilling til Stortingets behandling av EØS⁴. I noen grad vil også referatet fra debatten i Stortinget 15.–16. oktober 1992 ytterligere kunne klargjøre hva som var flertallets intensjon og mening ved inngåelsen av EØS.

Gjennomgangen viser at både regjeringen og stortingsflertallet på flere områder var svært tydelige på at det norske regelverket kunne opprettholdes, samtidig som det ble vurdert som viktig at så skjedde. Likevel har Norge i etterkant på flere områder latt seg presse til å endre norsk lovverk etter påtrykk fra EØS-avtalens voktere. En nærmere omtale av de enkelte sakene følger nedenfor.

3.2.2. Hjemfall

Norge endret ved inngåelsen av EØS-avtalen industrikonsesjons- og vassdragsreguleringsloven for at det norske regelverket ikke skulle diskriminere på grunnlag av nasjonalitet. Norske myndigheter var ved inngåelsen av EØS-avtalen tydelige på at man kunne opprettholde et regelverk som gjorde forskjell på offentlige og private interessenter. I EØS-proposisjonen slo regjeringen fast at "den del av konsesjonslovgivningen for vannfall som gjelder ressursforvaltning, berøres ikke av EØS [...] Det sterke offentlige eierskap i vannkraftsektoren er forenlig med prinsippene i EØS. Det samme gjelder Statens forkjøpsrett ved erverv av eiendomsrett til vannfall, hjemfall til Staten ved konsesjonstidens utløp og bestem-

1 EØS-avtalen, fortalen.
2 NOU 2012:2, side 133.
3 NOU 2012:2, side 828.

4 Som vi vil vise til i kap 4.7.1 hadde Frp, som også stemte for EØS-avtalen, en helt annen tilnærming til hvilke forpliktelser som fulgte av avtalen enn hva flertallet bestående av Ap, H og KrF hadde.

melsene om statlig forkjøpsrett og hjemfall ved aksjeoverdragelse”.⁵

Videre fremholdt man at ”forbudet mot forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet innebærer at interessenter i andre EØS-land vil stille på linje med norske private interesser ved erverv av fallrettigheter, bruksrettigheter og utbygde vannfall i Norge. Adgangen til slike erverv vil likevel være sterkt begrenset bl.a. ved Statens forkjøps- og hjemfallsrett og ved de alminnelige krav til forvaltning av vannkraftressursene.”⁶ Blant annet med bakgrunn i dette konkluderte man med at ”Statens rett til hjemfall berøres heller ikke av EØS-avtalen”.⁷

Når norske myndigheter så tydelig la til grunn at man kunne forskjellsbehandle offentlige og private aktører, støttet man seg blant annet til avtalens artikkel 125, som klart slår fast at avtalen ikke berører avtalepartenes regler om eiendomsretten. Ifølge EØS-proposisjonen skulle avtalen dermed ”ikke får virkning på f.eks. forholdet mellom privat og offentlig eierskap i det enkelte land”.⁸

Den norske forståelsen av EØS-avtalen ble meddelt gjennom de norske notifiseringer av endringer i industrikonsesjons- og vassdragsreguleringslovene. Det ble ikke mottatt noen bemerkninger på disse – verken fra EU, ESA eller noen EØS-land. ESA uttrykte i de sju første årene av EØS-avtalens levetid ingen merknader til lovendringene.

Slik gikk det:

Etter en seks år lang prosess, initiert av ESA, endte saken med domsavsigelse i EFTA-domstolen i juni 2007. Her erklærte EFTA-domstolen at Norge hadde brutt artikkel 31 og 40 i EØS-avtalen gjennom å opprettholde regler som gir private foretak og alle foretak fra andre EØS-land en tidsbegrenset konsesjon for erverv av vannkraftverk, gjennom en forpliktelse til tilbakeføring av alle installasjoner til den norske stat vederlagsfritt ved konsesjonstidens utløp, mens norske offentlige foretakende nyter fordelene av konsesjon for en ubegrenset periode. Domstolen avviste Norges argument om at EØS-avtalens artikkel 125⁹ innebar at hjemfall ligger utenfor rammen av avtalen.¹⁰

5 St.prp. nr. 100 (1991–1992), s. 200–201.

6 St.prp. nr. 100 (1991–1992), s. 201.

7 St.prp. nr. 100 (1991–1992), s. 167.

8 St.prp. nr. 100 (1991–1992), s. 103.

9 EØS-avt. art. 125: ”Denne avtale skal ikke på noen måte berøre avtalepartenes regler om eiendomsretten.”

10 Dom i sak E-2/06 EFTAs overvåkningsorgan mot Kongeriket Norge, pkt. 63.

I august 2007 vedtok regjeringen en provisorisk anordning for å bringe hjemfallsordningen i samsvar med dommen i EFTA-domstolen og EØS-avtalen, inntil Stortinget kunne foreta de nødvendige lovendringer. I anordningen videreføres det grunnleggende prinsippet om offentlig eierskap til landets vannkraftressurser på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Det vil ikke lenger bli gitt konsesjoner til private for erverv av vannfall og kraftverk, men private kan fortsatt eie inntil en tredjedel av offentlig eide vannkraftverk.¹¹

Eksempelet hjemfall innebar således tap og seier på en gang. Det innebar tap fordi det norske hjemfallsinstituttet ble vurdert å være i strid med flere bestemmelser i EØS-avtalen. Seieren lå i at man fant en nasjonal løsning som kunne forsvares EØS-rettslig, og som sikret et forsterket offentlig eierskap til vannkraftressursene. Norske myndigheter har imidlertid akseptert at vi, med dagens EØS-avtale, ikke selv står fritt til å bestemme balansepunktet mellom offentlig og privat eierskap til vannkraftressursene. Åpnes det i for stor grad for privat eierskap, vil hele hjemfallsinstituttet kunne falle. Dette trass i regjeringens lovnader i EØS-proposisjonen om at avtalen ”ikke får virkning på f.eks. forholdet mellom privat og offentlig eierskap i det enkelte land”.¹² Forutsetningen om at ”Statens rett til hjemfall berøres heller ikke av EØS-avtalen”¹³ er åpenbart brutt.

3.2.3. Vinmonopolet

Vinmonopolets fremtid var en av de sakene som vakte mye debatt i 1992. Trass i klare advarsler fra flere hold, var uttalelsene fra regjeringen tydelig: ”Også Vinmonopolets enerett til import og engrossalg av vin og brennevin vil bli opprettholdt. Denne eneretten er begrunnet i de hensyn som norsk alkoholpolitikk bygger på.”¹⁴ Regjeringen drøftet problemene med å skulle opprettholde importmonopolet innenfor rammen av EØS-avtalen, men konkluderte likevel tydelig: ”Statlige import-, engros- og eksportmonopolordninger anses i utgangspunktet å være i strid med Romatraktatens artikkel 37 og dermed EØS-avtalens artikkel 16. Også på dette punktet må imidlertid innholdet i artikkel 16 forstås på bakgrunn

11 Olje- og energidepartementet: Regjeringen sikrer offentlig eierskap til vannkraften. Pressemelding. 10.08.2007.

12 St.prp. nr. 100 (1991–92).

13 St.prp. nr. 100 (1991–1992), s. 167.

14 St.prp. nr. 100 (1991–92), s. 13.

av EF-domstolens praksis når det gjelder Romatraktatens artikkel 37, jfr. Avtalens artikkel 6. Av denne grunn vil den nåværende enerett til import og engrossalg av vin og brennevin bli opprettholdt.”¹⁵

Komitéfertallet (Ap, H og KrF) fastslo i innstillingen til stortingsbehandlingen at EØS-avtalen ikke svekket muligheten til å føre en selvstendig alkoholpolitikk. Vinmonopolets monopol skulle kunne beholdes. ”Disse medlemmer [medlemmene fra Ap og KrF] legger avgjørende vekt på at regjeringen i proposisjonen slår fast at Vinmonopolet kan og vil bli opprettholdt innenfor EØS. Dette gjelder både for import og salg av vin og brennevin.”¹⁶

Representanter fra både Høyre og KrF var i stortingsdebatten tydelig på at virkemidlene i den norske ordningen skulle kunne videreføres. Høyres Thorhild Widvey uttalte at ”fra Høyres side konstaterer vi at EØS-avtalen ikke svekker muligheten til å øve en selvstendig alkoholpolitikk”.¹⁷ KrFs Svein Alsaker var ikke mindre tydelig: ”Politikere gir ikke objektiv informasjon. Men en objektiv informasjon er det i hvert fall at regjeringen og komiteens flertall, herunder Kristelig Folkeparti, forutsetter at Vinmonopolet kan og vil bli opprettholdt innenfor EØS ut fra en helsepolitisk begrunnelse og ut fra ikke-diskriminerende innkjøpspraksis. Dette tror vi på”.¹⁸

Slik gikk det:

Lovnadene i alkoholpolitikken viste seg å ha kort holdbarhet. Allerede året etter avtalen trådte i kraft falt importmonopolet for vin og brennevin. Senere tapte Norge en rettsak for EFTA-domstolen om såkalt rusbrus. Fra 1. juli 2009 ble forbudet mot privatimport av alkohol opphevet, og det ble lovlig å bestille alkohol fra utlandet til privat bruk – alt etter press fra ESA. Den forutsetningen som klarest er brutt, er at importmonopolet skulle kunne og ville bli opprettholdt.

3.2.4. Alkoholreklame på TV

Regjeringen understreket at forbudet mot alkoholreklame, som hadde vært et vanskelig spørsmål i forhandlingene om avtalen, kunne videreføres. Det ble varslet at forbudet kunne bli tatt opp til fornyet behandling i 1995, men

regjeringen beroliget: ”Resultatet av spørsmålet om alkoholreklame er at EFTA-landene kan nekte videresending i kabelnettet av reklameinnslag for alkohol [...] I 1995 vil dette unntaket bli tatt opp til fornyet behandling. Dersom det ikke oppnås enighet på dette punktet, vil nåværende bestemmelser løpe videre.”¹⁹

I stortingsinnstillingen vektla KrF viktigheten av forbudet mot alkoholreklame: ”For Kristelig Folkeparti er kampen mot rusgiftene en sentral politisk oppgave, og dette medlem vil framheve betydningen av å redusere alkoholforbruket gjennom opplysningsvirksomhet og forbud mot alkoholreklame.”²⁰

Slik gikk det:

KrF har beholdt sitt sterke engasjement for en restriktiv alkoholpolitikk generelt og for reklameforbudet spesielt. Tidligere partileder Dagfinn Høybråten understreket da også høsten 2001 at ”om ei endring av norsk alkoholpolitikk skulle bli tvinga fram av EU, bryt det med føresetnadene for vår støtte til EØS-avtalen”.²¹ Høybråten har også ved flere anledninger utfordret regjeringen på hvorvidt man fortsatt vil stå opp for forbudet mot alkoholreklame på TV, blant annet gjennom en interpellasjonsdebatt i Stortinget i februar 2012. I sitt svar til Høybråten varslet utenriksminister Jonas Gahr Støre at regjeringen går inn for å innlemme direktivet om audiovisuelle medietjenester i EØS-avtalen, samtidig som man ”legger til grunn at Norge kan videreføre forbudet mot alkoholreklame i rettede sendinger selv om det skriftlige unntaket faller bort”.²² Regjeringen baserer dette på at direktivet åpner for at strengere nasjonale regler også kan gis anvendelse på sendinger fra andre land dersom sendingene i det vesentlige er rettet mot Norge.

Problemet med denne strategien er at det ikke ligger noen angrevert i EØS-avtalen for direktiver man allerede har godtatt, dersom regjeringens forutsetninger viser seg å ikke holde stikk.²³ Det finnes nok av aktører i markedet som vil kunne se seg tjent med en annen fortolkning av direktivet over tid, og som vil kunne utfordre forbudet og medføre at saken havner på EFTA-domstolens bord.

15 St.prp. nr. 100 (1991–92), s. 118.

16 Innst. S. nr. 248 (1991–92), s. 28.

17 Thorhild Widvey, Stortingets EØS-debatt, 16. oktober 1992, side 305.

18 Svein Alsaker (KrF), Stortingets EØS-debatt 15. oktober 1992, side 195.

19 St.prp. nr. 100 (1991–1992), s. 242.

20 Innst. S. nr. 248 (1991–92), s. 40.

21 Nationen, 22.11.2011.

22 Referat fra stortingsmøte 14.02.2012, sak nr. 2: interpellasjon fra Dagfinn Høybråten til utenriksministeren.

23 Man må da eventuelt ta saken opp i EØS-rådet etter de prosedyrer som gjelder for det, jf. EØS, art. 92.

Alkoholreklame sendes allerede i sendinger fra Storbritannia til Sverige. Og før Norge forbød slik reklame, hadde mange utenlandske kanaler alkoholreklame i sine sendinger til Norge.

TV2 har tidligere signalisert at de vil vurdere å flytte deler av sin virksomhet til utlandet dersom reklameforbudet oppheves for aktører som sender fra utlandet til Norge. Andre aktører, som TV Norge, har vært forsiktige i sine uttalelser og sagt at de ikke har konkrete planer for alkoholreklame. Samtidig viser selskapene til at de må ta kommersielle hensyn. I praksis vil dette sannsynligvis bety at alkoholreklame vil presse seg frem, med mindre norske myndigheter fastholder et regelverk som forbyr det.

Utenriksministerens uttalelser til Stortinget står i kontrast til hva hans daværende statssekretær i Utenriksdepartementet, Erik Lahnstein (Sp), kunne meddele etter at Norge hadde undersøkt mulighetene å inngå en avtale med Storbritannia om at sendinger derifra mot Norge ikke skal inneholde alkoholreklame: *"Jeg har tatt opp dette med den britiske europa-ministeren David Lidington. Han sier det eneste de kan gjøre, er å oppfordre TV-kanalene til ikke å sende alkoholreklame. De har ingen mulighet til å hindre det."*²⁴ Budskapet er ikke overraskende. Hvis Norge først, uten å reservere seg, aksepterer et EU-direktiv som åpner for alkoholreklame på TV med basis i EUs fire friheter, vil andre tiltak som har som formål å unngå dette leve farlig.

Man kan ikke være sikre på at aktører i bransjen vil utfordre det norske forbudet, og man kan ikke være sikre på at Norge eventuelt ville tape en sak for EFTA-domstolen. Men dersom det viktigste i denne saken er å sørge for å opprettholde forbudet mot alkoholreklame i Norge, ville den tryggeste og mest holdbare løsningen over tid være at dette spørsmålet fortsatt var opp til nasjonale myndigheter å avgjøre, noe som sannsynligvis i praksis vil innebære å nytte reservasjonsretten i EØS-avtalen.

3.2.5. Distriktpolitikken, herunder den differensierte arbeidsgiveravgifta

De distriktpolitiske virkemidlene var noe det var mye debatt rundt i forbindelse med inngåelsen av EØS-avtalen, og motstanderne av avtalen advarte mot konsekvensene av

avtalen for blant annet den differensierte arbeidsgiveravgifta. Likevel fastholdt regjeringen og stortingsflertallet at vi kunne styre vår egen distriktpolitikk og at den differensierte arbeidsgiveravgifta ville bestå: *"Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti viser til at den differensierte arbeidsgiveravgiften fortsatt skal kunne videreføres som viktig distriktpolitisk virkemiddel [...] legger vekt på at arbeidsgiveravgiften for hver region er nøytral med hensyn til næring, bedriftsstørrelse, yrke, offentlig eller privat virksomhet m.v. Den er også forenlig med reglene om ikke-diskriminering, ettersom den ikke diskriminerer mellom norske og utenlandske arbeidsgivere eller arbeidstakere."*²⁵

Saksordfører for EØS-saken i Stortinget, Arbeiderpartiets Gunnar Skaug, ga i forbindelse med Stortingets behandling klart uttrykk for at motforestillingene fra EØS-motstanderne både var urimelige og ubetimelige: *"Gang på gang er det krevd avklaring og svar på problemstillinger de to partiene [SV og Sp] selv har konstruert. Gang på gang har de fått svar, krystallklare svar. Og da spør jeg: Hvor mange ganger må vi forklare disse to partiene at EØS ikke truer norske distrikter? Hvor mange ganger må vi forklare at EØS ikke er til hinder for å stille strenge krav til helse, sikkerhet og miljø? Hvor mange ganger må vi forklare at EØS ikke er en trussel mot norsk råderett over naturressursene, eller at demokratiet og folkestyret rett og slett ikke er truet."*²⁶

Slik gikk det:

I ettertid har vi sett hva som har skjedd. Gjennom EFTA-domstolens vedtak i 1999 ble blant annet flere næringssektorer fjernet fra ordningen. Norge fikk ha ordningen videre på nåde, men i 2004 ble den dømt ulovlig av EFTA-domstolen. Etter at EU i desember 2005 vedtok nye retningslinjer for regionalstøtte, åpnet ESA for en viss differensiering av arbeidsgiveravgiften i deler av landet. Vedtaket var en viktig seier, og iherdig innsats fra ikke minst Kommunal- og regionaldepartementet og Finansdepartementet bidro til at de fleste kommuner fikk opprettholde differensiert arbeidsgiveravgift og for øvrig kompensatoriske tiltak. Likevel var det flere kommuner som fikk høyere sats enn tidligere og EFTA-domstolens vedtak fra 1999 om

24 NTB, 20.09.2011.

25 Innst. S. nr. 248 (1991–92), s. 57.

26 Stortingets EØS-debatt, 16. oktober 1992, side 335 i referatet.

hvilke bransjer den skal gjelde for, står fortsatt ved lag. I tillegg gjelder godkjenningen av den norske ordningen kun frem til 2013. Hva som skjer etter den tid, avhenger av utviklingen i EU på saksfeltet.

Saken er en viktig illustrasjon på at det er mulig å oppnå betydelige forbedringer gjennom aktivt politisk arbeid. Samtidig lever vi på EUs og ESAs nåde og er ikke lenger herrer i eget hus.

EØS påvirker for øvrig muligheten til å føre en aktiv distrikts- og regionalpolitikk på mange områder – langt utover den ”lille” distriktspolitikken (som man ofte benevner det offentlige virkemiddelapparatet som eksplisitt har distriktspolitisk formål). EØS griper langt inn i sektorpolitikken og binder opp handlefriheten til å føre en politikk til beste for sysselsetting, bosetning og geografisk og sosial fordeling.

Et av områdene der distrikts- og regionalpolitiske målsetninger har blitt vektlagt er i forbindelse med olje- og gassutvinning, slik blant annet den rødgrønne regjeringen har nedfelt det i Soria Moria II-erklæringen: *”Det er et mål at nye [olje- og gass]prosjekt skal gi lokale ringvirkninger ved at de medvirker til næringsutvikling og arbeidsplasser lokalt/regionalt, blant annet gjennom lokalisering av driftsorganisasjoner. Særlig viktig er det å satse på kompetansearbeidsplasser lokalt.”*²⁷ Blant annet for å sikre dette har petroleumslovens § 10-2 oppstilt krav om at rettighetshavere på norsk sokkel skal ha en egen organisasjon som er i stand til å lede virksomheten fra Norge, samt at petroleumsvirksomheten skal drives fra base i Norge. Denne bestemmelsen er nå endret – etter press fra ESA.²⁸

3.2.6. Petroleumspolitikken

Ressursforvaltning på norsk sokkel har gjennom de siste tiårene lagt grunnlaget for store inntekter til fellesskapet og for mange arbeidsplasser langs kysten. Regjeringen slo i EØS-proposisjonen fast at *”ressursforvaltningen omfatter bl.a. åpning av nye leteområder ut fra en vurdering av ønsket utbyggingstempo, fiskeriinteresser, miljø- og distriktshensyn og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Videre inngår valg av løsninger for feltutbygging og transport-systemer. Ressursforvaltningen er et nasjonalt ansvar som ikke omhandles av EØS-avtalen.”*²⁹

Regjeringen var oppmerksom på at man ved tildeling av konsesjoner ikke hadde full nasjonal handlefrihet. I proposisjonen i 1992 beskrev man det norske systemet og behovet for endringer slik: *”Det norske konsesjons-systemet har som utgangspunkt oljeselskapenes søknader. Tildeling skjer ut fra en forvaltningsmessig helhetsvurdering i henhold til kunngjorte kriterier. Virksomheten må foregå på de vilkår som settes i tillatelsen, og for øvrig foregå i samsvar med petroleumsløven og annen norsk lovgivning. Systemet – i hovedsak basert på gjeldende faglige kriterier – vil kunne bli videreført. De relevante hensyn i forhold til EØS-avtalen vil kunne ivaretas innenfor et slikt system.”*

*Enkelte kriterier som er knyttet til søkerens bidrag til å styrke norsk økonomi, bruk av konkurransedyktige norske varer og tjenester m.v. innebærer mulighet for forskjellsbehandling av norske og utenlandske bedrifter. Slike kriterier vil måtte utgå eller gis en form som samsvarer med regelverket i EØS-avtalen. Ovennevnte kriterier må sees i sammenheng med petroleumslovens §§ 8, 23 og 54 og tilhørende forskrifter.”*³⁰ Ledelses- og basekravet i § 10-2 ble ikke nevnt blant regelverk som måtte endres.

Proposisjonen omtalte videre forslaget til konsesjonsdirektiv: *”EF-kommisjonen fremla 25. mars d.å. forslag til direktiv om konsesjonstildelinger i olje- og gassektoren [...] Det er usikkert når et slikt direktiv vil være ferdigbehandlet, og det er også usikkert hvordan det endelige innholdet vil bli dersom det vedtas [...] Forslaget må vedtas med enstemmighet i EØS-komiteen for å bli EØS-regler.”*³¹ Dette var en formulering som ble brukt flere ganger i proposisjonen, i forbindelse med saker der man vurderte at bruk av reservasjonsretten kunne bli aktuelt.

KrFs Svein Alsaker understreket i stortingsdebatten at bruk av reservasjonsretten i denne saken kunne bli aktuelt: *”For Kristelig Folkeparti er det helt sentralt at Norge har full råderett over vår nasjonalformue på kontinentalsokkelen. Om nødvendig må Norge i fremtiden nedlegge veto i EØS for å sikre denne råderetten. Og dette kan bli aktuelt, fordi EF-kommisjonen har foreslått et oljedirektiv som bl.a. vil kunne influere på myndighetenes konsesjonstildelingspraksis.”*³²

27 Soria Moria II-erklæringen, side 60.

28 Se nærmere omtale av saken under kap. 3.2.6 nedenfor.

29 St.prp. nr. 100 (1991–92), s. 165.

30 St.prp. nr. 100 (1991–92), s. 166.

31 St.prp. nr. 100 (1991–92), s. 166.

32 Stortingets EØS-debatt, 16. oktober 1992, side 195 i referatet.

Slik gikk det:

Petroleumslovens § 10-2 oppstilte frem til endringene i 2011 krav om at rettighetshavere på norsk sokkel skal ha en egen organisasjon som er i stand til å lede virksomheten fra Norge, samt at petroleumsvirksomheten skal drives fra base i Norge. Petroleumslovens § 10-2 inneholdt ikke noe diskriminering med hensyn til nasjonalitet, verken i sin opprinnelige form eller etter endringene i 2003 (der man åpnet opp for at departementet kunne fravike ledelseskravet etter konkret vurdering i enkeltsaker). Det var fullt mulig for utenlandske selskap å oppfylle de krav som fulgte av paragrafen. "Problemet" for ESA handlet i praksis om at selskapene ble stilt overfor andre begrensninger på den frie flyten av kapital.

Lovligheten av å sette slike begrensninger ble drøftet i forbindelse med inngåelsen av EØS-avtalen i sin tid, og regjeringen var den gang tydelig på at restriksjoner som ikke diskriminerte med bakgrunn i nasjonalitet, slik som for eksempel konsesjonsordninger, skulle kunne videreføres. Ikke nok med det. Man støttet seg på korrespondanse med EU-kommisjonen, "hvor Kommisjonen uttalte at ikke-diskriminerende ordninger etter deres syn ikke kunne anses å stride mot reglene om fri bevegelighet av kapital."³³ Norge og EU hadde med andre ord en felles forståelse av at eksempelvis konsesjonsordninger som ikke gjør forskjell på nordmenn og utlendinger, var tillatt.

En rekke lover ble endret da Norge inngikk EØS, blant annet den gamle industrikonsesjonsloven måtte endres som følge av EØS. Den aktuelle bestemmelsen i petroleumsloven var derimot en av bestemmelsene man fra norsk side hele veien har lagt til grunn kunne videreføres, men som Norge nå har latt seg presse til å endre. Forutsetningen om at "ressursforvaltningen er et nasjonalt ansvar som ikke omhandles av EØS-avtalen"³⁴ er brutt.

3.2.7. Eiendoms politikken i landbruket

Regjeringen var i 1992 tydelig på at "landbrukspolitikken inngår ikke som en del av EFTA-samarbeidet, og vil heller ikke inngå som en del av EØS-avtalen".³⁵ Dette syn har for øvrig blitt hevdet helt frem til dags dato. På Europaportalens temaside om landbruk slås

det tydelig fast at "landbruk er ikke en del av EØS-avtalen, med unntak av veterinærsaker og plantehelse [samt handel med landbruksvarer og produkter]".³⁶

For eiendoms politikken gjelder i tillegg EØS-avtalens artikkel 125 som slår fast at "denne avtale skal ikke på noen måte berøre avtalepartenes regler om eiendomsretten." Brundtlandregjeringen konkretiserte for landbrukets del at "videre vil forbudet mot forskjellsbehandling ikke være til hinder for å opprettholde følgende bestemmelser og prinsipper: bo- og driveplikt kreves ved ethvert erverv av landbrukseiendommer, inklusive skogseiendommer".³⁷

Slik gikk det:

Viktige elementer i eiendoms politikken for landbruket har kommet under press fra ESA, og norske myndigheter har akseptert at EØS legger begrensninger på utformingen av sentrale virkemidler som bo- og driveplikt, løsningsfristen i odelsloven, samt muligheten til å utforme en differensiert politikk mellom ulike eierformer i landbruket.

Reglene for omsetning av landbrukseiendommer, blant annet hvem som kan erverve og på hvilke vilkår, berører kjernen i norsk landbrukspolitik. De nærmere reglene som regulerer dette, finner man blant annet i konsesjonsloven, jordloven og odelsloven. I forbindelse med at disse lovene ble foreslått endret, omtalte den rødgrønne regjeringen i Ot.prp. nr. 44 (2008–2009) blant annet følgende om forholdet til våre EØS-forpliktelser: "[Da EØS ble inngått, fant en] at reglene ikke var til hinder for fri flyt av kapital fordi verken bestemmelser eller praksis fører til forskjellsbehandling mellom norske borgere og borgere fra andre land [...] I ettertid har Norge i forbindelse med etterfølgende rettsaker for EF-domstolen lagt til grunn at avgjørelser innen saksfeltet vil kunne innvirke på norske forhold."³⁸

EU-domstolen har blant annet gitt uttrykk for at konsesjonsregler ikke kan være diskriminerende eller utformes slik at konsesjon alltid skal nektes dersom eieren ikke selv vil drive (jf. Ospelt-saken fra Østerrike i 2003). I etterkant av at denne dommen falt, omtalte landbruksdepartementet virkningene på den norske boplikten slik: "En konsekvens av dom-

33 St.meld. nr. 27 (2001–2002) Om EØS-samarbeidet 1994–2001, s. 46.

34 St.prp. nr. 100 (1991–92), s. 165.

35 St.prp. nr. 100 (1991–92), s. 119.

36 Europaportalens temasider om landbruk, <http://www.regjeringen.no/en/sub/europaportalen/europatemaer/europa-landbruk.html?id=444305>.

37 St.prp. nr. 100 (1991–92), s. 197.

38 Ot.prp. nr. 44 (2008–2009), s. 42.

men er imidlertid at praksis må endres slik at det skal legges vekt på en individuell vurdering av om det er nødvendig å opprettholde lovens utgangspunkt som er personlig boplikt, eller om boplikten kan oppfylles av andre enn den nye eieren.”³⁹

I en sak mot Danmark i 2007 (Festersen-saken) fastslo EU-domstolen at danskenes regler om åtte års personlig boplikt på landbrukseiendommer under 30 hektar var i strid med kravet om fri flyt av kapital. Regjeringen oppsummerer konsekvensen for EØS av disse sakene slik: *”Innholdet i EØS-avtalen artikkel 40 og den domstolspraksis det er redegjort for, gir ikke et klart bilde av de krav lovgivningen må oppfylle for å være akseptabel sett i lys av EØS-retten. Dette er en ulempe når det skal utformes nasjonal lovgiving.”*⁴⁰

Regjeringen konkluderer videre med at *”begrunnelsen for reglene vil altså være avgjørende for lovligheten av boplikten.”*⁴¹ Man viser til Odelslovsutvalget, som mener at ett års innløsningsfrist i odelsloven kan innebære en EØS-rettsstridig begrensning på den frie flyt av kapital, men at de endringene i odelsloven som ble foreslått, skulle medføre at man var innenfor EØS-avtalens regler.

I norsk landbrukspolitikken har det gjennom tidene blitt vektlagt betydningen av det personlige eierskapet, altså at landbrukseiendommer bør eies av fysiske personer. I forbindelse med Ot.prp. nr. 79 (2002–2003) viste Bondevik II-regjeringen til at det var bred enighet blant høringsinstansene for dette prinsippet, og uttalte videre at: *”dette er norsk tradisjon, og har vist seg å være en stabil og rasjonell eierform. En slik eierform vil kunne hindre at eiendommen blir en kapitalplassering hvor eierne ikke er bosatt og brukeren er uten eiertilknytning. [...] Etter departementets oppfatning bør dette utgangspunktet komme klart til uttrykk i gjeldende lovverk, ikke bare indirekte slik forholdet er i dag.”*⁴²

Men heller ikke her er vi herrer i eget hus – dersom vi skal legge ESAs nytolkning av EØS til grunn. Etter deres forståelse av avtalen vil en regel om at aksjeselskaper ikke kan få konsesjon, innebære en forskjellsbehandling av ulike eierformer som rammes av EØS-avtalen. Etter endringen av konsesjonsloven i 2003 har derfor ESA hatt et særlig fokus på selskapers muligheter for å erverve

landbrukseiendom i Norge. For at det ikke skal være forskjellsbehandling, må det i ESAs øyne i praksis foreligge en reell mulighet for selskaper til å erverve landbrukseiendom. Norske myndigheter har stilltiende akseptert ESAs forståelse og tilpasset norsk praksis til dette.

Man kan ha ulike vurderinger av hvor store konsekvensene så langt har vært av norske myndigheters aksept av denne nytolkningen av EØS. Det som uansett er sikkert, er at man har lagt sentrale virkemidler i norsk landbrukspolitikken i EUs hender – stikk i strid med hva man gir inntrykk av utad. En nærmere drøfting av virkninger for norsk landbruk av den økte handelen med landbruksvarer er for øvrig gjort i kapittel 3.2.13, 4.4.2 og 7.9.2.

3.2.8. Fiskeripolitikken

På samme måte som for landbrukspolitikken, er også fiskeripolitikken sagt å falle utenfor rammen av EØS-avtalen. I to av tilleggene til EØS-avtalen er unntakene på fiskeriområdet konkretisert: *”Norge kan fortsette med restriksjoner som eksisterer ved undertegningsdato når det gjelder eierskap fra ikke-norske interesser med hensyn til fiskefartøy [...] Nasjonale myndigheter har rett til å forplikte bedrifter som helt eller delvis er blitt ervervet av ikke-norske interesser til å frata dem enhver investering i fiskefartøy”,*⁴³ samt at: *”Norge kan fortsette med restriksjoner når det gjelder ikke-nasjonale etableringer i fiskeri eller i bedrifter som eier eller opererer fiskefartøy.”*⁴⁴

Slik gikk det:

Norske myndigheter har akseptert å fjerne kravet om at minst halvparten av mannskapet eller lottfiskerne og føreren eller hovedsmannen på norske fiskebåter enten skal være norske statsborgere eller være bosatt i Norge. Statsborgerskapskravet er helt opphevet, mens bostedskravet er endret til et krav om bosted i kystkommune eller nabokommune til kystkommune for minst halvparten av mannskapet, jf. fiskeriforbudsloven § 3 andre ledd.

Høsten 2010 klaget oppdrettsselskapet Marine Harvest det norske forbudet mot å eie mer enn 25 prosent av norske laksekonsesjoner inn for ESA. Denne saken er i skrivende stund (januar 2012) fortsatt uavklart. Selv

39 Rundskriv M-2/2004: «Bo- og driveplikt – de rettslige rammene og saksbehandlingen», side 8.

40 Ot.prp. nr. 44 (2008–2009), s. 43.

41 Ibid.

42 Ot.prp. nr. 79 (2002–2003), s. 66.

43 EØS-avtalen, tillegg XII, bokstav h.

44 EØS-avtalen, tillegg VIII, pkt. 10.

om norske myndigheter frem til nå har fastholdt at dette tilhører nasjonale myndigheter å bestemme, har Marine Harvest antakelig fattet håp etter at norske myndigheter har latt seg presse til endringer i eierskapsreglene til fiskefartøy og etter at ESA sterkt har innskrenket rekkevidden av EØS-avtalen artikkel 125, det vil si de eiendomsrettslige forhold som etter norsk oppfatning helt ut skulle ligge utenfor EØS-avtalen.⁴⁵ De har nok også merket seg at det tidligere forbudet mot at en enkeltaktør ikke kunne eie mer enn 10 prosent av norske finansinstitusjoner er fjernet etter press fra ESA.⁴⁶

3.2.9. Eierbegrensninger i finansnæringen

Regjeringen fremhevet i EØS-proposisjonen regelverket som innebar at det var *”lovfestet at ingen enkeltstående eier eller gruppe kan eie mer enn 10 pst. av aksjene i en norsk finansinstitusjon, med mindre tillatelse til datterselskap er gitt. Denne eierbegrensningsregelen kan opprettholdes innenfor EØS [...] Regjeringen legger stor vekt på betydningen av regelen om 10 pst. eierbegrensning”*.⁴⁷

Slik gikk det:

Det tidligere forbudet mot at en enkeltaktør ikke kunne eie mer enn 10 prosent av norske finansinstitusjoner er fjernet etter press fra ESA og er erstattet med en meldeplikt.⁴⁸

Bondevik II-regjeringen ga følgende beskrivelse av endringen i forståelsen av norske EØS-forpliktelser i EØS-meldinga i 2002: *”Et gjennomgående trekk ved drøftelsen i St.prp. nr. 100 (1991–92) er at en legger til grunn at EØS-reglene ikke var til hinder for å opprettholde ikke-diskriminerende restriksjoner på kapitalbevegelser, som for eksempel konsesjonsordninger som ikke gjør forskjell på nordmenn og utlendinger. Bakgrunnen for denne oppfatningen var blant annet korrespondanse mellom EFTA-landene og Kommisjonen, hvor Kommisjonen uttalte at ikke-diskriminerende ordninger etter deres syn ikke kunne anses å stride mot reglene om fri bevegelighet av kapital.*

Dette kan illustreres ved omtalen av reglene om eierskap i finansinstitusjoner. Det fulgte tidligere av loven om finansieringsvirksomhet at samlet utenlandsk eie i norske finansinstitusjoner ikke kunne overskride 33 1/3 prosent. I St.prp. nr. 100 (1991–92) ble det lagt til grunn

at denne bestemmelsen måtte oppheves siden den var diskriminerende. På den annen side ble det lagt til grunn at regler om eierskap i finansinstitusjoner som ikke diskriminerte mellom nordmenn og utlendinger kunne videreføres. Dette gjaldt blant annet regelen om at ingen kunne eie mer enn 10 prosent av aksjene i en finansinstitusjon, jf. St.prp. nr. 100 (1991–92) s. 202–203.

Det har ikke skjedd formelle endringer i EØS-reglene om frie kapitalbevegelser siden EØS-avtalen trådte i kraft. Utviklingen innen EU/EØS er imidlertid også preget av de konkrete avgjørelsene som EF-domstolen og EFTA-domstolen treffer i enkeltsaker, se nærmere omtale under 4.3⁴⁹ Forutsetningen om at eierbegrensningsregelen ville bli opprettholdt, er åpenbart brutt.

3.2.10. Eiendomspolitikken

Når norske myndigheter har hevdet at eiendomspolitikken ikke påvirkes av EØS-avtalen, har man blant annet vist til avtalens artikkel 125 som klart slår fast at avtalen ikke berører avtalepartenes regler om eiendomsretten. Ifølge EØS-proposisjonen skulle dette blant annet innebære at *”avtalen ikke får virkning på f.eks. forholdet mellom privat og offentlig eierskap i det enkelte land.”*⁵⁰

Slik gikk det:

Ettertiden har vist at det med dagens EØS-avtale ikke holder stikk. For å kunne opprettholde regelverket om hjemfall av vannkraftverk (et regelverk som regjeringen for øvrig i sin tid eksplisitt sa vi kunne opprettholde), måtte det eksempelvis foretas klare begrensninger i privates mulighet til å eie vannkraftverk. I de fleste andre sammenhenger går presset i motsatt retning, i å oppheve eller endre ordninger som private aktører oppfatter som forskjellsbehandling i forhold til de offentlige.

3.2.11. Offentlige tjenester

I EØS-proposisjonen fra 1992 ble det slått fast at *”[...] de fleste offentlige tjenester faller utenom Avtalen”*.⁵¹

Slik gikk det:

En stor del av offentlig tjenesteproduksjon har vist seg å bli berørt av EØS-avtalens

⁴⁵ Jf. kap. 3.2.7. og 3.2.10.

⁴⁶ Se for øvrig kap. 3.3.5.

⁴⁷ St.prp. nr. 100 (1991–92), s. 202.

⁴⁸ Finansieringsvirksomhetsloven, § 2-2.

⁴⁹ St.meld. nr. 27 (2001–2002) Om EØS-samarbeidet 1994–2001, s. 46–47.

⁵⁰ St.prp. nr. 100 (1991–1992), s. 103.

⁵¹ St.prp. nr. 100 (1991–1992), s. 25.

konkurranseregler. Dette skjer dels gjennom EUs regelverk for offentlige anskaffelser, dels gjennom nye, brede direktiver (som tjenestetidirektivet), dels gjennom sektordirektiver (som helsedirektivet), og dels gjennom ESA og EFTA-domstolens fortolkning av grunnprinsippene i avtalen. For nærmere omtale, se kapittel 3.3. og 4.

3.2.12. Fri flyt av arbeidskraft

Regjeringen slo fast i EØS-proposisjonen at *"I EØS vil et firma som utfører tjenester i et annet land, ha anledning til å bringe med seg sine egne arbeidstakere. Betydningen av dette begrenses imidlertid av at alle EØS-land kan gjøre sin lovgivning om arbeidsvilkår og avtaler om lønns- og arbeidsforhold gjeldende for all form for lønnet arbeid i sitt land, uavhengig av arbeidstakerens nasjonalitet. Anvendelsen av dette prinsippet for arbeidsoppdrag av kortere varighet enn 3 måneder er ikke endelig avklart."*⁵²

*"Direktivforslaget unntar arbeidsoppdrag av kortere varighet enn 3 måneder fra oppholdslandets regler om lønn og ferie. Etter regjeringens oppfatning er 3 måneder for lang tid i denne sammenhengen ... Forslaget er ikke endelig vedtatt i EF, og det endelige resultatet er derfor usikkert ... Eventuelle nye EF-regler på dette området vil måtte bli gjenstand for drøftelser i EØS-komiteen. For at nye EF-regler skal bli EØS-regler, må de vedtas med enstemmighet i EØS-organene."*⁵³

Daværende kommunalminister Gunnar Berge var en av de som beroliget i stortingsdebatten om EØS: *"Jeg ser at komiteen ikke tror at EØS-avtalen vil medføre store bevegelser på arbeidsmarkedet. Flertallet mener videre at slik fri bevegelse for personer neppe vil skape store problemer. Dette fordi det forutsettes at personer som tar permanent opphold i Norge, innretter seg etter norske lønns- og arbeidsvilkår."*⁵⁴

Slik gikk det:

Flere dommer fra EF-domstolen (Vaxholm/Laval, Viking-Line, Ruffert og Luxemburg), og ESAs press for å endre norske lover og forskrifter som oppfølging av dette, bidrar til en helt ny situasjon i forhold til å sikre norske lønns- og arbeidsvilkår ved oppdrag i Norge, både i privat og offentlig sektor. Allmenngjøring av tariffavtaler har vært ansett

som en viktig strategi for å motvirke denne utviklingen. Men i en uttalelse til Borgarting lagmannsrett i januar 2012 konkluderer EFTA-domstolen med at utstasjoneringsdirektivet ikke tillater å allmenngjøre bestemmelser om betaling til reise, kost og losji. De mener videre at direktivet "i prinsippet" er til hinder for å allmenngjøre et 20 prosent påslag på timelønna ved reiseoppdrag, med mindre det er begrunnet i tvingende allmenne hensyn.⁵⁵

For nærmere omtale av temaet, se blant annet kapittel 3.3.2., 3.3.10., 6.4.2. og 10.3.4.8.

3.2.13. Handel med landbruksvarer

Resultatet av forhandlingene om handel med bearbejdede landbruksprodukt finnes i protokoll 3 til EØS-avtalen.⁵⁶ I følge EØS-proposisjonen var hovedelementene i det nye systemet at variabel importavgift skulle beregnes etter faktisk råvareinnhold, og at det skulle utjevnes for forskjellen mellom innenlands pris i Norge og laveste pris innenfor EØS, i stedet for verdensmarkedspris for landbruksråvaren. Med dette skulle det nye systemet *"langt på vei eliminere de skjevheter dagens beregning av variabel importavgift har medført for en rekke varer. Dette vil bety at EFTA-landene får bedret sin markedsadgang til EF."*⁵⁷ Selv om forhandlingene om protokoll 3 ikke var sluttført, ble dette avdramatisert i EØS-proposisjonen gjennom at det som gjenstod handlet om detaljene i notering av priser på landbruksråvarer *"og enkelte andre tekniske spørsmål"*⁵⁸ som først ville bli klarlagt i løpet av 1992. Man erkjente at deler av norsk næringsmiddelindustri vil kunne møte økt konkurranse som følge av utvidet handel med bearbejdede landbruksprodukter, men vektla samtidig potensial for økt eksport - eksempelvis av norsk akevitt.⁵⁹

Resultatet av de bilaterale forhandlingene om utvidet handel med landbruksprodukter mellom Norge og EF finnes i egen brevveksling til EØS-avtalen.⁶⁰ EØS-proposisjonen henviste for øvrig til bestemmelsene i EØS-avtalens artikkel 19 om at målet var å *"utvikle samhandelen med landbruksvarer innenfor rammen av det enkelte lands landbrukspolitikk*

52 St.prp. nr. 100 (1991–1992), s. 253–254.

53 St.prp. nr. 100 (1991–1992), s. 255.

54 Statsråd Gunnar Berge, Stortingets EØS-debatt, 16. oktober 1992.

55 Sak E-2/11 STX Norway Offshore AS mfl. mot Staten v. Tariffnemnda.

56 Særskilt vedlegg nr. I til st.prp. nr. 100 (1991–1992), side 34.

57 St.prp. nr. 100 (1991–1992), side 120.

58 St.prp. nr. 100 (1991–1992), side 120.

59 St.prp. nr. 100 (1991–1992), side 121.

60 Særskilt vedlegg nr. I til st.prp. nr. 100 (1991–1992), side 445.

på en måte som vil være til gjensidig fordel for partene.”⁶¹

Slik gikk det:

Gjennom flere forhandlingsrunder mellom Norge og EU har handelen med landbruksvarer blitt ytterligere liberalisert. Man har beveget seg bort fra det prinsipp som lå til grunn i det opprinnelige utkast til protokoll om handel med bearbejdede landbruksprodukt som forelå da EØS-avtalen ble vedtatt.⁶² I den avtale om protokoll 3 som ble vedtatt i 2004 var kravet om at kompensasjonen skulle speile faktiske råvarekostnader tonet kraftig ned i avtaleteksten. Dette var ikke tilfeldig. Som Torbjørn Tufte beskriver i rapporten *”Tollvernet forvitrar - Norsk landbruksvarehandel i lys av EØS og tredjeland”* fra 2011, ble man etter forhandlinger over mange år enige om *”gjensidig reduksjon på 3 prosent i RÅK-tollsatsane. Det til trass for at EU hadde fallande råvareprisar, medan Noreg hadde stabile og til dels aukande råvareprisar.”⁶³*

Hadde man basert seg på prinsippene i det opprinnelige utkastet til protokoll 3, skulle norsk toll på import fra EU vært justert opp, mens EUs toll på import fra Noreg skulle vært justert ned. I stedet reduserte man altså tollsatsene likt for begge parter. Dette har gitt grunnlag for en vedvarende og økende ubalanse i handelen med bearbejdede landbruksprodukt. Tilsvarende har man sett i handelen med landbruksvarer, til tross for at forutsetningen i EØS-avtalens artikkel 19 er at utviklingen i handelen skal skje på *”gjensidig fordelaktig basis”*. I praksis har det skjedd en svært omfattende økning i importen fra EU til Norge, som i 2011 var blitt ni ganger større enn eksporten til EU.⁶⁴

Forutsetningene som lå til grunn i den opprinnelige protokoll 3 da EØS ble vedtatt om at tollavgifter skulle sikre utjevning mellom laveste nivå i EØS og det norske nivået, er klart brutt. Det samme er forutsetningen i EØS-avtalens artikkel 19 om at handelen skulle utvikle seg på gjensidig fordelaktig basis.

3.2.14. Oppsummering

Dagens EØS-avtale bryter på flere områder med viktige intensjoner og politiske lovnader gitt av regjering og stortingsflertall da EØS-avtalen ble vedtatt høsten 1992. Hvorvidt et politisk flertall i ettertid har ment at det er greit, er i denne sammenheng mindre interessant. Det avgjørende er hva EØS eksplisitt var sagt å gjelde og ikke gjelde – og hva som faktisk har skjedd.

Dernest er det selvsagt relevant å se på hvordan og hvorfor denne utviklingen har skjedd. I noen sammenhenger har dette skjedd gjennom at et politisk flertall har ønsket en ny politikk. I andre sammenhenger er det mer uklart hvorvidt endret politikk er ønsket eller ikke. Men i en god del sammenhenger er det åpenbart at EØS har ført til gjennomslag for endringer i norsk politikk i strid med flertallets syn. Verken hjemfall, differensiert arbeidsgiveravgift eller Vinmonopol-ordningen hadde blitt endret slik uten EØS. Slik har EØS blitt en brekkstang for endring av nasjonal politikk. Dette underbygges også av Europautredningen når de oppsummerer at *”de fleste rettssakene om EØS-avtalen for norske domstoler anlegges av norske selskaper og privatpersoner mot norske myndigheter.”⁶⁵*

Hvor langt kan EØS tenkes å gå? Selv motstandere av avtalen hadde i sin tid ikke fantasi nok til å se for seg den fulle rekkevidden av avtalen. De færreste så vel for eksempel for seg at EU/EØS skulle kunne nekte oss å øremerke professoratstillinger ved norske universiteter for kvinner. Og hvem hadde sett for seg at overvåkning av tele- og datatrafikk skulle defineres som et spørsmål relevant for EØS, slik det har blitt gjennom stortingsflertallets aksept av datalagringsdirektivet?

Debatten om datalagringsdirektivet viser hvor galt det kan bære av sted når man lar byråkrater og jurister få definere EØS-avtalens rammer med basis i de fire friheter. Det er på tide at norske politikere tar et grunnleggende oppgjør med utviklingen og drøfter innhold og rammer for avtalen. Dette handler ikke først og fremst om hvilken politikk man skal være for eller mot. Ingen ville hindret Norge i å innføre de samme regler for lagring av tele- og datatrafikk som ligger i datalagringsdirektivet – dersom det politiske flertallet i Norge ønsket det. Men det spørsmålet som norske politikere bør stille seg, er hvor langt EØS

⁶¹ St.prp. nr. 100 (1991-1992), side 121.

⁶² EØS var på dette området ikke ferdigforhandlet i 1994, og man kom først frem til enighet om en avtale i 2002. Se mer om prosessene knyttet til dette og hva endringene bestod i, i nedenfor nevnte rapport, side 42-44.

⁶³ Landbrukets Utredningskontor: *Tollvernet forvitrar - Norsk landbruksvarehandel i lys av EØS og tredjeland*. Rapport 7/2011, side 43.

⁶⁴ Kilde SSB/SLF. Se forøvrig mer om dette i kapittel 7.9.2.

⁶⁵ NOU 2012:2, side 134.

skal gå, hva avtalen skal inneholde og hva vi skal akseptere blir en del av avtalen uten at vi får noe tilbake gjennom forhandlinger.

For som professor i statsvitenskap ved UiO Dag Harald Claes har formulert det: *”det er nesten ingen grenser for norsk politikk som ikke kan tenke seg å ha konkurransevidende effekt. Sånn sett er det dramatisk hvor langt EU kan tenkes å gå.”*⁶⁶

3.3. LOs 15 krav til EØS

Så langt i dette kapitlet har vi gjennomgått hvordan de forutsetninger som det politiske flertall på Stortinget la til grunn i forkant av at EØS ble vedtatt, står seg i dagens situasjon. Det er også interessant å se hvorvidt de forutsetninger/vilkår/krav som andre sentrale aktører hadde for å gå inn for EØS-avtalen i sin tid, kan sies å være oppfylt. Vi vil i dette kapitlet ta for oss de krav som Landsorganisasjonen (LO) hadde til EØS, målt opp mot hva som har skjedd i ettertid.

Fagbevegelsen så at full integrasjon i det indre marked ville by på store utfordringer. Bekymringen kom bl.a. i uttrykk i LOs 15 krav til EØS-avtalen, som ble vedtatt på et representantskapsmøte 28. august 1990, før forhandlingene startet. Stein Stugu ved De Facto Kunnskapscenter for fagorganiserte har på oppdrag fra *Alternativprosjektet* tatt for seg hvordan utviklingen har gått, vurdert med utgangspunkt i LOs krav til en EØS-avtale. Hovedpunktene i Stugus gjennomgang er sammenfattet i dette kapitlet. Notatet i sin helhet ligger som et uprent vedlegg til denne rapporten. Stugu understreker at notatet ikke har til hensikt å gi et utfyllende svar som tar for seg alle elementer som kan vurderes i forlengelse av LOs krav, men å gi viktige momenter til hvordan utviklingen har gått etter at Norge undertegnet EØS-avtalen med utgangspunkt i de mål som ligger i LOs krav.

3.3.1. Sysselsetting

LOs krav: Samarbeid om økonomisk politikk for full sysselsetting må bli en del av EØS-samarbeidet

Om samarbeid om en økonomisk politikk som sikrer full sysselsetting er en del av EØS-samarbeidet, må vurderes på grunnlag av de resultater det indre marked fører til. Det er ikke nok å se på formuleringene i avtalen, en

må se på resultatene av den politikken som er ført.

EU utformet sin sysselsettingsstrategi med utgangspunkt i Amsterdam-traktaten, som trådte i kraft i 1999. I prinsippet skulle medlemsstatene ta med et mål om full sysselsetting når de skulle gjennomføre EUs politikk og aktiviteter. Ved Lisboa-traktaten fra år 2000 skulle EU utvikles til verdens mest konkurransedyktige økonomi, blant annet ved å øke mobiliteten og forsterke det indre markedet som et reelt, felles arbeidsmarked. Denne strategien for vekst videreføres med visjonen Europa 2020.

Krisen i eurosamarbeidet illustrerer hvor vellykket strategien har vært. I stedet for redusert arbeidsledighet, har arbeidsledigheten skutt i været. Ungdomsledigheten øker enda mer dramatisk. Ledighet blant unge under 25 var i desember 2011 på 22,1 prosent. I den utstrekning EU har en felles politikk for økt sysselsetting, er resultatene det motsatte. Sparetiltakene som nå gjennomføres i store deler av EU, vil etter all sannsynlighet øke denne tendensen kraftig. I tillegg vil den regionale ubalansen øke. Selv om EU formelt har uttalte målsettinger om økt sysselsetting, føres det en politikk som i praksis ikke gir resultater. Politikken ligger langt unna det LO har som målsetting for en politikk for full sysselsetting.

3.3.2. Sosial dimensjon og grunnleggende rettigheter

LOs krav: EØS-samarbeidet må omfatte den sosiale dimensjon med et forpliktende handling-program for å sikre samfunnsmedlemmenes grunnleggende rettigheter.

Samfunnsmedlemmenes grunnleggende rettigheter er grunnlaget både for EUs sosiale charter og et charter for grunnleggende rettigheter vedtatt i 1999. Problemet er at de sosiale rettighetene underordnes det indre markedets fire friheter. ETUC (Euro-LO) er bekymret fordi de mener at EU-domstolens dommer i det som kalles Laval-kvartetten (Viking Line, Laval, Rüffert og kommisjonen mot Luxembourg) har endret forholdet mellom markedets fire friheter (fri bevegelse av kapital, varer, arbeidskraft og tjenester) og fundamentale sosiale rettigheter. Med de fire dommene underordnes retten til frie forhandlinger markedets fire friheter.

Når ETUC analyserer de fire dommene, er konsekvensene de får for utstasjoner-

ingsdirektivet helt sentralt. ETUC vurderte utstasjoningsdirektivet da det kom slik at det ikke var til hinder for at hvert enkelte land kunne ha et sterkere regelverk mot sosial dumping, samtidig med at det etablerte en minstestandard. Etter de fire dommene er vurderingen at direktivet er blitt et maksimumsdirektiv som ikke kan åpne for sterkere nasjonale krav enn det som defineres ut fra direktivets artikkel 3, pkt. a–g. Punktene definerer spesifikt hvilke områder det kan stilles krav på. Denne vurderingen fra ETUC viser til fulle at EU/EØS i praksis ikke har innarbeidet et forpliktende handlingsprogram for å sikre samfunnsmedlemmenes fundamentale rettigheter.⁶⁷

3.3.3. Konsernfaglig samarbeid og medbestemmelse

LOs krav: Retten til konsernfaglig samarbeid og medbestemmelse må sikres i EØS-avtalen.

LOs utgangspunkt da kravene ble utformet, var at norske medbestemmelses-tradisjoner skulle ivaretas. Ikke bare i form av en konsultasjons- og drøftingsordning, som er resultatet av direktivet om konsernfaglig arbeid (Europeiske samarbeidsutvalg ESU), men også representasjon i konsernens styrende organer. I tillegg pågikk det på begynnelsen av 90-tallet i flere forbund arbeid med å etablere nordiske konsernfaglige samarbeidsordninger med sikte på et mer forpliktende samarbeid enn det som ligger i de europeiske samarbeidsutvalgene. Mye av dette arbeidet stanset opp og ble erstattet av direktivet om Europeiske samarbeidsutvalg.

En positiv konsekvens av EØS-avtalen er at Norges plass i Europeiske samarbeidsutvalg er ivaretatt. Uten EØS-avtalen kunne det vært et problem å få norske ansatte inn i samarbeidsutvalgene som er etablert. Det må her tilføyes at ansatte fra Sveits, som ikke er med i EØS, stort sett har fått plass i samarbeidsutvalgene.

Med de målsettingene norsk fagbevegelse hadde for hvordan et konsernfaglig samarbeid skulle utformes, og spesielt med mål om representasjon i styrende organer, må det likevel sies at det som er etablert, er utilstrekkelig i forhold til de målsettingene som lå i LOs krav.

3.3.4. Medbestemmelse i EØS-prosessen

LOs krav: Arbeidstakerne må sikres medbestemmelse i EØS-prosessen.

Kravet var et ønske om reell innflytelse på selve avtaleprosessen. I et notat fra Torstein Eckhoff og Tor Brostigen⁶⁸ fra 1992 ble det vurdert som ikke innfridd. En kan også se kravet som et ønske om reell innflytelse på innholdet av EØS-avtalen. I selve avtalen er det tatt inn enkelte formuleringer som spesielt ivaretar arbeidstakeres interesser, f.eks. heter det i avtalens artikkel 66 at "Avtalepartene er enige om at det er nødvendig å arbeide for en bedring av arbeidstagerens leve- og arbeidsvilkår." Videre er det bestemmelser om likelønn, arbeidsmiljø, likebehandling og dialog mellom arbeidsgiver og arbeidstakere på europeisk nivå. Slik sett har avtalen elementer som sikrer arbeidstakeres plass.

Det reelle problemet er at disse isolert sett gode innholdene får lite innhold fordi hele avtaleverket er underlagt de fire frihetene. Vi ser nå også hvordan domstolen tolker forholdet mellom de fire friheter og det regelverket som er etablert for å sikre arbeidstakerne ved dommene i "Laval-kvartetten". Selv om avtalen tok inn henvisninger som tok utgangspunkt i arbeidstakernes rettigheter, viser den praktiske oppfølging og gjennomføring at norske regler for arbeidslivet blir underminert.

3.3.5. Markedsadgang

LOs krav: Norsk næringsliv må ha adgang til enhetsmarkedet. Det gjelder også for bearbejdede fiskeprodukter.

Adgang til det indre marked er hovedbegrunnelsen for det norske medlemskapet i EØS. Det hevdes at uten EØS-avtalen ville ikke norske bedrifter fått tilgang til det indre marked. Tollbelastning og andre restriksjoner ville vært til hinder for eksport. Og Norge er med EØS-avtalen i hovedsak en del av det indre marked, næringsmiddelindustrien er unntatt. Det er toll på jordbruksprodukter inn til Norge, mens EU har sikret toll på bearbejdede fiskeprodukter til EU. På et område er EØS-avtalen bedre enn det Norge hadde før den ble inngått, ved at den forhindrer dumpinganklager. Når EØS-avtalens konsekvenser for markedsadgang skal vurderes, er det to forhold som er viktige å ta med:

⁶⁷ Se forøvrig kap. 3.3.10, 6.4.2. og 10.3.4.8.

⁶⁸ Eckhoff, Torstein og Tor Brostigen (1992): LOs krav til EØS – en vurdering.

Det meste av adgangen til det indre marked var allerede på plass i form av frihandelsavtaler, som en vil falle tilbake på hvis EØS oppløses. Frihandelsavtalen med EU ble etablert etter folkeavstemningen om EU-medlemskap i 1972 og trådte i kraft i 1973.⁶⁹

I den tiden EØS har eksistert har det skjedd en generell liberalisering av verdenshandelen, gjennom WTO og generell reduksjon av handelsbarrierer.⁷⁰

De viktigste elementene som sikrer norsk markedsadgang, ville derfor likevel vært på plass. For bearbejdede fiskeprodukter har det vært en reduksjon av toll, men toll er ikke helt fjernet. Slik sett har ikke kravet fra LO fått gjennomslag. Den samlede toll på fiskeprodukter er ikke veldig stor og ligger på mellom 2 og 3 prosent av total norsk fiskeeksport.⁷¹

Når det gjelder fisk, har også EØS hatt betydning i forhold til den muligheten norske myndigheter hadde til å prioritere lokale eiere ved tildeling av nye konsesjoner. ESA tok i år 2000 opp at dette var i strid med reglene om fri etableringsrett. I utgangspunkt mente regjeringen (Jagland) at dette var et område som lå utenfor EØS-avtalen, men i 2006 gikk norske myndigheter med på kravene fra ESA ved at hensynet til lokalt eierskap ikke ble tatt med i den akvakulturloven som avløste konsesjonsloven.⁷²

3.3.6. Arbeidsmiljø, helse og miljø

LOs krav: Arbeidsmiljøreglene må tilnærmes oppover, de må ligge høyt, og sanksjonsmulighetene må traktatfestes. Norsk regler for helsefarlige stoffer og asbestforbudet må gjelde inntil tilsvarende regler er innført i hele EØS. Norge må fortsatt kunne iverksette strengere miljøregler enn EØS-land har.

Det må skilles mellom hvordan en skal kunne tilpasse arbeidsmiljøregler fra generelle miljøregler. Når det gjelder arbeidsmiljøregler, har EØS-avtalen en eksplisitt formulering som åpner for strengere nasjonale regler i artikkel 67: *”Minimumsforskriftene skal ikke være til hinder for at hver avtalepart opprettholder eller innfører strengere beskyttelsestiltak som er forenlige med denne avtale.”* Det er således mulig med et strengere regelverk i Norge,

men i praksis vil det indre marked også legge press på dette området.

Når det gjelder miljøregler knyttet til farlige stoffer, er EUs målsetting en totalharmonisering, ingen medlemsland kan stille strengere krav enn det som ligger i REACH (EUs regelverk for kjemikalier). Dette betyr at Norge ikke kan iverksette strengere regler enn det EU har. Tankegangen er at regelverket skal fremme det indre marked, med strengere regler i et land enn et annet vil det være en handelshindring. Det er således vanskelig å føre en offensiv miljøpolitikk basert på ”føre var”-prinsippet. I praksis har miljøsamarbeidet etablert et regime som reduserer Norges muligheter for å være et foregangsland.⁷³

3.3.7. Deltakelse i miljøsamarbeidet

LOs krav: EFTA-landene må sikre full deltagelse i EFs miljøsamarbeid. Samarbeidet må åpnes for østeuropeiske land.

Norge er med i miljøsamarbeidet, og med utvidelsene av EU er dette arbeidet også åpnet for mange østeuropeiske land.

3.3.8. Forvaltning av naturressursene og konsesjonslovene

LOs krav: Forvaltningen av naturressursene forblir nasjonal, med samfunnsmessig styring for å virkeliggjøre viktige mål. Konsesjonslovene må, i lys av EØS-forhandlingene, bygges ut for å trygge samfunnsmessig styring av næringspolitikken, fremme samfunnsinteressene og sikre statlig innflytelse på og kontroll med eierstrukturen i næringslivet. Lovgivningen må gjøres til et hensiktsmessig virkemiddel og bedres for å sikre mot bedriftsoppkjøp fra utlandet med sikte på å overta teknologi uten videreføring av produksjonen. Lovene må åpnes for konsernfaglig virksomhet.

Hjemfallsretten for vannkraft er et område der EØS-avtalen har fått direkte konsekvenser for det norske lovverket.⁷⁴ Når det gjelder konsesjonslovene har utviklingen gått motsatt vei i forhold til LOs krav. Konsesjonslovene som regulerte utenlandsk eierskap, er avvirket i stedet for forsterket. Ved inngåelsen av EØS-avtalen var det ingen tvil om at den gamle industrikonsesjonsloven måtte avvikles. Denne loven stilte krav om konsesjonsbehandling ved utenlandske oppkjøp i Norge og var

⁶⁹ Se nærmere gjennomgang i kapittel 10.3.

⁷⁰ Se nærmere gjennomgang i kapittel 11.1.

⁷¹ Se nærmere gjennomgang i kapittel 7.4.

⁷² Se for øvrig kap. 3.2.8.

⁷³ Se mer om dette i kap. 6.3.

⁷⁴ Se nærmere omtale av saken i kap. 3.2.2.

således diskriminerende. Oppkjøp kunne prøves, og krav kunne stilles ved kjøp av mer enn 20 prosent i børsnoterte selskap. Grensen ble rett før avvikling hevet til 33 prosent. Til erstatning fikk vi ervervsloven,⁷⁵ som erstattet konsesjon med en meldeplikt.

Meldeplikt gjaldt alle oppkjøp, men førte sjelden til at det ble gitt pålegg og satt betingelser fra norske myndigheter. Likevel utløste loven i mange bedrifter en prosess som i praksis ga viktig drahjelp til tillitsvalgte både når det gjaldt å vurdere konsekvensen av oppkjøp, utforme strategier i forhold til kjøpers planer, samt også å få på plass konsernfaglige samarbeidsordninger. Den nye ervervsloven kom også i konflikt med EØS-avtalen, i alle fall med ESAs tolkning. I 2003 fastslo ESA at loven var i strid med EØS-avtalen. Loven ble så avvirket av norske myndigheter uten at den ble nærmere prøvet opp mot EØS-avtalens bestemmelser. Begrunnelsen var at den likevel i liten grad ble brukt i form av at det ble satt særskilte vilkår eller gitt spesielle pålegg. Med det avvirket myndighetene i to skritt en lovgivning som var viktig både i forhold til samfunnsmessig kontroll og i forhold til ansattes posisjon internt i mange selskap/konsern.

Norge har hatt en lovgivning som begrenset eierskap fra hver enkelt eier til 10 prosent i finansinstitusjoner (bank og forsikring). Også denne lovgivningen er endret fordi ESA mente den var i strid med reglene om fri kapitalbevegelse og fri etableringsrett.⁷⁶

3.3.9. Styring av virksomheten på kontinentalsokkelen

LOs krav: Norsk myndigheter skal ha styring med virksomheten på den norske kontinentalsokkel. Samfunnsinteressene skal fortsatt ligge til grunn for utdeling av rettigheter. Olje- og gasssektorens avgjørende betydning for Norges økonomi setter Norge i en særstilling med hensyn til naturressursenes betydning for nasjonen. Offshoresektoren må derfor ikke bli gjenstand for tilpasning, men for forhandlinger som resulterer i ordninger som sikrer norske myndigheters styring over sektoren. Forhandlingene må ikke føre til liberalisering av norsk offshorepolitikk med tap for norsk næringsliv og av arbeidsplasser. Åpenhet ved anbud for den norske sokkel forutsetter norske vilkår for lønn, avtaler og faglig

organisasjonsrett og at den norske sokkel åpnes tilsvarende.

Det pågår i skrivende stund (februar 2012) en politisk kamp om Norge skal underlegges forslag til nye sikkerhetsregler for olje- og gassvirksomheten. EU har utarbeidet et forslag til felles sikkerhetsregler, som en samlet bransje, både arbeidstakere og arbeidsgivere, mener vil svekke sikkerhetsnivået på norsk sokkel. Forslaget vil, hvis det implementeres, svekke arbeidet som i dag er basert på sterk involvering av partene. Ansvar flyttes fra partene til i større grad å basere seg på offentlig tilsyn. Norsk erfaring er at det vil undergrave den detaljerte kontroll en har med sikkerhet i dag, selv om heller ikke dagens system dekker alt. Dette er et synspunkt regjeringen deler fullt ut.⁷⁷

EØS-avtalen har hatt som konsekvens at alle byggeoppdrag på sokkelen skal ut på anbud i alle EØS-land. Konsekvensen av det er press på priser som også betyr et press på arbeidsvilkår og sikkerhet. Det vanskeliggjør også arbeidet som fagforeningene i Nordsjøen gjør med å overvåke arbeidet for et forsvarlig arbeidsmiljø og tilfredsstillende sikkerhetsnivå.

Som en konsekvens av EØS-avtalen, stilles det heller ikke lenger krav om base i Nord-Norge ved utvinning i nord, noe som sannsynligvis ville vært et helt selvfølgelig krav fra norske myndigheter hvis det hadde vært mulig.⁷⁸ Gassmarkedsdirektivet fra 1998 legger også viktige føringer for gassektoren. Viktig innhold i direktivet er at gasskjøpere skal stå fritt i forhold til hvem de skal kjøpe gass fra, og at rørledningene skal stå til rådighet for både selger og kjøper i gassmarkedet. Dette legger føringer for hvordan gasseskport skal håndteres, som sannsynligvis har gitt Norge store tap.⁷⁹

3.3.10. Norske lønns- og arbeidsvilkår

LOs krav: Norsk avtale- og lønnsforhold må gjelde for arbeid i Norge. Vertslandets regler må gjelde som minimum for arbeid i andre EØS-land.

Kravet må vurderes i forhold til rettstilstand som er etablert i og med de fire tidligere omtalte dommene i EU (Laval, Viking Line, Rüffert, Luxemburg). At norske lønn- og arbeidsforhold skulle gjelde, var også noe

⁷⁵ Lov om erverv av næringsvirksomhet.

⁷⁶ Se nærmere omtale i kap. 3.2.9.

⁷⁷ Se nærmere omtale av dette i kap. 4.3.2.

⁷⁸ Se nærmere omtale av denne saken i kap. 3.2.6.

⁷⁹ Se nærmere omtale av dette i kap. 7.9.4.

fagbevegelsen vurderte var på plass med innføring av utstasjoneringsdirektivet. ETUC mente direktivet var et minimumsdirektiv. Med den rettsstilstand de fire dommene etablerer, er dette endret.⁸⁰ I praksis utfordres norske regler for å forhindre sosial dumping på flere områder: ESA fastslo i juni 2011 at det bare kunne stilles krav om tariff lønn ved offentlige oppdrag hvis det tok utgangspunkt i en allmenngjort tariffavtale. Det er strid mellom regjeringen og ESA rundt implementeringen av ILO-konvensjon 94 i norske anbudsregler. ILO-konvensjonen åpner for at det kan stilles krav om at oppdragstaker må lønne i tråd med gjeldende tariffavtale eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke. Konvensjonen åpner således for at slike krav er tatt inn i kravspesifikasjonene fra mange offentlige tilbydere. Hvis dette endres, fjernes et viktig redskap i kampen mot sosial dumping.⁸¹

NHO har fått prøvet de norske allmenngjøringslovene ved at de, sammen med norsk industri og flere skipsverft, reiste en sak om allmenngjøring av verkstedoverenskomsten. EFTA-domstolen konkluderte med at allmenngjøring av arbeidstid på 37,5 timers uke var akseptabelt, det var derimot ikke allmenngjøring av bestemmelsen for reise, kost og losji samt utenbystillegg. Når det gjelder utenbystillegget, dyttes ballen tilbake til Borgarting lagmannsrett.⁸² Viktige elementer i den norske allmenngjøringsloven undergraves i realiteten.

3.3.11. Beskyttelsestiltak for å sikre norske avtale-, lønns- og miljøforhold

LOs krav: Ved fri bevegelse for personer må nasjonale myndigheter ha adgang til tiltak mot store forstyrrelser på arbeidsmarkedet. Myndighetene må sørge for at uhemmet innføring av anbudsprinsippet og privatisering ikke gjør faste arbeidsplasser utrygge. Fagbevegelsen må ha rett til å inngå kontrollavtaler for å sikre norske avtale-, lønns- og miljøforhold.

EØS-avtalen åpner i prinsippet for at det kan innføres beskyttelsestiltak i forhold til store forstyrrelser i arbeidsmarkedet. I praksis ble det åpnet for slike beskyttelsestiltak i forbindelse med EU-utvidelsen i 2004 og 2007, ved at man i en overgangsperiode kunne ha særskilte regler knyttet til arbeidsinnvandring

fra de nye medlemslandene. Et viktig element i disse overgangstiltakene var at en skulle få lønn i tråd med det som var vanlig for arbeidstakere i samme bransje i Norge. Det ga Arbeidstilsynet muligheter for å kontrollere lønnsforhold også i bransjer der tariffavtalen ikke var allmenngjort. Overgangsperioden for Tsjekkia, Estland, Latvia, Litauen, Polen, Slovakia, Slovenia og Ungarn tok slutt i mai 2009. For Romania og Bulgaria, som ble EU-medlemmer i 2007, ble overgangsreglene videreført.

Når det gjelder kontrolltiltak, er det en fortløpende diskusjon om hva slags tiltak som er mulig å forene med innholdet i EØS-avtalen. Arbeidsgiversiden hevder at summen av elementene som er foreslått fra regjeringen for å kontrollere lønn- og arbeidsforhold i vikarbransjen, er tiltak som er så omfattende at de er i strid med reglene for fri konkurranse.⁸³ Spesielt er arbeidsgiverne opptatt av at tillitsvalgte ikke må få innsynsrett i lønn- og arbeidsvilkår i vikarbyråene, samt at oppdragsgiver ikke skal kunne påføres solidaransvar, dvs. et ansvar for lønn hvis vikarbyrået ikke utbetaler det som er avtalt/pålagt. Dette illustrerer hvordan EØS-avtalen begrenser effektive tiltak mot sosial dumping. Spesielt er det problematisk at arbeidsgiverne forsøker å forhindre tillitsvalgtes innsynsrett. Det er vanskelig å tenke seg en effektiv kamp mot sosial dumping uten fagbevegelsen og tillitsvalgte som sterk aktør.

Kravet fra LO er et krav som i realiteten retter seg mot hele tankegangen om et felles, indre marked med fri bevegelse av arbeidskraft. Tankegangen med det indre marked er at konkurranseevnen skal styrkes ved at ressurser beveger seg dit de kan anvendes på mest mulig effektiv måte.

3.3.12. Bedre innsyn for å unngå skatteunndragelser

LOs krav: Ved fri bevegelse av kapital må grunnlaget for innsyn bedres og tiltak treffes for å unngå skatteunndragelser.

Fri bevegelse både av kapital og arbeidskraft øker problemet med effektiv skattekontroll. Det viktigste problemet er knyttet til kontroll med Norskregistrerte utenlandske foretak (NUF). I praksis har denne nye selskapskonstruksjonen vist seg svært vanskelig å kontrollere. Selskapsformen var ikke tillatt

⁸⁰ Se nærmere omtale i kap. 3.3.2, 6.4.2 og 10.3.4.8.

⁸¹ Se nærmere omtale av saken i kap. 6.4.1.

⁸² Jf. kap. 3.2.12.

⁸³ Jf. kap. 4.7.1.

i Norge, men vi ble forpliktet til å godkjenne NUF etter en beslutning i EF-domstolen i 1999.

Når en skal stille et NUF til ansvar, er det svært ofte vanskelig å få tak i de ansvarlige. Selskapet kan være registrert med en postboksadresse, ofte er det også lagt ned før en finner de ansvarlige. Så vanskelig er det at Skatteunndragelsesutvalget har foreslått å forby NUF som er etablert utenfor EØS-området. Men et forbud av NUF som er etablert i annet EØS-land, er ikke mulig å gjennomføre, det bryter med bestemmelsene for det indre markedet.

3.3.13. Deltakelse i EU-programmer for forskning, teknologi og utdanning

LOs krav: Maksimal deltakelse i EFs programmer for forskning, teknologi og utdanning må sikres.

Da forhandlingene om EØS-avtalen var avsluttet i 1992, vurderte jussprofessor Torstein Eckhoff det til at dette var det eneste kravet som var innfridd. Han stilte samtidig spørsmål ved om det var så lurt. Bakgrunnen for at kravet var innfridd, var at dette i realiteten aldri har vært noe problem. Deltakelse i disse programmene er primært et spørsmål om en er villig til å dekke utgiftene.

3.3.14. Trygging av forbrukerinteressene

LOs krav: Forbrukerinteresser må trygges gjennom samarbeidet i EØS.

På viktige områder er forbrukerinteresser truet av EØS-samarbeidet. Et av de mest aktuelle eksemplene nå er spørsmålet om nivået på bankgaranti, garantien for innskudd. Norge har en innskuddsgaranti på 2 millioner kroner pr. innskudd. EU går inn for totalharmonisering med et felles garantinivå på 100 000 euro, med dagens valutakurs under 800 000 kroner. EU har siden 1994 hatt et krav om en minstegaranti på 20 000 euro, men dette har vært et minstekrav, ikke et krav om harmonisering. Med økning av garantien har man ønsket å harmonisere, noe som vil få konsekvenser for Norge. Hvis Norge tillates en sterkere garanti enn EUs felles regler, vil det være konkurransevridende og ikke ønskelig sett fra EUs side.

Det omstridte tjenstedirektivet ble gjenstand for kritikk fra norske forbrukerinter-

teresser. Lars Grøndal i Forbrukerrådet skrev i 2006 at *"Etter Forbrukerrådets oppfatning er det ikke er tatt tilstrekkelig hensyn til forbrukernes interesser ved utformingen av tjenstedirektivet. Direktivet bærer preg av at andre interesser enn forbrukerinteresser har fått gjennomslag i lovgivningsprosessen."*⁸⁴ Forbrukerrådet er således bekymret for at hensynet til fri flyt for tjenester overordnes forbrukerinteressene.

Et annet eksempel på at forbrukerinteresser underordnes markedets krav, er striden om det såkalte matsminkedirektivet. I januar 2001 godtok Stortingets flertall EUs regelverk for tilsetningsstoffer i matvarer. Alle norske fagmyndigheter, som Statens næringsmiddeltilsyn og Statens ernæringsråd, var enige om at det ut fra forbrukersikkerhet hadde vært en fordel å opprettholde det norske regelverket i stedet for å godta de tre matsminkedirektivene. I proposisjonen fra Stoltenberg I-regjeringen ble problemene konkretisert til følgende områder: *"Konserveringsmidlene nitritt og nitrat som kan omdannes til kreftfremkallende nitrosaminer i kjøttvarer; de såkalte azofargene som kan gi overfølsomhetsreaksjoner hos utsatte personer; søtstoffet cyclamat som i store mengder kan gi testikkelskade og nedsatt sædkvalitet."*⁸⁵ Dette er enda et eksempel på at det indre markedets behov for felles regler overordnes hensynet til forbrukerinteresser.

3.3.15. Ikke svekk muligheten til offentlige løsninger og trygg velferd

LOs krav: EØS-samarbeidet må ikke svekke muligheten til offentlige løsninger av fellesoppgaver i samfunnet, men må fortsatt trygge velferd gjennom en styrket offentlig sektor.

Det foregår en kontinuerlig kamp om hvor grensesnittet skal gå mellom offentlig og privat sektor innenfor EU/EØS. Logikken bak EUs økonomiske politikk, med de fire friheter i bunn, er at flest mulig deler av samfunnets behov skal løses gjennom at områder konkurranseutsettes. Dette støter mot det grunnleggende syn som gjenspeiles i LOs krav, trygg velferd og gode løsninger på viktige fellesoppgaver forutsetter en sterk offentlig sektor og at viktige velferdsoppgaver fortsatt er det offentliges ansvar. Når det gjelder hva skal løses av det offentlige, er det i prinsippet

84 <http://forbrukerportalen.no/Artikler/2006/tjenstedirektivet>, 30/5 - 2006.

85 Sitert fra Dag Seierstad: «EØS – en kritisk vurdering» De Facto-rapport 2:2012, side 55.

fortsatt hvert enkelt lands beslutning, men hvis først et område konkurranseutsettes, underlegges det kravet om anbudsutsetting i hele det indre marked.

I praksis dreier kampen om hvor mye som skal konkurranseutsettes seg om konkrete tiltak for å liberalisere område etter område. Viktige områder blir konkurranseutsatt, og offentlig styring blir underlagt markedets krav. Eksempler på dette er:

Postdirektivet, der Norge nå har besluttet å reservere seg, men man ikke har kommet fram til en løsning med EU ennå

Transportsektoren, med liberalisering av veitransport. EU åpner blant annet for kabotasje (anledning til å ta med gods på vei hjem), som er bra for miljøet, men åpner for sosial dumping i sektoren.

Kollektivforordningen, som tvinger gjennom tilbud hvis busstrafikk mottar offentlig støtte uten å drives av det offentlige selv.

På noen av disse områdene har Norge vedtatt liberalisering i forkant av EUs beslutninger. Men beslutningene er ofte umulige å reversere så lenge vi er underlagt EØS-regelverket.

3.3.16. Oppsummering

Ser vi på helheten i LOs krav til EØS, ville de – hvis de hadde blitt fullt ut innfridd – betydd en helt annen politikk for EØS-området enn det som er dagens EU/EØS. Kravene innebærer helt andre muligheter for samfunnsmessig styring både i form av en sterkere offentlig sektor og muligheter for offentlig regulering. Kontroll med lønns- og arbeidsbetingelser ved arbeidsvandring hadde vært bedre, det samme hadde muligheten for kapitalkontroll. Kravene bryter så fundamentalt med ideologien som ligger til grunn for det indre marked, at det ikke er overraskende at det i beste fall bare er bare 2-3 krav som kan sies å være innfridd. Hadde alle LOs krav til EØS-avtalen vært innfridd, hadde vi utvilsomt hatt en annen debatt om EØS-avtalen i Norge.

Kapittel 4:

Juss og politikk – om EØS-avtalens dynamikk

4.1. Intro

I forrige kapittel viste vi eksempler på hvordan sentrale forutsetninger ved inngåelsen av EØS i ettertid er brutt. I dette kapitlet vil vi synliggjøre nærmere hvilke forpliktelser og mekanismer som ligger i EØS og hvordan de over tid bidrar til å endre det norske samfunnet.

4.2. Eksisterende regelverk og fortolkning av dette

4.2.1. Forpliktelser og forståelser

Hvilke forpliktelser Norge har påtatt seg gjennom EØS og hvilke rettigheter avtalen gir, eksisterer på ulike nivåer. Det handler dels om forpliktelser/rettigheter som eksplisitt er nedfelt i avtalen, dels handler det om gjensidig forståelse mellom partene ved avtalens inngåelse, og dels handler det om ensidig norsk forståelse som ble lagt til grunn fra regjering og stortingsflertall ved avtalens inngåelse.

4.2.1.1. Avtalens bokstav

Eksempel på dette kan være formuleringer i selve avtaleteksten om hva avtalen omfatter - og hva den ikke omfatter. Selv om avtaleteksten tilsynelatende er tydelig, viser det seg ofte at det hersker ulik oppfatning hos avtalepartene om forståelsen av formuleringer i avtalen. Ofte kan det også være motstridende formuleringer i ulike artikler.

Eksempler på formuleringer som angir grenser for hva EØS-avtalen gjelder kan være generelt utformet og prinsipielt få virkning innen mange sektorer ("*Denne avtale skal ikke på noen måte berøre avtalepartenes regler om eiendomsretten*")⁸⁶, eller de kan være spesifikt knyttet til ett bestemt politikkområde ("*... kan Norge fortsette å anvende restriksjoner som gjelder de dagen avtalen blir undertegnet, på etablering for utenlandske statsborgere in-*

nen fiske eller i selskaper som eier eller driver fiskefartøyer").⁸⁷

4.2.1.2. Gjensidig forståelse mellom partene ved avtalens inngåelse

For å søke å avklare en del spørsmål som kunne gi grunnlag for ulik oppfatning mellom avtalepartene, ble det blant annet foretatt brevveksling mellom Norge og EU i forkant av avtaleinngåelsen. Målsetningen med dette var at det skulle foreligge en gjensidig forståelse av hvordan avtalen skulle forstås. Dette kan ofte være politiske avklaringer som da ikke kan leses direkte ut av avtaleteksten.

Et eksempel på dette er omtalt i Bondevik II-regjeringens EØS-melding fra 2002: "*Et gjennomgående trekk ved drøftelsen i St.prp. nr. 100 (1991-92) er at en legger til grunn at EØS-reglene ikke var til hinder for å opprettholde ikke-diskriminerende restriksjoner på kapitalbevegelser, som for eksempel konsesjonsordninger som ikke gjør forskjell på nordmenn og utlendinger. Bakgrunnen for denne oppfatningen var blant annet korrespondanse mellom EFTA-landene og Kommisjonen, hvor Kommisjonen uttalte at ikke-diskriminerende ordninger etter deres syn ikke kunne anses å stride mot reglene om fri bevegelse av kapital.*"⁸⁸

4.2.1.3. Forståelsen som sikret flertall for EØS

Et tredje nivå for forståelse av avtalens forpliktelser og rettigheter, er den ensidige forståelse som det politiske flertall i Norge la til grunn, både fra regjeringens side gjennom EØS-proposisjonen St.prp. nr. 100 (1991-1992), og fra stortingsflertallets side gjennom komitéinnstillingen til stortingsbehandlingen.⁸⁹

Ved inngåelsen av EØS-avtalen ble en rekke norske lover endret. Endringene ble imidlertid ikke kun gjort som en nasjonal prosess. Det var utstrakt dialog med EU og ESA underveis, og alle lovendringer ble begrunnet og notifisert til ESA. De lovendringene

86 EØS-avtalen, artikkel 125.

87 EØS-avtalen, vedlegg XIII, pkt. 10.

88 St.meld. nr. 27 (2001-2002) Om EØS-samarbeidet 1994-2001, s. 46.

89 For en gjennomgang av eksempler på dette, se kapittel 3.2.

som regjeringen mente var nødvendig ble omtalt i EØS-proposisjonen og ble fremmet til Stortinget som egne lovsaker. EU hadde således god anledning til å ha oversikt over Norges oppfølging av våre EØS-forpliktelser. I mange sammenhenger skjedde endringene nettopp etter påpekning fra EUs side.

Regjeringen omtalte i EØS-proposisjonen også en rekke lover/regler som man mente ikke måtte endres.⁹⁰ Når motparten – i dette tilfellet EU – ikke innen rimelig tid har motstridt denne forståelsen av avtalen, er det rimelig å legge denne forståelsen til grunn. EU har – om ikke annet stilltiende – akseptert Norges forståelse av hvilke endringer som måtte gjøres i norske lover som en følge av avtaleinngåelsen.⁹¹

4.2.1.4. Lojal oppfølging fra norsk side

Europautredningen beskriver hvilket omfattende arbeid som ble nedlagt i norsk forvaltning gjennom flere år tidlig på 1990-tallet for å identifisere områder der norske lover og regler ble vurdert å være i strid med EØS-avtalens bestemmelser, og senere hvordan de vedtatte endringene skulle implementeres. Over 10 000 sider med EU-regler skulle innleses i norsk rett og omtrent 100 norske lover og flere hundre forskrifter ble som følge av EØS opprettet eller endret i perioden 1992-93. Utredningen slår fast at *”Det er enighet om at norsk lovgiver og forvaltning utførte denne oppgaven effektivt og på en måte som var lojal mot EØS-avtalens intensjoner.”*⁹²

Når den allmenne oppfatningen er at både norsk lovgiver og forvaltning har vært lojale og effektive i oppfølging og implementering av Norges forpliktelser, kan man spørre seg hvorfor Norge skal være underlagt et overformynderi med nitidige overvåking fra ESAs side. Dette taler for at det burde kunne fungere godt med et bilateralt samarbeid basert på likeverdighet mellom partene, og gjensidig tillit til at man følger opp de avtalte forpliktelsene hver på sin kant.

Det var en alminnelig oppfatning at Norge hadde endret det som måtte endres som følge av inngåelsen av EØS-avtalen. Man var innforstått med at EØS-avtalen var en dynamisk avtale, som blant annet forutsatte at alle nye rettsakter fra EU innenfor avtalens område skulle implementeres av Norge, med

mindre man nyttet reservasjonsretten. Men det økende presset mot norsk politikk kommer ikke bare som følge av nytt regelverk fra EU, men gjennom ESA og EFTA-domstolens nytolkning av eksisterende regelverk. Dermed var brått Norges effektive og lojale oppfølging av EØS-intensjonene fra 1992 ikke lenger tilstrekkelig.

4.2.2. Lovens forarbeider som premisser?

I norsk rettspraksis er det vanlig å støtte seg til lovens forarbeider når loven skal tolkes. Dette er ment å skulle sikre at loven anvendes og fortolkes i tråd med lovgivers intensjon.

I EU eksisterer det i praksis et forbud mot bruk av forarbeider i EUs rettsanvendelse, selv om dette forbudet ikke er kodifisert noe sted. Dette har sammenheng med at det er en rekke medlemsland som kan ha svært ulike motiver for å gå inn for en traktat, forordning eller et direktiv. Og enda viktigere, i de fleste tilfeller finnes det faktisk ikke slike forarbeider. De er rett og slett kun arbeidsdokumenter i Kommisjonen og ikke tilgjengelig for verken dommere eller offentligheten. Det vil si at de holdes hemmelige, selv for dem som måtte ønske å få tilgang til dem.

Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen skriver i sin bok *EF-ret* at *”Domstolen fremhever nødvendigheten af at tage hensyn til fællesskabsrettens dynamiske karakter, og den afviser normalt, at traktatens bestemmelser kan fortolkes ud fra forarbejderne (som i øvrigt i hvert fald for den vigtigste dels vedkommende endnu er ukendte)”*.⁹³

Slik får man i all hovedsak en domstolskapt rett. Dette medfører at medlemslandene i EU i praksis ikke aner hva man binder seg til ved å stemme for nye traktattekster, forordninger, direktiver etc. Robin Churchill, professor i internasjonal rett ved Universitetet i Dundee, sier indirekte det samme: *”Domstolens avgjørelser illustrerer hvor lite vekt den, ved fortolkning av fællesskapslovgivning, legger på intensjonene til lovgiverne og i hvor stor grad den legger til grunn en dynamisk, politisk-orientert tilnærming for å fremme interessene til Unionen og den videre integrasjonen av medlemsstatene.”*⁹⁴

Dette poenget ble ikke fremhevet fra regjeringens side i EØS-proposisjonen i 1992 og heller ikke fra flertallspartiene Arbeider-

90 For en gjennomgang av eksempler på dette, se kapittel 3.2.

91 Se mer om dette i kapittel 6.7.

92 NOU 2012:2, side 119.

93 Gulmann, Claus og Hagel-Sørensen, Karsten: *EF-ret*. Jurist og økonomiforbundets forlag, København, s. 128.

94 Churchill, Robin: *EEC fisheries law*. Martinus Nijhoff, s. 89.

partiet, Høyre og KrF. Det var imidlertid en representant som fremholdt dette punktet i Stortingets debatt om EØS, jurist og professor med EU-rett som spesial, Fridtjof Frank Gundersen fra Fremskrittspartiet: *”En annen generell bemerkning gjelder tolkningen av EØS-traktaten. Det er på det rene at EØS-retten i likhet med EF-retten vil bli tolket på en helt annen måte enn lover gitt i et vanlig nasjonalt parlament. Nasjonale lover blir tolket på basis av hva som har vært lovgiverens mening, og lovgiverens mening kommer ofte til uttrykk i forarbeidene, dvs. bl.a. lovproposisjonen, komitéinnstillingen og også undertiden av uttalelser som faller i Odelstinget. EØS-retten vil derimot først og fremst bli tolket ut fra tekstens ordlyd, EØS-traktatens målsetting og hensynet til sammenhengen i hele traktatsystemet. Forarbeider vil det derimot ikke bli lagt vekt på av den gode grunn at de ikke finnes. Forhandlingene er jo ikke offentlige. Dette innebærer at uttalelser som faller under forhandlingene, ikke kan tillegges vekt. Den som ikke er klar over dette, kan på basis av uttalelser som er falt under forhandlingene, lett få et urealistisk bilde av den rettslige situasjon. Dette innebærer også at de som har ført forhandlingene, ikke er mer kvalifisert til å tolke EØS-retten enn de som bare har traktattekstene å holde seg til.”*⁹⁵

Gundersen var ikke mot EØS av den grunn, tvert så han EØS som en mulighet til å få gjennomslag for viktige sider ved Fremskrittspartiets politikk – som det ikke var flertall for i Norge. Men han var samtidig opptatt av at man skulle få frem konsekvensene av EØS på en åpen og ærlig måte.

EUs utvikling medfører at problemet med domstolskapt rett eskalerer. Dels skjer dette som følge av at EUs regelverk stadig blir mer omfattende, med økt potensial for at ulike regler trekker i forskjellig retning – og dermed gir økt rom for domstolstolkning. Dette problemet forsterkes gjennom at unionen har vokst til 27 medlemsland, med til dels svært ulik historie, kultur og politiske tradisjoner og preferanser. Muligheten for å fatte nye vedtak, særlig vedtak som endrer traktater, blir mindre. Samtidig øker stadig unionens kompetanseområde, og med Lisboa-traktaten fjernes søylestrukturen og EU-domstolen gis i prinsippet myndighet på hele EU-området.⁹⁶

EU-domstolens ansvarsfelt økes dermed dramatisk, samtidig som muligheten til å fatte politiske vedtak som korrigerer domstolens kurs blir mindre.

4.2.3. Internasjonalt avtaleverk

Det er ikke kun EØS og bilaterale sektoravtaler som regulerer handel og politisk samarbeid mellom Norge og EU. Både Norge og EU/EU-landene deltar i en rekke internasjonale organisasjoner, konvensjoner og fora – og påtar seg folkerettslige forpliktelser som følge av dette.⁹⁷

Norge kan som EØS-medlem fortsatt tale med en selvstendig stemme i ulike internasjonale fora, der EU i stadig større grad taler med en stemme. Det betyr samtidig at Norge har mulighet til å fremme synspunkter og konkrete forslag, som enten EU ikke ønsker å fremme på grunn av intern uenighet om saken, eller som man rett og slett er uenige i. Det finnes en rekke eksempler på at Norge har benyttet handlefriheten utenfor EU til å fremme synspunkter på vegne av interessene til et mindretall internt i EU som har vært forhindret fra å fremme forslagene selv, samt forslag som har vært til støtte for mindre utviklede land i verden.⁹⁸ Det finnes også eksempler på at Norge har gjort seg nytte av internasjonalt regelverk som finnes innen rammen av Verdens handelsorganisasjon (WTO) i konfliktsaker mot EU, og der Norge har vunnet fram, for eksempel i laksesaken.⁹⁹

Det eksisterer et betydelig handlingsrom for norske forhandlere i internasjonale fora til i større grad å fremme synspunkter som kan bidra til å styrke Norges interesser i saker der Norge står under press fra EU og EØS-avtalens overvåkingsorgan. Dette kan både gjelde innenfor rammen av ulike FN-organisasjoner og konvensjoner, eksempelvis FN-konvensjonen om arbeidstakerrettigheter (ILO). Andre relevante fora er Verdens handelsorganisasjon (WTO), den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) og Europarådet. Selv om disse internasjonale organisasjonene og institusjonene ikke har like inngripende håndhevingsmekanismer, vil det være politisk viktig i drakamper med EU og overvåkningsorganet i EØS.¹⁰⁰

⁹⁷ Se nærmere gjennomgang i kapittel 6 og 11.1.

⁹⁸ Se mer om dette 6.3.4, 6.3.5 og 6.5.3.

⁹⁹ Se nærmere omtale av dette i kap. 7.5, 11.1.2.12. og 12.2.4.

¹⁰⁰ Se kapittel 10.2.2.2. og 10.2.2.3. for konkretisering.

⁹⁵ Stortingets EØS-debatt, 16. oktober 1992.

⁹⁶ Se nærmere om Lisboa-traktaten og dens konsekvenser i kap. 13.5.

Det vil i neste omgang være en problemstilling hvordan slike nye forpliktelser i internasjonale fora skal implementeres i norsk rett, for gjennom dette å kunne bidra til å "trumfe" EØS-forpliktelsene (implementering i grunnloven, i menneskerettsloven, eller på andre måter som forrangsbestemmelser).

4.3. Nytt regelverk

EØS-avtalen endres blant annet gjennom vedtak av nytt regelverk i EU, som i sin tur kommer til EFTA-landene gjennom EØS. Dette var en kjent og akseptert del av EØS-avtalen. Samtidig innebærer avtalens bestemmelser også her rom for flere veier å gå.

4.3.1. Reservasjonsretten

Reservasjonsretten er en legitim rett for EFTA-landene i EØS til å motsette seg at nytt regelverk som EU vedtar blir gjort gjeldende for hele EØS-området. Hvert enkelt EFTA-land har i denne sammenheng en vetorett. Sier eksempelvis Norge nei til implementering av ett nytt direktiv, så skal dette regelverket ikke bli en del av avtalen. Enkelte hevder det er feil å snakke om en vetorett all den tid vi ikke kan hindre EU i å implementere regelverket. Dette har da heller aldri vært meningen med vetoretten i EØS. Selvsagt vil ikke EFTA-landene kunne legge ned veto mot at EU vedtar nytt regelverk og utvikler samarbeidet seg i mellom. Det avgjørende i denne sammenheng er selvsagt at EFTA-landene, hver for seg, gjennom selvstendige nasjonale vedtak, kan hindre at nye direktiver gjøres gjeldende gjennom EØS-avtalen.

På de områdene som EØS-avtalen omfatter er vetoretten fjernet internt i EU og erstattet med flertallsbeslutninger. EFTA-landene i EØS har således en rett til å reservere seg mot nytt EU-regelverk som EU-landene ikke har. Fra flere hold blir det fremholdt at reservasjonsretten er i strid med avtalens ånd om ensartet regelverksutvikling,¹⁰¹ og det ligger et innebygd motsetningsforhold i dette. Det er ikke noe eksepsjonelt at avtaler har innebygde motsetninger. EUs traktater og direktiver har en lang rekke slike. Reservasjonsretten var en både politisk og konstitusjonell nødvendighet.

10. april 2011 vedtok landsmøtet i Arbeiderpartiet at Norge skulle bruke reser-

vasjonsretten mot EUs tredje postdirektiv. Dette var et historisk vedtak. For første gang var det flertall på Stortinget for å bruke reservasjonsretten i en konkret sak, og for første gang meldte en norsk regjering overfor EU at man ikke hadde til hensikt å implementere et direktiv som på forhånd hadde blitt avklart var EØS-relevant. Dette synet ble meddelt EU på EU-rådets møte i mai 2011. Det er regjeringens syn at det er EU som formelt må starte opp den prosedyren som ligger i EØS-avtalens artikkel 102 for bruk av reservasjonsretten. Dette hadde i januar 2012 fortsatt ikke skjedd.

Selv om den naturlige fremgangsmåten i en 102-prosedyre vil være at EU starter den formelle prosessen i komiteen, etter at Norge har meldt i EØS-rådet at vi ikke har til hensikt å implementere et regelverk, står Norge fritt til å ta saken opp i EØS-komiteen på eget initiativ. Dette understrekes også av Trond A. Eriksen ved Senter for Europarett i hans bok om reservasjonsretten: "*Fristen i nr.4 begynner å løpe når saken er forelagt EØS-komiteen. Begge parter har etter art. 92, nr. 2 rett til å ta saken opp i EØS-komiteen.*"¹⁰² Om saken drar ut i tid, kan det av hensyn til forutsigbarhet for aktører i markedet med mer argumenteres for at EFTA-siden tar saken opp i EØS-komiteen og således starter 102-prosessen. Dette kan også gjøres fra norsk side for å markere tydelig at regjeringens syn ligger fast og at saken ikke "...*ligger til modning*" mens man avklarer saken politisk eller avventer at motstanden avtar eller skyver på den til et mer passende tidspunkt (som for eksempel etter neste valg).¹⁰³

Sammen med debatten om datalagringsdirektivet markerte behandlingen av EUs tredje postdirektiv et veiskille i debatten om implementering av EU-direktiver i Norge. I løpet av noen uker våren 2011 var det reell debatt i samtlige partier på Stortinget om bruk av reservasjonsretten mot et konkret EU-direktiv. Fremskrittspartiets stortingsgruppe gikk, sammen med SV, Senterpartiet, KrF og Venstres grupper inn for bruk av reservasjonsretten mot datalagringsdirektivet. Også i Høyre var det betydelig motstand mot direktivet og det var reell debatt om hvorvidt Høyres stortingsgruppe skulle anbefale bruk av reservasjonsretten. Flere stortingsrepresen-

101 j.f. fortalen til EØS: "Avtalepartene [...] som tar i betraktning at formålet er å opprette et dynamisk og ensartet Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde."

102 Trond A. Eriksen: *Norges muligheter til å reservere seg mot nytt EØS-regelverk – direktivene om tilsetningsstoffer i Næringsmidler*. IUSEF nr. 41. Senter for Europarett, Universitetet i Oslo. Universitetsforlaget 2003, side 52.

103 NOU 2012:2, side 95-96.

tanter fra Høyre stemte mot ved voteringen i Stortinget, blant dem Oslo-representantene Michael Tetschner og Nikolai Astrup. Fra flere hold er det fremholdt at utfallet av behandlingen internt i Høyre kunne ha blitt et annet dersom man hadde forventet partiets landsmøte i april 2011.

Også ved tidligere anledninger har det vært betydelig debatt knyttet til implementering av enkelte EU-direktiver, og da regjeringen Bondevik II behandlet EUs patentdirektiv var til og med daværende statsminister Kjell Magne Bondevik blant dem som dissenterte. Men hver gang bruk av reservasjonsretten har vært aktualisert tidligere, har et klart stortingsflertall bestående av Arbeiderpartiet, Høyre og Frp argumentert mot at reservasjonsretten skulle brukes.

Da Stortinget debatterte EØS-avtalen i oktober 1992, fremholdt daværende statsminister Gro Harlem Brundtland at *"vi vil være rede til å bruke den retten avtalen gir oss, til å motsette oss at forslaget blir til felles EØS-regel, dersom vi finner det nødvendig"*.¹⁰⁴ Verken Gro Harlem Brundtland eller noen av de andre sentrale aktørene på ja-siden så nok for seg at Norge i 2010 fortsatt ville stå utenfor EU - og at EØS-avtalen således fortsatt ville være Norges tilknytning til EU. Når Brundtland fastholdt at reservasjonsretten var fremforhandlet for å brukes, var vel neppe meningen at dette først skulle skje når det nærmet seg 20 år med avtalen?

Så hvorfor er reservasjonsretten aldri blitt brukt tidligere? Gjennom årene har manglende bruk av reservasjonsretten blitt begrunnet på mange ulike vis. Advarslene mot bruk av denne rettigheten som avtalen gir har vært sterke, ja til dels paniske. Selv EUs daværende ambassadør til Norge, Percy Westerlund, kastet seg i 2006 inn i debatten med det som kunne oppfattes som trusler fra EU knyttet til EØS-avtalens videre eksistens: *"Hvis Norge mot all formodning skulle velge å ikke integrere tjenstedirektivet, kan spørsmålet om EØS-avtalens framtid bli stilt på spissen"*.¹⁰⁵ Nåværende EU-ambassadør Janos Herman fulgte opp i samme spor, da han varslet at man ikke kunne utelukke vidtgående motreaksjoner fra EU hvis Norge sa nei til datalagringsdirektivet.¹⁰⁶ Dette er å oppfatte som utidige trusler fra EUs representanter i

Norge, som ikke kan hjemles i bestemmelser i EØS-avtalen.

De mulige virkningene av bruk av reservasjonsretten overdimensjoneres ofte i den politiske debatten. Reservasjonsretten en legitim rett som er nedfelt i avtalen. Den hjemler ikke rett til motreaksjoner fra EUs side. Avtalens bestemmelser om beskyttelsestiltak kan kun nyttes når *"alvorlige økonomiske, samfunnsmessige eller miljømessige vanskeligheter er i ferd med å oppstå"*¹⁰⁷, det er kun den direkte berørte delen av et vedlegg til avtalen som eventuelt suspenderes,¹⁰⁸ og det påhviler partene å finne løsninger som ikke skaper unødige problemer for samarbeidet. Dersom større deler av vedleggene settes ut av kraft, vil dette være tiltak som kan sette avtalens formål om ensartethet i større fare enn midlertidig opphør [av] det enkelte direktiv.

Dette understrekes også av Trond A. Eriksens bok om reservasjonsretten: *"Det er ingen tvil om at reservasjonsretten er en rettslig realitet. Den fremgår klart av avtalen, og en bruk av retten innebærer ikke et traktatbrudd. De rettslige følgene av en reservasjon fremstår som relativt begrenset [...] Det er blitt hevdet at art.102 gir EU mulighet til å "reagere hardt" dersom EFTA/EØS-landene motsetter seg nye rettsakter (jfr. Sejersted, Arnesen, Rogstad, Foyn og Stemshaug: EØS-rett (Oslo 1995). s.129). Som drøftelsen foran i dette kapittel viser er ikke dette treffende. Suspensjonsadgangen etter art.102 er ikke en straffereaksjon mot reservasjon, men en følge av at de harmoniserte bestemmelser bortfalt (slik også Arnesen, Graver, Sverdrup, JV s.125-126, note 11). Opphøret må avgrenses til de direkte berørte direktiver, og virkningen reduseres i mange tilfeller som en følge av bestemmelsene i hoveddelen."*¹⁰⁹

Aktører i markedet vil være sikret et godt vern i tilfelle av suspensjon av regelverk, gjennom at *"rettigheter og forpliktelser som personer og markedsdeltagere allerede har ervervet i henhold til denne avtale, skal fortsatt*

¹⁰⁷ EØS-avtalens artikkel 112.

¹⁰⁸ Et problem her, som blant andre professor ved Senter for Europarett Finn Arnesen vektla på Alternativprosjektets seminar om postdirektivet og reservasjonsretten i juni 2011, er at hvilke vedlegg i avtalen nye direktiver skal tas inn i som hovedregel ikke avklares for den politiske behandlingen av direktivene starter – trass i at dette forutsettes i EØS-avtalens art. 102. Dermed vil man derfor ofte heller ikke vite eksakt hva som er de direkte berørte deler av avtalen, når man drøfter hvorvidt reservasjonsretten skal nyttes. Mulige virkningene kan derfor fort bli overdimensjonert i en opphetet politisk debatt, med interessenmotsetninger både mellom Norge og EU og internt i Norge.

¹⁰⁹ Trond A. Eriksen: *Norges muligheter til å reservere seg mot nytt EØS-regelverk – direktivene om tilsetningsstoffer i Næringsmidler*. IUSEF nr. 41. Senter for Europarett, Universitetet i Oslo. Universitetsforlaget 2003, side 72.

¹⁰⁴ Stortingets referat fra EØS-debatten 15. - 16.10.92, side 216.

¹⁰⁵ Aftenposten, 22.11.2006.

¹⁰⁶ Aftenposten, 25.11.2010.

bestå.”¹¹⁰ For øvrig vil man ikke befinne seg i et tomrom på det suspenderte området. Dette beskrives slik av Trond A. Eriksens bok om reservasjonsretten: *”Et spesielt trekk ved EØS-avtalen, i motsetning til den tradisjonelle traktatretten, er at tidligere avtaler mellom partene ikke opphører (Nordberg mfl. s. 298-301). Det følger av art.120 at EØS-avtalen bare skal ’gå foran’, og i den grad det finnes tidligere frihandelsavtaler på det suspenderte området kan disse tenkes å igjen komme til anvendelse. Dette ble blant annet begrunnet med muligheten av et opphør av deler av avtalen (st. prp. nr. 100 (1991-1992) s.102 og 324). Der- som det suspenderte regelverket er omhandlet i art.8, er tidligere avtaler av liten betydning, da EØS-avtalens hoveddel i det store flertall av tilfeller regulerer handelen mer uttømmende enn de tidligere frihandelsavtalene.”*¹¹¹

Det har blitt fremholdt at reservasjonsretten ikke kan brukes i tide og utide. Det er da heller ingen som har tatt til orde for. Norge har i EØS-avtalens levetid godtatt flere tusen direktiver, og det er kun ved behandling av et fåtall av disse der spørsmålet om en eventuell reservasjon fra norsk side har blitt satt på spissen.¹¹² Det er ingen grunn for EU til å være misfornøyd med det politiske flertall i Norge sin evne og vilje til å godta og implementere nytt EU-regelverk. I lange perioder har vi vært flinkest av alle EU-/EØS-land når det gjelder nettopp dette.

En annen begrunnelse for ikke å bruke reservasjonsretten kunne selvsagt være at problemene ved avtalen var blitt mindre enn forutsatt. Det er ganske åpenbart at så ikke er tilfelle. EØS-avtalen har blitt stadig mer omfattende og griper i dag inn på områder langt utover det som ble forutsatt da avtalen ble inngått. Innenfor områder som forvaltning av naturressurser, alkoholpolitikk, likestillingspolitikk, distrikts- og regionalpolitikk og ivaretagelse av faglige rettigheter har konsekvensene av avtalen blitt langt større enn forutsatt. Selv motstanderne av avtalen hadde nok ikke fantasi til å se for seg hvor vidtrekkende underkastelsen av den frie flyt ville bli. Behovet for bruk av reservasjonsretten har således vært større enn antatt da avtalen ble inngått.

Det har blitt hevdet at reservasjonsretten ikke kan benyttes fordi en norsk reservasjon ikke bare ville få konsekvens for Norge, men for alle EFTA-landene i EØS (det vil si også Island og Liechtenstein). Nå kan jo uansett Island og Liechtenstein på eget initiativ innføre EU-regelverk som Norge har sagt nei til å implementere i EØS-avtalen. Om Norge eksempelvis hadde sagt nei til datalagringsdirektivet, ville selvsagt Island og Liechtenstein stå helt fritt til å innføre omfattende overvåkning av sine egne borgere.

Formelt sett kan likevel argumentet sies å være gyldig. En norsk reservasjon vil ha den konsekvens at det aktuelle direktiv ikke blir tatt inn i EØS-avtalen – og Norge kan således blokkere for hele EFTA-siden i EØS. Men om en slik argumentasjon skulle ha betydning for EU, så ville det i så fall være enklere for Norge å bruke reservasjonsretten i dag - enn da avtalen ble inngått.

Da EØS-avtalen ble fremforhandlet var det syv land som forhandlet på EFTA-siden mot 12 land på EU-siden. I tillegg til Island, Liechtenstein og Norge deltok også Sveits (som senere sa nei til EØS i en folkeavstemning), samt Sverige, Finland og Østerrike (som alle ble medlemmer av EU etter folkeavstemninger i 1994). Reservasjonsretten ble således fremforhandlet i en situasjon der en norsk reservasjon ville blokkert for innføring av nytt EU-regelverk i syv land med til sammen mer enn 25 millioner innbyggere. I dagens situasjon vil til sammenligning en norsk reservasjon kunne blokkere for innføring av EU-regelverk i tre land med til sammen litt over 5 millioner innbyggere. I et EU som snart teller en halv milliard innbyggere skulle man tro at en slik situasjon var overkommelig.

Selvsagt vil en norsk reservasjon bli lagt merke til i EU og den politiske konsekvens av at Norge reserverer seg mot et EU-direktiv kan selvsagt være langt større enn en matematisk beregning av vår andel av folketallet i EU. Vi ville benytte en rett som EU-landene ikke har. På de områdene som EØS-avtalen dekker gjelder det ingen reservasjonsrett i EU. I spørsmål knyttet til det indre markedet er det flertallsbeslutninger – og mindretallet må bøye seg.

Alt dette var imidlertid kjent da EØS-avtalen ble forhandlet. Da kommer spørsmålet – stoler man ikke på at EU står ved en internasjonal avtale som de har under-

¹¹⁰ EØS-avtalen, artikkel 102, pkt. 6.

¹¹¹ Trond A. Eriksen: *Norges muligheter til å reservere seg mot nytt EØS-regelverk – direktivene om tilsetningsstoffer i Næringsmidler*. IUSEF nr. 41. Senter for Europarett, Universitetet i Oslo. Universitetsforlaget 2003, side 65.

¹¹² Jfr. NOU 2012:2, side 246.

skrevet? Ville EU miste interesse for Norge dersom vi bruker reservasjonsretten? Svaret på dette spørsmålet er åpenbart nei. Dette er det samme skremmebildet som ja-siden har forsøkt å mane fram i to folkeavstemningskampanjer om medlemskap i EU. Et skremmebilde som har vært helt grunnløst. EU har interesse av å ivareta gode handelsforbindelser med Norge. EU har til og med et overskudd på handelsbalansen med Norge for tradisjonelle varer og er helt avhengig av import av eksempelvis norsk gass for å ivareta forsyningsikkerheten.

Det er ikke bare Norge som har sagt nei til EU. Sveits sa nei til hele EØS-avtalen i en folkeavstemning, og har likevel i ettertid fremforhandlet en rekke avtaler med EU. Forståelig nok – EU er interessert i å opprettholde et godt forhold til sine naboer og viktige handelspartnere. På samme måte vil selvsagt EU være interessert i å opprettholde et godt forhold til energinasjonen Norge.¹¹³

Forledet Gro Harlem Brundtland Stortinget i 1992? Man kan jo stille spørsmål ved om reservasjonsretten virkelig var ment å brukes når det var nødvendig. I så fall har daværende statsminister Brundtland forledet Stortinget til å inngå en avtale på falske premisser. Dette er nok et argument for at avtalen bør gjennomgås på nytt og at man bør se på alternativer til dagens EØS-avtale.

4.3.2. EØS-relevans

Reservasjonsretten både burde og skulle vært brukt flere ganger. Men bruk av reservasjonsretten er ikke førstevalget. Det å definere et spørsmål som ikke EØS-relevant er et spørsmål som burde vært forfulgt med mye større tyngde i mange sammenhenger, og som blir stadig mer aktuelt.

Vurderingen av relevans avhenger blant annet 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.¹¹⁴ Med Lisboa-traktaten fjernes søylestrukturen i EU og samtidig vedtar EU stadig flere vide rammedirektiver. Dette gjør det mindre opplagt enn før hvilke direktiver som er EØS-relevante og reiser også spørsmål om deler av direktiver skal implementeres.

Europautredningen beskriver at *”det kan synes å være en tendens til at man i tvilstilfeller har valgt å innta rettsaktene”*.¹¹⁵ Et av de mest grelle eksemplene på utglidning av avtalen gjennom relevansvurdering er datalagringsdirektivet. Hvem hadde sett for seg at overvåking av tele- og datatrafikk skulle defineres som et spørsmål relevant for EØS, slik det har blitt gjennom stortingsflertallets aksept av datalagringsdirektivet? Europautredningen vurderer det dit hen at *”dersom Norge på et tidlig stadium i stedet [for å mene det var EØS-relevant] 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 ha oppstått”*.¹¹⁶

Det vil være en klar fordel at direktiver som man mener ikke bør innlemmes i EØS-avtalen fordi de i sitt innhold går utover rammene for avtalen, blir avvist som ikke EØS-relevante – i stedet for at prosedyrene for bruk av reservasjonsretten i avtalen blir aktivert. Ved en reservasjon vil berørte deler av vedlegg til avtalen kunne bli satt ut av spill og det påhviler i tillegg et ansvar for å forsøke å finne en løsning på saken. Blir et nytt direktiv derimot vurdert som ikke EØS-relevant er saken i prinsippet avklart. Direktivet skal ikke inn i EØS-avtalen fordi det ikke er relevant for avtalen. Dermed er det heller ikke hjemmel for EU til å vurdere ytterligere tiltak i sakens anledning.

Dette handler ikke først og fremst om hvilken politikk man skal være for eller mot. Ingen ville hindret Norge i å innføre de samme regler for lagring av tele- og datatrafikk som ligger i datalagringsdirektivet – dersom det politiske flertallet i Norge ønsket det. Men spørsmålet norske politikere bør stille seg er hvor langt EØS skal gå, hva avtalen skal inneholde og hva vi skal akseptere blir en del av avtalen uten at vi får noe tilbake gjennom forhandlinger. En klok leveregel i EØS bør som minimum være at direktiver som bryter med klare forutsetning som ble lagt ved inngåelsen av EØS-avtalen, ikke vurderes som relevante for EØS-avtalen.

Ved eksempelvis å akseptere at datalagringsdirektivet er relevant i forhold til EØS-avtalen, vil det bli vanskeligere for Norge ved neste anledning å kunne hevde

113 Se mer om dette i kap. 12.

114 Jfr. NOU 2012:2, side 94.

115 Ibid, side 95.

116 Ibid, side 94.

at et tilsvarende direktiv – med et kanskje ennå mer politisk sensitivt innhold – ikke er EØS-relevant. Gjennom årenes løp har Norge akseptert direktiver som berører råderetten over naturressursene (slik som konsesjonsdirektivet og gassmarkedsdirektivet). Erfaring tilsier at det å være ettergivende i en sak – ikke bidrar til generell goodwill – men at skruen strammes ytterligere ved neste anledning.

I noen sammenhenger har EØS-relevans blitt vurdert politisk i enkeltsaker, og det har kommet til åpen konflikt mellom Norge og EU. Dette gjaldt blant annet EUs kvotedirektiv, der Norge, i motsetning til EU, i utgangspunktet hadde ambisjon om et system som dekket de fleste sektorer og utslipp. Heller ikke EUs omfattende system for gratiskvoter var i tråd med det syn som opprinnelig hersket i Norge, mens det i synet på tiltak i utviklingsland (som ikke var forpliktet til utslippskutt via Kyotoavtalen) var EU som var de mest restriktive. Ut fra denne ulike politikken, ønsket norske myndigheter å knytte seg til EUs kvotesystem uten å implementere direktivet. Norske myndigheter argumenterte med at direktivet ikke var EØS-relevant, men kommisjonen var uenig og etter flere års forhandlinger ga Norge etter. Resultatet ble et smalt kvotesystem, der mesteparten av kvotene ble gitt ut gratis og bruken av tiltak i utviklingsland var begrenset.¹¹⁷

En annen sak som diskuteres i disse dager er EUs forslag til HMS-regler for offshore olje- og gassvirksomhet. En samlet norsk oljenæring har gått i mot forslaget. Fra myndighetenes side har blant annet olje- og energiminister Ola Borten Moe blitt markert tydelig at man ikke anser det som aktuelt å innlemme disse EU-reglene i EØS-avtalen. Statssekretær Per Rune Henriksen utdypet de norske synspunktene på et møte i Stavanger næringsforening i februar 2012: *”Vi bruker alle de midler vi har for å stanse dette. [...] Vi har gitt EU klar beskjed at regulering av sikkerhet er et nasjonalt ansvar, og at det er vi som har best forutsetninger for å gjøre en god jobb på dette. [...] Men EU har bare valset videre og har nå lagt et forslag på bordet, et forslag til en regulering ... En regulering er bare 'copy and paste', den går bare rett inn i lovverket som den er. Dette synes ikke vi er en god ide, og vi jobber ufortrødent fremover etter den tankegangen at*

*dette skal aldri introduseres på norsk sokkel. [...] Om EU fortsetter sitt kjøp, må vi ta stilling til om dette er EØS-relevant eller ikke.”*¹¹⁸

I skrivende stund (februar 2012) er det fortsatt ikke avklart om saken blir definert som EØS-relevant eller om Norge eventuelt kommer til å bruke reservasjonsretten.

Det er betydelig rom for økt bevissthet knyttet til EØS-relevans av nye direktiver, og betydningen av dette vil øke i årene som kommer. Systemet for vurdering av relevans, som EFTA-landene selv har innflytelse over, fremstår generelt lukket og uten tilstrekkelig politisk styring og kontroll. Et eksempel som Europautredningen viser til er standardskjemaene som EFTA-sekretariatet sender ut til EFTA-/EØS-landene med spørsmål om en ny rettsakt anses relevant, om det er behov for (politiske) tilpasningstekster eller unntak, tekniske tilpasninger og om det er behov for parlamentarisk samtykke. EFTA-sekretariatet gir verken innsyn i hvilke standardskjemaer som er sendt ut eller hvilke som er returnert.¹¹⁹

4.3.3. Nasjonale særordninger og unntak

Selv om nytt regelverk blir definert som EØS-relevant, finnes det også andre muligheter enn bruk av reservasjonsretten. Europautredningen deler unntakene inn i tre grupper; unntak som ble oppnådd ved inngåelsen av avtalen, unntak (varige eller midlertidige) for nytt regelverk og unntak på grunn av særlige forhold. Av Norges totalt 55 unntak antar Europautredningen at de fleste er fra de opprinnelige forhandlingene om EØS eller fra de første årene etterpå. Noen fullstendig liste over nyere unntak finnes ikke.¹²⁰ På forespørsel fra Aftenposten våren 2011¹²¹, viste regjeringen til at de i perioden fra 2005 hadde fått unntak fra fire direktiver (det reviderte gassmarkedsdirektivet, tunneldirektivet, hygienepakken og likestillingsdirektivet), hvorpå Europautredningen vurderer at kun tunneldirektivet innebar et nytt, substansielt unntak. Foruten tunneldirektivet har Norge i to andre saker fått inntatt særbestemmelser i EUs regelverk, hvorav den ene gjelder et direktiv om fiskehelse og den andre omhandler godsvogner.¹²² Av pågående

¹¹⁸ E24, 03.02.2012.

¹¹⁹ NOU 2012:2, side 94.

¹²⁰ NOU 2012:2, side 98.

¹²¹ Aftenposten, 01.03.2011.

¹²² Svar fra Utenriksdepartementet, datert 03.01.2012, e-postkorrespondanse med prosjektleder Sigbjørn Gjelsvik.

¹¹⁷ For nærmere omtale av saken, se Elin Lerum Boasson: Norsk miljøpolitikk og EU EØS-avtalen som inspirasjonskilde og maktmiddel. Ekstern rapport for Europautredningen. 07.08.2011, side 19-20.

saker der Norge søker å oppnå unntak er bankinnskuddsgaranti kanskje den mest sentrale.

Det er et generelt press fra EUs side for å oppheve slike unntak. Blant unntakene det fortsatt står strid er blant annet forbudet mot alkoholreklame på TV og genmodifiserte organismer (GMO). Det er imidlertid ingen grunn til at Norge skal la seg presse på plass og ensidig oppheve slike forbud – uten eventuelt å få noe tilbake. Unntakene er en del av den totale balansen i avtalen.

Det er gode grunner for at Norge bør jobbe for nasjonale unntak og særordninger i flere saker – i tillegg til at vi avviser fjerning av eksisterende unntak. Antall unntak for Norge (55) er vesentlig lavere enn våre EFTA-partnere Island (349) og Liechtenstein (1056). Europautredningen mener forskjellen nesten i sin helhet kan tilskrives at Island og Liechtenstein er så små at mange rettsaker ikke gir noen mening for dem, i tillegg til at en rekke unntak for Liechtenstein er fått for å ivareta deres særskilte forhold til Sveits.¹²³ I EU-målestokk kan imidlertid heller ikke Norge anses som noe stort land, og det finnes mer enn nok eksempel på rettsaker fra EU som ikke er spesielt tilpasset et tynt befolket, langstrakt land med særskilte utfordringer knyttet til topografi og klimatiske forhold.

4.3.4. Nasjonal tilpasning

EFTA-landene har rett til å forhandle om tilpasninger ved innlemmelse av nytt EU-regelverk i EØS-avtalen. Dette gjøres blant annet gjennom å fremforhandle felleserklæringen med EU, eller gjennom at Norge fremmer en ensidig erklæring ved innlemmelse av regelverket i EØS for å klargjøre hvordan regelverket skal forstås og anvendes.

Mens handlingsrommet ved implementering av forordninger er relativt lite (disse er man forpliktet til å implementere ordrett), ligger det et betydelig større handlingsrom ved implementering av det stadig større antall av vide rammedirektiver. Her er det opp til nasjonale myndigheter å tilpasse tekst og utforme nasjonale virkemidler for å oppfylle direktivenes intensjon.

I Boassonrapporten til Europautredningen beskrives hvordan oversettelsene av EUs regler kan bidra til å innskrenke Norges handlingsrom, i dette tilfellet statstøttereglene og

norsk politikk for fornybar energi og energieffektivisering: ”Det er viktig å merke seg at det ikke er EUs regler som sådan som spiller direkte inn i de norske politikkutviklingsprosessene, men den norske oversettelsen av politikken. Olje- og energidepartementet valgte å fremme en streng kostnadseffektiv oversetting, som ikke er grunnfestet i retningslinjene for miljøstøtte som sådan. Dette ga svært konkrete og strenge ESA beslutninger som igjen førte til at Norge måtte legge om praksisen. Utfallet ble helt annerledes for karbonfangst og lagring der det primært var politikerne og ikke embetsverket som hadde dialog med ESA.”¹²⁴

Boasson fremholder at embetsverket gjennom sin rolle som oversetter får økt påvirkning over miljøpolitikken, og at oversettelsen kan ende med at man gjennomfører en strengere politikk enn det EU strengt tatt pålegger, man kan utnytte smutthull i EUs regelverk for å få en så svak politikk som mulig eller man kan simpelthen omtolke EUs regler fordi man ønsker å innføre ordninger på andre måter enn det som var ideen bak EUs politikk. Hun viser videre til at alle disse formene for oversettelse er gjennomført på områdene hun har studert i rapporten, før hun fastslår at: ”På grunn av oversettelsesfriheten, blir det viktig om det er miljøforvaltningen eller sektordepartementene som tar ledelsen over EU tilpassingsprosessene. Konfliktene mellom departementet om hvem som skulle styre gjennomføringen av EUs vannrammedirektiv viser at forvaltningen er klar over at makten ligger i å styre innføringen av EUs miljøpolitikk. Tilpassingen av norsk fornybar energipolitikk til EUs statsstøtteregler viser at måten forvaltningen velger å oversette EU regler ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med politiske ønsker og at forvaltningens sentrale rolle som regeloversetter kan begrense det politiske handlingsrommet. Det kan også argumenteres for at politikerne gjennom sitt lave engasjement i innføringen av EUs miljøpolitikk gir embetsverket økt betydning.”¹²⁵

4.3.4.1. Endring av nasjonale lover

Et annet moment når det gjelder tilpasninger til EØS-rettens krav er overvåkningsorganet ESAs rolle når nasjonale lover og regler skal endres for å imøtekomme EØS-forpliktelsene. Tidvis kan man få inntrykk av at ESA har

123 NOU 2012:2, side 98.

124 Elin Lerum Boasson: Norsk miljøpolitikk og EU EØS-avtalen som inspirasjonskilde og maktmiddel. Ekstern rapport for Europautredningen. 07.08.2011, side 23.

125 Ibid, side 28.

myndighet til å bestemme hvilke konkrete lovendringer som må foretas. Dette er ikke tilfelle. ESA har ikke kompetanse til å si hvilke lovendringer Norge må gjøre, bare å vurdere hva de mener ikke kan godtas innenfor EØS-retten. Dette ble blant annet fremhevet fra EØS-advokat Jon Øyvind Eide Midthjell i Energi- og miljøkomiteens høring i juni 2011, knyttet til endringen av petroleumslovens bestemmelser om krav til ledelse og baser i Norge ved tildeling av konsesjoner til olje- og gassutvinning. Midthjell understreket at ESA ikke har kompetanse til å binde opp Stortingets handlefrihet innenfor EØS-avtalen. ESA kan bare konstatere hvorvidt det foreligger avtalebrudd og deretter bringe saken inn for EFTA-domstolen dersom dette ikke rettes opp. Regjeringen må selv ta stilling til hvordan bruddet best kan rettes opp.¹²⁶

I dette ligger også at selv om ESA har gitt sin aksept til en bestemt lovendring, er det ikke gitt at dette er den eneste måten som Norge kunne ha oppfylt sine forpliktelser i henhold til EØS-avtalen. Spesielt er det grunn til å stille spørsmålsteget ved om alle steiner er snudd når saken ikke har vært på offentlig høring i forkant, og saken heller ikke har vært prøvd rettslig i EFTA-domstolen. Erfaringen fra hjemfallssaken viser at det nettopp i å kjøre saken for domstolen, lå nøkkelen til å finne andre løsninger enn man opprinnelig hadde sett for seg var mulig.

4.3.4.2. Tap og vann i samme trinn

Eksempelet hjemfall innebar således tap og seier på en gang. Det innebar tap fordi det norske hjemfallsinstituttet ble vurdert å være i strid med flere bestemmelser i EØS-avtalen. Seieren lå i at man fant en nasjonal løsning som kunne forsvares EØS-rettslig og som sikret et forsterket offentlig eierskap til vannkraftressursene. Norske myndigheter har imidlertid akseptert at vi, med dagens EØS-avtale, ikke selv står fritt til å bestemme balansepunktet mellom offentlig og privat eierskap til vannkraftressursene. Åpnes det i for stor grad for privat eierskap, vil hele hjemfallsinstituttet kunne falle. Dette trass i regjeringens lovnader i EØS-proposisjonen om at avtalen *”ikke får virkning på f.eks. forholdet mellom privat og offentlig eierskap i det enkelte land”*.¹²⁷

Tilsvarende gjelder innenfor organiseringen av offentlig tjenesteproduksjon. Utfører man oppdragene i egen regi er man på rimelig trygg grunn, både med tanke på EØS- og WTO-reglene. Så snart man velger andre løsninger, det være seg i form av selskapsorganisering eller innhenting av tilbud fra eksterne tilbydere, slår både anskaffelsesreglene og grunnprinsippene i EØS-avtalens hoveddel inn. Man kan således gjennom aktive politiske valg i kommuner og fylker kunne utnytte handlingsrommet i EØS-avtalen for å unngå byråkratiserende og fordyrende anbudsprosesser. Samtidig har man blitt sterkt begrenset i muligheten til å finne den rette miksen mellom offentlige og private løsninger, for eksempel i et forsøk på å legge til rette for økt lokal verdiskaping.

Europautredningen peker på offentlig eierskap som en mulig strategi for å kunne utnytte handlingsrommet i EØS-avtalen, og viser til at Arbeiderpartiet allerede i sitt partiprogram for 1970-73 slo fast at norsk EF-medlemskap med tilpasning til Romatraktaten måtte møtes med styrking av de statlige eierinteressene for å sikre *”råderett over og kontroll med vårt lands ressurser og produksjonsutstyr”*.¹²⁸ Diskusjonen med ESA om eierbegrensninger i finansnæringen (som endte med at Norge fjernet 10-prosentsgrensen¹²⁹), var i følge utredningen viktig for beslutningen om at staten ikke skulle selge seg ned til under 34 prosent i DnB Nor.

Utredningen vurderer videre at *”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.”*¹³⁰ Selv om EØS-avtalen i følge utredningen setter visse rammer for statlig eierskapspolitikk, er det samtidig *”klart at staten har mye større styringsmuligheter både reelt og formelt overfor selskaper som den 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 ville ha gjort – og herunder i betydelig grad forfølge politiske mål”*.¹³¹ Det kunne jo selvsagt vært interessant å få regjeringens vurdering av dette utsagnet. Men utredningen har åpenbart et poeng. Når verktøykassa tømmes

126 Midthjells synspunkter er bl.a. gjengitt i KrFs mindretallsmerknad i Innst. 417 L (2010–2011).

127 St.prp. nr. 100 (1991-92).

128 Gjengitt i NOU 2012:2, side 371.

129 Se nærmere omtale i kapittel 3.2.9.

130 NOU 2012:2, side 371.

131 Ibid, side 371-372.

for andre virkemidler, er eierskapspolitikken en av mulighetene man sitter igjen med for å kunne føre en aktiv og målrettet politikk. Men hvis næringspolitikken først og fremst handler om ”*hvordan myndighetene kan legge til rette for privat næringsvirksomhet*”¹³², er mulighetene for styring, gitt dagens EØS-avtale, mer begrenset.

Prinsipielt kan det tenkes mange måter å utforme nasjonal politikk på for å unngå effekter av EØS-avtalen. Samtidig vil man skape nye problemer. Diskusjonen om nasjonal minstelønn som strategi for å møte utfordringene på arbeidsmarkedet er en god illustrasjon på dette.

4.4. Forhandlinger om utvidelse av avtalen

4.4.1. Engangsbeløpet som ble permanent medlemskontingent

Opprinnelig ble det avtalt at Norge årlig skulle betale 200 millioner kroner i året over fem år. Gjennom forhandlinger om utvidelse av avtale har Norge akseptert at de årlige kostnadene for EØS etappevis har økt til dagens nivå på nesten 3 milliarder årlig. Vi betaler med andre ord i 2011, 12 år etter at betalingen skulle opphøre, fortsatt et årlig beløp i EØS-kontingent. Beløpets størrelse er i dag ca. 15 ganger større enn i avtalens første leveår.

Det er rett og rimelig at Norge bidrar til en sosial, økonomisk og miljømessig gunstig utvikling i landene i Øst- og Sentral-Europa som har blitt medlemmer i EU. Det fremstår imidlertid som helt urimelig at Norge skal betale årlig 3 milliarder kroner for en avtale som EU og Norge skal ha gjensidig nytte av. Norges bidrag til disse landene burde inngå som en ordinær del av prioriteringsdiskusjonen i statsbudsjett holdt opp mot andre regioner i verden. Det fremstår i mange sammenhenger også som lite hensiktsmessig å kanalisere midlene via EU – og EUs budsjetter – i stedet for å etablere direkte land-til-land- og folk-til-folk-samarbeid. Det er imidlertid vanskelig å se for seg at det skal bli noen vesentlig endring (i hvert fall ikke reduksjon) i ”medlemskontingenten” så lenge Norge er med i EØS.

4.4.2. ”Gjensidig fordelaktig basis”

Avtalen forutsetter jevnlig forhandlinger om handel med landbruksvarer og bearbejdede landbruksprodukter med sikte på gradvis liberalisering. Som vi vil komme nærmere tilbake til senere i rapporten, kan handelen på dette området på ingen måte sies å ha utviklet seg på gjensidig fordelaktig basis. Tvert om er det EU som relativt ensidig øker sin eksport til Norge; motsatt vei står det på stedet hvil.¹³³ Det er vanskelig å se for seg at nye forhandlingsrunder basert på det grunnlag som ligger i protokoll 3 og artikkel 19, skal medføre noen vesentlig endring i positiv retning for Norge.

4.4.3. Fra frihandel med fisk til EU-regime

Når EU får nye medlemmer endres også EØS. Ved alle de senere utvidelser av EU har det blitt ført kompensasjonsforhandlinger som følge av at land Norge har hatt bilaterale handelsavtaler med har blitt underlagt EUs tollregime.¹³⁴ Dermed har ikke disse landene lenger noen garanti for at nettopp de får nytte godt av den fisk som Norge fortsatt kan selge tollfritt til EU-markedet. For Norges del kan det ikke dokumenteres at økt toll til disse landene har medført lavere eksport - verken i volum eller verdi.¹³⁵

4.4.4. Heller juridisk system enn forhandlinger?

Enkelte bruker disse eksemplene som et argument for at Norge i ennå større grad bør være opptatt av et juridisk, regelbasert system – der alle i prinsippet skal behandles likt. Som drøftingene i øvrige deler av dette kapitlet viser, er det juridiske, regelbaserte systemet vi knytter oss til gjennom EØS på ingen måte noen garanti for at norske interesser blir ivaretatt. Norges maktposisjon overfor EU i forhandlinger kunne vært betydelig endret – dersom det hadde vært politisk vilje til det i Norge.¹³⁶

4.5. Overvåkningssystemet

4.5.1. Dynamisk tolkning ”out of area”?

Legger man til grunn at EU-domstolens avgjørelser i ett og alt skal adopteres av ESA og EFTA-domstolen i deres overvåkning og kontroll av Norges etterlevelse av EØS-

132 NOU 2012:2, side 370.

133 Se mer om dette i kap. 7.8.

134 Jf. kap. 11.1.5.2.

135 Se mer om dette i kap 7.5.

136 Se mer om dette i kapittel 5 og 12.

forpliktelsene, vil utviklingen innen EØS i fremtiden kunne gå svært langt. For som professor i statsvitenskap ved UiO, Dag Harald Claes, har formulert det: *”Det er nesten ingen grenser for norsk politikk som ikke kan tenke seg å ha konkurransevridende effekt. Sånn sett er det dramatisk hvor langt EU kan tenkes å gå.”*¹³⁷ EØS setter imidlertid både grenser for deltakelse i eksisterende EF-samarbeid på inngåelsestidspunktet og for aksept av framtidig rettsutvikling.

ESA og EFTA-domstolen har blitt gitt myndighet til å fortolke, men denne retten er ikke absolutt. Det gjelder innenfor gitte rammer. Riktignok er disse rammene tolkbare. Det blir da et politisk spørsmål å sørge for å overvåke overvåkerne. På mange måter har man en ”høna-og-egget”-situasjon. ESA og EFTA-domstolen skal overvåke norske myndigheter. Men norske myndigheter skal også overvåke ESA/EFTA-domstolen, og sørge for rett praktisering av reglene i avtalen. Er man uenig, kan man eksempelvis ta saken opp i fellesorganet EØS-rådet for prinsipiell avklaring mellom partene.

Formålet med EØS er blant annet å opprette et dynamisk og ensartet Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde.¹³⁸ Enkelte synes å mene at når man først har akseptert EØS-avtalen som en dynamisk avtale, så må man akseptere alt hva EU definerer inn i denne dynamikken. Det er det ingen grunn til. Avtalen inneholder bestemmelser som setter klare begrensninger for ESA og EFTA-domstolens mulighet til dynamisk tolkning. Helt sentralt her er avtalens artikkel 6, som slår fast at *”ved gjennomføringen og anvendelsen av bestemmelsene i denne avtale, og med forbehold for den fremtidige utvikling av rettspraksis, skal bestemmelsene ... fortolkes i samsvar med de relevante rettsavgjørelser som De europeiske fellesskaps domstol har truffet før undertegningen av denne avtale.”*¹³⁹

Mens ESA i saker der rettstilstanden i EU er endret, relativt konsekvent forholder seg til rettsutvikling etter avtalen ble inngått, fastslår altså avtalen at man skal fortolke i samsvar med relevante rettsavgjørelser fra tiden før avtalen ble undertegnet. I EØS-proposisjonen var man tydelig på hvorfor man hadde valgt en slik løsning: *”At man har*

*satt skjæringspunktet ved undertegning, skyldes at man av prinsipielle grunner ikke kan godta å bli bundet av den rettsskapende virksomhet som finner sted i fremtiden gjennom avgjørelser av et organ tilhørende en av avtalepartene.”*¹⁴⁰ Dette er en logisk konsekvens av grunnlovens § 93, som åpner opp for å avgi suverenitet kun på et saklig begrenset område til en organisasjon Norge er tilsluttet.

Det sies videre i EØS-proposisjonen at *”fortolkninger foretatt av EF-domstolen etter dette tidspunkt vil således ikke være rettslig bindende for EFTA-landene. Målsetningen om ensartethet tilsier likevel bl.a. at EFTA-domstolen og EF-domstolen så langt mulig gjensidig legger vekt på hverandres avgjørelser også etter undertegningstidspunktet.”*¹⁴¹ Her legges det med andre ord til grunn at de to domstolene på gjensidig basis så langt mulig skal legge hverandres avgjørelser til grunn – ikke at avgjørelser fra den ene domstolen ensidig skal legges til grunn av den andre.

Bondevik II-regjeringen tolket formuleringene i artikkel 6 dit hen at ESA og EFTA-domstolen plikter å ta *”tilbørlig hensyn”* til avgjørelser fra EF-domstolen etter undertegning av EØS-avtalen.¹⁴² Dette er i tråd med ODA-avtalens artikkel 3: *”EFTAs overvåkningsorgan og EFTA-domstolen skal gjennom fortolkningen og anvendelsen av EØS-avtalen og denne avtale ta tilbørlig hensyn til de prinsipper som er fastlagt gjennom de relevante rettsavgjørelser som De europeiske fellesskaps domstol har truffet etter undertegningen av EØS-avtalen, og som berører fortolkningen av EØS-avtalen eller av regler i traktaten om opprettelse av Det europeiske økonomiske fellesskap og traktaten om opprettelse av Det europeiske kull- og stålfellesskap så langt de i sitt materielle innhold er identiske med bestemmelsene i EØS-avtalen eller bestemmelsene i protokoll 1-4 og bestemmelsene i de rettsakter som svarer til dem som er oppført i vedlegg I og II til denne avtale.”*¹⁴³

Det er på det rene at avtalens artikkel 6 vektlegger rettspraksis *før* undertegning av avtalen (*”fortolkes i samsvar med”*) tyngre enn rettspraksis utviklet etter den tid (*”med forbehold for”*). Hadde avtalepartenes intensjon vært at den til enhver tid gjeldende rettspraksis i EU skulle legges til grunn, ville det være

137 Nationen, 8. mai 2002.

138 j.f. fortalet til EØS: *”Avtalepartene [...] som tar i betraktning at formålet er å opprette et dynamisk og ensartet Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde”*.

139 EØS-avtalen, artikkel 6.

140 St.prp. nr. 100 (1991-1992), s. 319.

141 Ibid.

142 St.meld. nr. 27(2001-2002) Om EØS-samarbeidet 1994-2001, side 85.

143 ODA-avtalen, artikkel 3, pkt.2.

både unødvendig og misvisende å vedta en artikkel som fastslår at avtalen skal fortolkes i samsvar med rettspraksis før undertegning av avtalen.

Videre slår artikkel 7 fast at det er gjeldende rettsakter (*”som er omhandlet i eller inntatt i vedlegg til denne avtale eller i EØS-komiteens beslutning”*) som er bindende for Norge. For fremtidig regelutvikling gjelder en reservasjonsrett, en rett som EUs medlemsland ikke har.

Dette markerer en klar politisk forståelse av de forpliktelser som ligger i EØS-avtalen. Det er imidlertid også et syn som understøttes av jurister, blant dem professor dr. juris Erik Boe ved Universitetet i Oslo. Boe var en av fem medlemmer i juristgruppen som ble oppnevnt for å vurdere og gi råd vedrørende konstitusjonelle spørsmål i Schengenforhandlingene. I sitt skriftlige bidrag som ble overlevert norske myndigheter etter forhandlingenes avslutning, kommenterer Boe (til liks med andre medlemmer av juristgruppen) enkelte konstitusjonelle spørsmål vedrørende EØS-avtalen. Her slår Boe fast at *”[...] det som Norge rettslig sett forpliktet seg til gjennom EØS-avtalen var i hovedsak å gjennomføre de EF-reglene og EF-vedtakene som forelå da EØS-avtalen ble underskrevet. Det ble forutsatt at Norge i stor grad skulle følge opp nye beslutninger fra EU og ikke i utide motsette seg å gjøre disse gjeldende i norsk rett. Men forpliktelsene gjaldt i hovedsak den retten som alt eksisterte da Norge inngikk EØS-avtalen, jamfør EØS-avtalen Artikkel 7 – ’omhandlet i eller inntatt i vedlegg til denne avtale eller i EØS-komiteens vedtak’”*.¹⁴⁴

Tilsvarende syn presenteres fra professor i rettsvitenskap ved Universitetet i Tromsø, institutt for Norges fiskerihøgskole, Peter Ørebech: *”Etter EØS artikkel 6 er vi bundet av ECJs (red. anm: EU-domstolen) praksis fra ’før undertegningen av denne avtale’, men ikke senere rettspraksis.”*¹⁴⁵

Boe skriver videre at: *”Det er unøyaktig når enkelte jurister og andre gir inntrykk av at EØS-avtalen, liksom Schengenavtalen, forplikter Norge til å si «ja» til hver eneste framtidige EU-avgjørelse; Norge har rett til å vegre seg mot framtidige EU-avgjørelser uten å sette hele EØS-avtalen på spill. Bare den delen av EF-retten som saken dreier seg om, settes midlertidig ut av kraft. Se EØS-avtalen*

*Artikkel 7 og Artikkel 97, 99 og 102 nr 6 jfr 102 nr 5.”*¹⁴⁶

Europautredningen drøfter i liten grad betydningen av EØS-avtalens artikkel 6 og 7, men i en kort omtale beskrives artikkel 6 slik: *”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.”*¹⁴⁷

Det er litt uklart hva utvalget legger i at senere dommer også skal ha *”stor vekt”*. Spesielt blir dette uklart når utvalget ved flere anledninger gir inntrykk av at Norge er forpliktet til å følge EUs rettspraksis. I drøftelsen av ESAs funksjon og rolle skriver blant annet utvalget at *”en av grunnene 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”*.¹⁴⁸ Dette gir et feilaktig bilde av Norges forpliktelser. Hele poenget med artikkel 6 og 7 er jo at EØS-avtalens regler ikke nødvendigvis skal tolkes, praktiseres og kontrolleres på samme måte.

Samme feilaktige inntrykk etterlates når utvalget fremhever at ESA fører *”en løpende kontroll med hvordan den gjennomførte EØS-retten faktisk forvaltes og etterleves av nasjonale myndigheter[...]”. De fleste av disse sakene gjelder mistanke om brudd på de alminnelige bestemmelsene i EØS-avtalens hoveddel, som må tolkes på bakgrunn av EU-domstolens praksis, og som utvikler seg dynamisk.”*¹⁴⁹

Utvalget skriver at det er *”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.”*¹⁵⁰ Dette er riktig dersom man er tydelig på at grunnlaget for ESAs kontroll er den rettspraksis som gjaldt før undertegning av EØS i mai 1992, med forbehold for

144 St.prp. nr. 50 (1998-99), vedlegg 7.3, pkt. 3.
145 www.kraftnytt.no, 01.02.2005.

146 St.prp. nr. 50 (1998-99), vedlegg 7.3, pkt. 9.1.

147 NOU 2:2012, side 235.

148 Ibid, side 219.

149 Ibid, side 215.

150 Ibid, side 213.

senere utvikling. Internt i EU eksisterer ikke noe slikt vannskille, og grunnlaget for Kommisjonens kontroll er rettspraksis i EU p.t. Dermed vil det kunne oppstå situasjoner der Norge har en større nasjonal handlefrihet enn EU-landene.

4.5.2. Fra EF-domstol til EU-domstol

Utviklingen av EU-samarbeidet etter 1992 styrker begrunnelsen for bestemmelsene i artikkel 6 og 7 i avtalen.

Da Lisboa-traktaten trådte i kraft 1. desember 2009 skiftet EF-domstolen navn til EU-domstolen. Bakgrunnen for dette var at domstolen fikk utvidet sitt kompetanseområde til å kunne dømme innenfor hele EU-retten og ikke kun EF-retten.

Selv om EF skiftet navn til EU allerede med Maastrichttraktaten i 1994, forble EF-domstolens navn den gang uendret. Bakgrunnen for dette var at EU-samarbeidet var basert på flere traktater – de to viktigste var EF-traktaten om Det Europeiske Fellesskap og EU-traktaten om Den Europeiske Union. Domstolen ble derfor kalt EF-domstolen, fordi den som utgangspunkt kun hadde generell adgang til å dømme i saker vedrørende EF-traktaten. Når sakene derimot handlet om EU-traktaten hadde domstolen kun en begrenset myndighet.

Med Lisboa-traktaten ble dette systemet endret. Man har fjernet oppdelingen mellom Det Europeiske Fellesskap og Den Europeiske Union og samlet alt under betegnelsen Den Europeiske Union. Domstolen har videre fått generell kompetanse for hele EU-retten, med mindre traktatene bestemmer noe annet.

4.5.3. ESA – mer katolsk enn Paven?

Fra tid til annen har det hersket en debatt i Norge om hvorvidt ESA er mer katolsk enn paven, med andre ord om ESA er strengere i sin overvåkning av Norge gjennom EØS enn det Kommisjonen er overfor EUs medlemsland.

Europautredningen drøfter primært problemstillinger med bakgrunn i en kvantitativ analyse av antall ESA-saker mot Norge opp mot antall Kommisjonssaker mot Sverige. Dette blir imidlertid en lite presis analyse. Som Europautredningen selv peker på er Norge svært pliktoppfyllende i sin oppfølging av EØS-forpliktelsene. Slik sett kan kanskje norske myndigheter passe til merkelappen ”mer katolsk enn paven”. Dermed blir det i

utgangspunktet mindre behov for ESA til å ta opp saker overfor Norge.

Når ESA periodevis har fått merkelappen ”mer katolsk enn paven” handler det mye om hvordan man har agert i konkrete saker. Man må derfor se til innholdet i de saker som ESA har tatt opp på eget initiativ. I hvilken grad dreier det seg eksempelvis om etterlevelse av Norges forpliktelser i henhold til avtalen, eller hvorvidt det gjelder videreutvikling av regelverk basert på domstolskapt rettspraksis i EU. Dessuten må man se til hvorvidt de saker som ESA tar opp i sitt innhold medfører at Norge blir nektet å opprettholde regler som det finnes tilsvarende til i (enkelte) medlemsland i EU.

Vurderingen ESA og ESAs rolle handler også om hvordan de går frem i konkrete saker. Blant annet har det tidvis blitt kritisert at ESA i enkelte saker i realiteten går inn i forhandlinger med norske myndigheter om hvilke løsninger som bør velges. Dette er utenfor deres mandat. ESAs oppgave er å identifisere norsk lovverk som er i strid med EØS-forpliktelsene. Det tilligger ikke ESA å ha noen formening om hvilke lover og regler Norge skal innføre for å oppfylle disse forpliktelsene.¹⁵¹

4.5.4. ”Spørre om lov”-samfunnet

Etter debatt i Norge over flere år, vedtok flertallet på Stortinget våren 2009 at EUs tjenstedirektiv skulle implementeres i Norge. I forbindelse med gjennomføringen av tjenstedirektivet var det plikt for norske myndigheter å melde inn til ESA alle nasjonale tillatelsesordninger og krav til tjenesteytere. Dersom Norge skal innføre nye nasjonale krav til tjenesteyting må det fra og med desember 2009 meldes til ESA, med en begrunnelse for hvorfor det er ansett å være nødvendig ut fra allmenne hensyn. Dette vurderes av Europautredningen å sette ”krav til skjerpet bevissthet og begrunnelse for nye krav til tjenestenæringene, og etablerer et system for løpende tilsyn som er ment å gjøre EU/EØS-reglene mer effektive”.¹⁵²

Selv om forpliktelser til å ”spørre om lov” som EØS-medlem er mindre omfattende enn for landene i eurosone, som må sende sine forslag til statsbudsjett til Brussel for vurdering før det blir fremlagt i hjemlandet, er det

¹⁵¹ Se nærmere omtale i kap. 4.3.4.1.
¹⁵² NOU 2012:2, side 379.

likevel et klart eksempel på hvordan grepet om den nasjonale handlefriheten strammes i EØS.

4.5.5. Norske domstoler "out of area"

I Halvard Haukeland Fredriksens eksterne rapport for Europautredningen¹⁵³ dokumenteres det at norske domstoler i betydelig grad viser til EU-retten og bruker den som rettskilde på saksområder der Norge ikke er forpliktet til det. Som Europautredningen oppsummerer er dette *"eksempel på frivillig (ensidig) norsk resepsjon av EU-retten. [...] I noen saker skyldes dette at det er norsk lovgiver (Stortinget eller forvaltningen) som i forarbeidene til norske lover har gitt signaler om at de skal tolkes i samsvar med EU-retten. [...] 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"*.¹⁵⁴ Det er grunn til å rette kritisk blikk på denne praksisen, spesielt hvis den brer om seg.

Et slikt eksempel er Høyesterett som i februar 2012 ga 10 helikopterpiloter medhold i at arbeidsgiver ikke kan kreve at de fratrer ved fylte 60 år. Høyesterett utsatte saken i 2010 i påvente av avgjørelse i den såkalte "Priggedommen" for EU-domstolen. Der fikk piloter i Lufthansa medhold i at de kunne fortsette å fly til de fyller 65 år. Domstolen fant særaldersgrensen i Lufthansa i strid med EU-bestemmelsen om aldersdiskriminering og at aldersgrensen ikke kunne begrunnes med sikkerhetshensyn eller helse all den tid sertifikatreglene tillater flyging inntil flygeren fyller 65 år. Dommen kan gi grunnlag for gjennomgang av en rekke aldersgrenser i Norge.

Når Høyesterett legger EU-domstolens avgjørelse til grunn for sin egen avgjørelse, og setter til side en tariffavtale i luftfarten, er dette ikke basert på en forpliktelse som Norge har i henhold til EØS-avtalen. EUs aldersdiskrimineringsregler ligger i utgangspunktet utenfor rammen av EØS, og Norge har ikke vært forpliktet til å implementere disse. Det er god grunn for norske politikere til å ta aktivt tak i denne problemstillingen.

4.5.6. Når Norge nektes å fremme sitt syn for EU-domstolen

En slik utvikling som beskrevet ovenfor blir ytterligere problematisk når Norge i ennå mindre grad enn tidligere får mulighet til bidra til å legge premisser for saker av relevans for Norge ved behandling i EU-domstolen. En slik påvirkningsmulighet for Norge har vært ansett som svært viktig all den tid ESA og EFTA-domstolen skal ta tilbørlig hensyn til nye dommer fra EU-domstolen.

I oktober 2010 ble Norge nektet å fremme sitt syn (intervenere) i en sak for EU-domstolen som gjaldt Nederlands krav til botid for å ta med seg utdanningsstøtte til utlandet - en sak som er høyst relevant også i EØS-sammenheng. Mens Nederland krever at man har bodd i landet tre av de siste seks årene for å motta studielån, er kravet i Norge to av de fem siste årene. I februar 2012 kom EU-domstolens generaladvokat med en uttalelse i saken, der han fastslår reglene er i strid med prinsippet om fri bevegelse av personer, og krever derfor at reglen endres. En endelig dom i saken ventes senere i år.¹⁵⁵

Bakgrunnen for at Norge ble nektet å intervenere er en nytolkning av artikkel 40 i EU-domstolens statutter, som legger til grunn at Norge kun skal kunne gi skriftlige innlegg i saker hvor en nasjonal domstol ber EU-domstolen om en uttalelse (prejudisielle saker). Derimot skal EØS-landene ikke lenger ha mulighet til å fremme sitt syn overfor domstolen i saker mellom EU og medlemslandene, mellom EU-land eller mellom EU-institusjoner (direkte søksmål). I følge advokat Jon Midthjell blir Norge med dette *"avskåret i de viktigste sakene"*¹⁵⁶, all den tid EU-domstolen fremfor alt gjennom disse sakene opptrer rettskapende. Norge har sammen med de andre EFTA-landene uttrykt bekymring for den nye praksisen i EØS-komiteen.¹⁵⁷

Fremstillingen ovenfor synliggjør den manglende likeverdigheten i EØS-samarbeidet, og hvordan grunnleggende forutsetninger for Norges deltakelse i EØS-samarbeidet endres i vår disfavør.

¹⁵³ Fredriksen, Halvard Haukeland (2010) EU/EØS-rett i norske domstoler. Europautredningen, rapport nr. 3.

¹⁵⁴ NOU 2012:2, side 209.

¹⁵⁵ EU-domstolen: Advokat General Sharpston anser at Nederlands regel som begrenser studielån til utenlandske studenter som har bodd i Nederland tre av de seks siste årene å være i strid med EUs regler om fri bevegelse av arbeidskraft, pressemelding 16.02.2012.

¹⁵⁶ Aftenposten, 26.01.2011.

¹⁵⁷ EFTA: Oppsummering fra EØS-komiteens møte 09.-10.12.2010.

4.5.7. Er Norge prisgitt ESA og EFTA-domstolens tolkning?

Hva skjer dersom Norge nekter å etterkomme ESAs pålegg? ESA kan reise sak for EFTA-domstolen mot Norge hvis man anser at det foreligger et brudd på EØS-avtalens forpliktelser.¹⁵⁸ Dersom EFTA-domstolen er enig med ESA og fatter en avgjørelse i tråd med dette, vil avgjørelsen fra EFTA-domstolen være bindende for Norge. Norge vil være forpliktet til å iverksette de tiltak som vil være nødvendig for at dommen skal kunne oppfylles.¹⁵⁹ Hva så hvis Norge lar være å følge en dom fra EFTA-domstolen? I proposisjonen til Stortinget om ODA-avtalen omtales denne problemstillingen slik: *”Det foreligger ingen ytterligere sanksjonsmuligheter dersom et land unnlater å følge opp denne forpliktelsen.”*¹⁶⁰

En situasjon der EU-land ikke oppfyller sine forpliktelser iht EUs regelverk er ikke uvanlig, og i noen sammenhenger har dette også rammet Norge. I 2005 toppet eksempelvis Hellas EF-domstolens statistikk over lovbrutere i EU – med 20 saker med manglende eller ufullstendig implementering eller overholdelse av EU-direktiver, fulgt av Luxemburg (16), Frankrike (13), Tyskland (12) og Italia (11).¹⁶¹

Norge har imidlertid historisk sett valgt en linje der man lojalt har forholdt seg til EFTA-domstolens avgjørelser. Men det trenger ikke være den eneste veien å gå, selv om man skal være lojal mot avtalen. EØS-avtalen fastslår at *”EØS-rådet skal for dette formål vurdere hvordan avtalen samlet sett virker og utvikler seg. Det skal ta de politiske avgjørelser som fører til endring av avtalen. [...] [Avtalepartene] kan, etter å ha diskutert saken i EØS-komiteen eller i særlige hastesaker direkte, ta opp i EØS-rådet alle spørsmål som forårsaker vanskeligheter”*.¹⁶²

Mens ESA skal *”sikre at EFTA-landene oppfyller sine forpliktelser etter EØS-avtalen”*,¹⁶³ er således EØS-rådet det rette organ for *”politisk avgjørelse som fører til endring av avtalen”*.¹⁶⁴ Uansett har EFTA-landene rett til å reise spørsmålet i EØS-rådet eller EØS-komiteen. *”[EØS-komiteen] skal sikre*

*en effektiv gjennomføring av denne avtale og se til at avtalen virker. Den skal for dette formål utveksle synspunkter og opplysninger og treffe beslutninger i saker i henhold til avtalen. [...] [Avtalepartene] skal holde rådslagninger i EØS-komiteen om alle saker av betydning for avtalen som forårsaker vanskeligheter, og som bringes opp av en av dem.”*¹⁶⁵ *”EØS-komiteens beslutninger skal treffes ved enighet mellom Fellelesskapet på den ene side og EFTA-statene, som opptrer samstemt, på den annen side.”*¹⁶⁶

Norge har akseptert at EØS-avtalen kan videreutvikles på områder som avtalen allerede gjelder, enten gjennom aksept av nye direktiver som EU vedtar, gjennom forhandlinger basert på bestemmelser i avtalen (slik som artikkel 19 og protokoll 3) eller gjennom ESA og EFTA-domstolens fortolkning av avtalen. Når det gjelder videreutvikling av avtalen til å omfatte områder som avtalen i utgangspunktet ikke dekker, skal dette i henhold til EØS-avtalens artikkel 118 skje gjennom en politisk prosess som munner ut i nye avtaler som må ratifiseres eller godkjennes av avtalepartene i tråd med de regler som gjelder for dette i det enkelte land.¹⁶⁷

EØS-avtalens art 118: 1. Når en avtalepart anser at det ville være av felles nytte og interesse for avtalepartene å utvikle forbindelsene som er opprettet ved denne avtale, til å omfatte områder som ikke dekkes av den, skal den rette en begrunnet anmodning om dette til de andre avtaleparter gjennom EØS-rådet. EØS-rådet kan be EØS-komiteen om å undersøke alle sider ved anmodningen og utarbeide en rapport.

EØS-rådet kan, når det er hensiktsmessig, ta den politiske beslutning med sikte på å innlede forhandlinger mellom avtalepartene.

2. Avtaler som er resultat av forhandlingene omhandlet i nr. 1, skal ratifiseres eller godkjennes av avtalepartene i samsvar med deres fremgangsmåter.

Hva som er områder som er inkludert i avtalen og hva som ligger utenfor vil selvsagt kunne være et stridstema mellom partene. Men fra norsk side bør det som et minimum legges til grunn den oppfatning av avtalens innhold og begrensninger som ble lagt til grunn av

¹⁵⁸ Avtale om opprettelsen av et overvåkingsorgan og en domstol (ODA-avtalen), artikkel 31.

¹⁵⁹ ODA-avtalen, artikkel 33.

¹⁶⁰ St.prp. nr. 101 (1991-92) Om samtykke til ratifikasjon av EFTA-avtalen om Overvåkingsorganet og Domstolen, og EFTA-avtalen om Den faste komité, kap. 5.3.1.

¹⁶¹ EUObserver.com, 13.02.06

¹⁶² EØS, artikkel 89.

¹⁶³ ODA-avtalen, artikkel 5.

¹⁶⁴ Jf. EØS, artikkel 89.

¹⁶⁵ EØS, Artikkel 92.

¹⁶⁶ EØS, artikkel 93.

¹⁶⁷ EØS-avtalen, artikkel 118.

stortingsflertallet da avtalen ble inngått. For også den gang var man fullstendig klar over at EØS var en dynamisk avtale. Likevel ble det gitt klare lovnader om hva EØS skulle/ikke skulle inneholde og hva vi fortsatt kunne styre selv.

4.6. Grunnlovsstridig fortolkning av EØS?

Hvor langt kan dagens fortolkning av EØS gå før den er grunnlovsstridig, gjennom at det har skjedd en de facto avgivelse av suverenitet langt utover et saklig begrenset område? Som tidligere omtalt ble ikke EØS-avtalens artikkel 6 utformet for moro skyld. Den ble utformet for å oppfylle grunnlovens krav og for å inneholde en politisk realitet. Hvis det vurderes dit hen at andre artikler i EØS overstyrer artikkel 6, bør det foretas en "lovlighetskontroll" av EØS-avtalen opp mot Grunnlovens §§ 1, 26 og 93.

Det holder ikke at bestemmelser i EØS-avtalen gir inntrykk av nasjonal handlefrihet, hvis ikke denne friheten innebærer en realitet. Som dr. juris Erik Boe formulerte det i sin konstitusjonelle vurdering til regjeringen i Schengen-saken: *"En frihet uten realitet blir en fiksjon. Og grunnlovens grenser står ikke og faller med en fiksjon. Blir båndene på Storting, Regjering og domstoler derfor så bastante at beslutnings- og handlefriheten blir et tomt skall, blir vi nødt til å skjære gjennom og si at så omfattende begrensninger i selvråderetten må likestilles med direkte virkning."*¹⁶⁸

Et annet moment som er sentralt å vurdere er hvorvidt den samlede de facto-overstyringen fra EU, gjennom EØS-avtalen, Schengen-avtalen og Norges andre avtaler med EU, har gått så langt at disse avtalene i sum ikke kan forsvares sett i lys av Grunnloven og folkets nei til EU i 1994. Dette spørsmålet stilte dr. juris Erik Boe i hans konstitusjonelle vurdering fra februar 1999. I tillegg til drøftingen av fire hoveddimensjoner (hvorvidt EU eller EUs Schengenfora kunne fatte vedtak med direkte virkning for Norge, hvorvidt norske myndigheter handlefrihet ble så sterkt beskåret at EUs vedtak i praksis hadde direkte virkning, graden av norsk delaktighet og innflytelse over regelutviklingen, samt hvor langt EF-domstolen med bindende virkning kunne avgjøre om Norge fulgte Schengenforpliktelserne), la han til følgende:

*"Under helhetsbedømmelsen er det slett ikke bare de fire hoveddimensjonene som teller. [...] Blant annet må det legges vekt på om det skal etableres noe aktivt EU-tilsyn med Norges håndhevelse av regelverket, f.eks. fra Kommisjonen eller fra et kontrollorgan a la ESA (på EØS-feltet). Usikkerhet om hvordan Schengenavtalen kan komme til å bli tolket og håndhevd, kan også komme inn, og i prinsippet også synspunktet: Holder Schengenavtalen når den legges på toppen av EØS? Nærmer vi oss da grensen for det som det norske folk sa nei til i folkeavstemningen, eller er Schengenbiten så liten at en ikke med noen rett kan snakke om EU-medlemskap via bakveien? Videre må det legges vekt på hvor ensidig eller gjensidig oppgivelsen av selvråderett er, nødvendigheten av å avstemme norsk suverenitet mot behovet for internasjonalt samarbeid, og mer til."*¹⁶⁹

Etter at Boe skrev dette for mer enn 13 år siden, har utviklingen i EØS akselerert, det kan diskuteres om forutsetning for medvirkning i Schengen er oppfylt i tilstrekkelig grad og Norge har tilsluttet seg en rekke nye avtaler med EU som hver for seg og i sum innebærer reell avgivelse av suverenitet i stor skala.

I Europautredningens oppsummering over Norges reelle handlefrihet på sentrale områder, vurderes de slik: *"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 [...] formelt godta dette. Reelt er forpliktelsene så sterke at denne «reservasjonsretten» så langt ikke er brukt.*
- *Hver gang en ny rettsakt skal tas inn i Schengen-avtalen, må Norge formelt godta dette[...] 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.*
- *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 [...] I praksis er det for lengst slått fast (også av norsk Høyesterett) at senere dommer selvsagt også har stor vekt.*
- *Når en nasjonal domstol i EU innhenter en tolkningsavgjørelse fra EU-*

168 St.prp. nr. 50 (1998-99), vedlegg 7.3, pkt. 9.0.

169 St.prp. nr. 50 (1998-99), vedlegg 7.3, pkt. 5.1.

domstolen, er denne 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 konkurransesaker 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.*¹⁷⁰

Hvis man legger utvalgets beskrivelse til grunn, innebærer dette en svært omfattende reell avgivelse av suverenitet gjennom Norges avtaler med EU. Det bør, blant annet med bakgrunn i dette, foretas en nærmere vurdering av hvorvidt den samlede de facto-overstyringen fra EU, gjennom EØS-avtalen, Schengen-avtalen og Norges andre avtaler med EU, har gått så langt at de i sum ikke kan forsvares i forhold til grunnloven og folkets nei til EU i 1994. Hvorvidt de enkelte vedtak i Stortinget har hatt et klart flertall bak seg er i denne sammenheng ikke det sentrale. Både hensynet til mindretallets rettigheter og folkets mulighet til å påvirke gjennom valg sentrale politiske spørsmål, taler for en nærmere vurdering av disse spørsmålene.

I denne sammenheng bør også to problemstillinger, som Europautredningen trekker frem, vurderes nærmere. Det ene er hvor langt og hvor lenge Stortingets samtykke etter § 93 i oktober 1992 rekker. "Bør det opprinnelige samtykket på et eller annet tidspunkt bekrefte på nytt?"¹⁷¹ Det andre er hvorvidt det bør fremmes en grunnlovsendring for å tilpasse reglene om Stortingets samtykke til inngåelse av internasjonale forpliktelser til Norges nåværende tilknytning til EU.¹⁷² Prosjektet tar ikke stilling til hvorvidt dette bør gjøres, men det er åpenbart at en eventuell slik ny bestemmelse, for ikke å uthule andre sentrale bestemmelser i Grunnloven, må sette klare grenser for den reelle avgivelsen av suverenitet gjennom Norges avtaler med EU.

4.7. Hvorfor lar norske myndigheter EU sette dagsorden?

EU velger "the easy way" for omfattende endringer i grunnleggende forutsetninger for avtalen. Det er ikke overraskende. Integrasjonstoget i EU ruller avgårde, blant annet gjennom omfattende rettsskapende avgjørelser fra EU-domstolen. At EU legger disse nye avgjørelsene til grunn for hvordan også EØS skal fortolkes, handler nok mye om at de lever i en "EU-verden", der detaljer i EØS-avtalens bestemmelser ikke alltid er mest fremtredende. Som Europautredningen fremhever håndteres det meste av EFTA-sekretariatet, EFTA-statene og ESA og EFTA-domstolen,

170 NOU 2012:2, side 235-236.

171 Ibid, side 238.

172 Ibid, side 874.

og kun et par personer i EUs utenriksstjeneste (EEAS) håndterer til daglig EØS og EUs forhold til EFTA-landene.¹⁷³ Da er det et ansvar for norske myndigheter å sørge for at avtalen forvaltes i tråd med forutsetningen, og i tråd med den norske grunnloven.

At det eksisterer et utnyttet handlingsrom i EØS er utvilsomt. Da blir spørsmålet: hvorfor utnyttet ikke dette handlingsrommet i større grad? Er det resultat av en villet politikk, eller kan det (også) finnes andre forklaringer? Det handler sannsynligvis om flere forhold. For det første ligger den 50 år lange EU-striden i Norge som et bakteppe. De krefter som er mest ihuga på å få Norge inn i unionen, oppfatter avvik mellom norsk praksis og EU-praksis som et problem (fordi det i neste omgang vil kunne bli brukt som et argument mot medlemskap). Dernest spiller det inn at Utenriksdepartementets kultur for å gå stille i dørene i for stor grad styrer EØS-forvaltningen – på bekostning av sektorinteressene og Norges overordnede politiske interesser.

Selv om man mener å ha rett, vil det være krevende å skulle utfordre virkelighetsoppfatningen som eksisterer i ESA, EFTA-domstolen og EU med tanke på hvilke forpliktelser Norge har gjennom EØS. Det at man har rett, betyr ikke at man får rett. Manglende ressurser, både politisk, økonomisk og juridisk, til å ta kampen og om nødvendig kjøre saken til topps i EFTA-domstolen og være forberedt på å ta kostnadene ved et tap kan føre til at ”gode saker” likevel parkeres.

Det finnes (uten sammenligning for øvrig) utallige eksempler på at anmeldelser har blitt henlagt av politiet, selv om gjerningsmannen har vært kjent og i noen tilfeller også er tatt på fersk gjerning. Ressurssituasjonen fører til at man må prioritere. Slik er det også i politikken. Det er begrenset kapasitet til å ta politiske kamper. Da kan det skje at saker som på kort sikt gir større innenrikspolitiske gevinst kan bli prioritert foran saker som setter/fastholder klare prinsipielle grenser for EØS som politisk vil være viktig på lang sikt.

En annen faktor som spiller inn er aktører innenfor det politiske miljøet som ser seg tjent med den utvikling som nytolkningen av EØS presser frem. De ser at de med dette kan få gjennomslag for politiske løsninger som de knapt kunne drømme om – og vedtakene

gjøres i tillegg irreversible så lenge Norge er med i EØS.

Fremskrittspartiet hadde dette som en sentral motivasjon for å inngå EØS-avtalen i sin tid. I innstillingen fra Utenrikskomiteen fremholdt den gang Carl I. Hagen og Fridtjof Frank Gundersen blant annet at de var ”glad[e] for at EØS-avtalen fremtvinger sterkere konkurranse, mindre statsstøtte, avskaffelse av diskriminering av EØS-borgere når det gjelder norske offentlige anbud samt opphevelse av diskriminerende konsesjonsbestemmelser. [...]”

Når [disse] reformene ikke er blitt gjennomført, skyldes dette at politiske pressgrupper har bidratt til at norske myndigheter ikke har hatt mot til å gjennomføre en rasjonell politikk. Dette vil bli meget lettere etter at Norge har sluttet seg til EØS, siden regjeringen da kan henvise til at vi er folkerettslig forpliktet til å gjennomføre liberalisering og ikke-diskriminering. Etter disse medlemmers mening er dette en meget positiv virkning av EØS.¹⁷⁴

Utviklingen innenfor EØS har imidlertid også skapt problemer i et Frp-perspektiv – spesielt har man uttrykt motstand mot eksport av velferdsytelser. Arbeidstakere fra andre EØS-land har rett til velferdsytelser på linje med norske arbeidstakere fra dag én, så lenge man har opparbeidede rettigheter med seg når man kommer til Norge. I en tale til sitt landsstyre 26. februar 2012 vektla partileder Siv Jensen at eksporten av norske trygdeytelser fra 1998 til 2008 hadde økt fra 2,3 mrd. til 4,2 mrd og slo fast at ”derfor er vi nødt til å sette begrensninger. Dersom vi møter hindre i EØS-systemet, får vi heller utfordre dem”.¹⁷⁵ Som lederen for utvalget som vurderte de norske velferdsordningene, Grete Brochman, peker på, så gjelder adgangen for overgangsregler som setter begrensninger for arbeidstakere fra nye EU- og EØS-land i maks syv år. Med mindre man i fortsettelsen kan begrunne begrensninger ut fra ”hensynet til den offentlige orden, sikkerhet og folkehelsen”¹⁷⁶ eller kan godtgjøre at ”alvorlige økonomiske, samfunnsmessige eller miljømessige vanskeligheter som kan vedvare, er i ferd med å oppstå i en sektor eller innen et distrikt”,¹⁷⁷ vil ikke særskilte tiltak kunne iverksettes innenfor rammen av dagens EØS-avtale. Med det nivået på eksport av trygdeytelser som

174 Innst. S. nr. 248 - 1991-92, side 31.

175 NTB, 26.02.2012.

176 EØS-avtalens artikkel 28, pkt.3.

177 EØS-avtalens artikkel 112, pkt. 1.

173 NOU 2012:2, side 300.

Jensen refererer til, vil en slik argumentasjon i EØS-systemet fra norsk side neppe føre frem. Erkjennelsen av dette er sannsynligvis en medvirkende årsak til at stadig flere Frp-politikere tar til orde for å vurdere alternativer til dagens EØS-avtale.

I forkant av fylkesårsmøtet i Fremskrittspartiet i Nord-Trøndelag i februar 2012, tok stortingsrepresentant Robert Eriksson til orde for utredning av alternativer til dagens EØS-avtale. Han fulgte dermed opp sin partifelle Karin Woldseth, som i Nationen 18. januar 2012 tok til orde for det samme. Eriksson presenterer både en realpolitisk og prinsipiell argumentasjon når han fremhever at *“vi hadde frihandel med EU før EØS også. Norsk eksportindustri kan sikres på en god måte gjennom en handelsavtale med EU hvor markedsadgangen er sikret uten at vi behøver å knyttes så tett til EU at vi ikke kan føre vår egen velferds-, innvandrings- og distriktspolitikk”*.¹⁷⁸ Så kan man være uenig om hvordan den nasjonale handlefriheten skal brukes – det er en del av et levende demokrati.

Hovedlinjen i Fremskrittspartiets politikk er fortsatt en klar støtte til EØS og å bruke Norges tilknytning til EUs fire friheter for å drive igjennom liberalisering av norsk politikk. Det er flere norske aktører som forsøker å bruke EØS som brekkstang etter *“Frp-opp-skriften”*, senest eksemplifisert gjennom arbeidsgiverorganisasjonen Virkes høringssvar til regjeringens tiltakspakke for arbeidsmarkedet i forbindelse med vikarbyrådirektivet. Virke konkluderer med at *“tiltakspakken i sum er så omfattende at den må betegnes som en ulovlig restriksjon etter EØS-avtalens artikkel 36. For det andre mener Virke at også enkeltelementer i tiltakspakken vil være i strid med EØS-avtalen/EMK, dette gjelder særlig solidaransvar og innsynsrett.”*¹⁷⁹ Fra før har organisasjonen truet staten med massesøksmål for å komme forskriften om utenlandsk turbustransport i Norge til livs. Mannen bak utredningen som ligger til grunn for Virkes syn er Morten Sandberg, som har fem års fartstid som ansatt i ESA.¹⁸⁰

4.7.1. Våre beste embetsmenn til Brussel

Det er et tankekors ved EØS-konstruksjonen at vi i Norge sender noen av våre beste em-

betsmenn og jurister til EØS-systemet (ESA og EFTA-domstolen), for nitidig å overvåke elementer i norsk lovverk som *“med EU-briller på”* kan tenkes å ha en konkurransevridende effekt. Vi sender noen av de mest skarpskodde byråkratene med lang fartstid fra norsk forvaltning, slik at ESA og EFTA blir i stand til å sette søkelys på detaljer i norsk lovverk som verken borgere, bedrifter eller politikere i EU noensinne har fattet interesse for.

Dette underbygges også av Europautredningen som fastslår at *“EØS-avtalen på mange viktige områder [har] større virkninger på innenlandske forhold enn på grensekryssende”*¹⁸¹, og videre at *“langt de fleste klagesakene for norsk forvaltning og rettsakene 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”*.¹⁸²

Dette fører i mange tilfelle til en ren norsk tautrekking, med nordmenn på alle sider av bordet – og der aktører fra EU i beste fall er representert på tribunen. I de tilfeller der det er snakk om hvorvidt Norge følger opp de forpliktelser det er enighet om at følger av EØS-avtalen er dette ikke nødvendigvis problematisk. Men engasjementet fra private norske aktører og instanser går også i retning av endring av norske lover og regler – på områder der et bredt politisk flertall i Norge ønsker å opprettholde det norske lovverket. Slik blir EØS også en brekkstang for endring av nasjonal politikk, som det ellers ikke ville blitt politisk gjennomslag for (i hvert fall ikke i overskuelig fremtid).

NHO har over lengre tid engasjert seg for å få opphevet forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, og har uttrykt vilje til å kjøre saken i EØS-systemet dersom regjeringen ikke legger seg flat for ESA. Tilsvarende har vi sett at aktører innenfor NHO-systemet (som Private barnehagers landsforbund) har dratt til EFTA-domstolen for å argumentere for sin sak,¹⁸³ når de ikke har fått gjennomslag politisk i Norge for sine krav. Allmenngjøring av tariffavtaler er et eksempel på tilsvarende, der NHO i stedet for å vise lojalitet til trepartssamarbeid i arbeidslivet, forsøker å bruke EØS som brekkstang for politiske endringer som det ellers ikke ville

178 Trønderavisa, 04.02.2012.

179 Virke Hovedorganisasjon, høringssvar – forslag til tiltak for å sikre at reglene om inn- og utleie av arbeidskraft etterleves, side 1. 27.01.12.

180 Dagens Næringsliv, 13.01.2012.

181 NOU 2:2012, side 134.

182 Ibid, side 202.

183 Søksmål anlagt 4. april 2007 av Private Barnehagers Landsforbund mot EFTAs overvåkningsorgan (Sak E-5/07).

blitt flertall for i Norge. En slik utvikling er ikke bare et problem for fagbevegelsen, men for hele det norske demokratiet.

Den norske staten trenger således ikke bare juridisk kompetanse for å lage lover, men også juridisk kompetanse for å forsvare norske lover og regler mot press fra norske private interessenter, organisasjoner, norske domstoler, samt norske embetsmenn og jurister i ESA og EFTA-domstolen.

4.7.2. Rådgivende uttalelser fra EFTA-domstolen

I henhold til ODA-avtalens artikkel 34, hører det under EFTA-domstolen å gi rådgivende uttalelser om fortolkningen av EØS-avtalen. Uttalelsen skal gis på anmodning fra en domstol i en EFTA-stat. Initiativet ligger med andre ord hos de nasjonale domstolene, og uttalelsene er kun rådgivende – i motsetning til i EU der EF-domstolens uttalelser er bindende. Likevel er det opp til den nasjonale domstol å avsi dom. EFTA-domstolen vil dessuten bare kunne uttale seg om hvordan EØS-avtalen skal forstås. Dette ble også slått tydelig fast i EØS-proposisjonen i 1992: *”EFTA-domstolen vil, i likhet med hva som gjelder i EF, bare uttale seg om tolkningen av traktatreglene, aldri direkte om tolkningen av nasjonal rett. Den vil følgelig heller aldri i en tolkningsuttalelse uttale seg om nasjonal rett er i overensstemmelse med EØS-avtalen. Det er fortsatt den nasjonale domstol som avsier dom i saken, såvel ut fra sin tolkning av de nasjonale rettsregler som saken skal avgjøres etter, som etter sin forståelse av hvilket konkret resultat dette fører til i forhold til det faktum i saken som den har funnet godgjort.”*¹⁸⁴

Videre slås det fast at *”skulle den nasjonale domstol avsi en dom som bygget på en annen tolkning av de relevante EØS-regler i saken enn det som fremgår av EFTA-domstolens uttalelse, vil dommen fortsatt være gyldig. Dommen kan ikke ankes inn for EFTA-domstolen, bare eventuelle nasjonale appellinstanser.”*¹⁸⁵

I praksis vil det selvsagt være et betydelig press for å følge vurderingene fra EFTA-domstolen når man først har valgt å innhente råd fra domstolen. Dette har man sett i saker der domstoler i Norge har innhentet rådgivende uttalelse fra EFTA-domstolen, senest ved Borgarting lagmannsretts foreleggning av en sak der arbeidsgiverne mente at

allmenngjøring av Verkstedoverenskomsten fra 2008 var i strid med EU-retten.¹⁸⁶ EFTA-domstolen mente i denne saken at utstasjoneringdirektivet ikke tillater allmenngjøring av bestemmelser om betaling til reise, kost og losji. De mener videre at direktivet ”i prinsippet” er til hinder for allmenngjøring av et 20 prosent påslag på timelønna ved reiseoppdrag, med mindre det er begrunnet i tvingende allmenne hensyn. Dette er det opp til Borgarting lagmannsretten å avgjøre.¹⁸⁷

Det er et betydelig demokratisk problem dersom endringer i det norske lovverket drives frem gjennom norske domstoler, og ikke gjennom demokratiske prosesser i det politiske systemet. Det er derfor et poeng å kunne begrense nasjonale domstolers mulighet til å innhente uttalelse fra EFTA-domstolen. Dette åpner EØS-avtalen for. Norge kan gjennom *”sin interne lovgivning begrense retten til å anmode om en rådgivende uttalelse til domstoler som etter den nasjonale lovgivning dømmer i siste instans”*.¹⁸⁸

4.7.3. Hvorfor KOFA?

I følge Europautredningen er det administrative organet som får flest EU-/EØS-rettslige saker Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA).¹⁸⁹ Bakgrunnen for etableringen av klagenemnda var *”et ønske fra Stortinget og regjeringen om å effektivisere regelverket for offentlige anskaffelser og forenkle leverandørenes klageadgang”*.¹⁹⁰ I følge KOFAs egen oversikt har de siden opprettelsen i 2003 behandlet mer enn 2000 klagesaker på prosesser om offentlige anskaffelser. I underkant av 800 av disse ble det konstatert regelbrudd, de øvrige sakene ble enten trukket av klager, avvist eller konstatert som ikke regelbrudd.¹⁹¹

EU's regelverk for offentlige anskaffelser er omfattende og blir stadig mer omfattende, blant annet gjennom direktiv om håndhevelse av konkurranse i offentlige anskaffelser.¹⁹² Dette direktivet krever en karenperiode, slik at det går en tid mellom beslutning om kontrakt og underskriving, og at videre saksbehandling stoppes fram til klagen er

186 Sak E-2/11 STX Norway Offshore AS m.fl. mot Staten v/Tariffnemnda.

187 EL & IT Forbundet: EFTA-domstolens uttalelse om allmenngjøring. 23.01.2012.

188 ODA-avtalen, artikkel 34.

189 NOU 2:2012, side 204.

190 Hentet fra KOFAs årsmelding, 2009.

191 KOFA-statistikk pr. januar 2012,

<http://www.kofa.no/no/Statistikk/?month=0&year=0>

192 Direktiv 2007/66/EF, jf. NOU 2:2010.

184 St. prp. Nr. 100 (1991-1992), side 338.

185 Ibid.

behandlet i KOFA. Aksepteres reglene av Norge, vil det utvilsomt skape en ytterligere frykt (blant offentlige aktører som lyser ut anbud) for å trå feil, med de forsinkelser og ekstrakostnader det vil kunne medføre.

Det eksisterer fortsatt et betydelig nasjonalt handlingsrom. Et moment er at norske myndigheter kan øke grenseverdiene for når anbud kreves til det minimumsnivå som angis i EUs regler, noe kommunalminister Liv Signe Navarsete allerede har signalisert at det er prosesser på gang for å gjøre.¹⁹³ Et annet moment er at kommuner og fylker fortsatt står fritt til å utføre oppgaver i egenregi. I *For velferdsstatens hefte "Ta tjenestene tilbake"* vises det nettopp til at det, trass i stadig mer markedsorientering gjennom EU/EØS og WTOs regelverk, ikke er nødvendig å underlegge offentlige tjenester og virksomheter anskaffelsesloven.¹⁹⁴ Likeledes vises det i heftet til at det er fullt mulig for det offentlige å ta tjenester tilbake i egenregi, etter at disse har vært konkurranseutsatt. Tjenester som utføres av foretak som er hundre prosent offentlig eid, og som ikke drives i et marked, trenger man heller ikke konkurranseutsette. Samtidig kreves det under EU-retten at visse betingelser er oppfylt. Det at det ikke finnes en fast definisjon, gir EU-domstolen en rett til å overprøve den nasjonale praksis. Av og til faller det positivt ut for offentlig egenregi, som da Tyskland og Hamburg vant over EU-kommisjonen i en sak om organisering av renovasjonen.

Trass i dette blir en rekke offentlige tjenester konkurranseutsatt. En medvirkende årsak til dette kan være den forventning som eksisterer hos mange til kostnadsbesparelser for det offentlige. Fra deler av næringslivet og den politiske høyresiden blir det argumentert for at liberaliseringen som EU/EØS baner vei for er positiv og bra, og bidrar til kostnadseffektive løsninger. I EØS-proposisjonen fra 1992 ble det også fremhevet at man forventet en gjennomsnittlige prisreduksjoner for det offentlige på 7-10 prosent som følge av økt konkurranse blant leverandørene (konkretisert til 3,5 - 5,5 milliarder kroner i 1991-priser).¹⁹⁵ Beregninger fra EU selv 20 år senere viser snarere betydelige kostnader for

Norge ved konkurranseutsettingen, anslått til 16 milliarder kroner.¹⁹⁶

I *For velferdsstatens* hefte beskrives det en rekke faktorer som bidrar til press i retning av konkurranseutsetting og privatisering. I tillegg til de ovenfor nevnte (EUs regelverk, norsk overoppfyllelse og tilrettelegging for leverandørens klageadgang gjennom etableringen av KOFA), nevnes blant annet anbudsveiledere fra flere departementer, omfattende informasjonssider og kurs hos Direktoratet for fornying og IKT (Difi), samt kurs og veiledning i bruk av lønnsomhetsregnskap og styringsmekanismer fra privat sektor i det offentlige i regi av Finansdepartementets Senter for statlig økonomistyring (SSØ).

Samtidig eksisterer det få eller ingen tiltak som trekker i motsatt retning. *"I motsetning til alle tiltak for å sikre de kommersielle selskaperes interesser fins det ikke noe tilsvarende offentlig tilsyn, noen veileder eller kursvirksomhet for å gi råd om og ivareta offentlige tjenester i egenregi - med vekt på demokratiske rettigheter og rett til innsyn, medbestemmelse og informasjon. Det fins ikke noen juridisk bistand for kommuner som klages rettmessig eller urettmessig inn for KOFA eller ESA. Det er ingen instanser som gir rett til medvirkning i beslutninger som angår oss som innbyggere. Det eksisterer heller ikke noen hurtigarbeidende klageordning eller tilsyn for ansatte eller innbyggere som mener at private urettmessig har fått levere offentlige tjenester med lavere kvalitet, dårligere arbeids- og lønnsbetingelser, eller at beregninger av påståtte innsparinger ved konkurranseutsetting eller offentlig-privat samarbeid (OPS) ikke er dokumentert."*¹⁹⁷

Alt dette kunne det ha vært gjort noe med. Det handler om politisk vilje og evne til å prioritere ressurser til slike formål. Enkelte tiltak vil kunne kreve lovendring, andre vil kunne kreve budsjettvedtak. Men det handler også om en politisk bevissthet.

4.7.4. Hvem kjøper de kloke hodene?

Eksemplet med offentlige anskaffelser viser hvordan EUs regelverk, og Norges praktisering av det, øker behovet for kommuner, fylker og andre instanser til å kjøpe juridisk bistand til å håndtere de utfordringer man står overfor. Samtidig har de samme instansene begrensede ressurser til å kjøpe eksterne tjen-

193 VG, 9. september 2011.

194 Jfr. prof. dr. juris Finn Arnesen i foredraget "EØS: velferdstjenester og det rettslige handlingsrommet", 23.05.2011: "Å henvende seg til markedet fordi man er redd for EØS-brudd, er ikke svært rasjonelt. Det er ingen plikt til å henvende seg til markedet. Hvis man først gjør det, kommer EØS-retten inn, og risikoen for regelbrudd øker".

195 St.pr. nr. 100 (1991-1992), side 383.

196 Se nærmere omtale av dette i kap. 7.2.

197 For Velferdsstaten "Ta tjenestene tilbake", rapport mai 2011.

ester, og juridisk kompetanse er ingen billig fornøyelse. Tiltakene som *For Velferdsstaten* savner kunne vært gjennomført, og bidratt til å gjøre situasjonen for tilbydere i kommuner og fylker bedre. Samtidig er juridisk kompetanse en begrenset ressurs og det er ikke gitt at det offentlige hadde stått fremst i køen for å kjøpe de kloke hodene.

Det er også andre faktorer som kan forklarer hvorfor man fra norsk side ikke i større grad står opp mot politisk uønskede effekter av EØS-avtalen. Blant annet kan dette bunne i et ønske om ikke å synliggjøre (forventede) politiske tap, eller i frykt for å bli konfrontert med andre saker man har latt gå tidligere. Enkelte bukker nakken og håper i det lengste på at saken får minimal oppmerksomhet i offentligheten. Andre ser angrep som det beste forsvar og kan gå langt i å forsvare ting man egentlig er i mot.

Andre ganger kan det være beleilig å skylde på EU/EØS ("vi er nødt til å gjøre slik og slik"), når man egentlig ikke har prioritert saken. Enkelte lever nok også etter en tankegang om at man har en viss kvote med saker der man har kapasitet til å utfordre EU og de krefter i Norge som styrer etter "business as usual".

4.7.5. Hvorfor ikke større engasjement blant systemkritikerne?

Hvorfor er det ikke et større engasjement blant systemkritikere i Norge for å kritisere en avtale basert på fri flyt av varer, tjenester, kapital og arbeidet? Hvorfor tar disse miljøene i liten grad initiativ til grunnleggende diskusjoner om virkningen av EØS, langt mindre presenterer forslag til endringer i EØS eller å erstatte EØS med en handels- og samarbeidsavtale?

Det handler nok dels om en tankegang om at det er viktig å endre holdninger før man kan endre systemene. Andre vil kanskje mene at det ikke er systemene, men holdningene, som er problemet. Men ulike systemer kan også gi ulikt resultat. Hvilken ramme internasjonale forhandlinger skjer innenfor kan ofte være utslagsgivende for resultatet. Eksempelvis vil miljøspørsmålet generelt sett bli bedre vare på i internasjonale forhandlinger i FN-regi – enn for eksempel i EU eller WTO.

4.8. Sett foten ned utenfor EU

Virkeligheten kunne vært helt annerledes. Artikkel 6 kunne vært tolket strengt/etter

sin bokstav. Da skulle verken hjemfall eller bo- og driveplikt i landbruket vært truet av EØS. I disse sakene er det ikke nye direktiver, men nye dommer og derigjennom ny fortolkning av EØS, som slår igjennom. Da skulle man i stedet brukt bestemmelsene i avtalen for forhandlinger om utvidelse av avtalen, dersom EU ønsket avtalen endret. Hadde dette blitt lagt til grunn, ville Norge sin forhandlingsposisjon i disse sakene umiddelbart blitt kraftig endret. Den praktiske forskjellen på EØS og Sveits sine avtaler med EU kunne således vært mindre enn hva den er med dagens EØS-avtale.

Å fastholde den oppfatningen som ble lagt til grunn av stortingsflertallet i 1992, handler ikke først og fremst om å sikre ettermålet til de politikerne som førte Norge inn i EØS. Det handler strategisk sett om å bringe Norge inn i en forhandlings situasjon overfor EU på områder som norske myndigheter mener avtalen ikke er ment å skulle dekke. Dermed vil også Norge kunne stille sine krav i slike forhandlinger, enten det gjelder områder som vi ønsker inn i avtalen, endringer i avtalens innhold, eller å fjerne andre områder fra avtalen.

Artikkel 118 gir ingen forpliktelse til å komme frem til et resultat som innebærer å utvide EØS til nye områder, og Norge kan således hindre at så skjer. Men norske myndigheter velger i liten grad en slik strategi overfor EU. Riktignok har norske myndigheter ved flere anledning vist til at områder ikke skal defineres inn i EØS, men ofte har man likevel akseptert å gjøre endringer i norsk politikk som følge av press fra EU.

Et alternativ til dagens EØS-avtale vil således kunne være å utnytte det handlingssrommet som avtalen faktisk gir - både gjennom mer aktiv bruk av reservasjonsretten, gjennom å stå opp mot ESA og EFTA-domstolens fortolkning av avtalen og gjennom ikke å akseptere at avtalen utvides til nye områder i strid med bestemmelsene i artikkel 118. Dette alternativet omtales nærmere i kapittel 10.2. Et annet alternativ kunne være å fjerne de mest problematiske sidene ved avtalen, men for øvrig beholde det rammeverket som man er en del av. Å få likestilling eller alkoholpolitikk ut av EØS-avtalen kan være eksempler på konkrete grep for å gjøre EØS mer levelig. Dette alternativet omtales nærmere i kap. 10.3.

I bunn og grunn handler det om en endring i kultur, mentalitet og ressursbruk.

Å utfordre EU og ESA/EFTA-domstolen kan være krevende. Å sette foten ned utenfor EU handler også om å frigjøre seg fra tvangstanken om at vi må ha EØS og at EØS er avgjørende for norsk næringsliv og norske arbeidsplasser. Som EØS-tilhengeren Hallvard Bakke formulerte det i Nei til EUs årbok for 2012: *"Men Norge bør bli mindre servil og bruke vetoretten når det står om viktige interesser. Skulle EU da si opp avtalen, kan vi leve godt med det også."*¹⁹⁸

Spørsmålet handler ikke bare om EUs reaksjon, det handler også om hvorvidt det politiske flertall i Norge reelt sett er villig til å utnytte handlingsrommet i betydelig grad. Om så ikke skjer, kommer argumentene for å bytte ut EØS-avtalen med en handels- og samarbeidsavtale med EU til å vinne ytterligere styrke.

198 Hallvard Bakke, Nei til EUs årbok 2012, side 77.

Kapittel 5: Med ryggen mot veggen

EØS-avtalen presenteres som et samarbeid mellom to likeverdige parter, EU og EFTA-landene, men EØS-avtalens dynamikk er slik at EØS legger EUs regler til grunn på alle områder som omfattes av avtalen. Lovbestemmelser som er innført for å oppfylle EØS-forpliktelsene skal ved motstrid gå foran andre norske regler. Overvåkningsorganet ESA passer på hvordan regelverket gjennomføres og praktiseres i EFTA-landene og kan pålegge landene å endre sitt regelverk eller sin praksis. Hvis et land ikke retter seg etter ESAs krav, kan saken reises for EFTA-domstolen for bindende avgjørelse. EFTA-domstolen skal igjen etter avtalen dømme i tråd med EU-domstolen.¹⁹⁹ Maktperspektivet er tydelig. Dette er ingen gjensidig avtale, men en avtale hvor én av partene legger premissene for all samhandling. Spørsmålet er om dette kan endres innenfor EØS-avtalens rammer, eller om Norge må godta å være bundet så tett opp til EUs regelverk så lenge vi er med i EØS.

Avtaleteksten viser at det regelverket som eksisterte da Norge tilsluttet seg EØS, er det regelverket som skal gjelde også for fremtiden. I tillegg fikk Norge (og EU) en del unntak da EØS-avtalen ble fremforhandlet. Dette er imidlertid gradvis blitt endret, og i større grad i favør av EU enn Norge.²⁰⁰ Det er rimelig å se på maktperspektivet for å finne årsaken til dette.

5.1. Reservasjonsretten og unntak

Europautredningens konkluderende bemerkninger om EØS-avtalens demokratiske konsekvenser inneholder blant annet en påstand om at *“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”*.²⁰¹ Dette utsagnet er diskutabelt på flere måter. Det er grunn til å stille spørsmål ved om man faktisk var klar

over den demokratiske prisen for avtalen, i og med at reservasjonsretten ettertrykkelig ble beskrevet som en rettighet som var til for å brukes.²⁰² I 2011 – etter mer enn 17 år med EØS-avtalen, varslet en norsk regjering for første gang EU om at man ikke hadde til hensikt å implementere et EØS-relevant direktiv og dermed nytte seg av reservasjonsretten som ligger i avtalen. Dessuten var EØS-avtalen på tidspunktet den ble vedtatt en mye mer avgrenset avtale enn det den er i dag. Avtalen har gått langt utover de rammene Stortinget forutsatte da de vedtok avtalen, blant annet på grunn av endringer innad i EU og ved nytolkninger av eksisterende regelverk i EU (EF)- og EFTA-domstolene.²⁰³

Det er også rimelig å stille spørsmål om kunnskapen om de materielle fordelene ved å tilslutte seg EØS. Markedsadgang i EU er blitt trukket frem som noe som står og faller på EØS- eller EU-medlemskap, og denne markedsadgangen er i tillegg blitt tillagt en enorm betydning for norsk økonomi og arbeidsplasser som ikke er dokumentert.²⁰⁴ Det at vi trenger EØS-avtalen for å få solgt varene våre er en myte som fortsatt gjentas, selv om vi har hatt full tollfrihet til EU-markedet for alle industrivarer helt siden 1977.²⁰⁵ Trass i dette svarte halvparten av velgerne i en meningsmåling fra MMI i september 1994 at det ville være toll på eksport av industrivarer hvis Norge sa nei til EU.²⁰⁶

5.2. Gassmarkedsdirektivet og Gassforhandlingsutvalget

Både som eksempel på de uforutsette konsekvensene av EØS-avtalen, det enorme presset fra EU og myten om EØS-avtalens udelte økonomiske gevinst, kan man trekke frem Gassmarkedsdirektivet og opphevelsen av Gassforhandlingsutvalget.

Allerede i 1988 mente Kommisjonen at en del forhold i det vesteuropeiske gassmarkedet var i strid med prinsippene for Det indre

199 Se mer om dette i kapittel 4.5.

200 Se mer om dette i kapittel 3 og 4.2.

201 NOU 2012:2, side 836.

202 Se mer i kapittel 4.3.1.

203 Se mer om dette i kapittel 3 og 4.2.

204 NOU 2012:2, side 356.

205 Se nærmere utdypning i kapittel 11.2.

206 Seierstad, Dag: *EØS - En kritisk vurdering*. De Facto 2012:2, side 9.

marked.²⁰⁷ Dette ble fulgt opp av utviklingen av tre direktiver med mål om å liberalisere gasshandelen. Målet var å få bukt med monopoler i gasshandelen, for å få økt konkurranse og lavere priser. Konsekvensen av dette er at det blir mindre attraktivt å investere i store, langsiktige, men kostbare prosjekter, noe som på sikt også vil true forsyningssikkerheten.²⁰⁸ Dessuten fører liberaliseringen og dermed oppdeling av markedet til at utnyttelsen av infrastruktur og ressurser ikke blir optimal.

Gassforhandlingsutvalget skulle bidra til at gassfeltene ble utnyttet mer effektivt og til å holde prisene stabile. Etter press fra EU måtte dette utvalget legges ned, fordi det var en hindring for fri konkurranse i gassmarkedet. Gassmarkedsdirektivet og nedleggelsen av Gassforhandlingsutvalget har ført til estimerte tap på opp mot 9 milliarder kroner i året.²⁰⁹

Dette eksemplet viser et scenario der EU og Norge har motstridende interesser. EU er kjøper, og ønsker lavere gasspriser, mens Norge er selger og ønsker høyere gasspriser. I tillegg har Norge satset på en mer langsiktig ressursbruk, hvor alle felt i utgangspunktet skal utnyttes til fulle, mens EU har kortsiktige mål om billigere gass, og derfor ikke har tatt hensyn til effektiv utnyttelse av infrastruktur og gassforekomster.

I et slikt tilfelle hvor det er så åpenbare interessekonflikter mellom selger og kjøper, er det tankevekkende at kjøperen alene kan bestemme reglene for handelen mellom de to partene. Dette er også kommentert i Europautredningens eksterne utredning av EØS-avtalens konsekvenser for norsk energipolitikk: *“Sakene rundt GFU og gassmarkedsdirektivet har vært en av de mest konfliktfylte prosesser mellom Norge og EU. Kjøperlandene i EU hadde med rettslige midler oppnådd at de norske selskapene forpliktet seg til å selge mer gass enn planlagt, og at norske myndigheter avvirket GFU og FU ordningene, 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.”*²¹⁰

Austvik og Claes peker på løsninger som er blitt gjort for å bøte på skadene EUs krav har gjort på norsk energipolitikk (for eksempel i forbindelse med hjemfallsretten og gassmarkedsdirektivet). Dette kan imidlertid ikke ses som et argument for at EØS-avtalens dynamikk er uproblematisk, men må ses som en ensidig påvirkning fra EU som har vært forsøkt stoppet av Norge. I siste instans har dette resultert i at det norske regelverket må endres. Særlig alvorlig er det at ikke en gang innenfor energisektoren, Norges største næringsinteresse, har det vært mulig å stoppe uønsket liberalisering etter press fra EU.²¹¹

I mange saker er Norge blitt tvunget til å godta opprinnelig uønskede direktiver, i noen tilfeller har man klart å omgå konsekvensene ved å endre regelverket slik at konsekvensene for Norge blir mindre. Dette gjelder blant annet hjemfallsretten.²¹² Mange har vist til dette og lignende tilfeller for å vise hvilke muligheter Norge har til å opprettholde ønskelige reguleringer på tross av bestemmelser i EU og EØS. Enda tydeligere viser imidlertid disse eksemplene hvordan vi i mange tilfeller må kjempe for å beholde eget regelverk og reguleringer.

5.3. Ensidig avhengighet og ensidig påvirkning

“Vi betaler nå tre milliarder kroner i året i kontingent for å være med i EØS. Egentlig burde ikke Norge betalt en eneste krone for EØS-avtalen. Da den ble inngått uttalte begge parter at avtalen ville sikre “størst mulig gjensidig utbytte” og at samarbeidet var av “balansert karakter”. En avtale som er balansert og til gjensidig fordel skal ikke den ene parten behøve å betale for”.

(Hallvard Bakke i artikkelen La EØS i fred! i Nei til EUs årbok 2012)

EØS-midlene,²¹³ som i utgangspunktet skulle være en sum på 200 millioner kroner i året over fem år, er på grunn av krav fra enkelte av EUs medlemsland blitt videreført og stadig økt helt frem til i dag. Nå anses EØS-midlene som en varig ordning. Dette er nok et eksempel på hvordan EU har fått dominere i forhandlinger om EØS-avtalen. Det viser også en ensidig gjennomslagskraft for EU i EØS-samarbeidet. Denne ensidigheten er det

207 Austvik, Ole Gunnar og Dag Harald Claes: *EØS-avtalen og norsk energipolitikk*. Ekstern rapport for Europautredningen. 2011, side 23.

208 Austvik, Ole Gunnar og Dag Harald Claes: *EØS-avtalen og norsk energipolitikk*. Ekstern rapport for Europautredningen. 2011, side 27.

209 Dagens Næringsliv 31.01.01.

210 Austvik, Ole Gunnar og Dag Harald Claes: *EØS-avtalen og norsk energipolitikk*. Ekstern rapport for Europautredningen. 2011, side 30.

211 Se mer om dette i kapittel 7.9.5.

212 Se nærmere omtale i kapittel 3.2.2.

213 Se nærmere omtale i kapittel 4.4.1.

umulig å gjøre noe med så lenge det eksisterer en oppfatning om at Norge er avhengig av EØS-avtalen, men at det samme ikke gjelder for EU. For å bøte på denne myten trengs reelle alternativer til EØS, slik at vi har noe å kjøpslå med i forhandlinger med EU.

På landbruksområdet fikk Norge opprinnelig unntak fra EØS. Gjennom andre samarbeid, som mattrygghet og veterinæravtalen, er imidlertid det norske landbruket blitt mer og mer påvirket av EUs politikk, selv om dette ikke går direkte på landbruksregelverket. Norges Bondelag påpeker i et høringssvar til Europautredningens eksterne utredning på landbruk og mattrygghet at etter hvert som EU reformerer sitt regelverk blir det stadig vanskeligere å beholde tilleggsгарantier Norge har oppnådd i tidligere forhandlinger med EU. Områder som for eksempel landbruk og energipolitikk, hvor Norge har fått beholde eget regelverk etter inngåelsen av EØS-avtalen, er likevel blitt utfordret etter som EØS-avtalen blir mer omfattende. I disse tilfellene har liberaliseringen til nå gått én vei – i EUs favør. Dette mener Norges Bondelag bunner i at *“frykten for politiske og økonomiske konsekvenser ser ut til å føre til at Norge lettere gir etter for EUs krav og ønsker og ikke bruker handlingsrommet EØS-avtalen gir”*.²¹⁴

5.4. Alternativer er nødvendige

Alternativer til dagens EØS-avtale er ønsket av mange som mener EØS-avtalen har gått alt for langt. Like viktige er de imidlertid for Norges forhandlingsgrunnlag i forholdet til EU. I den tiden vi har hatt EØS-avtalen har vi gått på mange tap, både økonomisk, demokratisk og innenfor miljø, mattrygghet og andre felt. Seirene har derimot vært langt færre, og det må skyldes flere faktorer. For det første eksisterer det i dag en oppfatning i Norge om at vi er avhengige av EØS-avtalen, men at det samme ikke gjelder for EU. På grunnlag av denne oppfatningen blir det så fremsatt påstander om at EØS-avtalen må behandles med forsiktighet for at den ikke skal gå i oppløsning. For det andre er denne oppfatningen også ved flere anledninger blitt presentert fra EU-hold. Det at det hersker en gjensidig forståelse av at Norge er prisgitt EU i forhandlinger om EØS-avtalen gjør at forhandlingene skjer på EUs premisser. For

det tredje har EØS-diskusjon i Norge vært et tabu fordi avtalen fungerer som et kompromiss både mellom ja-siden og nei-siden og mellom de ulike fløyene på nei-siden. Å diskutere EØS og hvilke fordeler, ulemper og muligheter vi har innenfor avtalen, er derfor blitt en diskusjon hvor alle parter er unnvikende i spørsmålet om hva som er de virkelige konsekvensene av avtalen.

De nevnte årsakene har bidratt til å sette Norge i den forhandlingsposisjonen vi er i, og å avkrefte mytene om EØS og skissere opp konstruktive og reelle alternativer er derfor viktig, blant annet i disse tre ulike scenariene:

5.4.1. I et scenario hvor vi ønsker å utnytte handlingsrommet bedre

For Norge har forhandlinger om unntak, reservasjoner og påvirkning på nytt regelverk vært vanskelig først og fremst fordi det er uenighet om hvilke muligheter og tiltak som er reelle, og hva slags konsekvenser disse ville medføre. I stor grad er EUs krav gått igjennom uten mye diskusjon, i visse tilfeller etter bruk av pressmidler som trusler om utestengelse fra hele eller deler av EØS-samarbeidet eller andre sanksjoner.²¹⁵

I det man går inn i forhandlinger med EU er det viktig å være klar over hvilke rettigheter vi ifølge EØS-avtalen har. Dette gjelder ikke bare for regjeringens utsendte forhandlere, men også de folkevalgte representantene som skal ta avgjørelsen om hvorvidt forhandlinger skal inngås, og alle de som skal utøve press på de folkevalgte. I de snart 20 årene i EØS-samarbeidet har vi sett at det er altfor lett å la direktiver og andre rettsakter bli en del av norsk lovverk uten en tilstrekkelig gjennomgang av konsekvensene og en grundig diskusjon i de gjeldende politiske miljøer og andre fora.

En del ganger har informasjon med vilje vært holdt tilbake for å unngå å skape diskusjon om politikk regjeringen vil ha igjennom, andre ganger er diskusjon blitt avvist med at en reservasjon ville være umulig på grunn av de alvorlige konsekvensene det ville ha for Norges tilgang til den berørte delen av det indre marked. Dette skyldes nok dels en reell frykt blant politikere, byråkrater og andre, enten for sanksjoner fra EU eller for de økonomiske konsekvensene det kan ha å sette

²¹⁴ Norges Bondelag: *Kommentar til Europautredningens rapport nr 9: “Norges forhold til EU på mat- og landbruksfeltet”*.

²¹⁵ Se mer om dette i kapittel 4.3.1.

del av EØS-avtalens vedlegg ut av spill, men også ønsket om EU-tilpasning kan være et motiv fra norsk side.²¹⁶

5.4.2. I et scenario hvor EU ønsker en mer omfattende avtale

Også EU har vedtatt at de ønsker å utrede EØS-avtalen og se på videre samarbeid og utvikling av avtalen. I en situasjon hvor EU ønsker å reforhandle EØS-avtalen er det svært viktig at det politiske miljøet i Norge markerer en selvstendig linje på bakgrunn av egne nasjonale interesser, som grunnlag for diskusjoner og eventuelle forhandlinger med EU. Som dette kapittelet har skissert, er forhandlingene mellom Norge og EU preget av at Norges forhandlingsgrunnlag ofte ignoreres eller undervurderes. Slik stemningen er i Norge i dag er det ikke grunnlag for eller vilje til å gå inn i en mer omfattende EØS-avtale. Tvert imot ønsker stadig flere å få en løsere tilknytning til EU. EU har derimot uttalt et mål om en enda mer omfattende avtale, og i så tilfelle bør norske forhandlere utstyres med gode alternative løsninger og strategier.

I eventuelle nye forhandlinger med EU vil det være viktig å vise at Norge ikke er avhengig av EØS-avtalen, og at vi er villige til å kreve andre løsninger om EUs alternativer ikke er gode nok. Hittil har det vært en enveiskjøring i forhandlingene mellom Norge og EU, delvis på grunn av manglende tillit til egen forhandlingsevne, men spesielt på grunn av trusler om sanksjoner eller utestengelse fra deler av det indre marked.²¹⁷ I en slik forhandling vil man da også kunne presse på for en mindre omfattende EØS-avtale, men det forutsetter at man har kunnskap om at man har noe å falle tilbake på dersom disse forhandlingene skulle skjære seg.

5.4.3. I et scenario hvor vi ønsker å si opp EØS-avtalen

Etter hvert som flere EU-direktiver med til dels alvorlige konsekvenser for norske forhold er blitt vedtatt i Norge, har motstanden mot EØS og måten avtalen fungerer på i dag vokst. Fortsatt er kunnskapen om EØS begrenset, og svært mange er redde for konsekvensene av å si opp avtalen. Imidlertid viser nye meningsmålinger at bortimot halvparten av de spurte ønsker å erstatte EØS-avtalen med

en ren handelsavtale.²¹⁸ Debatten om Norges fremtidige forhold til EU stoppes imidlertid av at andre løsninger enn en videreføring av EØS-avtalen eller et fullt EU-medlemskap avfeies som umulige.²¹⁹

For å skape en åpen og konstruktiv debatt om hva vi ønsker oss av et samarbeid med EU, trenger vi å ha noen klare alternativer og et politisk klima hvor alle muligheter kan tas i betraktning. I dag stoppes debatten av at andre alternativer enn EU-medlemskap ikke tas alvorlig og unngås i diskusjonen. Større kunnskap om hva slags regelverk som binder Norge og EU uavhengig av EØS, og hvilke muligheter som finnes er derfor helt nødvendig for en fullstendig debatt.

5.5. EU bruker alle midler – hvorfor gjør ikke vi det samme?

De ovennevnte sakene i dette kapittelet viser hvordan EU bruker alle midler for å forhandle frem de resultater som er mest gunstige for dem. Norge gjør ikke det samme. I stedet for at EØS-avtalen fungerer som en avtale mellom likeverdige parter, har man i dag en avtale hvor den ene parten legger alle premiser og til og med kan gå så langt som å forby den andre partens forhandlingsgrunnlag, slik EU gjorde i gassforhandlingene.

Uansett hva slags tilknytning Norge velger å ha til EU, er det viktig å ha kunnskap om reelle alternativer til dagens avtale. Uønskede tilpasninger Norge har gjort etter krav fra EU har ikke ført til mildere forhandlinger fra EUs side, tvert imot er vi havnet i et ubalansert maktforhold hvor EU krever stadig mer omfattende tilpasninger fra Norge, også på områder som ikke egentlig skulle falle inn under EØS. En utredning av alternative samarbeidsmåter kan bidra til en utjevning i styrkeforholdet mellom Norge og EU, ved at vi viser både for oss selv og for EU at Norge ikke er avhengig av dagens avtale, og at vi kan være villige til å gå inn i forhandlinger om nye samarbeidsmåter dersom dagens avtale ikke bidrar til gjensidig fortjeneste.

²¹⁸ Se nærmere omtale av målingen i kapittel 1.3.6.

²¹⁹ Dagens Næringsliv 17.01.12 <http://www.dn.no/forsiden/politikk/Samfunn/article2311174.ece>

Dagsavisen 01.02.12 http://www.dagsavisen.no/nyemeninger/alle_meninger/cat1003/subcat1010/thread240191/

²¹⁶ Se mer om dette i kapittel 4.7.1.

²¹⁷ Se mer om dette i kapittel 4.3.1.

Del III:

Trenger vi EØS?

Er avtalen så avgjørende for Norge at vi i siste instans uansett ikke har noe annet alternativ enn å godta det som EU bestemmer? I denne delen av rapporten tar vi for oss noen av de mytene som eksisterer om EØS-avtalens betydning for norsk økonomi og norske arbeidsplasser, som et viktig bidrag til en mer faktabasert debatt om EØS og alternativer.

Vi stiller også spørsmål ved hvorvidt vi gjennom EØS har knyttet oss til en viktig arena for vedtakelse av politikk på områder som miljø, arbeidstakerrettigheter, kvinners rettigheter og handel mellom land - som vi ellers ville gått glipp av. Hva ville skjedd dersom vi ikke var med i EØS - hvilke regler ville gjelde og hvordan ville det påvirke Norge, både i forhold til muligheten til å føre en aktiv nasjonal politikk og muligheten til å øve innflytelse internasjonalt?



EU-toll er ikke avgjørende for fiskeeksporten. Faren for antidumpingtiltak er heller ikke overhengende uten EØS. (Foto: Per Eide Studio / Norges sjømatråd.)

Kapittel 6: Internasjonalt avtaleverk

6.1. Intro

Norges avtaler med EU innebærer svært omfattende og detaljerte forpliktelser. Det er imidlertid langt fra det eneste internasjonale, forpliktende samarbeidet Norge deltar i. Dette kapittelet søker å gi en oversikt over noe av det samarbeidet som finnes internasjonalt og regionalt som både EU som institusjon, EU-landene og Norge er med i, med hovedfokus på miljø og klima. I tillegg gis et kort overblikk over internasjonalt samarbeid for å styrke arbeidstakerrettigheter, kvinners rettigheter og likestillingsspørsmål, internasjonal avtalerett og internasjonale handelsregler. Drøftingen er avgrenset i forhold til det internasjonale avtaleverk som i størst grad er relevant for EØS-diskusjonen, det vil si avtaleverk som regulerer de samme saksområder som EØS eller tilstøtende områder.

Dette er viktig å belyse nærmere av flere årsaker. For det første vil det være viktig å gi et realistisk bilde av hvilken reell påvirkning EØS-avtalen har på norsk politikk innen områder som eksempelvis miljø og klima. Har EØS-forpliktelsene noen reell betydning eller påvirkes vi uansett på samme vis av annet internasjonalt og regionalt samarbeid som vi deltar i? Dersom det eksisterer en forskjell, bidrar EU/EØS til å forsterke eller svekke våre internasjonale forpliktelser fra andre internasjonale arenaer? Og hvor ville vi vært dersom Norge ikke hadde vært medlem av EØS - ville det på noen områder ha skapt et "tomrom" i forhold til internasjonale regler? Ville det svekket Norges nasjonale og internasjonale miljø- og klimaarbeid dersom Norge ikke var med i EØS - eller styrket dette arbeidet? Dernest vil det være viktig å vurdere hvorvidt internasjonale avtaler som både Norge og EU er tilsluttet kan brukes til Norges fordel i konfliktsaker. Kan eksisterende regelverk utnyttes i større grad i så henseende, og i hvilken grad vil det være aktuelt for Norge å ta nye initiativer internasjonalt som vil styrke oss i diskusjoner og kontroverser med EU og EØS-avtalens organer ESA og EFTA-domstolen? Tilsvarende vurderinger kan gjøres i forhold til internasjonalt regelverk for å styrke arbeidstakerrettighetene, der FNs organisasjon for arbeidslivet (ILO) utgjør

det viktigste internasjonale rammeverket. I forhold til kvinner, kvinners helse og likestillingsspørsmål er FN-organisasjonen UN Women den mest sentrale.

Internasjonale avtaler vil kunne etablere kjøreregler for hvilke forhold andre avtaler kan inneholde. Viktigst her er FN-konvensjonen om traktatretten (Wienkonvensjonen) fra 1969, som belyses nærmere i kapittel 7.6. Dernest vil det være viktig å belyse hvilke internasjonale kjøreregler som finnes for handel, eksempelvis i forhold til toll og for å håndtere konfliktsituasjoner. Dette vil være viktig både med tanke på dagens situasjon i EØS og i en vurdering av eventuelle alternative tilknytningsformer. Det mest sentrale rammeverket som vurderes er reglene i Verdens Handelsorganisasjon (WTO).

6.2. Internasjonale avtaler

Norge er med i en rekke internasjonale fora, organisasjoner og avtaler.¹ I mange sammenhenger er formålet med samarbeidet å etablere bindende folkerettslige forpliktelser mellom de deltagende statene.

Ifølge FN-sambandet kan *"Internasjonale avtaler [...] være svært forskjellige, men har to fellestrekk. De innebærer en viss grad av forpliktelse fra de som skriver under, og det er folkeretten som bestemmer hvilke forpliktelser avtalene kan inneholde [...]. I motsetning til de statlige rettssystemene har ikke folkeretten et enhetlig, sammenhengende system som overvåker og håndhever disse reguleringene. Dette skyldes i hovedsak statenes selvstendighet - deres anledning til å råde over egne forhold."*² Internasjonale avtaler kan deles i chartere/pakter (som FN-pakten), erklæringer (FNs menneskerettserklæring, EUs erklæring om grunnleggende rettigheter), traktater og konvensjoner (FNs konvensjon om barns rettigheter, traktat om ikke-spredning av kjernefysiske våpen), avtaler (WTO-avtalen, EØS-avtalen) og protokoller og vedlegg til disse.

I veldig mange sammenhenger er både EU/EU-landene og Norge tilsluttet de samme

¹ For en fullstendig oversikt over traktater som Norge har inngått, se Utenriksdepartementets traktatregister.

² FN-sambandets temaside om konvensjoner og erklæringer, <http://www.fn.no/FN-informasjon/Konvensjoner-og-erklæringer>.

internasjonale avtalene. Forskjellen er at mens Norge taler med en selvstendig stemme, taler EU-landene i stadig sterkere grad med en felles stemme. Dette er en av de klare forskjellene på å være medlem av EU og EØS. Hvorvidt Norge er medlem av EØS eller har en handelsavtale, spiller i denne sammenheng i prinsippet ingen rolle.

Det kan riktignok stilles spørsmål ved hvorvidt EU vil mene at initiativer på den internasjonale arena som etter deres oppfatning står i direkte motstrid med regelverk som Norge har implementert gjennom EØS, bryter med den generelle lojalitetsplikten i artikkel 3 i EØS-avtalen, som fastslår at avtalepartene *”skal avholde seg fra alle tiltak som kan sette virkeliggjøringen av denne avtales mål i fare.”*³ I fortalen til EØS slås det fast at avtalen *”ikke begrenser avtalepartenes selvstendige beslutningsmyndighet eller deres kompetanse til å inngå traktater, med forbehold for bestemmelsene i denne avtale og de begrensninger som følger av folkeretten.”*⁴ Det ville imidlertid være en helt urimelig fortolkning av EØS-avtalen at Norge ikke står fritt til å ta de initiativer man måtte finne nødvendig i ulike internasjonale foraer - helt uavhengig av hva EU måtte mene. EØS er ingen tollunion, Norge er ikke del av EUs felles handelspolitikk og er ikke omfattet av EUs felles opptreden i ulike foraer internasjonalt.

I tillegg kommer at EU-landene kan delta i prosesser internt i EU for endring av EUs regler. Selv om det kun er Kommisjonen som har formell forslagsrett, og selv om veien til endring av EUs regler er lang for et medlemsland - spesielt dersom det er snakk om traktatendringer som krever enstemmighet - så har medlemslandene i EU en legitim rett til å forsøke å endre EUs politikk. Da må Norge, som ikke deltar i den politiske vedtaksprosessen i EU, kunne bruke andre muligheter som vi har for å bidra til endring av EUs politikk.

6.3. Miljø og klima

6.3.1. EU ingen miljøorganisasjon, EØS ingen miljøavtale

I den offentlige debatten om EØS og miljø har flere festet seg ved det som later til å være hovedkonklusjonen i den eksterne rapporten

til Europautredningen fra dr.juris Hans Chr. Bugge, nemlig at EØS-avtalen har virket positivt for norsk miljøpolitikk. På alternativprosjektets miljøseminar 22. november 2011 presiserte Bugge at han hadde begrenset seg til å se på EØS-avtalens virkninger innenfor noen bestemte politikkområder, primært knyttet til Miljøverndepartementets ansvarsområde og innenfor forurensingslovens virkefelt.

Som Bugge selv fremhevet, skulle han ha problematisert mye mer hvordan det går med norsk miljø. Der er det helt andre samfunnsområder som har den reelle innflytelsen, slik som skogbruk, landbruk, samferdsel og ikke minst energiområdet (herunder olje og gass). Og som han også har presisert i den eksterne rapporten for Europautredningen: *”Jeg går ikke nærmere inn på de vanskelige spørsmål om hvordan EU-samarbeidet og målene om de fire friheter generelt påvirker og har påvirket miljøforholdene i Europa og i Norge.”*⁵ Dermed reduseres fokuset primært til å bli et spørsmål om hvor flinke EU er til å utarbeide nytt miljøregelverk, istedenfor det som til syvende og sist er det mest sentrale; hvilken virkning har EU og EUs indre marked på miljø og klima, og på vår evne til å løse de store, globale miljøproblemene.

Hovedårsaken til miljø og klimaproblemene er økonomisk vekst generelt, og spesielt økt internasjonal handel og transport. EU bygger på grenseløs vekst, en større vekst enn enkeltlandene klarer alene. Bakgrunnen for etableringen av det indre markedet var nettopp et ønske om å få ytterligere fart på den økonomiske veksten i EUs medlemsland gjennom etablering av et reelt indre marked med større grad av konkurranse og økt handel over landegrensene. Denne veksten blir verre når den kommer fra varehandel basert på transport, og den blir verre når enkeltland ikke kan ha strengere regler. EUs eget miljøbyrå har kommet med kraftig kritikk av EUs transportpolitikk. De fremhever at effekten av de tiltak EU har gjennomført *”er enn motvirket av økt transportvolum. For å oppnå utslippsreduksjoner, må tiltak og virkemidler derfor rette seg mot behovet for transport på en inngripende måte.”*⁶ Gjør man ikke det, vil unionen ikke ha mulighet til å nå sine klimamål for 2020.

3 EØS-avtalen, artikkel 3.

4 EØS-avtalen, fortalens siste avsnitt. Se også fortalens fjerde avsnitt, samt kapittel 6.7.

5 Bugge, Hans Chr.: *EØS-avtalens rolle og betydning på miljøvernområdet. Ekstern rapport for Europautredningen*, s. 8.

6 Det europeiske miljøbyrået (EEA): *Climate for a transport change, mars 2008, side 4.*

EU er og har aldri vært en miljøorganisasjon og EØS er ingen miljøavtale. Forsker ved Fridtjof Nansens Institutt, Elin Lerum Boasson, påpeker i sin eksterne rapport til Europautredningen at *”Mens nasjonal miljøpolitikk historisk har hatt ivaretagelse av natur med nasjonal egenart som utgangspunkt, er EUs miljøpolitikk i stor grad motivert fra et ønske om å bote på negative effekter av økonomisk liberalisering eller et ønske om å hindre at miljøreguleringer får negative markedsmessige konsekvenser. Etter 1990 har vi sett en omfattende vekst i omfanget av EUs miljøpolitikk, samtidig som innholdet i miljøpolitikken i noen grad har endret karakter, selv om den fortsatt er preget av at EU startet ut som et økonomisk samarbeid (Hey 2005).”*⁷

6.3.2. EU speiler den internasjonale utviklingen, men er sjelden i førersetet

I sin eksterne rapport for Europautredningen viser Bugge til at Norge allerede fra tidlig på 70-tallet samarbeidet om miljøspørsmål med EFTA-landene (særlig de nordiske) og EU-landene i flere viktige fora. Han fremhever særlig samarbeidet i OECD og i FN's Økonomiske Kommissjon for Europa (ECE). I tillegg trekker han frem som viktig *”to regionale miljøtraktater med tilhørende samarbeidsorganer: FN/ECE-Konvensjonen om langtransporterte grenseoverskridende luftforurensninger (LRTAP- eller ”sur nedbør”-konvensjonen) og Oslo-konvensjonen og Paris-konvensjonen som i 1992 ble slått sammen til OSPAR-konvensjonen om beskyttelse av havmiljøet i Det nordøstlige Atlanterhav. Etter hvert er det også kommet til flere regionale og globale konvensjoner som legger felles rammer for miljøpolitikken i EU og Norge, og som er både et forum og ramme for samarbeid.”*⁸

Som Boasson påpeker i sin rapport til Europautredningen er det *”en nær kobling mellom EUs miljøpolitikk og generell internasjonal miljøpolitisk utvikling på de aller fleste miljøområder. EU er langt fra den eneste internasjonale samarbeidsordningen som har produsert en økt mengde miljøregler de siste tjue årene.”*⁹ Boassons rapport drøfter hvordan og i hvilken grad

EUs miljøpolitikk har påvirket utviklingen av norsk miljøpolitikk, hovedsakelig gjennom en vurdering av fire politikkområder; lokal og regional forurensing, avfall, klima og naturvern og naturforvaltning. Gjennomgangen av klimapolitikken bygger hovedsakelig på forfatterens egen forskning på disse områdene, mens de tre andre områdene hovedsakelig er basert på primærkilder og intervjuer.¹⁰

Boasson konkluderer blant annet med at *”på alle de fire områdene har omfanget av den internasjonale regelutvirkningen økt, være seg gjennom FN relaterte avtaler (slik vi blant annet ser på klimaområdet) eller mer regionale samarbeidsordninger (som det er en del av både for forurensing og avfallsområdet). [...] På noen områder ser vi tydelig at Norge er påvirket av det internasjonale samarbeidet helt uavhengig av EU-politikken, for eksempel når det gjelder utformingen av kvotesystem for klimagasser, gjennomføringen av NOX-politikken for å innfri Gøteborgprotokollen og endringene i naturmangfoldspolitikken. Samtidig kan en argumentere for at tilpassingen til EUs regler har påvirket måten Norge har gjennomført disse internasjonale avtalene, for eksempel utviklet Norge et nokså annerledes kvotesystem for klimagasser på grunn av EUs regler enn vi ville gjort uten at EU hadde laget sitt eget system.”*¹¹ Hvorvidt dette kan sies å være en positiv effekt av EØS-samarbeidet er høyst diskutabelt.¹²

6.3.3. Samarbeid med EU om miljø ville vi hatt også uten EØS

Selv om handelsavtalen fra 1973 ikke hadde miljø som noe framtrødende tema, er dette mindre interessant i vurderingen av hvordan et samarbeid mellom Norge og EU hadde sett ut i dag - uten EØS. Som Bugge påpeker i sin rapport vokste erkjennelsen av behovet for internasjonalt samarbeid for å løse grenseoverskridende miljøproblemer frem fra 1970-tallet av. Dette resulterte i etablering av miljøsamarbeid mellom EFTA-landene og EF. Bugge omtaler dette slik: *”Mellom Fellesskapet og EFTA spesielt var det helt siden tidlig på 1970-tallet et visst miljøvernssamarbeid, i det vesentlige i form av informasjonsutveksling. Gjennom to felles ministermøter mellom Fellesskapet og*

7 Boasson, Elin Lerum: *Norsk miljøpolitikk og EU EØS-avtalen som inspirasjonskilde og maktmiddel. Ekstern rapport for Europautredningen. 07.08.2011, side 9*

8 Bugge, Hans Chr.: *EØS-avtalens rolle og betydning på miljøvernområdet. Ekstern rapport for Europautredningen, s. 9.*

9 Boasson, Elin Lerum: *Norsk miljøpolitikk og EU EØS-avtalen som inspirasjonskilde og maktmiddel. Ekstern rapport for Europautredningen. 07.08.2011, side 28.*

10 Boasson, Elin Lerum: *Norsk miljøpolitikk og EU EØS-avtalen som inspirasjonskilde og maktmiddel. Ekstern rapport for Europautredningen. 07.08.2011, side 8.*

11 Ibid, side 28-29.

12 Se nærmere omtale av uenigheten mellom Norge og EU om kvotedirektivet i kap. 4.3.2.

EFTA i henholdsvis Luxembourg i 1984 og Noordwijk i Nederland i 1987 ble grunnlaget lagt for et mer forpliktende samarbeid.”¹³

6.3.4. Norge som foregangsland

”Selv uten å være medlemsland i EU har Norge påvirket EUs miljøpolitikk, og har på en del områder innført tiltak som er strengere enn de EU har fastsatt.”¹⁴ Det slås fast i OECD-rapporten *Environmental Performance Reviews: Norway 2011* fra mai 2011. Her fremgår det at Norge har spilt en pionerrolle i utviklingen av miljøpolitikk og vært en internasjonal ”spyspiss”.¹⁵

Påvirkningen skjer på flere nivå, skriver OECD: Norge deltar i EU-kommisjonens ekspertgrupper og uformell dialog med EU-parlamentet og medlemslandene. Rapporten beskriver Norge som en ”leder” i utviklingen av EUs miljøpolitikk på flere områder, blant annet kjemikalier og maritim politikk. Norge påvirker EU også gjennom det nordiske samarbeidet, spesielt i forhold til forurensning og klimautfordringer i nordområdene.

OECD har funnet en rekke områder der Norge har strengere miljøkrav enn EU og er et forbilde både for EU og internasjonalt.¹⁶ Norge har for eksempel satt strengere krav til luftkvalitet og sprøytemidler. Den norske ordningen for innsamling og resirkulering av elektrisk avfall og elektroniske produkter er i særklasse. Det slås fast at naturmangfoldloven går langt utover EUs regelverk på området, blant annet med føre-var-prinsippet i naturforvaltningen.

Norge har gjort en betydelig innsats i internasjonale fora, blant annet for en globalt bindende kvikksølv avtale, vern om nasjonale rettigheter ved utnyttelse og patentering av genressurser og i de internasjonale klimaforhandlingene.

Norges rolle som internasjonal drivkraft har blitt fremhevet av flere sentrale internasjonale aktører, for eksempel nobelprisvinner og tidligere visepresident i USA, Al Gore, som i VG i september 2007 fremhevet at *”Andre land ser på Norge som en moralsk leder innen klimapolitikk.”*¹⁷ Året før uttalte Greenpeaces forhandlingsleder, Steve Soyler at *”det er bedre*

*med en klar stemme fra nord, enn at den skal drukne i EUs interne uenigheter.”*¹⁸

6.3.5. Hva handlet Johannesburg om?

Norge spilte en avgjørende rolle under FN-toppmøtet i Johannesburg i 2002 for å forhindre at internasjonale handelsregler skulle få forkjørsrett foran avtaler om miljø og utvikling. Det ville vært et betydelig tilbakeslag for tanken om en bærekraftig utvikling hvis man internasjonalt hadde akseptert at handelsavtaler skulle være viktigere enn og overordnes miljøavtaler.

En av frontfigurene i den globaliseringskritiske bevegelsen, sjefen for Third World Network Martin Kohr, viste til at EU-landene ikke kunne protestere mot at miljø skulle underordnes handel fordi de var bundet av en forpliktelse om ikke å forandre noe i teksten. Norge derimot var et av svært få land som klart gikk mot en formulering om underordning.¹⁹ Og nettopp fordi Norge kunne tale med en selvstendig stemme og fremme selvstendige forslag, greide man å forhindre et vedtak som kunne fått store konsekvenser for arbeidet for miljø og utvikling internasjonalt.

Etter toppmøtet forklarte utviklingsminister Hilde Frafjord Johnson at *”Vi hadde lenge følelsen av at dette var David mot Goliat. Men vi hadde nok mange skaptilhengere i EU”*. Goliat i denne sammenhengen var ikke minst EU, som talte med én stemme i Johannesburg. EUs felles stemme gjorde i denne sammenhengen at selv om noen av EUs enkeltland var uenige, hadde de ikke anledning til å gå imot forslaget.

Eksemplet viser en av de store forskjellene på å være medlemmer av EU og EØS (eller en annen form for samarbeid med EU). Samtidig er ikke EUs holdning tilfeldig. I Lisboa-traktaten blir det slått fast at hensikten med den felles handelspolitikken er å bidra til å *”gradvis avskaffe restriksjonene i den internasjonale handel og på de direkte utenlandske investeringer og senke tollsranker og andre hindringer.”*²⁰ Åslaug Haga vurderte konsekvensene av denne bestemmelsen slik i sin EU-bok fra 2005: *”Endring av denne paragrafen krever enighet blant alle EU-lands regjeringer. Da er tross alt veien kortere til å endre handelspolitikken som flertallet på*

13 Bugge, Hans Chr.: EØS-avtalens rolle og betydning på miljøvernområdet. Ekstern rapport for Europautredningen, s. 9.

14 OECD: *Environmental Performance Reviews: Norway 2011*.

15 Ibid, side 13.

16 Ibid, side 21.

17 Verdens Gang, 04.09.2007.

18 Aftenposten 14.11. 2006.

19 E-post videredistribuert gjennom det globaliseringskritiske nettverket over hele verden i etterkant av Johannesburg-toppmøtet.

20 Lisboa-traktaten, artikkel 206 (tidl. artikkel 131 TEF). UD's offisielle norske oversettelse.

*Stortinget bestemmer. Frivillige organisasjoner, politiske partier og andre kan legge press på våre folkevalgte og ha større sjanse til å nå fram med sine synspunkter. Vilkaene ligger bedre til rette for en aktiv norsk miljøpolitikk - både nasjonalt og internasjonalt - så lenge vi står utenfor EU.*²¹ Hun fremholdt videre at Norge neppe er mindre opptatt av å ivareta egeninteresser enn EU-landene. Men Norge har færre egeninteresser å ta hensyn til og kan dermed opptre som støttespiller for de fattigste landene i verden når EU er bremsekloss.

6.3.6. Mister vi en viktig arena for å påvirke EU uten EØS?

Deltagelse i ekspertgrupper og forberedende komiteer er viktige arenaer for å gi innspill i tidlig fase i forbindelse med utarbeidelse av nytt regelverk i EU, og dette er en kanal for påvirkning som bør nyttes mer aktivt og strategisk fra norsk side.²² En slik kanal for påvirkning vil det også være mulig å oppnå selv om Norge velger en annen tilknytning til EU enn EØS. Sveits har gjennom sine avtaler med EU en tilsvarende modell for deltakelse i forberedende fase.²³

Den mest effektive påvirkningpn skjer utenfor de formelle kanalene for samarbeid mellom Norge/EFTA og EU. Det skjer blant annet gjennom å være forbilde for EUs regelverksutvikling, gjennom nordisk samarbeid, og gjennom å kunne tale med en klar og selvstendig stemme og fremme forslag på egne vegne og på vegne av land som er blitt nedstemt internt i EU.

6.3.7. Hvordan ville norsk miljøpolitikk vært uten EØS?

Hvordan ville så norsk miljøpolitikk vært i dag dersom Norge ikke hadde vært med i EØS? En slik vurdering vil selvsagt være tuftet på mer eller mindre sikre spekulasjoner. Allerede før EØS hadde det norske byråkratiet fått instruks om at en ved utarbeidelse av alt nytt regelverk skulle se til EU, og se til at det ikke var i strid med tilsvarende regler som EU hadde vedtatt eller hadde under utarbeidelse. Unntak skulle særskilt begrunnes. Med EØS har dette fått sterkere virkning. Rettsliggjøring er ikke bare et problem for politikere, men også for forvaltningen. Norsk

forvaltning og fagekspertter blir overkjørt og overvældet av regelverk, og har ikke kapasitet eller vilje til å ta selvstendige standpunkt.

Det er en jevn strøm av nytt regelverk fra EU, og EØS blir fort en sovepute for utvikling av nasjonalt regelverk. I en gjennomgang fra 1999 påpekte miljøverndepartementets Agnethe Dahl nettopp at norsk miljøforvaltning var tilbakeholdne med å utvikle miljøpolitikk som kunne være i strid med EUs, og at man hadde innført *”selvsensur i forhold til utviklingen av nytt nasjonalt regelverk på miljøområdet”*²⁴

I følge Boasson er det imidlertid endring å spore - i positiv retning. *”Vi ser at Norge på mange områder har utviklet miljøpolitikk helt eller neste helt uavhengig av det som skjer i EU; dette er tydelig på klimaområdet (og kanskje spesielt for karbonfangst og lagring), forvaltningsplanarbeidet for petroleumsvirksomheten, oppryddingen av miljøgifter, den nye naturmangfoldloven og en del av tiltakene i avfallspolitikken. En hovedårsak til dette er at de mest politiske betente miljøpolitiske temaene Norge har vokst frem helt uavhengig av EU, for eksempel gasskraft, petroleumsvirksomhet i Nord, vern av ulv og skog. En stor del av utvidelsen av norsk miljøpolitikken som har skjedd de siste tjue årene skyldes nettopp slike nasjonale debatter.”*²⁵

Dette kan leses som et tegn på økt selvbevissthet i norsk miljøforvaltning, og som et tegn på at økt nasjonal handlefrihet i utforming av miljøregler ville kunne føre til ytterligere kreativitet og nytenkning fra norsk side. Dette synet styrkes også av de eksempler man har sett på at miljøverndepartementet og forhandlerne i embetsverket (gjennom hele perioden Norge har vært tilknyttet EØS) har markert klar opposisjon til EUs holdninger i internasjonale fora og fremmet forslag som EU ikke har ønsket å legge på bordet.

6.3.8. Mer bindende regler i EU?

Både i EU og EØS er det langt kraftigere virkemidler for å gjennomføre målsetningene for samarbeidet enn i de fleste andre internasjonale avtaler. For å vurdere hvorvidt EU/EØS er et egnet virkemiddel til å løse globale

21 Haga, Åslaug (2005): *Norge og det nye EU. N.W. Damm & Son AS, side 137-138.*

22 Se mer om dette i kapittel 4 og 9.2.

23 Se mer om dette i kapittel 9.3.

24 Dahl, A. (1999) 'Full tilpassing uten politisk debatt', s. 127-149 i Claes, D.H. og Tranøy, B.T. (red). Utenfor, annerledes og suveren: Norge under EØS-avtalen. Fagbokforlaget.

25 Boasson, Elin Lerum: Norsk miljøpolitikk og EU EØS-avtalen som inspirasjonskilde og maktmiddel. Ekstern rapport for Europautredningen. 07.08.2011, side 29.

miljø- og klimaproblemer, må man imidlertid se til formålet for samarbeidet. Som tidligere nevnt er EU ingen miljøorganisasjon og EØS er ingen miljøavtale. Formålet med EØS er "å sørge for den størst mulige gjennomføring av fritt varebytte og fri bevegelighet for personer, tjenester og kapital" i EØS-området.²⁶ Målsetningene begrenser seg heller ikke til det interne samarbeidet mellom EØS-landene, avtalepartene er "bestemt på å bidra til verdensomspennende handelsliberalisering og samarbeid, på grunnlag av markedsøkonomi, særlig i samsvar med bestemmelsene i Generalavtalen om tolltariffer og handel og Konvensjonen om Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling."²⁷

En annen problemstilling er hvilken legitimitet og aksept det er for systemet, og derigjennom viljen til etterlevelse av reglene, når man opplever å ha lite innflytelse over regelutviklingen. Dette spørsmålet blir særlig relevant i EØS, der Norge ikke deltar i den politiske vedtaksprosessen, men kun har mulighet til å reservere seg mot regler man er i mot.

6.4. Arbeidstakerrettigheter

Internasjonalt reguleres spørsmålet om arbeidstakerrettigheter blant annet gjennom FNs særorganisasjon for arbeidslivet (ILO). ILO er etablert for å "bedre levekår, arbeidsforhold og muligheter for arbeidstakere verden over."²⁸ ILOs trepartstruktur, der regjeringer, arbeidstakere og arbeidsgivere deltar på like fot, er unik i FN-sammenheng og skiller organisasjonen fra alle andre mellomstatlige organisasjoner. ILOs mandat er å bedre arbeids- og levekår blant annet gjennom vedtak av internasjonale konvensjoner om for eksempel lønn, arbeidstid, ansettelsesvilkår og sosial sikkerhet. FN-sambandet fremhever at "ILOs særlige styrke ligger i permanente overvåknings-systemer for gjennomføringen av konvensjoner og anbefalinger i 183 land."²⁹

6.4.1. Lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

Den rødgrønne regjeringen har vært opptatt av å støtte opp om ILO. Blant konvensjonene regjeringen har vært tydelig på skal følges er ILO 94, som skal sikre at offentlige kontrakter ikke bidrar til press på ansattes lønns- og arbeidsvilkår og at lønningene ved offentlige oppdrag skal være i samsvar med tariff lønn for tilsvarende arbeid på det stedet der oppdraget utføres.

Oppfølgingen av dette er regulert i en forskrift som regjeringen vedtok i 2008 og som overvåkingsorganet i EØS, ESA, etter kort tid engasjerte seg for å endre. ESA og EFTA-domstolen har til oppgave å håndheve EØS-regelverket. Det regelverket sier ingenting om forholdet til ILO-konvensjoner. ESA vil hindre Norge i å kreve norsk tariff i selskaper som leverer til offentlig sektor. Bare noen bransjer skal etter deres mening gå fri.

ESAs engasjement er en direkte oppfølging av den såkalte Ruffert-saken, der EU-domstolen konkluderte med at kravet om å følge lokale tariffavtaler er i strid med EUs utstasjonsdirektiv, fordi avtalen ikke var allmenngjort. Den tyske delstaten Niedersachsen hadde vedtatt at offentlige byggeoppdrag bare kunne tildeles selskaper som betalte lønninger i samsvar med lokale tariffavtaler. Sammen med tre andre dommer fra EU-domstolen de senere årene (Vaxholm/Laval, Viking-Line og Luxemburg) utgjør dette en helt ny hverdag for fagbevegelsen.³⁰

Sentrale aktører i fagbevegelsen har vært svært tydelige på at domstolsavgjørelser i EU og EØS ikke skal overstyre FN-konvensjoner. Blant dem førstesekretær i LO og styremedlem i ILO, Trine Lise Sundnes, som har slått fast at "det er ikke til å leve med at regionale organisasjoner overlater til domstoler å føre politikk."³¹ Hun har videre vektlagt det internasjonale perspektivet på saken: "I ILO får vi i stadig beskjed fra våre afrikanske fagforeningskamerater at vi må passe på at vi ikke svekker ILO 94. Dette er en global standard som det er viktig at alle overholder."³²

Det er ingen grunn til å godta at ESA og EFTA-domstolen har myndighet til å avgjøre hvilken status ILO-konvensjoner skal ha i Norge. Som blant andre Dag Seierstad har påpekt er et tegn på at kampen om ILO-

26 EØS-avtalen, fortalens sjetteste avsnitt.

27 EØS-avtalen, fortalens fjerde avsnitt.

28 FN-sambandet ILO-sider. <http://www.fn.no/FN-informasjon/FN-systemet/FN-organisasjoner/Den-internasjonale-arbeidslivsorganisasjonen>.

29 FN-sambandet ILO-sider. <http://www.fn.no/FN-informasjon/FN-systemet/FN-organisasjoner/Den-internasjonale-arbeidslivsorganisasjonen>.

30 Se mer om disse dommene i kapittel 3.3.2, 3.3.10, 6.4.2 og 10.3.4.8.

31 ABC Nyheter 17. januar 2011.

32 Fagforbundets nettsider, www.fagforbundet.no, 17. januar 2011.

konvensjon 94 på ingen måte er avgjort, at EUs viktigste organer, Kommissjonen, Ministerrådet og EU-parlamentet gang på gang har vedtatt at alle oppdaterte ILO-konvensjoner må ratifiseres av alle EU-land. ILO-konvensjon 94 er én av 76 oppdaterte ILO-konvensjoner.³³

6.4.2. Streikeretten innskrenkes av EU

EU-domstolen har avsagt flere dommer de senere årene knyttet til fri flyt av tjenester og utstasjonering av arbeidstakere (den såkalte Laval-kvartetten). Disse dommene har fagbevegelsen i en rekke europeiske land tatt til motmæle mot ut fra at det setter den frie flyt foran grunnleggende rettigheter, som retten til kollektive handlinger, herunder streik.³⁴ Med bakgrunn i dette har den europeiske fagbevegelsen tatt til orde for en "Monti II"-regulering, for i det minste å likestille disse hensynene.

Monti I-reguleringen fra 1998, som fikk sitt navn etter daværende EU-kommisær for det indre marked Mario Monti, skulle bidra til å balansere forholdet mellom den frie flyten av varer og retten til kollektiv handling (streikerett). Dette var et svar på en utvikling drevet frem av Monti selv, blant annet gjennom forslag om å fjerne alle hindringer for fri flyt av varer i det indre markedet. I tillegg hadde Kommissjonen stevnet Frankrike for EU-domstolen for ikke å ha iverksatt tiltak som sikret fri flyt av varer i en situasjon med streikende franske bønder – en sak Kommissjonen vant i desember 1997.³⁵

Monti I-forordningen slår blant annet fast at den *"under ingen omstendighet må fortolkes slik at den griper inn i utøvelsen av fundamentale rettigheter anerkjent av medlemslandene, herunder retten eller friheten til å streike. Disse rettighetene kan dessuten omfatte retten eller friheten til å treffe andre foranstaltninger som hører inn under arbeidsmarkedsordningene i medlemslandene."*³⁶ Denne formuleringen har av enkelte blitt ansett som den første EU-rettsakt som skulle sikre streikeretten.³⁷

Mens Monti I-reguleringen utelukkende omhandlet forholdet mellom fri flyt av varer og kollektive handlinger, oppstod det med Laval-kvartetten et klart behov for også å regulere forholdet mellom fri flyt av tjenester og streikeretten, et krav som blant andre en samlet europeisk fagbevegelse har stilt seg bak.³⁸ Som LOs Brusselkontor har formulert det: *"Kort sagt så har EU-domstolen forskjøvet styrkeforholdet i retning markedets fire friheter på bekostning av grunnleggende rettigheter (inkludert streikeretten)."*³⁹ I Viking-Line-saken anerkjente EU-domstolen retten til å streike prinsipielt, men satte snevre definisjoner for når denne retten var til stede. I Laval-saken fastslo EU-domstolen at kollektive handlinger for å presse en arbeidsgiver til å inngå lønns- og arbeidsvilkår som er bedre enn det utstasjoneringsdirektivet legger til grunn er ulovlig.

Dommene fra EU-domstolen innebærer en nytolkning av utstasjoneringsdirektivet. Da direktivet ble vedtatt i 1996 ble det lagt til grunn at det var et minimumsdirektiv som ikke skulle hindre medlemsland i å gå lenger enn direktivets bestemmelser. Med EU-domstolens nytolkning har direktivet blitt et maksimumsdirektiv, der krav til lønns- og arbeidsvilkår som går lenger enn direktivet blir dømt som ulovlig, streikeretten blir innskrenket og arbeidet for å sikre lønns- og arbeidsvilkår for utstasjonerte arbeidstakere har blitt vesentlig forverret.⁴⁰

I april 2011 vedtok EU-kommisjonen handlingsplanen for det indre marked, ⁴¹ som en oppfølging av 50-punktsplanen for relansering av det indre marked fra oktober 2010.⁴² Basert på debatt i EU-landene og EUs institusjoner annonserte Kommissjonen tolv tiltak for økt vekst, jobber og styrket tillit til det indre marked. Kommissjonen forpliktet seg til å legge frem forslag til ny lovgivning på disse tolv områdene innen utgangen av 2012. I februar 2012 hadde imidlertid fortsatt ikke forslaget til bedring av regelverket knyttet til utstasjonerte arbeidstakere blitt lagt på bordet

33 Dag Seierstad. Rapport 2:2012 EØS - en kritisk vurdering. De Facto, side 41-42

34 Se omtalen av den såkalte Laval-kvartetten blant annet i kapittel 3.3.2, 3.3.10 og 10.3.4.8.

35 Sak C-265/95. Dom i saken 09.12.1997

36 Rådsforordning (EF) Nr. 2679/98: Om det indre markeds funksjon med hensyn til fri bevegelse av varer mellom medlemsstatene. 07.12.1998, artikkel 2

37 LOs Brusselkontor: Monti-reguleringer og streikerett i EU. Temarapport, 06.09.2011, side 1.

38 Euro-LO (ETUC) har blant foreslått at følgende tas inn i en protokoll til Lisboa-traktaten: *"Ingen ting i traktatene, verken økonomiske friheter eller konkurranseregler skal ha prioritet over grunnleggende sosiale rettigheter og sosiale framskritt. I tilfelle av konflikt skal grunnleggende sosiale rettigheter ha fortrinnsrett."*

39 LOs Brusselkontor: Monti-reguleringer og streikerett i EU. Temarapport, 06.09.2011, side 2.

40 Ibid.

41 Uttalelse fra EU-kommisjonen, EU-parlamentet, EU-rådet mfl.: Handlingsplan for det indre markedet". Tolv tiltak for økt vekst og styrket tillit. "Samarbeid for ny vekst" 13.04.2011

42 EU-kommisjonenes 50-punktsplan for relansering av det indre marked, 27.10.2010

– tidshorisonten som nå skisseres er første halvår 2012.⁴³ Kommisjonen varslet samtidig at man hadde til hensikt å presentere to forslag til ny lovgivning for *”bedre sosial utjevning i det indre marked”*⁴⁴. Det ene er et håndhevelsesdirektiv for å bedre implementeringen av utstasjoningsdirektivet. Det andre vil være et forslag til forskrift om utøvelsen av retten til å ta kollektiv handling i sammenheng med den frie etableringsretten og retten til å yte tjenester (den såkalte Monti II-regulering).⁴⁵ På møtet i EUs råd for arbeids-, sosial-, helse og forbrukerpolitikk i februar 2012 hadde EU-landenes ministre på disse feltene en første utveksling av synspunkter knyttet til disse varslede reguleringene.⁴⁶

Den konkrete utformingen av et nytt regelverk i EU er i skrivende stund (mars 2012) ikke fremlagt. De signaler som EU-kommisjonen så langt har kommet med, er ikke tilstrekkelig til å ivareta de syn som både norsk fagbevegelse og den norske regjeringen har kommet med underveis i prosessen.

LO har slått fast at en ny lov vedrørende implementering og håndheving av direktivet ikke er tilstrekkelig, og har tatt til orde for en *”revisjon av utstasjoningsdirektivet i den grad det er nødvendig for å sikre utstasjonerte arbeidstakere likeverdige lønns- og arbeidsvilkår som arbeidstakere i vertslandet. Et juridisk instrument kan hindre flere dommer som i Viking, Laval, Ruffert og Luxembourg-sakene, samt sette medlemslandene i stand til å opprettholde sine arbeidsstandarder, herunder sikre den kollektive autonomi i arbeidsmarkedet. Det er også slått fast ved dommene at arbeidsrettslige kampmidler er underordnet fellesskapsretten, hvilket har en særlig problematisk side til det folkerettslige vern som er nedfelt i den europeiske sosialpakt artikkel 6 nr. 5, ILOs konvensjoner nr. 87 og 98 og også den Europeiske Menneskerettskonvensjonen artikkel 11. Dommene som er nevnt er med på å undergrave det som er kjernen i all fagorganisering: retten til å bekjempe sosial dumping gjennom organisering og faglige aksjoner.”*⁴⁷ LO krevde videre at regjeringen fulgte opp disse synspunktene overfor EU.

I sitt hørings svar til EU slo regjeringen fast at *”Vi er av den mening at det burde bli gjort klart at retten til å kjempe for og forsvare kollektive rettigheter ikke må påvirkes av økonomisk frihet, og bør ikke betraktes som en restriksjon etter EUs lovverk.”*⁴⁸ Saken illustrerer hvordan EU er på kraftig kollisjonskurs med Norges praktisering og syn på streikeretten, samt internasjonalt gjeldende rett som både Norge og EU-landene er folkerettslig forpliktet av.

En av de største bekymringene ved den etablerte rettstilstanden i EU, er den fundamentale forskyvningen av makt til arbeidsgiversiden og dels til EU-domstolen. De demokratiske problemene blir derved ytterligere forsterket.⁴⁹ EU-retten på dette området angriper ikke bare selve streikeretten, men er også et angrep på selve organisasjonsretten og retten til kollektive forhandlinger. Professor i arbeidsrett, Stein Evju, har formulert det slik: *”Men med den tilnærmingen EU-domstolen har bygget på, og den rettstilstanden domstolen derved har etablert, er i realiteten selve fundamentet for de kollektivarbeidsrettslige ordningene og tariffavtalesystemet truet.”*⁵⁰ Evju er særdeles klar i sin vurdering av betydningen av dette: *”Og konsekvensene kan være mer vidtrekkende enn for det tariffrettslige og det som knytter seg til «sosial dumping». Rokkes fundamentet for de kollektivarbeidsrettslige ordningene og tariffavtalesystemet, vil det samtidig innebære forskyvninger i samfunnsmessige maktforhold; dermed har det også implikasjoner for samfunnets grunnstrukturer.”*⁵¹ Den rettspraksis som følger av EU-domstolens traktatfortolkning av EUs grunnlov gjennom de senere år, er den alvorligste trusselen mot den norske samfunnsmodellen. På arbeidsrettens område bryter denne rettsutviklingen ned arbeidsretten og de institusjoner som arbeidsretten har bygget på, og utviklet, gjennom snart hundre år.⁵²

43 EU-kommisjonen: Status for oppfølgingen av handlingsplanen for det indre markedet. Arbeidsdokument, 15.2.2012, side 1

44 EU-kommisjonen: Status for oppfølgingen av handlingsplanen for det indre markedet. Arbeidsdokument, 15.2.2012, side 7

45 Ibid.

46 EUs råd for arbeids-, sosial-, helse og forbrukerpolitikk: Dagsorden for møte 17.02.2012. Hentet fra rådets nettsider.

47 LOs hørings svar til Nærings- og handelsdepartementet vedrørende EU-kommisjonens forslag til relansering av det indre marked (En ny strategi for det indre marked, 09.05.2010), gjengitt av LOs

Brusselkontor: Monti-reguleringer og streikerett i EU. Temarapport, 06.09.2011, side 2.

48 Nærings- og handelsdepartementet høringsbrev til EUs kommisær for det indre marked, Michel Barnier i anledning EUs strategi for relansering av det indre marked, 09.03.2011, side 1-2

49 Se mer om dette i kapittel 4.7. og 4.7.1.

50 Evju, Stein: *Kollektiv autonomi, ”den nordiske modell” og dens fremtid.* Arbeidsrett vol 7 nr 1-2 2010, side 27

51 Ibid, side 29

52 Se for øvrig kapittel 10.3.4.8. for en vurdering av mulige endringer av EØS på dette området

6.5. Kvinner, kvinners helse og likestillingsspørsmål

6.5.1. FNs organisasjon for likestilling og myndiggjøring av kvinner

Spørsmål knyttet til kvinner, kvinners helse og likestillingsspørsmål er viktige tema i internasjonale fora. FN-pakten bygger på prinsippet om at menn og kvinner skal ha like rettigheter,⁵³ og blant de viktigste arenaene internasjonalt er FNs nye organisasjon for likestilling og myndiggjøring av kvinner (UN Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women - UN Women). Organisasjonen skal være *"en dynamisk og sterk forkjemper for kvinner og jenter, og gi dem en kraftig stemme på globalt, regionalt og lokalt nivå."*⁵⁴ og arbeide for eliminering av diskriminering mot kvinner og jenter, styrke kvinners stilling og å skape likestilling mellom kvinner og menn som partnere og mottakere av utvikling, menneskerettigheter, humanitært arbeid, og fred og sikkerhet.⁵⁵

Organisasjonen ble opprettet i 2011 som en direkte oppfølging av FNs 63. generalforsamling i 2010 for å styrke FNs innsats for kvinner og likestilling. Den skal utformes på bakgrunn av handlingsplanen fra FNs kvinnekongress i Beijing⁵⁶ og FNs kvinnekongress.⁵⁷

UN Womens rolle er å støtte mellomstatlige organer, som FNs kvinnekommisjon, i utformingen av politikk, globale standarder og normer. Videre skal organisasjonen hjelpe medlemsstatene å implementere disse standardene, stille til rådighet hensiktsmessig teknisk og finansiell støtte til de land som ber om det, og skape effektivt partnerskap med det sivile samfunn. Dermed skal organisasjonen holde FN-systemet ansvarlig for egne forpliktelser for likestilling, herunder regelmessig overvåking av progresjon i hele systemet. Det er opprettet nasjonale komiteer i FNs medlemsland. I Norge er det Forum for Kvinner og Utviklingsspørsmål (FOKUS) som er nasjonalkomité.

6.5.2. EUs politikk for likestilling

Likebehandling er et sentralt prinsipp i EU-retten, og medlemslandene skal ikke kunne diskriminere på bakgrunn av kjønn, med mindre særlige grunner taler for det. Det er blant annet nedfelt i likebehandlingsdirektivet fra 1976,⁵⁸ som senere er innlemmet i likestillingsdirektivet.⁵⁹ EU har også understreket at *"Forbudet mot forskjellsbehandling ikke bør være til hinder for opprettholdelse eller vedtakelse av foranstaltninger, som har til formål å forebygge eller oppveie ulemper for en persongruppe av det ene kjønn."*⁶⁰ Tilsvarende prinsipp er nedfelt i EUs charter om grunnleggende rettigheter, der det heter at likestilling mellom menn og kvinner skal sikres *"på alle områder, herunder det som gjelder sysselsetting, arbeid og lønn. Prinsippet om likestilling er ikke til hinder for opprettelse eller vedtak av tiltak som gir det underrepresenterte kjønn spesifikke fordeler"*⁶¹

EU har vedtatt en rekke direktiver knyttet til likestilling mellom kjønnene. De fleste av disse er innordnet i likestillingsdirektivet, blant dem likelønnsdirektivet⁶² og direktivet om yrkesbaserte trygdeordninger.⁶³ EU har også et direktiv om omsorgspermisjon, som slår fast at både mannlige og kvinnelige arbeidstagere skal ha rett til permisjon minst tre måneder inntil barnet fyller åtte år. Eventuell lønn i slike situasjoner er det derimot opp til nasjonalstatene å avgjøre.⁶⁴ Direktiv om utvidet foreldrepermisjon gir arbeidstagerne rett til foreldrepermisjon i 16 uker, mot tidligere 12. Direktivet slår også fast at minst én av disse månedene ikke kan overføres fra den ene forelder til den andre. Svangerskapsdirektivet fra 1992⁶⁵ handler om trygghet og helse under arbeid for gravide arbeidstagere, de som nettopp har født eller som ammer. I Norge er ordningene og vernet vesentlig bedre enn minimumsnivået som EU-regelverket fastslår.

Fokuset på likestilling og kvinners rettigheter i EUs regler har blitt brukt som argumentasjon for norsk medlemskap i EU, blant andre av tidligere generalsekretær i Europabevegelsen, Grete Berget:

58 Blant annet likebehandlingsdirektivets artikkel 1, 3 og 4.

59 Direktiv 2006/54/EF.

60 Likestillingsdirektivet artikkel 21, jfr. også artikkel 2 i samme direktiv som fastslår at tiltak for å rette opp "faktiske ulikheter" mellom kvinner og menn er tillatt.

61 Den europeiske unions charter om grunnleggende rettigheter, artikkel 23. Charteret ble vedtatt i 2000 og gjort rettskraftig gjennom Lisboa-traktaten i 2009.

62 Direktiv 75/117/EØF.

63 Direktiv 86/378/EØF.

64 Nei til EUs skriftserie Vett 4/2011: *Kvinner i krise*, side 10

65 Direktivet 92/85/EF.

53 FN-pakten, fortalens 3. avsnitt.

54 FN-sambandets temasider om *UN Women*.

55 Ibid.

56 Beijing Declaration and Platform for Action, The Fourth World Conference on Women, September 1995.

57 FNs konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner.

*”Den nordiske likestillingsmodellen vokste sakte, men sikkert fram, og Norden ble et fyrtårn i likestillingsarbeidet. Norge ble med kvinneregjeringen i 1986 sett på som et kvinnes Mekka. Den nordiske likestillingsmodellen videreutvikles nå i EU, og den kan bli enda bedre i sin europeiske drakt.”*⁶⁶ Fra kritikerne av EUs likestillingspolitikk blir det på den andre siden vektlagt at det hjelper lite å se til fine formuleringer i politiske vedtak internt i EU, dersom EUs politikk i praksis driver utviklingen i en annen retning. Den tidligere lederen for kvinnekomiteen i EU-parlamentet, Eva-Britt Svensson, har sagt det slik: *”Det blir ofte snakket i store ord om likestilling og hvor viktig likebehandling er, men så blir det lagt en politikk på økonomi eller andre områder, som går i stikk motsett retning. Alle forsøk på å bedre for eksempel papirløse kvinners situasjon, investere i barneomsorg og så videre blir undergravd...”*⁶⁷

6.5.3. Langt mellom liv og lære

Trass i at EU-kommisjonens egen strategi for likestilling fastslår at *”EU forplikter seg til å fremme likestillingstiltak i internasjonale sammenhenger. Unionen vil være en pådriver for kvinner sine retter og vil søke samarbeid med både stater og sivilsamfunnsaktører i prosessen”*⁶⁸, viser den politiske virkeligheten et annet bilde.

Det faktum at EU i økende grad skal opptre med én stemme i utenrikspolitikken, skaper en ny situasjon under internasjonale forhandlinger. Som Aftenposten dokumenterer i en sak i februar 2012, hindres mer progressive EU-land i FN-sammenheng i å si sin mening når for eksempel konservative Malta blokkerer innad i EU. Bakteppet for Aftenpostens sak er FN's likestillingskonferanse i New York i månedsskiftet februar/mars 2012, der spørsmålet om en resolusjon som omhandler abort og prevensjon (omtalt som reproduktiv helse på ”FN-språket”) var gjenstand for forhandlinger. Mens progressive land som Norge argumenterer med hensynet til morens liv og helse og at det er livstruende for kvinnen om aborten foretas med strikkepinner av såkalt ”kloke” koner og ikke av medisinsk personell. På motsatt side står konservative krefter fra blant andre Vatikanet, Iran, Egypt og Syria. På enkelte forhandlingsmøter skal

Norge i følge Aftenposten ha stått nærmest alene mot denne alliansen. Resolusjonsteksten som er gjenstand for dragkampen er ikke bindende for noen land, men fremholdes som viktig og retningsgivende for FN's arbeid på feltet.

Aftenpostens medarbeider, Alf Ove Ask, beskriver situasjonen slik: *”Det oppsiktsvekkende, ifølge diplomater som kjenner forhandlingene, er at EU eller EU-land ikke gjør sin stemme gjeldende. Kravet om å snakke med en stemme – og den finnes ikke i EU i disse spørsmålene – gjør at mer progressive EU-land som de nordiske er ganske tause i denne viktige fasen av forhandlingene. De forhandler internt i EU og er derfor ikke så til stede i den dragkampen om skjer i FN.”*⁶⁹

Saken illustrerer hvordan handlefriheten Norge har utenfor EU blir viktigere etter hvert som flere land går inn i EU og i mange sammenhenger gjør både EU som sådan - og EUs medlemsland - handlingslammet i viktige internasjonale forhandlinger.

6.5.4. Økt press mot Norge

EUs politikk får ikke bare konsekvenser for EUs kvinner og for EUs opptreden på den internasjonale arena. Norske kvinner blir også påvirket gjennom EØS-avtalen. Blant annet stoppet EØS-avtalen tiltak for å tilrettelegge for flere kvinnelige entreprenører, gjennom en foreslått støtteordning for småbedrifter i utkantstrøk der kvinner skulle prioriteres.⁷⁰

En annen sak der Norge har blitt tvunget til å endre norsk politikk var i Postdoc-saken om øremerking av stillinger ved Universitet i Oslo for kvinner. Den norske Universitets- og høyskoleloven åpnet tidligere for øremerking av vitenskapelige stillinger for kvinner, men dette ble underkjent av EFTA-domstolen i 2003. Domstolen mente at grunnlaget for å ”diskriminere” menn ikke var godt nok, blant annet fordi det *”i prinsippet måtte være en mulighet for at den best kvalifiserte kandidaten fikk stillingen”*.⁷¹ I Nei til EUs skriftserie Vett 4/2011 synliggjøres at behovet for et slikt regelverk som EFTA-domstolen dømte ulovlig fortsatt er høyst til stede: *”Trass i at tal frå 2010 viser at 61 prosent av studentane på norske høyskular og universitet var kvinner,*

66 Europabevegelsen og Europeisk Ungdom (2004): *Kvinnenes Europa. En rapport om EU og likestilling.*

67 Nei til EUs skriftserie Vett 4/2011: *Kvinner i krise, intervju med Eva-Britt Svensson, side 19.*

68 EU-kommisjonen med en ny strategi for likestilling (KOM (2010) 491), 2010-2015, arbeidsområde nr. 5.

69 Aftenposten-artikkel: *EU er taus i viktige kvinnespørsmål i FN, 27.02.2012.*

70 Nei til EUs skriftserie Vett 4/2011: *Kvinner i krise, side 12*

71 Sak E-1/02, ESA mot Norge - stillinger ved Universitetet i Oslo øremerket for kvinner. http://www.eftacourt.int/index.php/cases/case_e_1_02/.

var det framleis berre 22 prosent kvinnelege professorar.⁷²

Sakene som omtales ovenfor viser hvordan dagens EØS-avtale griper inn i norsk likestillingspolitikk. Dette aktualiserer behovet for å gjøre endringer i avtalen eller erstatte EØS med en annen tilknytning til EU som gir Norge handlefrihet til å føre en mer aktiv og ambisøs likestillingspolitikk uten å begrense av konservative krefter i EU og den økonomiske liberalismen i EØS.

6.6. Handel

6.6.1. Fra GATT til WTO

Verdens handelsorganisasjon (WTO) ble opprettet i 1995 som et resultat av den åtte år lange Uruguay-runden, og skal *"tjene som den felles institusjonelle ramme for forvaltningen av handelsforbindelsene mellom medlemmene"*.⁷³ Dette var den åttende internasjonale forhandlingsrunden om redusert toll på industrivarer, der Generalavtalen om tolltariffer og handel (GATT) hadde fungert som et forhandlingssekretariat siden 1947. Fra å være et forhandlingssekretariat ble det en permanent organisasjon med flere forhandlingsområder. WTO omfatter den reviderte GATT ("GATT 1994"), samt en rekke andre avtaler. GATT 1994 omfatter bestemmelsene i GATT 1947 samt en rekke tidligere inngåtte avtaler som knytter seg til disse, men er formelt juridisk adskilt fra den gamle GATT.⁷⁴ Blant avtalene GATT 1994 omfatter er en avtale om fortolkning av artikkel XXIV i GATT 1994.⁷⁵ Dagens WTO består av totalt 16 forskjellige multilaterale avtaler som alle medlemslandene er omfattet av, samt to avtaler som kun noen av WTOs medlemsland deltar i.⁷⁶ En av avtalene i sistnevnte kategori er avtalen om offentlige anskaffelser.⁷⁷

WTOs hovedfunksjon er å få handelsstrømmene til å gå så uforstyrret og fritt som mulig, gi en mer forutsigbar handel og verne medlemslandene mot vilkårlig og urettferdig behandling fra andre medlemsland. For dette formål skal WTO

utvikle og overvåke globale handelsregler, og WTO er også et klageorgan for medlemsorganisasjonene.

Den opprinnelige GATT ble fremforhandlet og signert av 23 land, inkludert Norge.⁷⁸ I dag har WTO 153 medlemsland, som samlet står for mer enn 97 prosent av verdenshandelen. WTO er den eneste globale organisasjonen som jobber med regler for handel mellom nasjoner. De forvalter regler for handel innen industrivarer, landbruk, tjenester og immaterielle rettigheter (TRIPS). I tillegg har WTO tvisteløsningsmekanismer ved handelskonflikter. WTO fungerer som en konsensusorganisasjon, der alle medlemsland må enes om en avtale. Når avtalene er fremforhandlet må de godkjennes av de nasjonale parlamenter. Det høyeste organet er Ministerkonferansen, som møtes ca. annen hvert år. Mellom ministerkonferansene er det Hovedrådet, der ambassadører fra medlemslandene møtes, som styrer organisasjonen. WTOs sekretariat i Geneve har ca. 700 ansatte og ledes av generaldirektør Pascal Lamy.

Medlemslandene har bundet seg til å følge avtalen, og Norge kan bli saksøkt gjennom WTOs tvisteløsningsdomstol av andre medlemsland om vi bryter den. Motsatt kan Norge saksøke andre medlemsland i WTO om vi mener de bryter avtalen. Norge har blant annet laget bindingslister for hvor høye tollsatser man kan ha på landbruks- og industriprodukt, og hvor mye og hvilken type støtte som kan gis til landbruket. Endringer i nasjonal politikk som påvirker disse reglene skal meldes inn til WTO. Ulike komitéer styrt av medlemslandene overvåker etterlevelsen av avtalen. WTO gjennomgår også med jevne mellomrom medlemslandenes handelspolitikk.

6.6.2. Utvidet mandat, virkeområde og stadig nye medlemsland

Fra den første GATT-runden for 65 år siden har det globale regelverket utvidet seg til nye områder og med stadig flere medlemsland. Tollen på industrivarer er redusert fra 40 til 3,5 prosent i snitt. Med Uruguay-runden kom det for første gang regler for handel med landbruksvarer, regulering av tjenester (GATS) og immaterielle rettigheter (TRIPS). Nåværende forhandlingsrunde inkluderer landbruk, tjenester, industrivarer (Non Agri-

72 Nei til EUs skriftserie Vett 4/2011: *Kvinner i krise*, side 13.

73 Avtale om opprettelse av Verdens handelsorganisasjon, artikkel II, pkt. 1.

74 Avtale om opprettelse av Verdens handelsorganisasjon, artikkel II, pkt. 4.

75 Generalavtalen om tolltariffer og handel 1994, artikkel 1c, pkt. iv

76 WTO: *About the WTO - a statement by the Director-General*. Hentet fra WTOs offisielle nettsider.

77 Se nærmere omtale i kap. 11.1.6.6.

78 St.prp. nr. 70 (1948), bilag 2, side 45.

culture Market Access - NAMA), handel og miljø, regler for områder som antidumping og subsidier, investeringer, konkurransepolitikk, tilrettelegging for handel, statlige innkjøp, intellektuell eiendom, samt problemer som u-landene støter på i gjennomføringen av allerede eksisterende WTO-regelverk. Sammen med tidligere forhandlingsrunder utgjør dette i sum omfattende kjøreregler for internasjonal handel.

Med utvidelse av virkeområdet fikk WTO mer makt på nye områder, noe som også har avstedkommet betydelig debatt både i Norge og andre vestlige land, men kanskje ikke minst i en rekke utviklingsland. Internasjonal rådgiver i Norges Bondelag, Hildegunn Gjengedal, oppsummerte forhandlings-situasjonen høsten 2011 slik: *”Etter nokre år med entusiastiske forhandlingsforsøk, er dagens forhandlingsklima prega av pessimisme og manglande politisk vilje til å kome i mål med ei ny avtale. Til og med den alltid optimistiske generaldirektøren i WTO, Pascal Lamy, har siste månedene sagt at forhandlingane er fastlåste.”*⁷⁹

Den pågående forhandlingsrunden (Doha-utviklingsrunden), startet i 2001, og det er svært usikkert når og om den vil bli avsluttet. Avtalene blir forhandlet hver for seg, men skal vedtas samlet (single undertaking). Med andre ord er ingenting ferdig før alt er ferdig.

Det vanskeligste forhandlingsområdet nå er industrivarer inkludert fisk (NAMA), der det fremfor alt er USA som står mot land som Kina, India og Brasil. På landbruk står forhandlingene mer eller mindre stille etter at det underveis er blitt lagt på bordet omfattende forslag til kutt i støtte og toll.⁸⁰ På tjenestområdet dreier forhandlingene seg i stor grad om tilbud og etterspørsel mellom medlemslandene og om liberalisering på ulike deler av tjenestesektoren. Opprinnelig hadde Norge lagt fram krav om liberalisering av tjenestesektoren til flere utviklingsland. Disse kravene ble trukket av den rødgrønne regjeringen i 2005 etter sterkt press fra blant annet frivillige organisasjoner.

WTO og WTOs utvikling har tidvis møtt betydelig motstand fra globaliseringskritiske røster, både i Norge og en rekke andre land. Blant annet blir WTO kritisert for å være et rammeverk som bidrar til å forsterke de

skjeve maktstrukturene i verden, og begrense utviklingslandenes mulighet til å ta i bruk virkemidler land som Norge brukte i oppbyggingsfasen av økonomien. Blant de tydeligste kritikerne i Norge er Handelskampanjen, som blant annet har påpekt at *”rammeverket inneholder en internasjonal patentavtale (TRIPS) som de facto monopoliserte teknologi, og en tjenesteavtale (GATS) som ikke oppfylte frihandelsteoriens betingelser om fri flyt av arbeidskraft. Mange av de virkemidler som industrilandene har brukt i sin utvikling har blitt ulovlige for utviklingsland å bruke, men virkemidler som industrilandene fortsatt har bruk for er definert som unntak.”*⁸¹

De betingelsene som gis som følge av forhandlinger, er bindende og kan bare endres i negativ retning for andre parter gjennom nye forhandlinger i WTO, dog med de unntak som følger av avtalen (knyttet til regionale handelsavtaler og tollunioner).⁸² I tillegg er nasjonal behandling (National treatment, NT) og bestelandsprinsippet (Most-Favoured-Nation-Clause, MFN) sentrale prinsipper i internasjonal rett av viktighet for mange avtaleregimer, herunder også WTO. Implikasjonen av MFN er at ingen økonomisk aktør fra et land skal gis dårligere betingelser enn en aktør fra et annet land, mens implikasjonen av NT er at ingen nasjonal aktør skal få bedre betingelser enn utenlandske aktører. Se for øvrig nærmere omtale av WTO i kapittel 11.1.

6.7. Internasjonal avtalerett

Gjennom internasjonale avtaler vil man kunne etablere kjøreregler for hvilke forhold andre avtaler kan inneholde. Viktigste her er FN-konvensjonen om traktatretten (Wien-konvensjonen) fra 1969. Norge er et av landene som ikke har bundet seg til Wien-konvensjonen (kun 108 stater har gjort det), men konvensjonens sentrale regler legges til grunn både av Norge og de fleste land internasjonalt i oppfatningen av hva folkeretten skal inneholde og vanlige måter å tolke internasjonale avtaler på.⁸³ Det er alminnelig antatt at Wienkonvensjonen i stor grad reflekterer internasjonal sedvanerett, og at den

79 Gjengedal, Hildegunn: *WTO - globale rammer. Nei til EUs årbok 2012*, side 33.

80 Ibid, side 34.

81 Bank, Dæhlen og Lundeberg: *Bak lukkede dører. En rapport om Norge bilaterale og regionale frihandelsavtaler. Handelskampanjen, 2001*, side 7.

82 Utenriksdepartementets temasider om handelspolitikk: WTO - grunnprinsipper og funksjoner.

83 FN-sambandets temaside om konvensjoner og erklæringer, <http://www.fn.no/FN-informasjon/Konvensjoner-og-erklæringer>.

derfor også (i den grad den er sedvanerett) er bindende for de stater som ikke har ratifisert den.⁸⁴

EØS er en internasjonal avtale mellom likestilte stater som tolkes i lys av 1969-Wien konvensjonen om tolkning av traktater. Av betydning i EØS-sammenheng er blant annet konvensjonens bestemmelser om at forarbeider også er en del av rettskildegrunnlaget ved fortolkning av traktater. Peter Ørebech har formulert dette slik: *”Etter 1969-Wien konvensjonens artikkel 31 skal tolkningen ta utgangspunkt i teksten lest i sin kontekst og i lys av reglens mål og hensikt. Ordfortolkningen står sentralt, men der tolkningen etter artikkel 31 er tvetydig eller uklar eller fører til åpenbart urimelige eller uforståelige resultater, er det adgang til å vektlegge traktatens forarbeider, se artikkel 32.”*⁸⁵ I EU er det derimot i prinsippet et forbud mot bruk av forarbeider.⁸⁶

Ørebech setter også søkelys på et annet aspekt ved Wien-konvensjonen artikkel 31, knyttet til stilltiende aksept.⁸⁷ Når Norge har notifisert endringer i norsk lovgivning til ESA, og det ikke innen rimelig tid har kommet noen reaksjoner fra ESA eller andre EØS-land, er tolkningen av EØS-avtalen å anse som stilltiende akseptert. Ørebech løftet frem denne problemstillingen i forbindelse med den såkalte hjemfallssaken, der Norge allerede ved inngåelsen av EØS notifiserte endringer i industrikonvensjons- og vassdragsreguleringslovene og la til grunn at hjemfallsinstituttet kunne videreføres uendret innenfor rammen av EØS. Først syv år etter at EØS trådte i kraft reagerte ESA overfor Norge.⁸⁸

6.8. Oppsummering

Norge deltar i et omfattende internasjonalt samarbeid og er aktive på mange arenaer internasjonalt. I dette kapitlet er det gjennomgått en del eksempler på samarbeid relevant for de områder EØS-avtalen dekker. Norge er i mange sammenhenger vel så ambisiøs i forhold til internasjonal regelutvikling på sentrale politikkområder som EU, noe som blant annet er dokumentert fra OECDs side i en egen statusrapport om Norge fra 2011.

Internasjonale avtaler etablerer felles internasjonale regler, som både Norge og EU/EU-landene i mange sammenhenger implementerer. Som blant annet Boasson synliggjør stammer mange av EUs initiativer ikke fra EU selv, men er oppfølging av internasjonale og/eller regionale forpliktelser som landene har påtatt seg. I det ligger også at dersom de internasjonale reglene endres, vil det også utgjøre et press for at EU/EU-landene endrer sine interne regler.

Inntrykket av at alt kommer fra EU er misvisende, men kan skyldes at mye fokus rettes mot de saker der Norge gjennom EØS presses til å godta et regelverk som svekker norske regler og standarder og vanskeliggjør oppfyllelse av Norges folkerettslige forpliktelser. Eksempler på dette er ESAs press for å svekke den norske forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter - i strid med de forpliktelser som gjelder for Norge gjennom ILO 94. Også viktige tiltak for å bidra til å nå FNs mål om like rettigheter for menn og kvinner, har kommet under angrep fra EØS-avtalens organer, og i saken om professoratstillinger på Universitetet i Oslo ble Norge i EFTA-domstolen dømt til å fjerne et regelverk som prioriterte kvinner.

Om vi ikke knytter oss til EU-reglene vil det ikke oppstå noe tomrom. Vi vil i de aller fleste sammenhenger forholde oss til andre regler, som ikke nødvendigvis er dårligere, og samtidig ha større handlefrihet til å vedta egne strengere regler. I en del sammenhenger vil det likevel være hensiktsmessig og fornuftig å knytte seg til EUs initiativer og prosesser, slik som EUs arbeid på kjemikalieområdet gjennom REACH.

84 NOU 2003:18 Rikets sikkerhet, pkt. 3.2.1.

85 Ørebech, Peter: *Hva sier egentlig EØS om hjemfall? – Om EØS-avtalens artikkel 125*. *Kraftnytt.no*, 01.02.2005.

86 Se mer om dette i kapittel 4.2.2.

87 1969-Wien konvensjonens artikkel 31 (3)(b).

88 Se nærmere omtale av denne saken i kapittel 3.2, samt kapittel 4.2.

Kapittel 7:

Trenger vi EØS av økonomiske grunner?

7.1. Intro

I del II belyste vi at EØS er en svært omfattende avtale, og at dagens EØS-avtale er blitt langt mer omfattende og inngripende enn forutsatt. Meningsmålinger tyder på at det i befolkningen er svært mange som mener at EU har for stor makt i Norge, og når EØS settes opp mot en handelsavtale sier flertallet at de foretrekker en handelsavtale.⁸⁹ Likevel viser flere målinger flertall for avtalen, når spørsmålsstillingen blir ja eller nei til EØS. Er dette et tegn på at folket egentlig ikke vil ha EØS, men likevel føler at vi ikke har noe alternativ i dagens situasjon? Må vi holde oss for nesa og godta en avtale vi ikke liker?

Et viktig element i en faktabasert debatt om EØS er å ettergå i sømmene de argumenter som brukes for hvorfor vi må ha avtalen. Holder disse vann? Kan det dokumenteres at EØS har så avgjørende betydning for eksempelvis norsk økonomi som det fremstilles i en del sammenhenger? I dette kapitlet vil vi gå nærmere inn på noen av de mytene som eksisterer om avtalen målt opp mot alternativene.

7.2. Forskernes antagelser

En av Europautredningens oppgaver var å belyste EØS-avtalens virkninger for norsk økonomi. I henhold til deres mandat skulle utvalget *"[...] foreta en bred og grundig vurdering av politiske, rettslige, forvaltningsmessige, økonomiske og andre samfunnsmessige konsekvenser (herunder velferds- og distriktpolitiske) av EØS-avtalen."*⁹⁰ I henhold til mandatet skulle utvalgets arbeid være forskningsbasert, ledes av forskere og gi rom for brede og kritiske faglige vurderinger.⁹¹

Regjeringen gjorde med dette ikke noe forsøk på å nedsette et representativt utvalg, sammensatt av aktører fra ulike organisasjoner, forbund, bevegelser eller for den saks skyld politiske partier. Verken sosial bakgrunn, politiske preferanser eller holdninger til EU/EØS skulle brukes som vurderingskriterium ved sammensetningen av utvalget. Gitt den innretning utvalget fikk, måtte man kunne ha forventninger til

at utvalget underbygget sine sentrale analyser, vurderinger og konklusjoner med forskningsbasert materiale, og at man samtidig avsto fra å ha bestemte oppfatninger om spørsmål der det var betydelig faglig tvil eller der entydig faglig materiale ikke ble fremlagt. På sentrale punkter i utredningen er dette dessverre ikke tilfelle.

I mangel på forskningsbasert dokumentasjon, velger flertallet i utvalget å presentere antagelser om EØS-avtalens virkninger på norsk økonomi. Utvalgets flertall er blant annet av den oppfatning at *"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."*⁹² Videre skriver man at *"Noen samlet sum for virkningene av alt dette er ikke mulig å angi, men utvalgets flertall mener det er godt faglig grunnlag for å anta at de økonomiske fordelene er langt større enn ulempene, og at EØS-avtalen gjennom perioden har bidratt på en vesentlig måte til den positive utviklingen i norsk økonomi."*⁹³ Man sier med dette ikke bare at det er svært vanskelig å isolere og måle den økonomiske effekten av EØS. Man sier rett og slett at det ikke er mulig. Likevel konkluderer man med at gevinstene for Norge har vært betydelige og at avtalen har bidratt vesentlig til den positive utviklingen i norsk økonomi i perioden.

Hadde dette vært vurderinger og konklusjoner fra et representativt utvalg, så hadde slike udokumenterte påstander vært mindre problematiske. Det finnes mange aktører i den offentlige debatten i Norge som har klare oppfatninger av hvilke virkninger EØS har for norsk økonomi. Så har også mange av aktørene i vårt prosjekt. Disse har en stor spennvidde, der noen også vil mene at EØS har bidratt betydelig til den positive utviklingen i norsk økonomi.

I prinsippet trenger ikke aktører i organisasjonslivet eller politikere å underbygge sine politiske vurderinger og standpunkter med faglig dokumentasjon (selv om det i mange sammenhenger vil være å foretrekke).

89 Se mer om dette i kap. 12.

90 NOU 2012:2, side 26.

91 Ibid.

92 NOU 2012:2, side 358.

93 Ibid.

Nettopp derfor måtte man kunne ha forventninger til at når man nedsatte et bredt forskningsbasert utvalg, skulle dette bidra til å legge et kunnskapsbasert fundament for debatten - ikke at et knippe forskere skulle bruke dette som en arena for å presentere personlige oppfatninger og preferanser om Norges forhold til EU.

Her fremstår mindretallet i utvalget betydelig mer ryddig når man skriver at *"norsk økonomi samlet sett har utviklet seg godt i perioden, men det fins ikke noe entydig forskningsbasert grunnlag for å skille konsekvenser av EØS-avtalen fra andre økonomiske faktorer og utviklingstrekk."*⁹⁴ De peker videre på et viktig poeng når de viser til at *"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."*⁹⁵ Ser man til utviklingen innenfor EU i dagens situasjon er det ikke vanskelig å se at så ikke er tilfelle.

Mindretallet begrunner hvorfor det er slik blant annet ved å vise til at *"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 leverandørindustrien og shipping) og fortrinn knyttet til organiseringen av norsk arbeidsliv."*⁹⁶

7.3. Et lite land i en stor verden

Norge har en utstrakt handel med andre land, og en stor del av vår eksport går til EU-markedet. Mens importen fra EU i 2010 utgjorde 64,6 prosent av BNP, var eksporten til EU 80,7 prosent. Avgrenser man til varer uten olje/gass (fastlandseksporten), utgjorde eksporten til EU 64 prosent. Det er imidlertid ikke EU som sådan, men snarere noen få EU-land som er viktige for norsk eksport. Danmark, Frankrike, Nederland, Storbritannia, Sverige og Tyskland utgjør 66,8 prosent av vareeksporten vår. Dette illustrerer at det ikke er EU som enhet som importerer norske varer. Det er forbrukere som blant annet ut fra tradisjon og ut fra norsk merkevarebygging kjøper norsk laks eller norsk klippfisk, det er bilfabrikker som bruker aluminiumsfelger produsert i Norge, det er private forbrukere,

industri og offentlige instanser som trenger norsk energi.

Dagsrevyen kunne 10. februar 2012 melde at siden finanskrisen i 2008 hadde 20 000 industriarbeidsplasser i Norge blitt borte. Når produksjon flagges ut av landet, handler ikke dette om mangel på tilgang til EU-markedet. Helt siden 1977, lenge før EØS-avtalen var påtenkt, hadde vi gjennom handelsavtalen med EU tollfri adgang til EU-markedet for alle industrivarer. Utflagging kan derimot skyldes andre faktorer, eksempelvis at kostnadsnivået i Norge er høyt og øker. Norge er et høykostland, men tradisjonelt har vi hatt et viktig konkurransefortrinn gjennom rikelig tilgang på billig, ren energi. Med dyrere kraft for kraftkrevende industri som følge av tilpassing til EUs regelverk, forsvinner i stor grad dette konkurransefortrinn og derigjennom en av begrunnelsene for å opprettholde og videreutvikle industriproduksjon i Norge.

7.3.1. Økt vekt på nye markeder

Internasjonal handel er basert på gjensidig avhengighet. På samme måte som vi er avhengig av å selge våre produkter, er andre avhengige av å kjøpe dem. Forholdet mellom tilbud og etterspørsel har mye mer å si for hvor mye man får solgt og til hvilken pris enn en vurdering av størrelsesforholdet mellom opprinnelsesland og mottakerland. Nettopp derfor ser norske eksportører i stadig større grad mot andre områder i verden der økonomien og markedene er i vekst.

Handelen med EU vokste i absolutte tall kraftig både før EØS-avtalen trådte i kraft i 1994 og etter 1994. Likevel har veksten i handelen med land utenfor EØS-området vært enda sterkere. Denne utviklingen ble dokumentert i BondevikII-regjeringens EØS-melding fra 2002: *"Som det framgår av figur 2.1, har handelen med EØS-landene økt betydelig siden 1994. Handelen med andre land har imidlertid økt noe sterkere, slik at andelen av norsk eksport som går til EØS-land har avtatt. I 1994 utgjorde eksporten av tradisjonelle varer til EØS-landene om lag 75 prosent av den samlede eksporten av tradisjonelle varer. I 2001 hadde andelen falt til om lag 70 prosent. Den sterke eksportveksten til land utenfor EØS-området må først og fremst ses i sammenheng med at den økonomiske veksten i Nord-Amerika, Øst-Europa og Sørøst-Asia har vært betydelig sterkere enn i Vest-Europa siden 1994. Også når det gjelder importen av tradisjonelle varer*

⁹⁴ NOU 2012:2, mindretallsmerknad fra Hansen Bundt, Seierstad og Stubholt, side 359.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid.

har andelen som kommer fra EØS-land blitt redusert fra 1994 og fram til i dag.”⁹⁷

Fortsatt er EU den dominerende handelspartneren for norsk næringsliv. Som vist ovenfor gikk ca. 64 prosent av eksporten av tradisjonelle varer (utenom olje og gass) til EU i 2010. Nedgangen i EU-markedets andel av norsk eksport har således fortsatt i årene etter 2002 også, og ligger langt under nivået fra 1994 da 75 prosent av den norske vareeksporten (utenom olje og gass) gikk til EU.

7.3.2. Norsk eksport i dag og i fremtiden

Som eksportør har man en særlig gunstig situasjon når man tilbyr en vare det er stor etterspørsel etter, som oppleves som nødvendig av kjøper og der alternativene ikke per dags dato vil kunne dekke etterspørselen i markedet. For Norges del gjelder dette fremfor alt olje og gass som i 2010 utgjorde 46 prosent av vår samlede eksport. EU er stor nettoimportør av energi, og dette vil øke i årene som kommer - blant annet som følge av økende forbruk og utfasing av atomkraft. Når man samtidig vet at EU hovedsakelig importerer gass fra Russland og Algerie i tillegg til Norge, taler mye for at Norge i årene som kommer strategisk sett vil bli ansett som en enda viktigere aktør for sentrale EU-land, som for eksempel Tyskland.

Utfordringen for fremtiden handler således i stor grad om hvordan vi kan klare å skape nye vekstmuligheter i nye bransjer, når produksjon og inntekter fra eksport av olje og gass etter hvert avtar. Mindretallet i Sejerstedutvalget, bestående av Dag Seierstad og Liv Monica Stubholt illustrerer et viktig poeng når de 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.”⁹⁸

7.4. EU-toll ikke avgjørende for fiskeeksporten

For fiskeeksporten innebar EØS endringer i tollsatsene for noen produkter, men som forskningsleder ved Norges fiskerihøyskole Peter Ørebech har dokument i rapporten ”EØS, fisken, tollene og alternativene til EØS”⁹⁹, som er utarbeidet på oppdrag for Alternativprosjektet, er EU-toll ikke avgjørende for norsk fiskeriekspert. Det er helt andre faktorer som er avgjørende for hvilke markeder som velges og hvilken markedsandel man klarer å oppnå. Ørebech trekker blant annet frem faktorer som kjøpekraft, forbrukerpreferanser, prispolitikk i grossistledd og detaljhandel, markedsrett, annonsekampanjer, salgskunnskap om og interesse for å utnytte tollnisjer, uformelle koder i importlandet og innsikter i dette folks kultur, språk etc, og viser til internasjonale studier som underbygger dette.^{100 101}

Hvor galt det kan bære av sted dersom en kun foretar en teoretisk beregning, uten å undersøke faktiske handelstall, fremkommer i en NUPI-rapport fra 2007, signert Arne Melchior. Her er det bergnet at dersom tollene på eksport av fisk til EU (som beløper seg til ca 400 mill. kr.) ble fjernet, ville det medføre at ”etterspørselen etter norsk fisk i EU kan [...] øke med rundt 1.5 milliarder NOK”.¹⁰² Som Peter Ørebech påpeker i sin rapport er det imidlertid ”kun ved å legge komparative analyser til grunn - dvs. hvordan omsetningen i praksis har endret seg ved endret toll - at en med noenlunde sikkerhet kan finne svar på den relative betydning av toll.”¹⁰³

98 NOU 2012:2, side 425.

99 Ørebech, Peter, Universitetet i Tromsø: EØS, fisken, tollene og alternativene til EØS. Ekstern rapport for Alternativprosjektet, september 2011.

100 Whitelock, Jeryl & Jobber, David (2004): An evaluation of external factors in the decision of UK industrial firms to enter a new non-domestic market: an explanatory study. *European Journal of Marketing*, Vol. 38 (2004), side 1437-1455.

101 Katsikeas, Piercy & Ioannidis (1996): Determinants of export performance in European context, *European Journal of Marketing*. Vol. 30 (1996), side 6-35.

102 Melchior, Arne (2007): WTO eller EU-medlemskap? Norsk fiskerinæring og EUs handelsregime. NUPI, mai 2007, side 1.

103 Ørebech, Peter, Univ. i Tromsø: EØS, fisken, tollene og alternativene til EØS. Ekstern rapport for Alternativprosjektet. September 2011, side 25.

97 St. meld. nr. 27 (2001-2002): Om EØS-samarbeidet 1994-2001.

Undersøkelser av handelsstrategier, foretatt i rapporten for Alternativprosjektet, viser at man ikke finner at eksportører velger andre markeder for sitt salg ut i fra at det er nulltoll på fisk. Mens eksporten til land som Russland, India og Kina har økt kraftig det siste tiåret trass i relativt høye tollsatser (i størrelsesorden 15-30 prosent), har eksempelvis eksporten til Sveits blitt redusert det siste tiåret trass i nulltoll for eksport. Eksporten til dette marked er, var og har vært relativt beskjeden på tross av lave tollsatser fra og med etableringen av EFTA-konvensjonen i 1960 og til juli 1990, og null toll deretter. Til Polen har eksporten fra Norge vært økende etter at de ble medlemmer i EU, trass i økende tollsatser.¹⁰⁴

Det er således ingen sammenheng mellom høy importtoll og liten eksport av fisk og lav toll og høy eksport av fisk. Dette kan ha sammenheng med at det normalt er importør og i siste omgang forbrukerne i EU som betaler toll, ikke den norske eksportøren. EUs hovedformål med sin importtoll er for øvrig å bidra med inntekter til EUs felles budsjett, ikke å beskytte EUs fiskeindustri. Alle andre inntekter til EU-budsjettet kan enten tilskrives avtaler med tredjeland, herunder Norge i forbindelse med medlemskapet i EØS, eller overføringer fra egne medlemsstater. Toll opprettholdes også som et byttemiddel for adgang til ressurser i fiskerike u- eller iland, herunder for eksempel Norge.¹⁰⁵

Selv om toll er forbudt internt i EU - altså avgifter som påløper fordi en vare krysser en grense - er det likevel ikke noe forbud mot nasjonale avgifter eller beskatning så fremt disse ikke praktiseres diskriminerende. En eksportør kan således erfare at selv om tollens forsvinner, er det likevel ikke lavere avgifter som en plikter å betale for vedkommende produkt. Det kan for eksempel opereres med en produsentavgift eller avgift for næringsutvikling, som også utenlandske aktører pålegges å delta i. I slike tilfeller blir det lite å hente for eksportører selv om importtollen settes ned.

En vurdering av priselastisitet vil dessuten ofte være sentral. Om fisken koster for eksempel kr. 40 eller 45 pr. kilo er ikke avgjørende for etterspørselen. Viktigere enn tollvernet er eksportørers forestilling om tollvernets

betydning og manglende kunnskaper om et komplisert tollsystem. Viktig er også at norsk fisk er alt fra rakfisk til sild. Dersom forbruker ikke har råd til rakfisk, har en trolig råd til sild. Valget står ikke mellom fisk eller ikke, men mellom mange ulike arter av norsk fisk i forskjellige prisklasser.

Det er de relative forskjellene i beskyttelsesnivået som gir konkurransefortrinn - ikke primært nivået på tollsatsene. Praksis har vist at tollsatser må opp i et høyt nivå over de vanlige bestevilkårssatser (MFN-satser under WTO) for å virke absolutt preventivt på eksporten.

Undersøkelsene i reelle handelstall viser at den absolutte og relative betydningen av toll er sterkt overdrevet. Dette forholdet vil bare forsterkes etter hvert som fiskeprisene øker som følge av ytterligere knapphet på verdensmarkedet. Man vil oppleve at tollsatsenes betydning blir marginalisert. Hovedregelen er ikke at det betales høy toll, men det motsatte; at det som oftest er nulltoll eller helt ubetydelig toll.¹⁰⁶ Bondevik-regjeringens EØS-melding fra 2002¹⁰⁷ anga at den samlede tollbelastningen på eksporten av fisk til EU den gang var 2-3 prosent av den samlede verdien av Norges eksport av fisk til EU. Tollbelastningen er enda mindre i dag, og beløper seg totalt til ca. 400 mill. kr. Det skyldes at EU deler av året har problemer med å dekke behovet for fiskeprodukter, og at tollsatser derfor enten settes ned på varig basis eller at det gis kvoter med nulltoll i perioder.

Etter hvert som underdekningen øker, reduseres tollens slik at forbrukere og produsenter sikres tilstrekkelig tilførsel av fisk til en ikke for høy pris, og slik at fiskeindustrien i EU slipper økonomisk merbelastning som følge av importtoll, når de skal konkurrere med utenlandsk industri. Nettopp fordi det er importørene som i praksis betaler toll, er denne *"egnet til å ødelegge EUs egen fiskeindustri konkurransekraft på eksportmarkedene."*¹⁰⁸ I dag er ca. 55 % av all fisk forbrukt i EU importert.¹⁰⁹ EUs nettoimport av sjømat er steget med ca. 60 % (1995-2010).¹¹⁰

106 Slik R.R. Churchill, EEC fisheries law (Nijhoff 1987) s. 262

107 St.meld. nr. 27 (2001-2002).

108 Ørebech, Peter, Universitetet i Tromsø: *EØS, fisken, toll og alternativene til EØS. Ekstern rapport for Alternativprosjektet. September 2011, side 14.*

109 Ørebech, Peter, Universitetet i Tromsø: *EØS, fisken, toll og alternativene til EØS. Ekstern rapport for Alternativprosjektet. September 2011, side 14, jfr. Green Paper: Reform of the Common Fisheries Policy, Brussels 22.4.2009 COM(2009) s. 5.*

110 *Ibid*, side 14

104 Se nærmere om endringene i vilkårene for eksport til landene i øst- og sentraleuropa i kapittel 11.1.5.2.

105 Ørebech, Peter, Universitetet i Tromsø: *EØS, fisken, toll og alternativene til EØS. Ekstern rapport for Alternativprosjektet. September 2011, side 15.*

7.5. Faren for antidumping mindre overhengende

Et sentralt argument for EØS-avtalen var at med EØS kunne ikke EU lenger bruke (trussel om) antidumping mot Norge. Antidumpingvåpenet er imidlertid mindre aktuelt i dag. Fra 1970 til 1992 reiste EU antidumpingsaker ved seks anledninger: om fiskegarn (1979), fiberplater (1982), ferrosilisium (1983 og 1990), aluminium (1984) og silisiumkarbid (1986). Saken om aluminium ble henlagt. I de andre sakene ble norske bedrifter pålagt å selge til over en bestemt minstepris. Ikke i noe tilfelle ble norske bedrifter ilagt straffetoll, et virkemiddel som EU derimot har brukt mot land i Øst-Europa og den tredje verden.¹¹¹

Faren for dumpinganklager er gått ned siden 1980-tallet, da tanken om en EØS-avtale ble lansert. Den norske næringsstøtten er lagt om, norske bedrifter må i stigende grad betale markedspris for strøm, og WTO stiller langt strengere krav til antidumpingtiltak enn det som EU la til grunn på 1980-tallet. Norge har også brukt WTO-regelverket for å få fjernet uberettigede dumpinganklager fra EUs side og vunnet frem. Den såkalte laksesaken er et eksempel på nettopp dette. Som daværende statssekretær i UD, Erik Lahnstein, formulerte det høsten 2011: *"Saken gav en klar og betydelig seier for Norge, og ledet til at EU avvirket tiltakene mot norsk laks i juli 2008."*¹¹²

7.6. Tekniske handelshindringer fjernes uavhengig av EØS

Et annet argument som tidvis brukes for EØS-avtalen er at avtalen innebærer fjerning av tekniske handelshindringer. Dette kunne kanskje vært et argument for å etablere en EØS-avtale på 1980-tallet, da et stort antall av forskjellige tekniske standarder hindret samhandelen i Europa betraktelig. Slik er det ikke lenger. Arbeidet med å nå fram til felles tekniske standarder skjer i europeiske standardiseringsorgan som Den europeiske komiteen for standardisering (CEN)¹¹³, Den europeiske komiteen for elektroteknisk standardisering (CENELEC)¹¹⁴ og Det europeiske telekommunikasjonstandardin-

stituttet (ETSI)¹¹⁵. Disse organene eksisterer helt uavhengig av EU, og Norge er med på linje med alle EU-land. Hvorvidt vi har EØS, handelsavtalen fra 1973 eller en annen form for tilknytning til EU, har med andre ord ingenting å si i så måte.

7.7. Økt tjenestehandel med betydelige konsekvenser

Et av de sentrale argumentene som ble brukt for EØS-avtalen var at veksten i tiden fremover ikke kom til å være i varehandelen, men i tjenestenæringene. Det er utvilsomt betydelig vekst i tjenestenæringen, og tjenester utgjør en stadig større del av økonomien. Ikke minst gjelder dette offentlige tjenester, der det er et stadig større press for markedsretting, konkurranseutsetting og privatisering. I den grad slike tjenester har blitt utsatt for konkurranse kan det sjelden dokumenteres å ha medført kostnadsbesparelser, snarere har det ført til økte kostnader for det offentlige.¹¹⁶

EØS-avtalen innebærer fri flyt av tjenester, blant annet innen sektorer som bank, forsikring, post og tele. Dette skulle gi muligheter for norske aktører på EU-markedet. De markedsandeler som norske aktører har oppnådd av dette, kan imidlertid neppe måle seg med tapte markedsandeler på hjemmebane som følge av at det norske markedet på tilsvarende måte ble åpnet for konkurranse fra aktører i hele EU.¹¹⁷

Kjernen i dette er som for varehandelen. Dagens tjenestehandel med EU skyldes ikke EØS-avtalen, men at norske tjenester dekker et behov i EU-landene – og omvendt. EØS innebærer imidlertid en betydelig drivkraft for å åpne opp de nasjonale tjenestemarkedene for konkurranse, noe som medfører at tjenestehandelen mellom Norge og EU sannsynligvis er betydelig større enn hva den hadde vært uten EØS. Spørsmålet blir da om Norge totalt har tjent eller tapt på dette, og hvilke konsekvenser den frie flyten av tjenester, kapital og arbeidskraft har hatt for det norske samfunnet.

Norge har de senere årene importert mer tjenester fra EU enn vi har eksportert. Både i 2009 og 2010 hadde Norge underskudd på tjenestehandelen med EU.¹¹⁸ For å sikre

111 Seierstad, Dag. Rapport 2:2012 EØS - en kritisk vurdering. De Facto, side 8.

112 Lahnstein, Erik (2011): *Laksekonflikten med EU – hvordan et lite land bruker WTO til å hevde sin rett. Nei til EUs årbok 2012, side 41. Se for øvrig nærmere omtale av denne saken i kapittel 11.1.7.3.*

113 <http://www.cen.eu/cen/pages/default.aspx>.

114 www.cenelec.eu/.

115 <http://www.etsi.org>.

116 Se mer om dette i kap. 7.9.1.

117 Se mer om dette i kapittel 11.2.9.

118 SSB: Utenriksregnskapet for hhv 2009 og 2010.

den frie flyten i EØS er det blant annet etablert felles konkurranseregler, samt overvåkingsorgan og domstol for å håndheve disse. Sentrale elementer innen norsk distriktpolitikk, petroleumspolitikk, forvaltning av naturressurser, alkoholpolitikk, og i de senere år faglige rettigheter og tiltak for å hindre sosial dumping, har i tur og orden blitt utfordret av overvåkingsorganet i EØS, ESA. Konsekvensene av dette er svært omfattende og vanskelige å tallfeste.

Leder i Europabevegelsen, Paal Frisvold, hevdet i en kronikk i VG i desember 2011 at *”En handelsavtale vil bygge på WTO-regelverket med klare svakheter fordi det ikke finnes bestemmelser for handel med tjenester - den sterkeste voksende delen av Norges økonomi.”*¹¹⁹ Dette er ikke riktig. Generalavtalen om handel med tjenester (GATS), som alle WTOs medlemmer er tilsluttet, regulerer tjenestehandel, og har gjort det helt siden WTO ble opprettet i 1995 etter avslutningen av Uruguay-runden. GATS omfatter både generelle bestemmelser som gjelder alle tjenestesektorer og mer spesifikke forpliktelser for enkelt-sektorer (nedfelt i nasjonale bindingslister). Prinsippet om bestevilkårsbehandling pålegger likebehandling av tjenesteytere fra alle WTO-land, med mindre det er inngått andre avtaler om handelsforpliktelser (for eksempel EØS) eller avtaler om felles arbeidsmarked (for eksempel det felles nordiske arbeidsmarked).¹²⁰

WTO-avtalen om tjenester (GATS) gir imidlertid nasjonale myndigheter større handlingsrom til å utforme en nasjonal politikk som regulerer tjenestenæringene enn det EØS gjør. Kan hende synes Paal Frisvold dette er negativt, men for mange andre i det norske samfunnet vil nok muligheten til å regulere tjenestenæringene effektivt, for eksempel gjennom konsesjonsordninger, oppfattes som svært sentralt og som en viktig del av den nasjonale handlefriheten. Mange vil nok også mene at Norge gjennom GATS allerede har gått mer enn langt nok i å legge til rette for internasjonal tjenestehandel - på bekostning av muligheten til å styre samfunnsutviklingen i Norge.

Frisvold synes å legge til grunn at en handelsavtale med EU ikke ville inkludere egne regler for handel med tjenester. Både EU og Norge/EFTA har imidlertid inkludert

tjenester som tema i mange av sine respektive handelsavtaler med land rundt om i verden, og det er en økende tendens til at så gjøres.¹²¹ Hvorvidt det ville være politisk ønskelig er en helt annen sak. Mange av de kontroversielle sakene knyttet til EØS de senere årene har nettopp vært på tjenesteområdet, dels gjennom nye rettsakter fra EU og dels gjennom ESA og EFTA-domstolens nytolkning av EØS-avtalens grunnbestemmelser.

Sveits sine avtaler med EU har gjennom flere forhandlingsrunder blitt svært omfattende, men man har ikke kommet til enighet med om en avtale for handel med tjenester. Så omfatter da heller ikke avtalene EUs regler for bankinnskuddsgarantier, EUs tredje postdirektiv eller tjenstedirektivet. Hadde Norge hatt en modell à la Sveits, der omfanget av forpliktelsene på tjenesteområdet hadde blitt forhandlet som en pakke - og ikke kom som enkeltdirektiver og fortolkninger av avtalen underveis - er det langt fra sikkert at man ville kommet frem til en avtale som flertallet i Norge hadde vurderte som politisk akseptabel.¹²²

7.8. Kan vi takke EØS for alt som har gått bra?

Bakgrunnsmateriale som Europautredningen presenterer viser at utviklingen i norsk økonomi har vært vesentlig bedre enn for de aller fleste land man kan sammenligne seg med. Målt mot EU-15 (de gamle vesteuropeiske EU-landene) har BNP i Norge økt fra å være ca. 10 prosent høyere i 1995 til å være ca. 60 prosent høyere i 2010.¹²³ Arbeidsledigheten i Norge har i perioden vært vesentlig lavere enn i EU og var i 2010 ca 1/3 av snittet i EU.¹²⁴ Samtidig viser de samme tabellene at utviklingen i Sveits i perioden har vært svært god, spesielt dersom man måler den mot situasjonen i mange EU-land. Både Norge og Sveits har ved referansetidspunktene hatt vesentlig lavere arbeidsledighet enn gjennomsnittet i EU. Veksten i BNP for Sveits målt mot snittet i EU har variert i perioden, men de senere år (siden 2005) har veksten i Sveits vært klart høyere enn i EU. Selv om man ikke kunne måle seg med Norge, hadde Sveits et BNP i 2010 som var klart høyere enn både EU-27, EU-15 (de gamle vest-europeiske

¹²¹ Se nærmere utdypning i kap. 11.3.3. og 11.4.3.

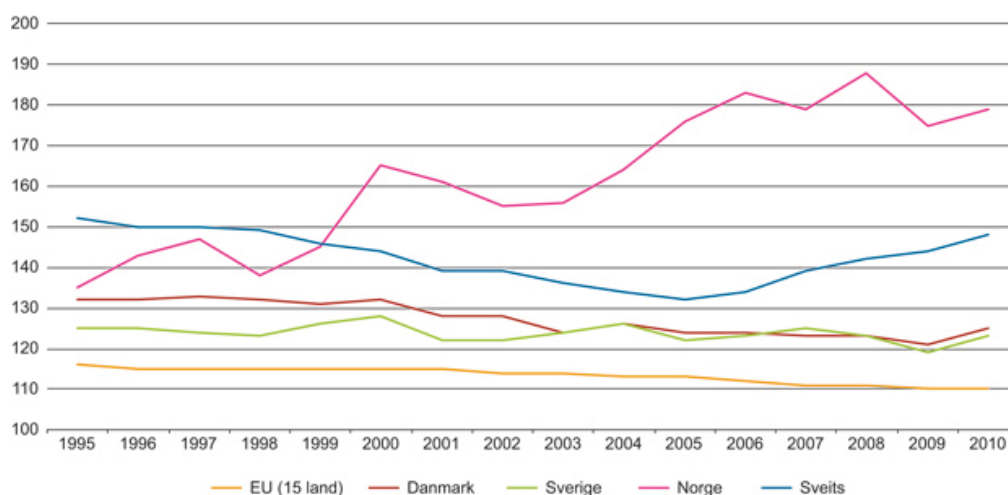
¹²² For en nærmere gjennomgang og vurdering av Sveitsavtalene, se kap. 11.3.4.

¹²³ Se figur 1.

¹²⁴ Se figur 2.

¹¹⁹ VG, 22.12.2011.

¹²⁰ Utenriksdepartementets temaside: Generelt om GATS-avtalen.

Figur 1. BNP pr. innbygger (1995-2010)

Kilde: Eurostat og SSB (gjengitt i NOU 2012: 2, side 326)

EU-landene), Sverige og Danmark. BNP for Sverige og Danmark (som ikke er har innført euroen) ligger for øvrig høyere enn gjennomsnittet for EU-27 og EU-15.

Dette viser tydelig at en hypotese om at den økonomiske veksten øker i takt med hvor integrert man er i EUs indre marked, ikke kan finne støtte i statistisk materiale for perioden 1995-2010. Det kan heller ikke dokumenteres at deltakelse i EØS er avgjørende for en gunstig økonomisk utvikling. Eksemplet Sveits synliggjør dette. Sveits har klart seg svært bra økonomisk målt mot EU-landene, trass i at deres avtaler med EU ikke er "dynamiske" og selv om det ikke har lyktes EU og Sveits å komme til enighet om en avtale om fri flyt av tjenester.

7.8.1. Utvikling i handelen mellom Norge, EU og Sveits

En sammenligning mellom ulike land vil alltid være basert på ulike forutsetninger. Likevel vil det være likhetstrekk, og Europautredningen har funnet det relevant i flere sammenhenger å inkludere en sammenligning med Sveits, blant annet fordi Sveits har et tett forhold til EU gjennom bilaterale avtaler, geografisk beliggenhet og at de i likhet med Norge er svært avhengig av handel med omverdenen. Utviklingen i eksporten fra Norge til EU i perioden 1980 - 2009 følger omtrent samme kurve som utviklingen i eksporten fra henholdsvis Sveits, Tyskland (internhandel i EU) og Sverige (internhandel fra 1995).¹²⁵ Det

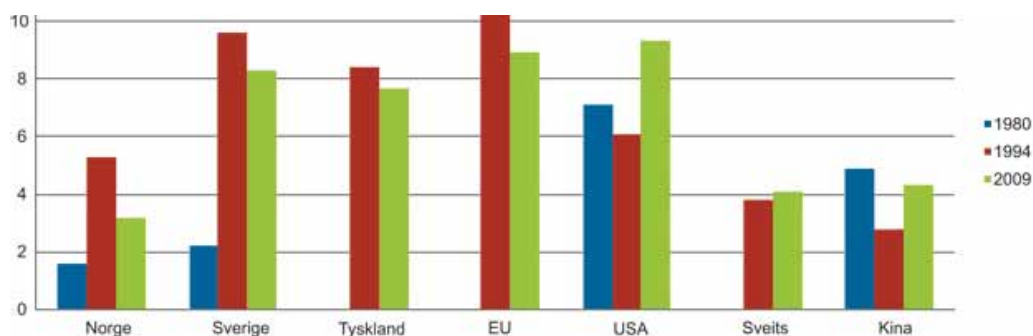
samme gjelder for eksporten.¹²⁶ Utviklingen de første årene etter at Norge ble med i EØS og Sverige ble med i EU viste en noe høyere eksportvekst til EU for disse to enn for de to øvrige landene, dernest fulgte en periode rundt årtusenskiftet der eksporten fra Norge til EU utviklet seg svakest av de fire nevnte, men over tid er det ingen signifikante forskjeller. Dette synliggjør at ulik tilknytning til EU og EØS ikke har avstedkommet ulike utviklingsbaner i den totale handelen mellom EU og disse ulike landene.

7.8.2. De økonomiske virkningene for Norge

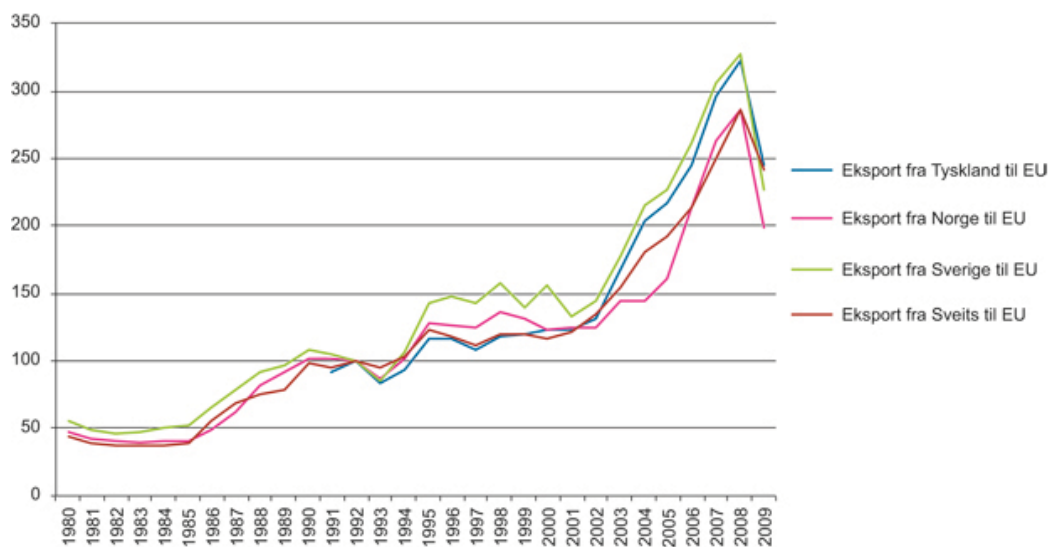
Utgangspunktet i mandatet til Europautredningen var de økonomiske virkningene for Norge. Selv om man kan finne interessante utviklingstrekk når man måler Norge opp mot land som har valgt en annen tilknytning til EU, vil det være svært vanskelig å kunne si noe forskningsbasert om de økonomiske virkningene for Norge av EØS dersom man ikke måler EØS opp mot et konkret (eller tenkt) alternativ for Norge i analysen. Dette poenget har blant annet professor i statsvitenskap Øyvind Østerud illustrert slik i sin kommentar til Europautredningen: "Samstundes trur svært mange at EØS-avtalen har vore nøkkelen til velstand og rikdom gjennom tjue år. Det syner meiningsmålingar. Avtalen opnar den europeiske marknaden og forklarar mykje av den norske vekstøkonomien. Dette trur òg fleirtalet i utvalet. Her støyter dei på den avgrensinga som mandatet gav. Dei skulle

125 Se figur 3.

126 Se figur 4.

Figur 2. Arbeidsledighet i Norge og utvalgte land

Kilde: Verdensbanken (World Development Indicators) (gjengitt i NOU 2012: 2, side 325)

Figur 3. Utvalgte lands eksport til EU (1980-2009)

Kilde: United Nations Comtrade (gjengitt i NOU 2012: 2, side 340)

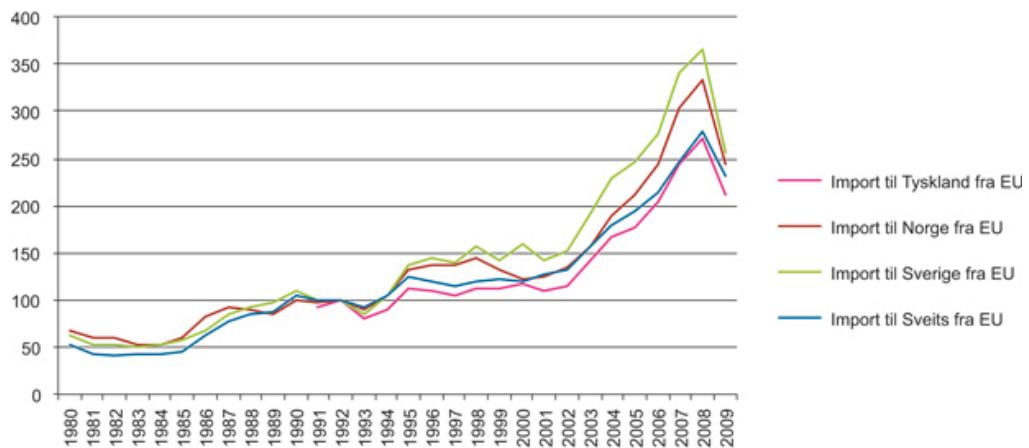
ikkje greia ut om alternativ til EØS. Dei kan ikkje vita kva ein handelsavtale kunne ha hatt å seia for norsk økonomi og vareomsetnad ute. Ressurspolitisk er Noreg noko av ei stormakt, ein tung aktør i forhandlingar. Her er det dei seier om den sveitsiske løysinga, interessant. For Sveits kan det koma på tale å kringsetja dei meir enn 120 sektoravtalane med ein samla rammeavtale, men det er lite truleg at Sveits skulle gå med på noko som liknar EØS-avtalen.”¹²⁷

Flertallet i Europautredningen synes primært å begrunne de påstått positive økonomiske effektene av EØS med en forestilling om at markedsintegrasjon er bra og gir en økonomisk merverdi som man ikke ville oppnådd ellers. Noen tall som beregner de direkte virkningene av deltakelsen i EUs indre marked gjennom EØS presenteres ikke fra utvalget. Alternativprosjektet har heller

ikke funnet tall av nyere dato som isolerer virkningene av EØS presentert i andre sammenhenger. Går man tilbake til 90-tallet vil man imidlertid finne beregninger som gir et bilde av hvilken størrelsesorden man kan forvente gjennom en teoretisk beregning av slike effekter.

SSB presenterte i 1999 en beregning som analyserte velferdsvirkninger av fire handelsavtaler som Norge undertegnet på 90-tallet: EØS-avtalen, WTO-avtalen, samt to avtaler som begrenser subsidiene til henholdsvis fiskerierne og verftsindustrien. Funnene ble presentert i en 30-siders artikkel i *Økonomiske analyser 6/99*, der de to forskerne i makroøkonomi ved SSB, Taran Fæhn og Erling Holmøy, oppsummerte følgende: ”Vi finner at gjennomføringen av de fire avtalene gir en total velferdsgevinst på 0,77 prosent. Omregnet til like store årlige kronebeløp, utgjør velferdsøkningen ca. 0,65 prosent av BNP. Vi snakker altså om

127 Dag og Tid, 27.01.2012.

Figur 4. Eksport fra EU til utvalgte land (1980-2009)

Kilde: United Nations Comtrade (gjengitt i NOU 2012: 2, side 341)

en beskjeden gevinst. Resultatet peker seg ikke ut sammenlignet med tilsvarende studier for andre velutviklede markedsøkonomier.”¹²⁸ Hvor mye av dette som kan tilskrives henholdsvis EØS og WTO blir ikke tallfestet fra artikkelforfatternes side. Den totale gevinsten er imidlertid som forfatterne selv skriver beskjeden, og den isolerte effekten av EØS må ventes å være betydelig mindre enn dette igjen.

Artikkelforfatterne begrunner sin konklusjon slik: ”Den beskjedne gevinsten må ses på bakgrunn av at Norge og sammenlignbare økonomier allerede er svært åpne, selv uten gjennomføringen av de fire avtalene vi her studerer. At diskusjonene rundt handelsliberalisering er så vidt opphetede og vanskelige, skyldes trolig utslagene for enkelt næringer og fordelingsvirkninger.”¹²⁹

7.8.3. Bilaterale og regionale handelsavtalers betydning

Dette poenget illustreres også på Utenriksdepartementets hjemmesider: ”Frihandelsavtalene får likevel stadig mindre betydning som instrument for rene tollreduksjoner. Årsaken er først og fremst at man er kommet langt med tollreduksjoner i multilateral sammenheng, særlig når det gjelder industrivarer. I dag er 51 % av global handel tollfri på MFN-basis og gjennomsnittlig MFN toll er kun 4 %. Til tross for økningen i antall frihandelsavtaler ser vi at kun 16 % av den globale varehandelen skjer til nedsatte (preferensielle) tollsatser.”¹³⁰ Internasjonalt er det totalt ca. 300 frihandelsavtaler.

Norge er via EFTA del i 23 frihandelsavtaler som dekker 32 land, og ved utgangen av 2011 pågikk det forhandlinger med ytterligere ni land.¹³¹

En av de mest seiglivetede mytene om EØS er at avtalen er avgjørende for markedsadgangen for norsk industri. Norge har helt siden 1977 hatt tollfri adgang til EU-markedet for alle industrivarer. Dette bekreftet også Brundtlandregjeringen i EØS-proposisjonen, der det blant annet het at Norge før EØS hadde ”deltatt i et frihandelsområde for industrivarer som omfatter 19 land i Vest-Europa.”¹³²

Her innebar EØS med andre ord ingen endring. Selv om man er for EØS-avtalen bør man være redelig nok til å erkjenne dette. Tidligere Ap-statsråd Hallvard Bakke utgjør et forbilledlig eksempel i så måte. I Nei til EUs årbok for 2012 skriver han følgende: ”Sannheten er at vi ville fått solgt produktene våre like greit også uten EØS-avtalen. Ved bortfall av EØS ville den tidligere handelsavtalen med EU automatisk tre i kraft i samsvar med § 120 i avtalen. Norge ville kunne selge sine varer uten toll og andre handelshindringer akkurat som før.”¹³³

Uavhengig av om Norge går tilbake til den nevnte handelsavtalen eller velger en annen tilknytning til EU, vil tollfriheten kunne opprettholdes. WTO hjemler ikke at EU innfører høyere toll mot Norge enn andre land utenfor unionen, bortsett fra land EU har omfattende handelsavtaler med.¹³⁴ Økt toll i handelen mellom EU og Norge vil dessuten

128 Fæhn, Taran og Holmøy, Erling (1999): *Velferdsvirkninger av multinasjonale handelsavtaler. Økonomiske analyser 6/99*, SSB.

129 Ibid.

130 Utenriksdepartementets hjemmesider, temaside om bilaterale og multilaterale frihandelsavtaler.

131 For oversikt over disse, se NOU 2012:2, vedlegg 8, side 910.

132 St.prp. nr. 100 (1991-92), side 10.

133 Bakke, Hallvard: *La EØS i fred! Nei til EUs årbok for 2012*, side 74.

134 For nærmere utdypning av dette, se kapittel 11.2.1.4.

være et klart brudd med den traktatfestede målsetningen for EUs felles handelspolitikk, som er å bidra til å ”gradvis avskaffe restriksjonene i den internasjonale handel og på de direkte utenlandske investeringer og senke toll-skranker og andre hindringer.”¹³⁵ Dessuten har EU og Norge gjensidig interesse av å ivareta gode handelsforbindelser. EU har overskudd på handelen med tradisjonelle varer til Norge, trenger norsk råstoff som innsatsfaktor til sin industri og tilgang til energi fra Norge til private forbrukere og industri i EU.¹³⁶

7.9. Kostnader ved EØS-avtalen

De økonomiske virkningene av EØS-avtalen handler både om positive og negative effekter av Norges deltakelse i avtalen. Til kostnadene hører blant annet Norges netto bidrag til finansieringsordningene, som med tiden har økt til ca. 3 milliarder kroner årlig, samt kostnaden ved implementering, håndheving og etterlevelse av et stort antall rettsakter fra EU. Negative økonomiske virkninger vil dessuten kunne skrive seg fra reduserte inntektsmuligheter som følge av ulike sider ved EØS-regelverket.

7.9.1. Konkurransens pris

En vurdering av økonomiske virkninger av EØS, burde blant annet innebære at de forventninger man hadde på enkeltområder ble gjennomgått og vurdert opp mot hva som faktisk har skjedd. EØS-proposisjonen fra regjeringen i 1992 bidro eksempelvis til å skape forventning om gevinster for det offentlige med konkurransen som EU la til rette for. ”Det er anslått at norsk deltakelse i et indre marked for offentlige innkjøp vil kunne resultere i gjennomsnittlige prisreduksjoner for det offentlige på 7-10 pst. som følge av økt konkurranse blant leverandørene. Samlet vil dette kunne gi en besparelse tilsvarende 0,5-0,8 pst, av bruttonasjonalproduktet, eller ca. 3,5 - 5,5 milliarder kroner uttrykt i 1991-priser, jf. Kjær (1989).”¹³⁷

Europautredningens flertall konkluderer 20 år senere med at de ”er generelt positive til reglene om at offentlige anskaffelser av en viss størrelse skal lyses ut på åpen konkurranse og tildeles etter klare kriterier”,¹³⁸ selv om de må medgi at ”det er lite samfunnsøkonomisk

forskning og utredning av hvilke effekter anskaffelsesreglene har.”¹³⁹ Det finnes imidlertid analyser av de økonomiske virkningene av anskaffelsesregelverket som peker i motsatt retning av hva man ble forespeilet for 20 år siden. En kartlegging av hvor mye byråkrati konkurranseutsetting koster medlemslandene i EU og EØS viser at Norge ligger helt i kostnadstoppen med 16 milliarder kroner i året.¹⁴⁰ Det er EU-kommisjonen som har foretatt kartleggingen av hva det koster å legge offentlige oppdrag ut på anbud. Kostnaden skyldes hovedsaklig EUs regler som krever at offentlige oppdrag over en viss størrelse legges ut på anbud i hele EU/EØS-området. Men ifølge Kommisjonens gjennomgang skriver 1,4 milliarder av kostnaden seg fra de særnorske reglene der grenseverdiene for når kravet om anbud utløses er satt langt lavere enn hva EU krever, noe som har bidratt til kommunal og regionalminister Liv Signe Navarsetes initiativ for endring av de norske reglene.¹⁴¹

7.9.2. (Gj)ensidig fordelaktig?

I henhold til EØS-avtalens artikkel 19 har Norge og EU forpliktet seg til gradvis å liberalisere handelen seg i mellom på ”gjensidig fordelaktig basis”. Utviklingen har på ingen måte vist seg å bli gjensidig fordelaktig, snarere kan liberaliseringen sies å ha vært ensidig fordelaktig for EU. Norges Bondelag beskriver utviklingen slik i sitt innspill til Europautredningen i juli 2011: ”Økt import som følge av artikkel 19 og protokoll 3 er svært alvorlig for norsk landbruk. Som Veggeland påpeker, er importen av jordbruksvarer fra EU femdoblet siden 1990 (målt i mengde). Bare på de siste ti årene er Norges import av jordbruksvarer fra EU doblet, målt i verdi. Nesten 70 % av vår import av jordbruksvarer kommer nå fra EU. Samtidig står Norges eksport til EU på stedet hvil. Norge har også fått preferanser på varer som vi ikke produserer. 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 i vår vil forsterke denne utviklingen. Dette byr på store utfordringer for norsk landbruk. Bare disse siste innrømmelsene tilsvarer melk fra 250

135 Lisboa-traktaten, artikkel 206 (tidl. artikkel 131 TEF). UDs offisielle norske oversettelse.

136 Se mer om EUs interesser i handel med Norge i kapittel 12.3.

137 St. prp. nr. 100 (1991-92), s. 383

138 NOU 2012:2, side 425.

139 NOU 2012:2, side 425.

140 PwC, London Economics og Ecorys: *Offentlige anskaffelser i Europa - kostnader og effektivitet. En studie gjennomført på oppdrag fra EU-kommisjonen. Mars 2011.*

141 Verdens Gang, 09.09.2011.

melkebruk.”¹⁴² Siden dette ble skrevet har utviklingen akselerert ytteligere, og i 2011 var EUs eksport samlet sett ni ganger større enn importen fra Norge.¹⁴³

Disse negative økonomiske virkningene for Norge er i Europautredningen kun vist til i en mindretallsmerknad fra Dag Seierstad og Liv Monica Stubholt. Flertallet kommenterer ikke disse negative virkningene, men velger i stedet å fokusere på at ”unntaket i EØS-avtalen for landbrukssektoren har vært til fordel for norske produsentinteresser snarere enn for forbrukerne. Skjermingen mot konkurranse og strukturendringer er i tillegg dyrt sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.”¹⁴⁴

7.9.3. Redusert pris for fiskeprodusenter og -eksportører som følge av opphevet monopol

Monopolet for tilvirkeromsetning innen fiskerisektoren ble opphevet i Norge i 1991 og eksporten til alle EØS-land ble fri. Peter Ørebech har oppsummert virkningene av dette slik: ”Prisene til forbruker i for eksempel Italia holdt seg på samme nivået som før. Pris til norske produsenter og eksportører ble sterkt redusert. Dvs. markedsmakten som opprinnelig lå i Norge ble flyttet til importøren i utlandet.”¹⁴⁵ Samtidig viser Ørebechs undersøkelser at EU-tollen ikke er avgjørende for eksporten av norsk fisk. De tollnedsettelse som kom som følge av EØS har sannsynligvis ikke hatt noen betydning for eksportvolumene til EU-markedet.¹⁴⁶

7.9.4. Kostbare direktiver

I noen tilfeller vil kostnadene ved enkelt-direktiver fra EU kunne være svært store. I følge Dagens Næringsliv var Olje- og energidepartementet i sin tid forberedt på et årlig tap på så mye som 9 milliarder kroner som følge av EUs gassmarkedsdirektiv.¹⁴⁷ I den mer enn 900 sider lange rapporten fra Europautredningen er dette kun belyst i en mindretallsmerknad fra Dag Seierstad, der det vises til at ”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.”¹⁴⁸

Seierstad viser videre til at EØS-avtalen har ”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.” Disse synspunktene er ikke kommentert fra flertallet i utvalget. Langt mindre har man forsøkt å beregne de økonomiske virkningene av dette.

Med EØS-avtalen er oljevirkosmheten på norsk sokkel underlagt EUs regler for offentlige innkjøp og anlegg. Norge kan ikke lengre prioritere norske selskaper foran andre i anbudskonkurransene på sokkelen. Dag Seierstad dokumenterer at allerede ved den første store anbudsrunder etter EØS var trådt i kraft (Ekofisk II) ”falt den norske andelen fra normalt 60-65 prosent til 40-45 prosent. Senere har den norske andelen aldri kommet opp på nivået fra før EØS-avtalen trådte i kraft.”¹⁴⁹ En forfordeling av norske selskaper vil sannsynligvis heller ikke være i tråd med WTO-avtalen. Derimot ville Norge uten EØS etter all sannsynlighet hatt mulighet til igjen å stille krav knyttet til ledelse og baser ved nye tildelinger av konsesjoner (og dermed reversere endringene som ble gjort i petroleumsloven i 2011).¹⁵⁰ De økonomiske virkningene av endringene i petroleumsloven

142 Norges Bondelag: . 15.07.2011. For nærmere utdypning av utviklingen på dette området, se for øvrig Landbrukets Utredningskontor: *Tollvernet forvitrar - Norsk landbruksvarehandel i lys av EØS og tredjeland. Rapport 7/2011.*

143 Kilde: SSB/SLF.

144 NOU 2012:2, side 666.

145 Ørebech, side 29.

146 Jf. kap. 7.4.

147 Dagens Næringsliv, 31.01.2001.

148 NOU 2012:2, side 564.

149 Dag Seierstad. Rapport 2:2012 EØS - en kritisk vurdering. De Facto, side 11.

150 Se nærmere utdypning av dette i kapittel 11.1.6.4., samt kapittel 3.2.6.

som ble gjort i 2011, både i forhold til mulige lokale ringvirkninger og nasjonale virkninger, er ikke beregnet fra Europautredningens side.

7.9.5. Nye kostnader på vei?

Gjennom Eldirektiv II vil EU hindre at nettselskapene gir sine egne kraftproduksjonsselskap fordeler på bekostning av konkurrentene. Derfor skal kraftproduksjon og nettdrift holdes adskilt. Distribusjonsnett med færre enn 100 000 kunder skal imidlertid være unntatt for dette kravet. Det har derfor vært lagt til grunn fra norsk side at regionalnettet i betydelig grad kunne holdes utenfor kravet. Regionalnettet i Norge eies i stor grad av eierne av lokalnett og er nært knyttet til lokalnettet. I følge Olje- og energidepartementet må *”Funksjonen til installasjonene som karakteriseres som regionalnett må også forstås i lys av viktige særtrekk ved det norske kraftnettsystemet, som for eksempel at det er behov for forsyning over lange distanser i et land som mange steder er tynt befolket.”*¹⁵¹

I et brev fra ESA, som Teknisk Ukeblad i februar 2012 gjenga hovedinnholdet i, argumenterte ESA med at det norske regionalnettet må regnes som et overføringsnett, og ikke som et distribusjonsnett. Som en følge av dette har ESA stilt krav om at selskaper som eier regionalnett blir pålagt å skille ut sin kraftproduksjon for å oppfylle EU-regelverket, selv om de har færre enn 100 000 kunder. Olje- og energidepartementet er uenig med ESA, og i et svarbrev forsvaret departementet seg med at den norske modellen med regionalnett ikke er definert i EU-direktivet og at *”Regionalnettet er betraktelig nærmere knyttet til direktivets definisjon av ”distribusjon” enn av ”transmisjon”.*¹⁵² Branseorganisasjonen Energi Norge er helt på linje med departementet og administrerende direktør Oluf Ulseth fremholder at *”Dersom Esa skulle komme til at regionalnettet er å betrakte som transmisjon, vil dette kunne få store konsekvenser for den fremtidige organiseringen av eierskapet til regionalnettet i Norge.”*¹⁵³

Hvilke kostnader en slik omfattende omorganisering av eierskapet til regionalnettet i Norge vil koste for eierne, og i neste omgang for forbrukerne, er ikke tallfestet. I Europautredningen er ikke problemstillingen belyst.

7.9.6. Datalagring uten kostnadsberegning

I følge en rapport som ble overlevert til samferdselsminister Magnhild Meltveit Kleppa 1. februar 2012 vet ingen hvor mye det vil koste å innføre tvungen lagring av informasjon fra telefon-, e-post- og internettbruk, trass i at det snart er et år siden et knapt flertall på Stortinget vedtok at Norge skulle implementere datalagringsdirektivet. Utvalget oppsummerer blant annet med at *”En stor utfordring for utvalgets arbeid har vært det svært usikre kostnadsbildet. Det har tidligere blitt gjennomført kostnadsberegninger for implementeringen av direktivet, men disse er svært usikre. Det er likevel på det rene at tilbyderne vil få svært høye kostnader. I tillegg kom det i stortingsvedtaket føringer om svært kostnadskrevende tiltak for å sikre personvernet og den enkeltes rettsikkerhet. De lagringspliktige skal ikke kunne utnytte de lagrede data i egen virksomhet. Kostnadene forbundet med disse tiltakene er ikke beregnet.”*¹⁵⁴

Trass i at ingen vet hvor mye det vil koste å implementere datalagringsdirektivet i Norge virker det ikke i skrivende stund (februar 2012) som flertallet på Stortinget har tenkt å endre holdning til direktivet. Isteden må motstanderne av direktivet håpe på Island, som ennå ikke har ferdigbehandlet direktivet og som ved to anledninger allerede har sørget for utsettelse av behandling av saken i EØS-komiteen (der EFTA-landene og EU møtes for å avklare implementering av nye rettsakter). Alltingsrepresentant Arni Thor Sigurdsson for regjeringspartiet De venstregrønne begrunner dette med at *”Utenrikskomiteen har forbehold om datalagringsdirektivet DLD er EØS-relevant. Og vårt statlige organ for personvern har bedt om utsettelse for å vurdere virkningene [...] EU gjennomgår jo DLD nå. Det naturlige ville vært å avvente EUs revisjon før vi vurderer å ta DLD inn i EØS-avtalen.”*¹⁵⁵

Sier Island nei til å implementere direktivet gjennom bruk av reservasjonsretten, vil direktivet ikke bli gjort gjeldende gjennom EØS-avtalen. Noen endelig seier er det nødvendigvis likevel ikke for motstanderne av direktivet. Norge kan selvsagt på selvsendig grunnlag innføre akkurat de samme bestemmelsene i norsk lovverk som ligger i direktivet. Men Norge vil da stå fritt til på et senere tidspunkt å endre regelverket, for

151 Teknisk Ukeblad, 02.02.2012.

152 Ibid.

153 Ibid.

154 Rapport fra utvalg oppnevnt av Justis- og beredskapsdepartementet og Samferdselsdepartementet: *Forslag til kostnadsfordelingsmodell i forbindelse med innføring av datalagringsdirektivet i norsk rett.* 01.02.2012

155 ABC Nyheter, 06.02.2012.

eksempel dersom man finner ut at kostnadene blir for store.

7.9.7. Fasit uten regnestykke

Eksempelene ovenfor synliggjør at det er betydelige kostnader knyttet til implementering, håndheving og etterlevelse av EØS-reglene. Europautredningen sier lite om dette. De setter ikke opp noe regnestykke med pluser og minuser. Da blir det ennå mer påtagelig at flertallet likevel konkluderer med at det er [...] ”godt faglig grunnlag for å anta at de økonomiske fordelene er langt større enn ulempene.”¹⁵⁶

Selvsagt kan man være for EØS-avtalen uten å kunne fremlegge noe regnestykke over de økonomiske virkningene for Norge. Man kan selvsagt også mene at EØS-avtalen gir Norge økonomiske fordeler som er større enn ulempene, men da må man samtidig være ærlig på at dokumentasjon for dette ikke foreligger.

7.10. EØS er mer enn økonomi - verden er mer enn EØS

Selv om de økonomiske virkningene av avtalen er dominerende i argumentasjonen for EØS i den offentlige debatten, er det også andre faktorer som trekkes frem. Nedenfor vil vi ettergå i sømmene noen av argumentene som brukes og se hvorvidt disse holder vann.

7.10.1. Forskning, utdanning og kultur

Det fremheves som et argument for EØS at avtalen blant annet sikrer Norge tilgang til samarbeid innen forskning, utdanning og kultur. Programmene angående forskning, utdanning og kultur er riktignok knyttet til EØS-avtalen, og EØS gir oss rett og plikt til å delta. Men: Vi deltok i samarbeid både om forskning og utdanning før EØS-avtalen. Og land som Sveits og Israel deltar i dag på lik linje i EUs programmer. Det er ingen grunn til å anta at ikke Norge kan delta uten EØS-avtalen, om vi ønsker det. Det 7. ramme-program omfatter for øvrig ”de fleste Fou-områder, og gir adgang til samarbeid med så og si samtlige ikke-europeiske land”¹⁵⁷

Uavhengig av EØS-avtalen har Norge en rekke internasjonale og bilaterale avtaler om kultur, utdanning og forskning. Samarbeidet foregår bl.a. i regi av UNESCO (FNs organ-

isasjon for utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon), OECD (Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling), Europarådet, Nordisk råd og Nordisk ministerråd. Norge har dessuten bilaterale avtaler om utdanning med bl.a. Danmark, Tyskland og Frankrike, og om forskning med USA, India, Japan og Russland. Norge er tilknyttet store internasjonale forskningsprogram som EUREKA (Europeisk nettverk for markedsnær forskning og utvikling), ESA (European Space Agency) og IARC (International Agency for Research on Cancer).

Norge er en betydelig netto bidragsyter til EUs forskningsprogram. I det pågående 7. rammeprogrammet, som går over syv år fra 2007 til 2013, betaler Norge 8,9 milliarder kroner. Tall fra Forskningsrådet viser at så langt kommer bare 53 prosent av dette beløpet tilbake til norsk forskning. Hvorvidt Norge fortsatt vil være netto bidragsyter til EUs forskningsprogram vil nok sannsynligvis være et viktigere vurderingskriterium fra EUs side enn hvorvidt dette samarbeidet skal knyttes til EØS eller en handels- og samarbeidsavtale.

7.10.2. Praktisk hverdag

I følge Paal Frisvolds kronikk i VG 22. desember 2011, sikrer EØS kontinuerlig oppdatering av regelverket i takt med våre naboland, det gir juridiske rettigheter som sidestiller nordmenn på områder som helsetjenester, pensjonsutbetalinger og rett til å bo, studere og jobbe i dagens Europa. Derimot mener han en handelsavtale vil føre til at vi gradvis mister våre rettigheter.

Ser man for eksempel til Sveits, så har de avtaler om fri bevegelse for personer (opphold og arbeid), gjensidig godkjenning av tekniske varestandarder og deltagelse i utdanningsprogrammene. Avtalene gir rettigheter på linje med EØS.

Når det gjelder helsetjenester og pensjon er de norske velferdsordningene av langt høyere standard enn de aller fleste, om ikke alle, EU-landene, slik at det er lite å hente for nordmenn på ”sidestilling” med EU.

Uavhengig av EØS deltar Norge i EUs folkehelseprogram, mot en årlig kontingent. Det består av arbeidsgrupper og prosjekter innenfor helseinformasjon, helsetrusler og forebygging av risikofaktorer.

På utdanningsområdet deltok Norge også før EØS i de to viktigste programmene:

¹⁵⁶ NOU 2012:2, side 358.

¹⁵⁷ Internasjonal direktør i Forskningsrådet, Simen Ensby, Nei til EUs årbok 2012, side 95.

COMETT (siden 1990) og ERASMUS (1992).

7.10.3. Diskriminering

Frisvold hevder også at mens EØS gir oss samme avgifter med hensyn til flyplasser, havneavgifter, veiavgifter for tungtransport, skolepenger, patentsøknader og roaming for mobiltelefon, så risikerer vi å bli diskriminert uten EØS.

Patentsøknader er imidlertid regulert i Den europeiske patentkonvensjonen, som er en selvstendig avtale som Norge tilsluttet seg i 2008. Når det gjelder skolepenger vil en avtale om deltagelse i utdanningsprogrammene, slik Sveits har uavhengig av EØS, kunne ivareta hensynet til skolepenger.

Direktivet om flyplassavgifter (2009) legger opp til generell likebehandling på flyplasser. Avgiftsforskjeller skal være begrunnet i reelle kostnader. På en flyplass kan det være forskjeller mellom terminalene. Prinsippene tilsier at skillet ikke går ved EØS eller ikke, men om flyet kommer innenfra eller utenfra Schengen.

7.10.4. Byråkrati

Frisvold uttrykker i sin før nevnte VG-kronikk bekymring for at vi utenfor EØS vil få et langt mer omfattende og tungrodd byråkrati. Men allerede brukes det store ressurser i norsk forvaltning på EØS-arbeidet og samarbeid ellers med EU. Europautredningen viser blant annet til at Mattilsynet alene har 32 årsverk knyttet bare til gjennomføring av EU/EØS-regler.¹⁵⁸ I den grad vi har ambisjoner om å vurdere nytt EØS-regelverk grundig på egen hånd, vil ikke forskjellen mellom EØS og bilaterale avtaler være veldig stor.

En handels- og samarbeidsavtale med EU vil kanskje kreve et større byråkrati i norske departementer, men samtidig kan vi utvikle et betydelig norsk-finansiert byråkrati i EØS-organene. I sum burde dette regnestykket kunne gå i pluss.

Sveits har lavere direkte kostnader knyttet til sine bilaterale avtaler enn Norge har med EØS. EØS koster Norge omlag 4,5 milliarder per år. Sveits, som både i befolkning og BNP er et større land, betaler omtrent 3,6 milliarder kroner i året. I tillegg til kostnadene med å delta i EUs programmer for forskning, utdanning og kultur, har Sveits også forp-

liktet seg til å støtte tiltak for utjevning i de østeuropeiske EU-landene.

7.11. EØS gir tilgang til viktig samarbeid

I en del sammenhenger vil det være hensiktsmessig og fornuftig å knytte seg til EUs initiativer og prosesser, slik som EUs arbeid på kjemikalieområdet gjennom REACH som Norge deltar i. Selv om det er problematisk at man ikke kan ha strengere regler på viktige områder, vil det være viktig for Norge å fortsatt være del av dette kontrollregimet. Tilsvarende vil også gjelde knyttet til matvarekontroll og tilsetningsstoffer. Dette er eksempler på samarbeid som ligger innenfor EØS-rammen som bør videreføres, blant annet med tanke på at det er utstrakt varehandel mellom Norge og EU.

Om Norge velger en annen tilknytning enn EØS, vil det være et forhandlingsspørsmål hvorvidt Norge fortsatt skal være del av EUs arbeid på disse feltene - og i så fall på hvilke vilkår. En naturlig tilnærming fra EUs side vil være at Norge må følge de felles reglene for å være en del av samarbeidet og at man må medfinansiere kostnadene knyttet til systemet. Dette fremstår ikke som urimelig dersom Norge fortsatt er koblet på EUs prosesser og gis innflytelse over den videre utvikling på feltet.

7.12. Oppsummering

Gjennomgangen i dette kapitlet synliggjør at oppfatninger om EØS-avtalens avgjørende betydning for norsk økonomi og norske arbeidsplasser i mange sammenhenger er basert på mer eller mindre udokumenterte antagelser om det indre markeds fortrefelighet.

Markedsadgang også uten EØS

En av de mest seiglivet mytene om EØS er at avtalen er avgjørende for markedsadgangen for norsk industri. Norge har imidlertid helt siden 1977 gjennom handelsavtalen med EU hatt tollfri adgang til EU-markedet for alle industrivarer. Uavhengig av om Norge går tilbake til denne avtalen eller velger en annen tilknytning til EU, vil tollfriheten kunne opprettholdes. WTO hjemler ikke at EU innfører høyere toll mot Norge enn andre land utenfor Unionen, bortsett fra land EU har omfattende handelsavtaler med.¹⁵⁹

¹⁵⁸ NOU 2012:2, side 646.

¹⁵⁹ For nærmere utdypning av dette, se kapittel 11.2.1.4.

Økt toll i handelen mellom EU og Norge vil dessuten være et klart brudd med den traktatfestede målsetningen for EUs felles handelspolitikk, som er å bidra til å "gradvis avskaffe restriksjonene i den internasjonale handel og på de direkte utenlandske investeringer og senke tollskranker og andre hindringer."¹⁶⁰ EU og Norge har gjensidig interesse av å ivareta gode handelsforbindelser. EU har overskudd på handelen med tradisjonelle varer til Norge, trenger norsk råstoff som innsatsfaktor til sin industri og tilgang til energi fra Norge til private forbrukere og industri i EU.

EUs relative betydning for norsk eksport synker

Handelen med EU vokste i absolutte tall kraftig både før EØS-avtalen trådte i kraft i 1994 og etter 1994. Likevel har veksten i handelen med land utenfor EØS-området vært enda sterkere. Mens 75 prosent av den norske vareeksporten (utenom olje og gass) i 1994 gikk til EU, var andelen i 2010 redusert til 64 prosent. Dette handler ikke om manglende markedsadgang til EU, men at det er andre områder i verden der økonomien og markedene er i større vekst.

Utflagging skyldes ikke manglende markedsadgang til EU

Når produksjon flagges ut av landet, handler ikke dette om mangel på tilgang til EU-markedet. Derimot kan dyrere kraft for kraftkrevende industri som følge av tilpasning til EUs regelverk, bidra til at et viktig konkurransefortrinn for norsk kraftkrevende industri forsvinner og derigjennom en av begrunnelsene for å opprettholde og videreutvikle industriproduksjon i Norge.

Omstilling til nye næringer vanskelig gjøres av EØS

Olje og gass utgjorde i 2010 46 prosent av vår samlede eksport. EU er stor nettoimportør av energi, noe som vil øke i årene som kommer - blant annet som følge av økende forbruk og utfasing av atomkraft. Utfordringen for fremtiden handler i stor grad om hvordan vi kan klare å skape nye vekstmuligheter i nye bransjer, når produksjon og inntekter fra eksport av olje og gass etter hvert avtar. "Da kan Norge komme til å trenge en næringspolitisk

handlefrihet utover det som EØS-avtalen tillater,"¹⁶¹ som mindretallet i Sejerstedutvalget, Liv Monica Stubholt og Dag Seierstad har formulert det.

EU-toll ikke avgjørende for norsk fiskeeksport

For fiskeeksporten innebar EØS endringer i tollsatsene for noen produkter, men som forskningsleder ved Norges fiskerihøgskole (Universitetet i Tromsø), Peter Ørebech har dokumentert, er EU-toll ikke avgjørende for norsk fiskeriekseport. Det er helt andre faktorer som er avgjørende for hvilke markeder som velges og hvilken markedsandel man klarer å oppnå.

Undersøkelser av handelsstrategier viser at man ikke finner at eksportører velger markeder for sitt salg ut fra tollsatser. Mens eksporten til land som Russland, India og Kina har økt kraftig det siste tiåret trass i relativt høye tollsatser (i størrelsesorden 15-30 prosent), har eksempelvis eksporten til Sveits blitt redusert det siste tiåret trass i nulltoll for eksport. Til Polen har eksporten fra Norge vært økende etter at de ble medlemmer i EU på tross av økte tollsatser.

Faren for antidumping mindre overhengende

Et sentralt argument for EØS-avtalen var at med EØS kunne ikke EU lenger bruke (trussel om) antidumping mot Norge. Antidumpingvåpenet er imidlertid mindre aktuelt i dag. Den norske næringsstøtten er lagt om, norske bedrifter må i økende grad betale markedspris for strøm, og WTO stiller langt strengere krav til antidumpingtiltak enn det EU la til grunn på 1980-tallet. Norge har da også brukt WTO-regelverket for å få fjernet uberettigede dumpinganklager fra EUs side mot norsk lakseeksport - og vunnet frem.

Tekniske handelshindringer fjernes uavhengig av EØS

Et annet argument som tidvis brukes for EØS-avtalen er at avtalen innebærer fjerning av tekniske handelshindringer. Arbeidet med å nå fram til felles tekniske standarder skjer imidlertid i europeiske standardiseringsorgan, som eksisterer helt uavhengig av EU, og der Norge er med på linje med alle EU-land.

160 Lisboa-traktaten, artikkel 206 (tidl. artikkel 131 TEF). UDs offisielle norske oversettelse.

161 NOU 2012:2, side 425.

Økt tjenestehandel med betydelige konsekvenser

Et av de sentrale argumentene som ble bruk for EØS-avtalen var at veksten i fremtiden ikke kom til å være i varehandelen, men i tjenestenæringene. Det er utvilsomt betydelig vekst i tjenestenæringen, og tjenester utgjør en stadig større del av økonomien. EØS innebærer en betydelig drivkraft for å åpne opp de nasjonale tjenestemarkedene for konkurranse. Resultatet er at Norge importerer mer tjenester fra EU enn vi eksporterer. Første halvår 2011 importerte vi for 24 milliarder kroner og eksporterte for 17 milliarder.

Både EU og Norge/EFTA har tjenester som tema i mange av sine respektive handelsavtaler med land rundt om i verden. Internasjonalt regulerer GATS-avtalen i WTO tjenestehandel. Uavhengig av EØS vil det derfor være internasjonale kjøregler for tjenestehandel som både EU og Norge må forholde seg til. Hvorvidt det ville være politisk ønskelig å inkludere tjenester i en eventuell ny handelsavtale med EU er et politisk spørsmål. Mange av de kontroversielle sakene i Norges forhold til EU har kommet på dette området. Sveits har ikke kommet til enighet med EU om en avtale som omfatter tjenester. Så omfatter da heller ikke avtalene EUs regler for bankinnskuddsgarantier, EUs tredje postdirektiv eller tjenstedirektivet.

Graden av EU-integrasjon kan ikke forklare graden av økonomisk vekst

I perioden Norge har vært tilknyttet EØS-avtalen har utviklingen i norsk økonomi vært vesentlig bedre enn for de aller fleste land man kan sammenligne seg med. Det norske BNP har skutt i været, samtidig har arbeidsledigheten i Norge i perioden vært vesentlig lavere enn i EU og var i 2010 ca 1/3 av snittet i EU. Utviklingen i Sveits i perioden har vært svært god, spesielt dersom man måler den mot situasjonen i mange EU-land. Dette har skjedd selv om avtalene mellom Sveits og EU ikke er "dynamiske" og selv om det ikke har lyktes EU og Sveits å komme til enighet om en avtale om fri flyt av tjenester. Både Norge og Sveits har for øvrig en utvikling i eksport og import til EU som er på linje med EU-landene Tyskland og Sverige (internhandel i EU).

Dette viser tydelig at en hypotese om at den økonomiske veksten øker i takt med hvor integrert man er i EUs indre marked, ikke kan

finne støtte i statistisk materiale for perioden 1995-2010. Det kan heller ikke dokumenteres at deltakelse i EØS er avgjørende for en gunstig økonomisk utvikling. Eksemplet Sveits synliggjør dette.

De økonomiske virkningene for Norge

SSB presenterte i 1999 en beregning som analyserte velferdsvirkninger av fire handelsavtaler, der EØS og WTO var de to viktigste. Ut fra sin teoretiske beregning kom de frem til en total velferdsgevinst på 0,77 prosent av BNP, og begrunnet den svært beskjedne effekten med at både Norge og sammenlignbare økonomier allerede er svært åpne. Den isolerte effekten av EØS må ventes å være betydelig mindre enn dette igjen.

Bilaterale og regionale handelsavtales betydning reduseres internasjonalt

Som Utenriksdepartementet fremhever på sine nettsider, får bilaterale og regionale handelsavtaler stadig mindre betydning som instrument for rene tollreduksjoner: "Årsaken er først og fremst at man er kommet langt med tollreduksjoner i multilateral sammenheng, særlig når det gjelder industrivarer. I dag er 51 % av global handel tollfri på MFN-basis og gjennomsnittlig MFN toll er kun 4 %. Til tross for økningen i antall frihandelsavtaler ser vi at kun 16 % av den globale varehandelen skjer til nedsatte (preferensielle) tollsatser."¹⁶²

EØS-avtalens pris

Gjennomgangen i dette kapittelet viser at det vil være betydelige kostnader knyttet til implementering, håndheving og etterlevelse av EØS-reglene. Blant eksemplene som nevnes er gassmarkedsdirektivet, datalagringsdirektivet, ESAs krav til omorganisering av eierskapet i regionalnettet innen kraftforsyningen, kostnaden for det offentlige med anbudskonkurranser, samt ubalansen i resultatet av protokoll 3 og artikkel 19-forhandlingene. I tillegg kommer kostnadene ved Norges netto bidrag til finansieringsordningene, som med tiden har økt til ca. 3 milliarder kroner årlig. Negative økonomiske virkninger vil dessuten kunne skrive seg fra reduserte inntektsmuligheter som følge av ulike sider ved EØS-regelverket. Europautredningen sier lite om dette. De setter ikke opp noe regnestykke med pluser og minuser.

¹⁶² UDs temasider om bilaterale og regionale handelsavtaler.

Da blir det enda mer påtagelig at flertallet likevel konkluderer med at det er *"godt faglig grunnlag for å anta at de økonomiske fordelene er langt større enn ulempene."*¹⁶³

Hadde dette vært vurderinger og konklusjoner fra et representativt utvalg, så hadde slike udokumenterte påstander vært mindre problematiske. Det finnes mange aktører i den offentlige debatten i Norge som har klare oppfatninger av hvilke virkninger EØS har for norsk økonomi. Så har også mange av aktørene i vårt prosjekt. Disse har en stor spennvidde, der noen også vil mene at EØS har bidratt betydelig til den positive utviklingen i norsk økonomi.

Europautredningens arbeid skulle imidlertid være forskningsbasert, ledes av forskere og gi rom for brede og kritiske faglige vurderinger, og de skulle foreta en bred og grundig vurdering av EØS-avtalens virkninger for norsk økonomi. I mangel på forskningsbasert dokumentasjon, velger flertallet i utvalget å presentere antagelser om EØS-avtalens virkninger på norsk økonomi. Utvalgets flertall er blant annet av den oppfattning at *"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."*¹⁶⁴

Her fremstår mindretallet i utvalget betydelig mer ryddig når man skriver at *"norsk økonomi samlet sett har utviklet seg godt i perioden, men det fins ikke noe entydig forskningsbasert grunnlag for å skille konsekvenser av EØS-avtalen fra andre økonomiske faktorer og utviklingstrekk."*¹⁶⁵

Selvsagt kan man være for EØS-avtalen uten å kunne fremlegge noe regnestykke over de økonomiske virkningene for Norge. Man kan selvsagt også mene at EØS-avtalen gir Norge økonomiske fordeler som er større enn ulempene, men da må man samtidig være ærlig på at dokumentasjon for dette ikke foreligger.

EØS er mer enn økonomi - verden mer enn EØS

Avslutningsvis belyses samarbeid på en del områder som ikke primært omhandler økonomi og handel. Norge deltok i samarbeid både om forskning og utdanning før EØS-

avtalen. Og land som Sveits og Israel deltar i dag på lik linje i EUs programmer. Det er ingen grunn til å anta at ikke Norge kan delta uten EØS-avtalen, om vi ønsker det. Norge er for øvrig en betydelig netto bidragsyter til EUs forskningsprogram.

Uavhengig av EØS-avtalen har Norge en rekke internasjonale og bilaterale avtaler om kultur, utdanning og forskning. Sveits har på sin side blant annet avtale med EU om fri bevegelse for personer (opphold og arbeid), gjensidig godkjenning av tekniske varestandarder og om deltagelse i utdanningsprogrammene. Avtalene gir rettigheter på linje med EØS.

I en del sammenhenger vil det være hensiktsmessig og fornuftig å knytte seg til EUs initiativer og prosesser, slik som EUs arbeid på kjemikalieområdet gjennom REACH som Norge deltar i. Om Norge velger en annen tilknytning enn EØS, vil det være et forhandlings spørsmål hvorvidt Norge fortsatt skal være del av EUs arbeid på disse feltene - og i så fall på hvilke vilkår. En naturlig tilnærming fra EUs side vil være at Norge må følge de felles reglene for å være en del av samarbeidet og at man må medfinansiere kostnadene knyttet til systemet. Dette fremstår ikke som urimelig dersom Norge fortsatt er koblet på EUs prosesser og gis innflytelse over den videre utvikling på feltet.

¹⁶³ NOU 2012:2, side 358.

¹⁶⁴ Ibid

¹⁶⁵ NOU 2012:2, mindretallsmerknad fra Hansen Bundt, Scierstad og Stubholt, side 359.

Del IV:

Alternativene

I denne delen av rapporten konkretiseres og drøftes åtte alternativer til dagens EØS-avtale. Flere av disse kan det tenkes ulike varianter av igjen. Alternativene kan grupperes i tre:

- På den ene siden har man alternativene som innebærer et enda tettere og mer omfattende samarbeid med EU enn dagens EØS-avtale, enten gjennom å inkludere nye områder i avtalen og utvide ESA og EFTA-domstolens ansvarsområder, eller å ta skrittet helt ut gjennom medlemskap i EU.
- På den andre siden har man de alternativer som innebærer å erstatte EØS med en annen form for handelssamarbeid med EU, enten gjennom en bilateral eller regional handels- (og samarbeids)avtale med EU, eller rett og slett utelukkende å basere handelen på det multilaterale handelsregelverket.
- Mellom disse to gruppene finnes de alternativene som innebærer å beholde EØS, men å utnytte handlingsrommet som avtalen gir langt bedre enn vi har gjort til nå, eller å fjerne de delene av avtalen som rammer norske interesser mest.



Et prinsipielt viktig mellom de ulike alternativene er om de viderefører eller avviker EØS-avtalens håndhevingsmekanismer, altså overvåkingsorganet ESA i Brussel og – som på bildet – EFTA-domstolen i Luxembourg. (Foto: EFTA-domstolen.)

Kapittel 8:

Alternativ I: EU-medlemskap som alternativ til dagens EØS-avtale

8.1. Hvorfor vurdere dette alternativet?

EØS-avtalen byr på demokratiske problemer for Norge. Selv om vi gjennom avtalen ikke har overført formell myndighet til EU,¹ vil mange hevde at den reelle overføringen av makt er av slik grad at vi er i en situasjon hvor vi i prinsippet er EU-medlemmer uten stemmerett. Selv om dette ikke er riktig, er det likevel et problem at det er en ensidig overføring av lover og regler fra EU til Norge som vi har begrenset mulighet til å avvise.

Som beskrevet i kapittel 6 og 7 ligger mulighetene for samarbeid på miljø, handel og økonomi åpne både overfor EU og resten av verden allerede i dag. Et EU-medlemskap er ikke nødvendig for å sikre bedre tilgang til EUs indre marked. De reservasjonene i samarbeidet som foreligger i dag, er det i stor grad Norge som har ønsket og forhandlet frem. Hovedgrunnen til å vurdere EU-medlemskap må derfor være å forsøke å finne en mer demokratisk samarbeidsmåte med EU.

I dag innfører Norge en rekke rettsakter som er blitt behandlet og vedtatt i EU uten vår innflytelse. Gjennom EØS-avtalen har vi en avtalefestet reservasjonsrett, men den er av grunner som er beskrevet nærmere i kapittel 4 ikke blitt brukt slik det ble forutsatt da avtalen ble inngått. Det at det er blitt slik at Norge i praksis kun har en begrenset mulighet til å reservere seg mot ferdig behandlede rettsakter fra EU er et demokratisk og et konstitusjonelt problem. Et EU-medlemskap ville gitt Norge mulighet til å delta i behandlingen og vedtak av nytt lovverk, og ville således kunne bringe et viktig demokratisk element inn i forholdet mellom Norge og EU.

8.2. Deltagelse i EUs institusjoner og prosesser

EU-kommisjonen har enerett på å fremme lovforslag i EU. Det åpnes heller ikke for at EFTA-landenes regelverk innføres i EU slik EUs regelverk innføres i EFTA-landenes regelverk. Ved EU-medlemskap ville vi fått

en representant i kommisjonen slik alle EUs medlemsland har i dag. Det er imidlertid kommet forslag om at antall representanter i kommisjonen skal begrenses, slik at de store EU-landene har faste representanter mens resten av plassene går på rundgang blant de andre medlemslandene. Dette forslaget ble stoppet av Irland da de stemte nei til Lisboa-traktaten, men er forventet å komme opp igjen etter 2014.² Kommisjonen skal for øvrig utøve sitt arbeid i full uavhengighet og enkeltmedlemmer i Kommisjonen kan således ikke fremme forslag på vegne av det land de kommer fra.

Under utarbeidelsen av lovforslag opprettes det ekspertkomiteer som skal bestå av eksperter fra det offentlige, næringsliv og interesseorganisasjoner. I ekspertgruppene som behandler EØS-relevante lovforslag har Norge allerede i dag tilgang til å delta. Dette er imidlertid et felt hvor vi har vært dårlige til å bidra, til tross for muligheten vi har gjennom EØS-avtalen.

I behandlingen av nye rettsakter ville vi ved et EU-medlemskap vært representert både i Rådet og EU-parlamentet. Disse institusjonene er sidestilt i beslutningsprosessen, og begge institusjoner kan blokkere et forslag. Norge ville i Rådet hatt en stemmeandel på omlag 1 prosent, og i EU-parlamentet omlag 1,5 prosent.³ Gevinsten av denne representasjonen må man sette opp mot hvilke innskrenkninger av selvbestemmelse et EU-medlemskap ville medføre.

8.3. Overstatlighet

EØS-avtalen er ikke en overstatlig avtale, Norge har ikke formelt overført myndighet til EUs organer, utover den myndighet som er gitt EU-kommisjonen i konkurransepolitikken. Ved endringer eller utvidelser i avtalen eller EUs lovverk, kan Norge velge om vi vil avvise eller akseptere disse. Dette kan gjøres gjennom å reservere seg mot nye rettsakter

¹ Med de unntak som følger av ODA-avtalen, knyttet til konkurransepolitikken.

² Harper, Morten (red.): Stadig mer union : Lisboa-traktaten og EUs utvikling. VETT nr. 1 2010, side 20.

³ Ibid, side 47.

eller ved å avvise rettsaktens EØS-relevans.⁴ EUs medlemsland har ikke mulighet til å reservere seg mot nye rettsakter.

Tidligere var en rekke politiske områder underlagt regler for enstemmige vedtak, noe som i prinsippet gav ethvert medlemsland mulighet til å blokkere vedtak. Etter Lisboa-traktaten er flertallsvedtak innført for de fleste av disse områdene. Det betyr at medlemslandene har mistet "vetoet" de tidligere hadde. Tilsvarende har EU utvidet sitt ansvarsområde på det utenrikspolitiske feltet, noe som innebærer at i forhandlinger med tredjeland eller internasjonale institusjoner, taler EU i stadig større grad med én stemme.

Gjennom Lisboa-traktaten er den politiske retningen i EU traktatfestet. De fire friheter med tilhørende politiske mål legger et sterkt bånd på hva slags politikk som kan føres i EU, og traktaten kan kun endres ved enstemmighet. Sammenlignet med andre grunnlover er Lisboa-traktaten en svært omfattende og uoversiktlig traktat som pålegger medlemslandene svært detaljerte reguleringer. Selv om Norge hadde fått stemmerett i EU-parlamentet og Rådet, måtte vi få gjennomslag i alle EUs medlemsland for å endre EUs traktatgrunnlag. Rettsakter som går imot Lisboa-traktaten kan bli avvist av EU-domstolen på tross av vedtak i de lovgivende forsamlingene.

8.4. Domstolsmakt

For at Norge og EFTA-landene som ble tilknyttet EØS ikke skulle avgi suverenitet til EU ved å underlegges EU-domstolen (tidligere EF-domstolen), ble det opprettet en egen EFTA-domstol og et overvåkningsorgan som har som oppgave å kontrollere at EØS-regelverket blir fulgt og som kan fremme saker for EFTA-domstolen. EFTA-domstolen skal dømme i tråd med EØS-reglementet og ta tilbørlig hensyn til dommer fra EU-domstolen. På denne måten binder ESA og EFTA-domstolen Norge til EUs politikk på de områdene som omfattes av EØS.⁵ Som EU-medlem ville EFTA-domstolen blitt erstattet av EU-domstolen. EU-domstolen dømmer i enkeltsaker og tolker EUs regelverk, og har etter innføringen av Lisboa-traktaten kompetanse på alle politikkområder utenom

den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken.⁶ EU-domstolens kompetanseområde er altså svært omfattende i forhold til EFTA-domstolens.

8.5. Omfang av EØS - omfang av EU

Selv om EØS-avtalen binder oss til EUs politikk på mange områder, er vi på mange områder friere enn EU-landene. EØS-avtalen omfatter i utgangspunktet ikke områder som handelspolitikk overfor tredjeland, landbrukspolitikk, fiskeripolitikk, det regionale samarbeidet, pengeunionen, samordning av skatter og avgifter, samt utenriks- og sikkerhetspolitikk. Mye av kritikken mot EØS går på at avtalen er for omfattende. Slik situasjonen er i dag, er det ikke stemning for å underordne flere politiske områder EU.

8.6. Den økonomiske og monetære unionen og EUs krisehåndtering

Ved et EU-medlemskap ville Norge etter EUs regler måtte knytte seg til Den økonomiske og monetære unionen (ØMU). ØMU innebærer felles valuta, felles pengepolitikk og felles rammer for den økonomiske politikk på tvers av svært ulike land med ulike økonomiske forutsetninger, noe som helt fra starten av har gjort samarbeidet til et risikabelt eksperiment. Lav prisstigning prioriteres fremfor sysselsetting, og fordelene med at Norge er utenfor ØMU har vi fått demonstrert stadig klarere under den pågående økonomiske krisen i EU.

Regjeringen har tatt i bruk tiltak innenfor både finanspolitikken og rentepolitikken for å motvirke konsekvensene av finanskrisen. Der regjeringen har brukt en offensiv økonomisk politikk, har ØMU satt krav om lave budsjettunderskudd, strenge inflasjonsmål og forbud mot politisk styring av sentralbanken.⁷ Denne politikken blir nå også utvidet til resten av EU. Herman Van Rompuy innrømmer at de nye krisetiltakene setter de sosiale forholdene i EU i fare, men de vil likevel settes i verk.⁸ Medlemslandene hindres med dette å fremme tiltak som kan bidra til flere arbeidsplasser ved underskudd på statsbudsjettet. Dette skjer samtidig med at arbeidsløsheten har nådd en ny topp på 10,7 prosent.⁹

⁴ For mer om reservasjonsretten og EØS-relevans, se kapittel 4.3.1. og 4.3.2.

⁵ Se kapittel 4.5.1. for nærmere drøfting.

⁶ Harper, Morten (red.): *Stadig mer union : Lisboa-traktaten og EUs utvikling*. VETT nr. 1 2010, side 8.

⁷ Harper, Morten: Skremslene som forduftet i 15 år med EØS Nei til EUs årbok 2009, side 41.

⁸ ABC Nyheter.no 01.03.12.

⁹ Ibid.

ØMU har vist seg å øke de økonomiske spenningene mellom medlemslandene. Ikke alle land er tjent med samme pengepolitikk til enhver tid. Uansett om et land har høy- eller lavkonjunktur så kan det bare settes én rente innenfor ØMU, og den bestemmes ut fra hele områdets gjennomsnitt. Det vil si at det for norsk økonomi, som på viktige områder er annerledes enn de fleste EU-landenes økonomi, ofte vil være nødvendig å føre en annen pengepolitikk enn i EU. Dette gir ikke ØMU-regelverket rom for.

8.7. Oppsummering

Den mest enstemmige og omfattende EØS-kritikken bunner i de dyptgripende konsekvensene for demokratiet i Norge. Disse problemene kan bøtes på med representasjons- og stemmerett i de organer hvor beslutninger tas for EU- og EØS-området. EU-medlemskap vil imidlertid føre til mindre selvstendighet på en rekke områder hvor Norge i dag ikke er underlagt EUs politikk.

Kapittel 9:

Alternativ II: EUs alternativ

9.1. Hvorfor drøfte dette alternativet?

EØS-samarbeidet består av to parter. Når den ene part, EU, signaliserer at den ser for meg en ny og mer omfattende EØS-avtale i fremtiden, er det grunn til å ta dette på alvor. Når Europautredningen konkretiserer og drøfter dette alternativet, har de gått inn i en debatt om alternativer som de fikk instruks om å holde seg unna. Dernest har de lagt på bordet et konkret alternativ som regjering, Storting og andre aktører i samfunnsdebatten i Norge må forholde seg til.

9.2. EUs initiativ for gjennomgang av EØS og Sveitsavtalene

EU er generelt positive til EØS-avtalen og Norges oppfølging av den, noe som blant annet kommer frem i Det europeiske råds (EU-rådets) vurderinger fra desember 2010.¹⁰ Naturlig nok, Norge betaler godt for seg (ca. 3 milliarder kroner årlig netto), og tilpasser seg effektivt og lojalt til stadig nye EU-regler og fortolkninger av EØS-avtalen. Rådet *"framhever at Island, Norge og Liechtenstein så langt har gjort et fremragende arbeid med å innarbeide og gjennomføre regelverket."*¹¹

Samtidig bærer konklusjonene fra Rådet bud om at EU ser for seg muligheten for omfattende endringer av EØS i fremtiden: *"35. Videre bør det gjennomgås hvorvidt EUs interesser er godt nok ivaretatt gjennom det eksisterende rammeverket eller alternativt gjennom en mer omfattende tilnærming, som omfatter alle områder av samarbeidet og som sikrer en horisontal koherens. EUs gjennomgang skal også ta hensyn til mulige utviklinger i medlemskapet i EØS."*¹²

Rådet lanserer her tanken om et langt mer omfattende EØS, der nye områder inkluderes i EØS, og der ESA og EFTA-domstolens grep om det norske demokratiet kan komme til og strammes ytterligere. Sett fra Brussel er tydeligvis selv EØS-avtalen for mye bryderi, og man ønsker seg en avtale som er enda mer smidig, helhetlig og omfattende, med mindre

omfattende saksbehandling, og kjappere og mer effektiv effektivisering av EUs lovverk.

Så langt har ikke dette i ettertid medført nye initiativer eller konkretiseringer fra EUs side - i hvert fall ikke som er kjent i det offentlige rom. EUs initiativ synliggjør hvorfor det også ut fra ytre omstendigheter vil være viktig å utrede og drøfte alternativer til dagens EØS-avtale i Norge. Hvis ikke kan Norge fort komme i en tvangssituasjon, der EU fremsetter konkrete forslag om endringer i EØS, som både er politisk og konstitusjonelt uakseptable for Norge, men som et politisk flertall i Norge føler man ikke kan si nei til fordi man ikke ser noen alternativ.

9.3. Sejerstedutvalgets konkretisering

Europautredningen hadde fått klar instruks om ikke å utrede alternativer til dagens EØS-avtale. Dette har de hovedsaklig forholdt seg lojalt til. Samtidig tar utredningen opp tråden fra EU-rådets konklusjoner, og tar i sitt avsluttende kapittel om veien videre opp til drøfting et forslag til omfattende endringer av EØS-avtalen. I praksis vil dette innebære en helt ny og mye mer vidtrekkende avtale enn dagens. Utvalget skriver at: *"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

10 Rådet (2010): Council conclusions on EU relations with EFTA countries. 14.12.2010.

11 NOU 2012:2, side 302.

12 Rådet (2010): Council conclusions on EU relations with EFTA countries. 14.12.2010, pkt. 35.

avtaler, eller man kunne tenke seg samtidig å vurdere om ytterligere områder av EU-samarbeidet skulle inkluderes.”¹³

Utredningen går med dette klart utenfor den instruksjonen de fikk fra utenriksministeren. Det som her skisseres er i praksis en helt ny avtale, der ESA og EFTA-domstolen kan tenkes å få ytterligere fullmakter. Når Europautredningen først gikk utenfor sin instruksjon og drøfter alternative måter å organisere samarbeidet på, er det svært mangelfullt at man ikke skisserer ulike løsninger, som grunnlag for reell drøfting.

9.4. Støres uttalelser

I den europapolitiske redegjørelsen til Stortinget 17. november 2011, signaliserte utenriksministeren at den bebudede stortingsmeldingen om norsk europapolitikk skal *“skissere veien videre for norsk europapolitikk, med fokus på hvordan EØS-avtalen kan ivareta våre behov, og ta opp spørsmål som f.eks.: Hvordan skal vi best sikre norske interesser i lys av de store endringene EU har gjennomgått de siste årene? Kan det bli behov for nye, mer langsiktige tiltak for å sikre disse interessene i samarbeidet med EU?”*¹⁴

Jonas Gahr Støre har karakterisert et alternativ som innebærer å erstatte EØS med en handelsavtale med EU som et ”fantom”.¹⁵ Man må derfor kunne gå ut fra at Støre med sine uttalelser fra Stortinget ikke har en handelsavtale i tankene når han stiller spørsmål ved hvorvidt det er behov for *“nye, mer langsiktige tiltak”* i samarbeidet med EU. Uttalelsene til Støre må heller tolkes som nye initiativer, med basis i dagens EØS-avtale. I kapittel 10 drøftes to alternativer (”Et slankere EØS” og ”Utnyttet handlingsrom”) som vil innebære nye initiativer overfor EU med basis i dagens EØS-avtale.

Støres uttalelser har fra flere hold blitt tolket som nye initiativer utover det som ligger i dagens EØS-avtale. Hvorvidt det er en mer omfattende EØS-avtale langs de linjer som EU har tatt til orde for og som Sejerstedutredningen har konkretisert, eller om det er forslag til nye avtaler på siden av EØS vites ikke. Det ville være klargjørende for den politiske debatten om utenriksministeren konkretiseres hva han legger i *“nye, mer langsiktige tiltak”* i samarbeidet med EU.

9.5. Helhetlig rammeverk?

Det kan i utgangspunktet høres besnærende ut å få et helhetlig rammeverk rundt Norges avtaler med EU. Det er også fullt mulig å få det til. Det må i så fall innebære at man fjerner de særegenheter som preger EØS-avtalen, det vil si ESA, EFTA-domstolen og bestemmelsene som innebærer at alt relevant regelverk som EU vedtar på feltet skal komme til Norge på løpende bånd. I så fall kan man etablere en bilateral handels- og samarbeidsavtale med EU som inkluderer de avtaler med EU man ønsker videreført, med et virkeområde og innhold som kan være akseptabelt for begge parter og der endringer i samarbeidet gjøres gjennom forhandlinger mellom partene. En nærmere beskrivelse av et slikt alternativ følger i kapittel 11.3. Det er imidlertid ikke en slik modell verken EU eller Sejerstedutvalget har skissert.

Problemene ved å gå inn på en slik løsning som EU tar til orde for og som Sejerstedutvalget konkretiserer, er rimelig opplagte når man ser på hvilke argumenter som brukes for et slikt helhetlig rammeverk. Bakgrunnen for initiativet er ikke minst de institusjonelle endringer som er gjort i EU gjennom Lisboa-traktaten, blant annet at den tidligere søylestrukturen internt i EU er fjernet, samt at EF-domstolen har blitt en EU-domstol som skal kunne dømme på alle områder av EUs politikk, bortsett fra utenriks- og sikkerhetspolitikken.

Det argumenteres med at det stadig blir vanskeligere å skille ut hvilke av EUs nye rettsakter som er EØS-relevante og at det i mange tilfeller kun vil være deler av rettsaktene som er EØS-relevante. Løsningen blir da et nytt helhetlig rammeverk, der man slipper å gjøre denne vurderingen, gjennom at alt nytt regelverk som EU vedtar på alle områder som Norge har avtaler med EU blir definert som relevant. På tilsvarende måte blir det med de utvidede fullmaktene til EU-domstolen vanskeligere å definere hvilke dommer/deler av dommer som er EØS-relevante og dermed skal legges til grunn av ESA og EFTA-domstolen i fortolkningen av EØS. Løsningen blir da et helhetlig rammeverk der ESA og EFTA-domstolen skal få tilsvarende utvidet virkeområde som EU-domstolen har fått internt i EU.

Et alternativ som innebærer et helhetlig rammeverk rundt Norges avtaler med EU, der ESA og EFTA-domstolen og avtalens

¹³ NOU 2:2012, side 870.

¹⁴ Hentet fra utenrikspolitisk redegjørelse, Stortinget 17.11.2011.

¹⁵ Dagens Næringsliv, 17.01.2012, side 8.

øvrige dynamikk opprettholdes og gjøres gjeldende på nye områder, vil innebære en dramatisk endring i Norges avtaleforhold med EU. I praksis vil dette innebære en helt ny avtale med EU, der de demokratiske problemene med EØS forsterkes og overføres til flere områder av norsk politikk. Dette er det vanskelig å finne gode argumenter for - med mindre man har som ambisjon å bruke den som et springbrett inn i EU.

9.6. Oppsummering

Når Europautredningen først gikk utenfor sin instruks og drøfter alternative måter å organisere samarbeidet på, er det svært mangelfullt at man ikke skisserer ulike løsninger, som grunnlag for reell drøfting.

Det er også fullt mulig å få til et helhetlig rammeverk rundt Norges avtaler med EU. Det må i så fall innebære at man fjerner de særegenheter som preger EØS-avtalen, det vil si ESA, EFTA-domstolen og bestemmelsene som innebærer at alt relevant regelverk som EU vedtar på feltet skal komme til Norge på løpende bånd. I så fall kan man etablere en bilateral handels- og samarbeidsavtale med EU som inkluderer de avtaler med EU man ønsker videreført, med et virkeområde og innhold som kan være akseptabelt for begge parter og der endringer i samarbeidet gjøres gjennom forhandlinger mellom partene. Det er imidlertid ikke en slik modell verken EU eller Sejerstedutvalget har skissert.

Et alternativ som innebærer et helhetlig rammeverk rundt Norges avtaler med EU, der ESA og EFTA-domstolen og avtalens øvrige dynamikk opprettholdes og gjøres gjeldende på nye områder, vil innebære en dramatisk endring i Norges avtaleforhold med EU. I praksis vil dette innebære en helt ny avtale med EU, der de demokratiske problemene med EØS forsterkes og overføres til flere områder av norsk politikk, som det er vanskelig å finne argumenter for - med mindre man har som ambisjon å bruke den som et springbrett inn i EU.

Kapittel 10: Innenfor EØS – Kan EØS gjøres bedre?

10.1. Hvorfor drøfte alternativer som bygger på EØS?

EØS er ingen gitt størrelse. EØS er en avtale som er i stadig endring. Som vi har vist tidligere i rapporten er avtalen blitt stadig mer omfattende og bryter klart med forutsetninger som ble lagt fra flertallets side da avtalen i sin tid ble inngått.¹⁶ Da blir spørsmålet - kan EØS gjøres bedre? Hvor bra kunne avtalen eksempelvis ha vært dersom handlingsrommet i avtalen hadde blitt brukt maksimalt? Dette drøftes i kapittel 10.2.

På samme måte som EU søker å ivareta sine interesser best mulig innenfor rammen av avtalen, bør Norge systematisk og strategisk kunne gjøre det samme. Når EU legger på bordet tanker om et nytt og langt mer omfattende samarbeid (som i praksis vil innebære en helt ny avtale, jfr kap. 9), så må det definitivt kunne komme nye initiativer fra norsk side. Et forslag om "et slankere EØS" der avtalen endres, eksempelvis gjennom å fjerne områder av samarbeidet som det ikke var forutsatt at avtalen skulle gjelde for og områder som har vakt vesentlige problemer for Norge, vil kunne være et slikt initiativ. Dette konkretiseres og drøftes i kapittel 10.3.

Begge disse alternativer bygger på den struktur, de institusjoner og den dynamikk som ligger i dagens EØS-avtale. Det gir også sine begrensninger i forhold til hvor omfattende endringer som vil kunne tenkes, og vil som i dag skape kontinuerlige utfordringer i forhold til avgrensning av ESA og EFTA-domstolen myndighet og i å avgjøre hvilke deler av EUs regelverk og fortolkning av dette som skal være relevant for Norge. På tross av dette, vil det likevel være mulig å se for seg betydelige endringer i avtalens innhold og hvordan den blir praktisert.

10.2. Alternativ III: Utnyttet handlingsrom

10.2.1. Kan handlingsrommet utnyttes bedre?

EØS-avtalen er en svært omfattende avtale, som med tiden har blitt stadig mer inngrep-ende og som overstyrer norsk politikk på stadig flere områder. Men i hvor stor grad er dette en utvikling som har måttet skje - som en uunngåelig konsekvens av de forpliktelser som ligger i avtalen? Og i hvor stor grad har norske myndigheter gjennom en aktiv og målrettet politikk – innenfor rammen av EØS – muligheten til å gjøre andre veivalg enn de som har blitt gjort?

I enkelte sammenhenger er handlingsrommet i avtalen ganske åpenbart. I andre sammenhenger er det mer uklart hva handlingsrommet er, og det vil kunne eksistere ulike juridiske og politiske vurderinger av hvor stort handlingsrommet er. Det i seg selv er god grunn for å være mer foroverlent i EØS-forvaltningen, for gjennom dette å utnytte handlingsrommet i større grad. På tvers av ulike holdninger til EØS-avtalen og EU-medlemskap, bør man kunne enes om å gjøre mer for å avklare og utnytte handlingsrommet som ligger i avtalen.

Europautredningen fremholder et sentralt poeng når de peker på at *"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."*¹⁷ Et stykke på vei gir rapporten fra utvalget veiledning i hva som er handlingsrommet og presenterer en del konkrete forslag til hvordan handlingsrommet kan utnyttes bedre. De fleste av disse forslagene til hvordan handlingsrommet kan utnyttes bedre vil det være allmenn tilslutning til.

På en del områder vil imidlertid deres forslag innebære å utfordre EU og EØS-institusjonene på en måte som ikke kan ventes å være konfliktfri. Dette underbygges også av det faktum at Norge på en del av

16 For mer om dette, se bl.a. kap. 3.

17 NOU 2:2012, side 256.

disse områdene gjennom årene har forsøkt å føre en aktiv politikk i EØS - med varierende resultat.¹⁸

Handlingsrommet i EØS er betydelig større enn det man kan få inntrykk av når man leser Sejerstedutvalgets rapport, og tiltakene som kan tenkes nyttet er vesentlig flere. En rekke slike tiltak er drøftet i kapittel 4 og oppsummeres og vurderes nærmere nedenfor. En del av tiltakene vil det, som for Sejerstedutvalgets vedkommende, være rimelig allmenn tilslutning til (flere av forslagene er også relativt identiske). Totalt sett presenterer vi imidlertid langt flere forslag som vil innebære å utfordre EU og EØS-institusjonene på en måte som ikke kan ventes å være konfliktfri.

Enkeltvis er ikke forslagene nedenfor å anse som et alternativ til dagens EØS-avtale, men i sum vil forslagene angi en helt ny måte å organisere og praktisere vårt forhold til EU på. Det er således den samla pakka med strategier og tiltak nedenfor som utgjør alternativet "Utnyttet handlingsrom".

Gjennomslaget for en slik strategi vil også i vesentlig grad påvirkes av hvorvidt det foreligger konkrete, realistiske alternativer til EØS, som det politiske flertall i Norge kan tenkes å aktivere i en gitt situasjon. Kjernen i dette handler om hvorvidt EU kan legge til grunn at det politiske flertall i Norge uansett hva som skjer, og uansett hvor urimelig EU opptrer i samarbeidet, tviholder på EØS-avtalen - eller om det finnes en grense for hva Norge er villig til å godta.¹⁹ Fra prosjektets side har vi fra starten av vært helt tydelig at ulike alternativer til dagens EØS-avtale må utredes og drøftes, blant annet som del av den politiske beredskapen i Norge. Alternativet "Utnyttet handlingsrom" forutsetter således at regjering og stortingsflertall tar initiativ til en utredning av alternativer til dagens EØS-avtale, som inkluderer alternativer utenfor rammen EØS.

10.2.2. Hvordan utnytte handlingsrommet bedre?

10.2.2.1. Aktiv i tidlig fase - politisk og strategisk

For å kunne gjøre handlingsrommet i EØS-avtalen størst mulig og utnytte det på best mulig måte, vil det være viktig for Norge å

avklare norske posisjoner og synspunkter i forhold til nytt EU-regelverk som er under utarbeidelse på et så tidlig stadium som mulig. På den måten vil norske representanter i ulike fora for det første fremstå som en relevant, kunnskapsrik og forutsigbar aktør. For det andre vil det kunne danne grunnlaget for å bygge allianser med de krefter internt i EU som har sammenfallende synspunkter i den aktuelle saken eller som av andre årsaker ser seg tjent med å bygge strategiske allianser med Norge. For det tredje vil politiske aktører i Norge på et tidlig stadium identifisere mulige problemsaker og være bedre i stand til å skissere løsninger som vil tjene Norges interesser. For det fjerde vil det gi et bedre grunnlag for involvering av Stortinget i en tidlig fase når man på politisk nivå i regjering har en klar og bevisst holdning til hvilke saker man mener bør prioritere og hva som skal være norske posisjoner og synspunkter i de enkelte sakene.

Selv om stortingsmeldingen om Europapolitikken fra Stoltenberg II-regjeringen i 2006 skisserte dette som en av strategiene fra norsk side, synliggjør Europautredningen at det på dette punktet er et betydelig forbedringspotensial.²⁰

10.2.2.2. Bruke andre internasjonale fora for å få EU på rett kurs

Et handlingsrom Norge har som EØS-medlem er at vi fortsatt kan tale med en selvstendig stemme i ulike internasjonale fora, der EU i stadig større grad taler med en felles stemme. Dette handlingsrommet har da også blitt brukt i en rekke sammenhenger i internasjonale forhandlinger.²¹ Norge bør i større grad markere nasjonale interesser i slike fora og ikke være tilbakeholden med å fremme synspunkter og konkrete forslag, som enten EU ikke ønsker å fremme på grunn av intern uenighet om saken, eller som man rett og slett er uenige i.

Norge bør aktivt nytte internasjonalt regelverk som finnes innen rammen av Verdens handelsorganisasjon (WTO) i konflikt-saker mot EU, slik vi gjorde det i laksesaken der vi vant frem.

Norske forhandlere i internasjonale fora bør i større grad fremme synspunkter som kan bidra til å styrke Norges interesser i

¹⁸ Se nærmere drøfting og eksempler på dette i kap. 3-4.

¹⁹ Se nærmere drøfting og eksempler på dette i kap. 5.

²⁰ NOU 2:2012, side 141 mfl.

²¹ Se mer om dette i kap. 6.3.4.

saker der Norge står under press fra EU og EØS-avtalens overvåkingsorgan. Dette kan både gjelde innenfor rammen av ulike FN-organisasjoner og konvensjoner, eksempelvis FN-konvensjonen om arbeidstakerrettigheter (ILO). Andre relevante fora er Verdens handelsorganisasjon (WTO), den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) og Europarådet. Selv om disse internasjonale organisasjonene og institusjonene ikke har like inngripende håndhevingsmekanismer, vil det være politisk viktig i drakamper med EU og overvåkingsorganet i EØS.

Dernest må det drøftes nærmere hvordan slike nye forpliktelser i internasjonale fora skal implementeres i norsk rett, for gjennom dette å kunne bidra til å "trumfe" EØS-forpliktelsene gjennom implementering i Grunnloven, i Menneskerettsloven, eller på andre måter som forrangsbestemmelser.

10.2.2.3. Videreutvikle arenaer utenfor EU/EØS-rammen for å håndtere viktige spørsmål av felles interesse

EØS-avtalen inneholder ingen gjensidighet i form av initiativ- og forslagsrett for begge parter i samarbeidet. Det taler for at Norge i saker av særlig viktighet for våre nasjonale interesser bør videreutvikle arenaer utenfor EU/EØS-rammen for å håndtere spørsmål av felles interesse for Norge og EU/EU-landene. Dette kan dels gjøres i form av å oppprioritere eksisterende arenaer der både Norge og EU/EU-landene er representert, dels kan det handle om å etablere nye arenaer for politikkutvikling og strategisk alliansebygging.

Eksempel på områder av særlig viktighet for Norge vil kunne være nordområdene og de ulike strategiske saksfelt knyttet til dette, fiskeriforvaltning og energi. I slike fora vil Norge kunne ha full initiativ- og forslagsrett, herunder ta initiativ til deltakelse fra andre land som ikke er med i EU.

Norge er allerede aktiv og sentral aktør i Arktisk råd. Det er en klok tilnærming å fremheve at EU som institusjon ikke har noen rolle i dette samarbeidet. Derimot er tre av EUs medlemsland (Danmark/Færøyene/Grønland, Sverige og Finland) medlem av rådet. Det er viktig at Norge videreutvikler og styrker samarbeidet med de arktiske stater, slik at det er disse land som legger premissene for utvikling i de arktiske områdene og ikke andre EU-land som ser strategiske interesser og muligheter i området.

10.2.2.4. Sette klare grenser for EØS - i tråd med forutsetninger fra 1992

Gjennom årene har det skjedd en gradvis utvidelse av EØS-avtalen, i strid med forutsetningen som ble lagt til grunn av stortingsflertallet. Selv om avtalens hoveddel står uendret, har blant annet aksept av nye direktiver med tvilsom EØS-relevans og ESAs nytolkning av avtalen bidratt til en ny rettstilstand. Denne utvidelsen av EØS må opphøre.

Norge må fastholde at EØS-rådet er det rette organ for "politisk avgjørelse som fører til endring av avtalen", mens ESA skal begrense sin aktivitet til å "sikre at EFTA-landene oppfyller sine forpliktelser etter EØS-avtalen".²² Videreutvikling av samarbeidet til områder som ikke dekkes av avtalen skal behandles etter prosedyrene i avtalens artikkel 118. Artikkel 118 gir for øvrig ingen forpliktelse til å komme frem til et resultat som innebærer å utvide EØS til nye områder, og Norge kan således hindre at så skjer. Norge bør i større grad bruke EØS-rådet som arena for å ta opp spørsmål som forårsaker vanskeligheter, med sikte på politisk avklaring mellom partene.

Norge bør være tidlig ute i forhold til nye saker som er potensielt problematiske, både når det gjelder nye direktiver som er under utarbeidelse i EU og når det gjelder nytolkninger av avtalen fra ESA og EFTA-domstolen. Norge bør i større grad bringe saker inn for EFTA-domstolen i stedet for å akseptere ESAs fortolkning av avtalen.

10.2.2.5. Avvise ikke EØS-relevante rettsaker

Gitt at Norge aksepterer utviklingen av rettstilstanden i EØS som har skjedd frem til dags dato, er det viktig at utvidelsen ikke fortsetter. Norge må være mer konsekvente i sin avvising av nye EU-rettsaker som ikke EØS-relevante, når de omhandler forhold som ikke avtalen, slik den per dags dato fremstår, er ment å dekke. Dersom slike rettsaker inneholder elementer av regelverk man ønsker å innføre nasjonalt, bør dette skje gjennom selvstendige nasjonale vedtak utenfor rammen av EØS-avtalen.

10.2.2.6. Jobbe aktivt for nasjonale særordninger og unntak

Gitt at en ny EU-rettsakt vurderes som EØS-relevant, bør Norge aktivt søke nasjonale

22 ODA-avtalen, artikkel 5.

særordninger og unntak som tar hensyn til vår spesielle situasjon som et tynt befolket, langstrakt land med særskilte utfordringer knyttet til topografi og klimatiske forhold.

Norge må fastholde de unntak som vi forhandlet frem ved inngåelsen av EØS-avtalen i sin tid. Eventuell fjerning eller endring av eksisterende unntak bør kun skje gjennom forhandlinger, der Norge som motytelse sikres andre politiske innrømmelser fra EU.

10.2.2.7. Aktiv utnyttelse av handlingsrom ved implementering

Ved innlemming av nye rettsakter i EØS-avtalen bør det alltid, med mindre særskilte forhold tilsier det, velges løsninger som sikrer størst mulig grad av nasjonal handlefrihet. Slike særskilte forhold skal begrunnes i det enkelte tilfelle og forankres politisk.

Oversettelser av nytt EU-regelverk skal forankres politisk. Forvaltningen skal ikke kunne ha anledning til å innskrenke Norges politiske handlingsfrihet gjennom sin oversettelse og fortolkning av rettsakter fra EU.

10.2.2.8. Aktiv bruk av reservasjonsretten

Reservasjonsretten skal nyttes når det er nødvendig for å ivareta nasjonale interesser. En reservasjon fra EFTA-siden vil i de aller fleste tilfeller ha svært liten konsekvens for borgere og bedrifter i EU, og Norge bør jobbe for å skape allmenn aksept og forståelse i EU for at dette er et legitimt virkemiddel i avtalen.

10.2.2.9. Aktiv nasjonal politikk for å øke handlingsrommet

Norske myndigheter bør gjennom nasjonal vedtak søke å finne løsninger som bidrar til å øke det nasjonale handlingsrommet innenfor rammen av EØS-forpliktelsene. Økt offentlig eierskap vil derfor kunne være et hensiktsmessig virkemiddel. Endringene i hjemfallsinstituttet er eksempel på hvordan man gjennom økt offentlig eierskap sikret råderetten over naturressursene. Større bruk av egenregi i kommuner og fylker vil kunne være en viktig strategi for å unngå byråkratiserende og fordyrende anbud etter EUs anskaffelsesregelverk, og økt, aktivt statlig eierskap vil kunne være et viktig virkemiddel i næringspolitikken.

Det bør sikres at offentlige instanser, organisasjoner, privatpersoner og bedrifter kan ta informerte valg, der alternativene til tilpasning til EU-reglene blir synliggjort.

Egenregi som alternativ til tilpasning til EUs anskaffelsesregelverk er eksempel på dette. Det bør også vurderes nærmere hvordan staten kan bidra med juridisk kompetanse for å sikre reell valgfrihet.

10.2.2.10. Aktivere Stortingets kontrollfunksjon i Europapolitikken

Stortingets kontrollfunksjon bør aktiveres i forhold til regjeringens håndtering av EU/EØS-saker, og således håndteres på lik linje med andre sentrale elementer i norsk innenrikspolitikk. Dette er et særlig ansvar for kontrollkomiteen og det bør arrangeres åpne høringer med mer for å sikre åpenhet og informasjon til allmennheten.

Riksrevisjonens kontroll med EFTA-organene og EØS-regelverket bør følges tettere opp av Stortinget.

Den selvstendige utredningskapasiteten til Stortinget bør styrkes ytterligere, blant annet for å bli mindre avhengig av informasjon fra regjeringen.

10.2.2.11. Økt åpenhet i forvaltningen av EØS

Alle standardskjemaer fra EFTA-sekretariatet som mottas av norske instanser, og svarene på disse, må gjøres offentlig tilgjengelig for allmennheten. På denne måten vil det i større grad være mulig å ha en åpen og opplyst debatt om hvilke nye EU-rettsakter som vurderes EØS-relevante, hvilke politiske og tekniske tilpasninger som vurderes, samt hvorvidt det vurderes nødvendig å innhente samtykke fra Stortinget ved behandling av saken.

10.2.2.12. All ny EU-rett skal vurderes politisk

Norske domstoler skal ikke kunne legge til grunn ny EU-rett utenfor rammen av Norges folkerettslige forpliktelser med mindre det fra norsk lovgiver er gitt eksplisitt uttrykk for at en lov skal tolkes i samsvar med EU-retten.

Oversettelser av nytt EU-regelverk skal forankres politisk. Forvaltningen skal ikke kunne ha anledning til å innskrenke Norges politiske handlingsfrihet gjennom sin oversettelse og fortolkning av rettsakter fra EU.

Retten til å innhente rådgivende uttalelser fra EFTA-domstolen bør for norske domstoler begrenses til de domstoler som dømmer i siste instans, og gjennom dette utnytte handlingsrommet i ODA-avtalens artikkel 34.

10.2.2.13. Avvise endringer av EØS som innebærer økt kompetanse for ESA og EFTA-domstolen

Det må være uaktuelt for Norge å akseptere at endringer i EUs interne organisering medfører reell økt kompetanse for ESA og EFTA-domstolen. Norge må også avvise alle andre endringer i EØS-samarbeidet som innebærer økt kompetanse for ESA og EFTA-domstolen.

10.2.2.14. Vurdere endringer i samarbeidet etter artikkel 118 som gjør avtalen mindre ensidig markedsrettet

Eventuell utviding av samarbeidet til nye områder i henhold til avtalens artikkel 118 bør kun skje i den grad det er vilje til å endre og/eller fjerne elementer av EØS-avtalens hoveddel, som bærer preg av å være "åttitalls" og "ensidig markedsrettet".²³ For en nærmere vurdering av spørsmålet om reforhandling av EØS, se kap. 9.1.

10.2.2.15. Regjering og stortingsflertall må ta initiativ til å utrede alternativer til dagens EØS-avtale

Hvorvidt de strategier og tiltak som skisseres ovenfor vil medføre økt gjennomslag overfor EU og EØS-institusjonene vil i vesentlig grad påvirkes av hvorvidt det foreligger konkrete, realistiske alternativer til EØS, som det politiske flertall i Norge kan tenkes å aktivere i en gitt situasjon. Kjernen i dette handler om hvorvidt EU kan legge til grunn at det politiske flertall i Norge uansett hva som skjer, og uansett hvor urimelig EU opptrer i samarbeidet, tviholder på EØS-avtalen - eller om det finnes en grense for hva Norge er villig til å godta.²⁴ Fra prosjektets side har vi fra starten av vært helt tydelig at ulike alternativer til dagens EØS-avtale må utredes og drøftes, blant annet som del av den politiske beredskapen i Norge. Alternativet "Utnyttet handlingsrom" forutsetter således at regjering og stortingsflertall tar initiativ til en utredning av alternativer til dagens EØS-avtale, som inkluderer alternativer utenfor rammen EØS.

10.3. Alternativ IV: "Et slankere EØS"

10.3.1. Kan omfanget av EØS reduseres?

Flertallet mot medlemskap i EU på meningsmålingene er nå så stort, og har vart så lenge, at en innmelding i EU virker svært fjernt for de fleste. En viktig grunn til at det er slik, er det økonomiske og politiske kaoset som EU ikke klarer å ordne opp i. Heller ikke EUs initiativ til en mer omfattende EØS-avtale, vinner særlig støtte i befolkningen. Snarere viser meningsmålinger at flertallet mener at EUs makt i Norge er for stor allerede.²⁵ Flere meningsmålinger vinteren 2011/2012 har også vist et klart flertall for en handelsavtale i stedet for EØS.²⁶

Så langt har alternativer som innebærer å erstatte EØS med en handelsavtale, vunnet lite støtte i det sentrale politiske miljøet. De partier som i sin tid sørget for flertall for EØS-avtalen må imidlertid forholde seg til at viktige forutsetninger som man hadde for deltakelse i samarbeidet er brutt.²⁷ EØS er blitt en svært omfattende avtale, som griper inn på områder som man opprinnelig sa avtalen ikke skulle regulere. Da blir spørsmålet hvordan man kan gjøre noe med denne situasjonen. Innenfor rammen av EØS vil det være to alternativer til dagens EØS-avtale, enten å utnytte handlefriheten innen EØS bedre, eller å forhandle med EU om å ta vekk de delene av avtalene som er mest problematiske. Hvordan handlefriheten innen EØS kan utnyttes bedre, drøftes nærmere i kapittel 10.2. Her skal vi se på mulighetene for å redusere omfanget av EØS-avtalen.

10.3.2. Når markedskrefter løper løpsk

Over hele verden arbeides det med å vinne kontroll over markedskrefter som har løpt løpsk i den finanskrisa som slo til høsten 2008. Når markedskrefter løper løpsk, er det som regel fordi noen har sluppet dem fri. Det som mer enn noe annet har sluppet markedskreftene løs her i Norge, er den EØS-avtalen vi har med EU. Vi kunne bli enige om at når det kommer nye direktiver og forordninger fra Brussel, så spør vi: Slipper de løs markedskrefter - eller gir de oss bedre politisk styring

25 Nationens distriktsbarometer 05.02.12: Over 40 % mener klart at EU har for mye makt i Norge. Kun 17 % er uenig i påstanden.

26 Tre meningsmålinger fra Sentio A/S i perioden november 2011 – januar 2012 viser hhv. 52 %, 46 % og 46 % som foretrekker handelsavtale framfor EØS. De som foretrekker EØS varierer mellom 19 og 24 %.

27 Se mer om dette i kapittel 3.2.

23 Jfr. NOU 2012:2, side 86.

24 Se nærmere drøfting og eksempler på dette i kap. 5.

enn vi hadde før? Hvis vi også kunne bli enige om at vi avviser direktiver og forordninger som slipper markedskrefter løs, da er vi i gang med å handle lokalt - mot den globale krisa og mot frislippet av markedskrefter på EUs indre marked. Det er derfor nå vi må begynne å spørre: Hva er mest problematisk ved EØS-avtalen? Skal vi prøve å forhandle med EU om å ta det ut av EØS-avtalen?

10.3.3. Vil EU forhandle?

Men er det mulig eller realistisk at EU i det hele tatt vil være med på forhandlinger om å redusere omfanget av EØS-avtalen? Vi kan trygt gå ut fra at EU i utgangspunktet er svært lite interessert i å forhandle om noen nedbygging av EØS-avtalen. EU har helt fra starten i 1958 hatt som hovedlinje å avvise det som har vært kalt "medlemskap á la carte": Ingen skal tilbys et medlemskap der et land plukker ut de politikkområdene der en vil være med i EU.

Likevel har EU i praksis godtatt at enkelte medlemsstater ikke er med på alt som EU driver med. Av ulike årsaker har EU godtatt at verken Sverige, Danmark, Storbritannia eller Irland deltar fullt ut i EU-samarbeidet.²⁸ Gjennom Lisboatraktaten åpnes det for at grupper av medlemsland som vil samarbeide tettere eller om mer enn det som følger av traktaten, har lov til å gjøre det og kan ta i bruk EUs institusjoner i dette samarbeidet.

EU har vært nødt til å godta at ikke alle medlemsland er med på alt. Den EØS-avtalen som ble spesialsydd for Norge og Island i 1992, er derfor ikke vesensforskjellig fra de særløsningene som EU-land fra tid til annen tilbyr hverandre innbyrdes. EU har også traktatfestet et såkalt "subsidiaritetsprinsipp" som sier at beslutninger skal tas på så lavt nivå som mulig, men at EU kan ta beslutninger som ikke kan tas på nasjonalt eller lokalt nivå. Innad i EU er dette prinsippet mer til pynt enn som noe som praktiseres. Det er ingen tvil om at EØS-avtalen på område etter område bryter EUs eget subsidiaritetsprinsipp. EUs regelverk skyver til side mange politiske vedtak som bare angår oss her i Norge, og som i hvert fall ikke kan oppfattes som noen handelshindringer som diskriminerer mot utlendinger. Slike vedtak skyves til side både på riksnivå og på lokalt nivå.

Reservasjonsretten

Da EØS-forhandlingene startet i 1991 la EU til grunn at EØS-avtalen skulle omfatte hele regelverket for det indre markedet, det vil si reglene for den frie flyten av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft, i tillegg til konkurransepolitikken og reglene for den frie etableringsretten. Men landbruk og fiskerinæringa ble unntatt i tillegg til noen mer spesielle unntak (bl.a. veterinærkontroll og regelverket for GMO-produkter). I tillegg har vi retten til å reservere oss mot nye direktiv og forordninger. Reservasjonsretten er en nødvendig del av EØS-avtalen. Uten reservasjonsretten ville EØS vært i strid med Grunnloven. Reservasjonsretten gir nettopp Norge rett til å "gå litt ut av EØS". Stortingsflertallet har for eksempel vedtatt at reservasjonsretten skal brukes mot postdirektivet. Det betyr at EU må godta at på dette området kommer EØS-retten til å avvike fra EU-retten.

10.3.4. Hva bør endres med EØS?

10.3.4.1. Angrefrist når reservasjonsretten ikke brukes

I debatter om hvorvidt reservasjonsretten skal brukes blir det ofte påstand mot påstand på hypotetisk grunnlag om hvordan virkningene av et direktiv vil bli. EØS-avtalen burde derfor utstyres med en angrefrist: Det burde være mulig å reservere seg mot et direktiv når vi ser hvordan det faktisk virker.

10.3.4.2. Utforme regionalpolitikken uavhengig av EUs regelverk

Regionalpolitikken bør kunne utformes uavhengig av EUs regelverk, slik at Norge eksempelvis selv skal kunne bestemme over distriktpolitiske virkemidler som den differensierte arbeidsgiveravgiften.

10.3.4.3. Anbudskravet ved offentlige anbud: Større frihet til å anskaffe

Kommuner over hele Europa reagerer på anbudskravene til EU. De er like plagsomme i EU-land som i EØS-landet Norge. Europarådets forum for kommuner og regioner, CEMR (Council of European Municipalities and Regions) vedtok i 2009 et charter om lokale og regionale tjenester som går inn for en kraftig begrensning i hvilke oppdrag som bør utløse anbud på EU-nivå. Lokale myndigheter må ha en grunnleggende rett til å bestemme når de skal legge oppdrag ut

²⁸ Se nærmere utdypning av dette i kapittel 12.1.2.

til åpen anbudskonkurranse og når de ikke skal det. Det må være opp til kommunen hva som skal legges ut på anbud - og hva kommunen kan utføre med egne ansatte uansett organisasjonsform.

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 sammenlignet med en mer begrensa anbudskonkurranse - eller på en kontrakt direkte med et lokalt firma. Derfor er kravet til CEMR om større "frihet til å anskaffe" godt begrunna. EØS-avtalen bør derfor endres i samsvar med det charteret som CEMR vedtok i 2009. På kort sikt må de særnorske terskelverdiene som utløser anbud økes til de tersklene som EU har vedtatt.

10.3.4.4. Skjerme enkelte tjenestesektorer fra EUs liberaliseringsregler

Ved innenlandske bussruter er det i all vesentlighet lokale norske interesser som berøres. Derfor bør avgjørelser om bruken av anbud tas lokalt. Derfor er det gode grunner for at den kollektivforordningen som påbyr at alle bussruter skal legges ut på anbud tas ut av EØS-avtalen.

Godstransporten på vei er i dag utenfor kontroll når det gjelder lønns- og arbeidsforhold for utenlandske sjåførere. Det er et akutt behov for å gripe inn mot den formen for liberalisering som EØS påtvinger oss på dette området. Regjeringen prøver å innføre de nye kabotasje-reglene på mest mulig skånsom måte. Det bør være et minstekrav å få slike regler ut av EØS-avtalen dersom det ikke nytter i første omgang.

10.3.4.5. Full suverenitet over konsesjonsregler så lenge de ikke diskriminerer mot utlendinger

Full suverenitet over konsesjonsregler som ikke diskriminerer mot utlendinger, vil blant annet inkludere mulighet til å gjeninnføre krav til ledelse og baser ved tildelinger av konsesjoner innen olje og gassutvinning. Tilsvarende vil kunne gjelde for eiendomspolitikken i landbruket, regler for eierbegrensninger i finansnæringen med mer.

10.3.4.6. Rett til strengere krav til matvarer

Norge bør ha rett til å stille strengere krav til matvarer hvis faglige myndigheter anbefaler det. EU har innført en serie krav til matkvalitet som er definert som totalharmoniserende. Det betyr at Norge som EØS-land

ikke kan stille strengere krav selv om våre faglige myndigheter skulle anbefale det.

EUs begrunnelse for å totalharmonisere slike varekrav er at hvis et land kunne stille strengere krav enn fellesreglene tillater, vil enkelte varer om EU godkjenner, ikke kunne flyte fritt inn i dette landet. Men det er nettopp for å hindre salg av miljø- eller helseskadelige varer at vi kunne ha bruk for å stille strengere krav.

Norge bør generelt følge EUs regelverk om tilsetningsstoffer i matvarer, og bør aldri stille svakere kvalitetskrav enn EU. Men hvis det er sterke helsefaglige eller miljømessige grunner til det, bør Norge ha rett til å stille strengere krav til hvor mye tilsetningsstoffer som kan tilsettes og hvilke matvarer de kan tilsettes i. Norge bør kunne ha strengere regler for tilsetning av mineraler og vitaminer i barnemat og for tilsetning av mineraler, vitaminer og medisiner i matvarer generelt.

10.3.4.7. Rett til strengere miljø-, helse- og sikkerhetskrav til kjemikalier

Frihandel med industrivarer mellom land på samme utviklingsnivå er vanligvis til fordel for alle land og regioner som deltar i handelen. Slik er det også med den frihandelen med varer som er del av EØS-avtalen. Problemet er når vareflyten i EØS går foran hensynet til miljø, helse og sikkerhet.

Norge bør ha rett til å stille strengere miljø-, helse- og sikkerhetskrav til kjemikalier. Det er viktig for Norge å knytte seg til EUs opplegg for å registrere og teste kjemikalier (REACH) som tas i bruk i produksjonslivet eller som på annen måte spres i naturen. Da er det også naturlig at Norge følger EUs regelverk for hvilke kjemikalier som kan tillates brukt i hvilke sammenhenger og i hvilke doser.

Norge bør imidlertid ha rett til å stille strengere krav dersom våre faglige myndigheter har gode grunner for det - enten fordi norsk natur er særlig sårbar for bestemte kjemikalier, fordi noen kjemikalier innebærer større helsefare på grunn av særegne norske forhold, eller fordi våre faglige myndigheter oppdager helse- eller miljøfarer som EU-systemet ikke er like opptatt av.

10.3.4.8. EØS-regler bør ikke kunne sette til side norske tariffavtaler

Fire dommer i EU-domstolen har siden 2008 snudd store deler av den europeiske

arbeidsretten opp-ned.²⁹ Grunnleggende faglige rettigheter skal heretter underordnes markedsfrihetene til EU. Det vil etter hvert slå inn i EØS-landet Norge også. I mange land diskuteres det hvordan en skal få omgjort slike dommer. Euro-LO (ETUC) har foreslått at en protokoll i fire korte punkter tas inn i Lisboa-traktaten. Kjernen i forslaget er at: ”*verken økonomiske friheter eller konkurranseregler skal ha prioritet over grunnleggende sosiale rettigheter og sosiale framskritt, og i tilfelle av konflikt skal grunnleggende sosiale rettigheter ha fortrinnsrett.*”³⁰

Blir dette vedtatt, vil det også i Norge bety at faglige rettigheter bestemmes av Stortinget og gjennom tariffavtaler mellom partene i arbeidslivet - og at ESA og EFTA-domstolen har å holde seg unna alt slikt. I EU er problemet at en slik protokoll bare kan vedtas hvis alle EU-regjeringene er enige om det. Men reiser vi dette som et forhandlingskrav innen EØS, knytter vi oss aktivt til den politiske kampen som dominerer arbeidslivet i Europa for tida.

De fire dommene til EU-domstolen og strømmen av direktiver som angriper grunnleggende faglige rettigheter gjør det ønskelig å stille følgende krav: EØS-avtalen må endres slik at den ikke kan gripe inn mot norske tariffavtaler eller mot norsk lovgivning av betydning for arbeidstakeres rettigheter i arbeidslivet. I forhold til aktuelle konfliktsaker betyr dette:

- At *vikarbyrådirektivet* må avvises.
- At ILO 94 må gjelde i Norge slik at vi kan opprettholde kravet om lønn i samsvar med tariffavtaler ved *byggeoppdrag for offentlige instanser*.
- At *anti-kontraktorklausulen* må sikres - for eksempel gjennom en egen protokoll til EØS-avtalen.
- At måten *utstasjoneringdirektivet* er tatt inn på i norsk lov må endres slik at formuleringene ikke kan gi grunnlag for dommer i EFTA-domstolen av samme slag som dommene fra EU-domstolen. Deretter må de endrede formuleringene tas inn i forpliktende protokoller til EØS-avtalen.
- At *Allmenngjøringsloven* må sikres mot at ESA eller EFTA-domstolen har adgang til å gripe inn mot allmenngjøringsvedtak.

10.3.4.9. Fri kapitalflyt må kunne begrenses i krisesituasjoner

Finanskrisa har vist hvor sårbart samfunnet er blitt som følge av det frislippet innen finanslivet som har dominert utviklingen i noen tiår. Det er nødvendig å ta opp til grundig overveielse hva som må gjøres for å bringe finansverdenen under demokratisk politisk kontroll. Kan moderne samfunn leve med så frie kapitalbevegelser som Europa og størstedelen av verden har hatt? Hva betyr den frie etableringsretten til banker og forsikringsselskaper for finansiell og økonomisk stabilitet?

Island innførte streng kontroll med kapitalflyten ut og inn over grensene sine for å mestre de akutte kriseproblemene. Det var i klar strid med EØS-forpliktelsene om frie kapitalbevegelser, men ble antakelig godtatt av EU fordi det ikke var noen vei utenom. Norge bør kreve samme rett til å kunne innføre kapitalkontroll i krisesituasjoner.

10.3.4.10. Nye rammer for handel med landbruksvarer, basert på reell gjensidighet

Gjennom flere forhandlingsrunder mellom Norge og EU har handelen med landbruksvarer blitt ytterligere liberalisert. Man har beveget seg bort fra det prinsipp som lå til grunn i det opprinnelige utkast til protokoll om handel med bearbejdede landbruksprodukt som forelå da EØS-avtalen ble vedtatt.³¹ I den avtale om protokoll 3 som ble vedtatt i 2004 var kravet om at kompensasjonen skulle speile faktiske råvarekostnader tonet kraftig ned i avtaleteksten. Trass i fallende råvarepriser i EU og økende råvarepriser i Norge, medførte avtalen gjensidig reduksjon i tollsatsene på tre prosent.³² Dette har gitt grunnlag for en vedvarende og økende ubalanse i handelen med bearbejdede landbruksprodukt.

Dette taler for at Norge tar initiativ til en presisering i protokoll 3, der det opprinnelige prinsippet om at tollsatsen skal sikre full kompensasjon for ulik råvarepris blir respektert, og at det foretas justeringer slik at tollsatsene speiler det reelle avviket i råvarepriser. Ut fra dagens situasjon ville dette på en del varer tilsi at toll på importvarer fra EU ble

29 Se nærmere omtale av disse dommene i kap. 3.3.2, 3.3.10 og 6.4.2.

30 Euro-LO (ETUC): Erklæring om å oppnå sosial fremgang i det indre marked: Forslag til vern av grunnleggende sosiale rettigheter og utstasjonerte arbeidstakere. Brussel, 08.12.2012.

31 EØS var på dette området ikke ferdigforhandlet i 1994, og man kom først frem til enighet om en avtale i 2002. Se mer om prosessene knyttet til dette og hva endringene bestod i, i nedenfor nevnte rapport, side 42-44.

32 Landbrukets Utredningskontor: *Tollvernet forvitrar - Norsk landbruksvarehandel i lys av EØS og tredjeland. Rapport 7/2011, side 43.*

justert opp, mens EUs tollsatser på import fra Noreg ble justert ned.

Tilsvarende behov gjelder for handel med landbruksvarer, der det til tross for forutsetningen i EØS-avtalens artikkel 19 om at utviklingen i handelen skal skje på "gjensidig fordelaktig basis", i praksis har skjedd en svært omfattende økning i importen fra EU til Norge, mens eksporten har stått på stedet hvil.³³ Det vil derfor være behov for en presisering og operasjonalisering av hva man faktisk legger i begrepet gjensidig fordelaktig basis. Dernest taler mye for at bestemmelsen i artikkel 19 om at vilkårene for handelen skal gjennomgås annen hvert år med sikte på ytterligere liberalisering bør fjernes.

10.3.5. Hvordan gå frem overfor EU?

Den rette arena for å løfte fram slike drøftinger som skissert ovenfor i EØS, vil være EØS-rådet. Avtalen fastslår at *"EØS-rådet skal for dette formål vurdere hvordan avtalen samlet sett virker og utvikler seg. Det skal ta de politiske avgjørelser som fører til endring av avtalen... [Avtalepartene] kan, etter å ha diskutert saken i EØS-komiteen eller i særlige hastesaker direkte, ta opp i EØS-rådet alle spørsmål som forårsaker vanskeligheter."*³⁴ Rådets beslutninger skal treffes ved enighet mellom EU på den ene side og EFTA-landene på den annen side.³⁵ Selv om Rådet i utgangspunktet skal møtes to ganger i året, kan det møtes oftere enn det *"når omstendighetene krever det"*.³⁶ Det vil være fullt mulig for Rådet å ta stilling til protokoller og erklæringer av den type som skisseres i avsnittene ovenfor.

Dersom det er snakk om å fjerne saksfelt fra samarbeidet, eller å endre hoveddelen av EØS-avtalen, vil den naturlige fremgangsmåten sannsynligvis være å ta utgangspunkt i de prosedyrer som er nedfelt i artikkel 118. Denne paragrafen omhandler videreutvikling av samarbeidet til nye områder, men den samme fremgangsmåte bør kunne nyttes dersom samarbeidet skal innskrenkes. Konkret handler det om å igangsette en politisk prosess som munner ut i nye avtaler som må ratifiseres eller godkjennes av avtalepartene i tråd med de regler som gjelder for dette i det enkelte land.³⁷

10.3.6. Forholdet til våre EFTA-partnere

En reforhandling av EØS vil også påvirke våre EFTA-partnere i EØS, Island og Liechtenstein. For det første vil en "slanking" av samarbeidet med EU gjennom EØS, innebærer en tilsvarende innskrenking i samarbeidet og våre forpliktelser overfor EFTA-landene i EØS, med mindre Norge bilateralt eller via EFTA vedtar regler som sørger for at samarbeidet opprettholdes på dagens nivå. Dernest vil en reforhandling av EØS for Norges del innebærer et helt nytt prinsipp i EØS, nemlig at man kan fjerne igjen fra samarbeidet regelverk som ikke er hensiktsmessig eller som har fått utilsiktede virkninger, eller rett og slett som følge av endrede politiske preferanser nasjonalt. I så fall vil det være naturlig at tilsvarende mulighet gis Island og Liechtenstein, for fjerning/ending av forpliktelser på de områder de finner spesielt problematiske.

Med dette kan EØS-samarbeidet utvikle seg mer differensiert, med større grad av ulike forpliktelser for ulike land. Ulike forpliktelser for ulike land er ikke noe nytt – verken internt i EU³⁸ eller i EØS-samarbeidet. Som Europautredningen dokumenterer i sin rapport har Island og Liechtenstein unntak fra EØS-regelverket på en rekke områder – og på langt flere områder enn det Norge har.³⁹ Om Norge således fremforhandlet noen nye unntak for sin del burde ikke være problematisk. Enkelte unntak som Norge vil kunne ønske, kan også dreie seg om områder der de andre EFTA-landene allerede har unntak eller opererer med andre regler. I så henseende er det interessant å se til de restriksjoner på den frie flyt av kapital som Island innførte etter finanskrisen i strid med EØS-avtalen.

Norge har dessuten ved tidligere anledninger utvist fleksibilitet overfor våre EFTA-partnere. Dette har blant annet skjedd i forbindelse med utvidelse av EØS-kontingenten, der Norge aksepterte å gi et bilateralt bidrag til EU, som et supplement til den kontingent som følger av fordelingsnøkkelen mellom EFTA-landene.

Dersom endringer i Norges forpliktelser gjennom EØS fremkommer i form av protokoller eller erklæringer, skulle det i utgangspunktet ikke være nødvendig å involvere de andre EFTA-landene for mye i den prosessen.

33 Se mer om dette i kapittel 7.9.2.

34 EØS, artikkel 89.

35 EØS, artikkel 90, pkt. 2.

36 EØS, artikkel 91, pkt. 2.

37 EØS-avtalen, artikkel 118.

38 Jfr. kapittel 12.1.2.

39 Se kapittel 4.3.3.

Dersom det derimot er snakk om betydelige endringer av hoveddelen av EØS-avtalen, eller å fjerne vesentlige deler av samarbeidet fra avtalen, og de andre EFTA-landene ikke ønsker å gjøre slike endringer i EØS, vil det sannsynligvis være mer hensiktsmessig at Norge for egen del erstatter EØS med en annen form for bilateralt samarbeid med EU. I kapittel 11.2. og 11.3. drøftes to ulike varianter av slike avtaler.

10.3.7. Hvordan komme i forhandlingsposisjon med EU om EØS-avtalen?

EU vil nok i utgangspunktet blankt avvise norske forsøk på å avtale noen nedbygging av EØS-avtalen. EU-rådet fattet for eksempel i desember 2010 et vedtak som kan tyde på at EU heller ønsker å utvide rekkevidden av EØS-avtalen til nye områder.⁴⁰

Denne holdningen til forhandlinger er naturlig nok. Hvorfor skulle EU forhandle om noen som helst nedbygging av EØS-avtalen så lenge det offisielle Norge tviholder på at det ikke fins noe annet alternativ til EØS-avtalen enn medlemskap?

Så lenge vi holder fast på at det ikke er noe alternativ for Norge å si opp EØS-avtalen, har vi ingen forhandlingsposisjon overfor EU. Skal vi oppnå forhandlinger med EU om å begrense EØS-avtalen, må vi først gjøre det troverdig at utmelding av EØS kunne være et reelt alternativ for Norge.

⁴⁰ Se nærmere omtale i kapittel 9.

Kapittel 11: Ut av EØS – hvilke alternativer har vi?

11.1. Alternativ V: Multilateralt handelsregelverk

11.1.1. Hvorfor belyse multilateralt handelsregelverk som alternativ?

I dette kapittelet belyses nærmere hvilken situasjon Norge ville vært i dersom vi ikke hadde hatt en avtale med EU, enten bilateralt eller via EFTA, som regulerte de forhold som EØS-avtalen i dag omfatter.

Hvorfor er dette spørsmålet viktig å belyse nærmere? Blant EØS-motstanderne i Norge er det handelsavtalen av 1973 eller en handels- og samarbeidsavtale med EU som trekkes frem som alternativ.⁴¹ Både fra aktører i Norge og EU har det fra tid til annen blitt reist spørsmål ved hvorvidt EØS-konstruksjonen har livets rett i fremtiden, eksempelvis dersom Island skulle velge å bli medlem i EU. Men EU har ingen interesse av at handelen mellom Norge og unionen skal bli negativt påvirket. Som daværende sjef for avdelingen i EU-kommisjonen som håndterer EØS, Lars-Olof Hollner, uttalte det i februar 2010: *"Jeg tror ikke EU ville ønske å miste noen del av handelen med Norge uten EØS."*⁴²

Det vil være viktig å ha et bilde av hvor vi ville ha vært dersom vi ikke hadde hatt en egen avtale med EU. På samme måte som EØS kan også handelsavtalen av 1973 sies opp av en av partene. Da vil man, i hvert fall for en periode, kunne komme i en situasjon der Norge ikke har noen bilateralt eller regional handelsavtale med EU, men må basere seg på allmenne kjøregler for handelen som eksisterer internasjonalt. Regelverket i Verdens handelsorganisasjon (WTO) er her det mest sentrale, og drøftingen i dette kapittelet kommer til å ha fokus på dette.

Denne drøftingen er også viktig fordi EFTA-landene kan komme i en situasjon der EØS-regelverket blir suspendert på enkeltområder, eksempelvis som følge av bruk av reservasjonsretten. Med mindre disse forholdene er regulert av tidligere regelverk mellom avtalepartene som man da kan falle

tilbake på, eksempelvis bestemmelser fra Handelsavtalen av 1973, vil det være viktig å ha oversikt over hvilke internasjonale regler som gjelder på det angjeldende området. Drøftingen i dette kapittelet har fokus på WTO-avtalen. Andre internasjonale avtaler som Norge er tilsluttet og som vil kunne ha betydning i en slik sammenheng er blant annet drøftet i kapittel 6.

11.1.2. Fra GATT til Verdens handelsorganisasjon (WTO)

Verdens handelsorganisasjon (WTO) ble opprettet i 1995 som et resultat av den åtte år lange Uruguay-runden, og skal *"tjene som den felles institusjonelle ramme for forvaltningen av handelsforbindelsene mellom medlemmene"*.⁴³ Fra å være et forhandlingssekretariat i GATT ble det en permanent organisasjon med flere forhandlingsområder. WTO består av totalt 16 forskjellige multilaterale avtaler som alle medlemslandene er omfattet av, samt to avtaler som kun noen av WTOs medlemsland deltar i.⁴⁴ En av avtalene i sistnevnte kategori er avtalen om offentlige anskaffelser.⁴⁵ I dag har WTO 153 medlemsland, som samlet står for mer enn 97 prosent av verdenshandelen. WTO er den eneste globale organisasjonen som jobber med regler for handel mellom nasjoner. WTO fungerer som en konsensusorganisasjon, der alle medlemsland må enes om en avtale.⁴⁶

Det ligger utenfor dette prosjektets ramme å ta stilling til WTO som sådan eller ulike elementer av WTO-samarbeidet. Det ligger ikke i vårt mandat å drøfte eventuelle endringer i det multilaterale handelsregelverket, basert på andre prinsipper enn dagens. Dette er en debatt som de deltagende organisasjoner, forbund og avdelinger kan delta i i andre sammenhenger, sammen med andre frivillige organisasjoner, forbund, politiske partier etc. En slik arena er eksempelvis Handelskampanjen som vil *"motarbeide den rådende, nylib-*

43 Avtale om opprettelse av Verdens handelsorganisasjon, artikkel II, pkt. 1.

44 WTO: *About the WTO - a statement by the Director-General*. Hentet fra WTOs offisielle nettsider.

45 Se nærmere omtale i kap. 11.1.6.6.

46 Se nærmere omtale om hva WTO er og historikk i kap. 6.6.

41 Se mer om dette i kapittel 11.2 og 11.3.

42 ABC Nyheter, 11.02.2010.

eralistiske handelspolitikken og grunnleggende reformere det handelspolitiske systemet.”⁴⁷

Hvorvidt man skal demokratisere eller erstatte IMF, Verdensbanken, WTO og G20 med et sterkere FN og mer demokratiske institusjoner, slik SV har vedtatt i sitt prinsippprogram,⁴⁸ eller arbeide for å underordne regelverket for handel i WTO miljøavtalene og målene til FN som Senterpartiet har tatt til orde for i sitt valgprogram for innværende periode,⁴⁹ er en debatt for andre arenaer enn dette prosjektets rapport. Endringer i det multilaterale handelsregelverket som eventuelt måtte komme, vil imidlertid selvsagt legge andre premisser for debatten om alternativer til dagens EØS-avtale og åpne opp muligheten for andre alternativer enn de vi har drøftet her.

Vår oppgave er å beskrive sentrale sider ved det eksisterende multilaterale handelsregelverket, all den tid WTO fastlegger globale kjøregler for handelen som dekker 97 prosent av verdensøkonomien, regler som både Norge og alle EU-landene har forpliktet seg til å følge. Vi vil forsøke å belyse i hvilken grad WTO utgjør et globalt ”sikkerhetsnett” for Norge, som avdramatiserer konsekvensene av å stå uten bilateral/regional handelsavtale med EU. Samtidig vil vi forsøke å belyse i hvilken grad WTO utgjør et globalt ”edderkoppnett”, som begrenser muligheten til å gjøre selvstendige nasjonale valg i en situasjon uten EØS, herunder reversere endringer i norske lover og regler som er påtvunget gjennom EØS. Disse problemstillingene henger selvsagt nøye sammen. Når WTO kan fremstå som et ”sikkerhetsnett” for Norge, så er det selvsagt fordi regelverket bidrar til å binde opp handlefrihet som andre land har til å gjennomføre bestemte tiltak.

11.1.3. Bindende forpliktelser

Et sentralt prinsipp i WTO er prinsippet om bindende forpliktelser. De betingelsene som gis som følge av forhandlinger, er bindende og kan bare endres i negativ retning for andre parter gjennom nye forhandlinger i WTO, dog med de unntak som følger av avtalen (knyttet til regionale handelsavtaler og tollunioner).⁵⁰

11.1.4. Nasjonal behandling og bestelandsprinsippet

Nasjonal behandling (National treatment, NT) og bestelandsprinsippet (Most-Favoured-Nation-Clause, MFN) er sentrale prinsipper i internasjonal rett, som er viktige for mange avtaleregimer. Utenriksdepartementet oppsummerer prinsippene kortfattet slik: *”Bestevilkårsprinsippet vil si at man gir alle land lik behandling. Prinsippet om nasjonal behandling betyr at man stiller de samme krav til utenlandske produkter som til eget lands produkter.”*⁵¹ Implikasjonen av MFN er at ingen økonomisk aktør fra et land skal gis dårligere betingelser enn en aktør fra et annet land, mens implikasjonen av NT er at ingen nasjonal aktør skal få bedre betingelser enn utenlandske aktører.

Nasjonal behandling og bestelandsprinsippet er grunnleggende elementer i WTO-samarbeidet som alle medlemmer er forpliktet av. Bestelandsprinsippet har vært et bærende prinsipp i GATT helt fra starten,⁵² og kom også inn som et sentralt element i Generalavtalen om handel med tjenester⁵³, avtalen om handelsrelaterte aspekter ved immaterielle rettigheter⁵⁴ og avtalen om offentlige innkjøp.⁵⁵ Tilsvarende er prinsippet om nasjonal behandling nedfelt i artikkel 3 i GATT 1947 (og inkorporert med referanse i GATT 1994), artikkel 17 i GATS og artikkel 3 i TRIPS.

Disse prinsippene medfører ikke et generelt forbud mot å beskytte nasjonal produksjon. I henhold til GATT 1947, artikkel XI kreves det imidlertid at når slik beskyttelse gis skal det gjøres i form av toll, samtidig som det slås fast et generelt forbud mot mengdebegrensninger (kvantitative kvoter).⁵⁶ Målsetningen med nasjonal behandling er å motvirke at nasjonale avgifter eller andre reguleringer blir brukt som et alternativ til tollvern. Man vil dermed tvinge medlemmene til på en sammenlignbar måte å synliggjøre omfanget av den beskyttelsen de gir sine egne produsenter.

Det er viktig å understreke at forbudet kun gjelder innenfor rammen av avtalen og de

⁴⁷ Hentet fra Handelskampanjens nettsider: *Om oss*.

⁴⁸ Prinsippprogram for Sosialistisk Venstreparti. Vedtatt av SVs landsmøte 27. mars 2011, side 16.

⁴⁹ Senterpartiets prinsipp- og handlingsprogram for stortingsperioden 2009-2013, side 112.

⁵⁰ Utenriksdepartementets temasider om handelspolitikk: WTO - grunnprinsipper og funksjoner.

⁵¹ Utenriksdepartementets temasider om handelspolitikk: WTOs avtale om tekniske handelshindringer.

⁵² Nedfelt i Generalavtalen om tolltariffer og handel 1947, artikkel 1

⁵³ Generalavtalen om tjenester (GATS), artikkel II.

⁵⁴ Avtalen om handelsrelaterte aspekter ved immaterielle rettigheter (TRIPS), artikkel 4.

⁵⁵ WTO-avtalen, vedlegg 4: Avtale om offentlige innkjøp, artikkel III.

⁵⁶ Se bl.a. Finansdepartementet, høringsnotat - utkast til lov om toll og vareførsel, 17.01.2006, side 97.

forpliktelser som det enkelte land har påtatt seg gjennom de nasjonale bindingslistene. I tillegg er det gjort flere unntak fra forbudet. Utviklingsland kan favoriseres ensidig gjennom GSP-ordningen som ble etablert i 1971. Videre åpner artikkel XXIV i GATT for at land som etablerer tollunioner og frihandelsområder på gitte vilkår kan forskjellsbehandle land som ikke deltar i dette samarbeidet. Det gis også adgang til i gitte situasjoner å fravike bestelandstollsatsene gjennom å benytte tollmessige handelstiltak, samt at det i krisesituasjoner kan gjøres unntak fra det generelle forbudet mot mengdebegrensninger.

11.1.5. Forholdet til tollunioner, samt bilaterale og regionale handelsavtaler

11.1.5.1. Formålet skal være ytterligere liberalisering

WTO anerkjenner tollunioner og bilaterale og regionale handelsavtaler som et supplement til det multilaterale handelssystemet. Det er imidlertid nedfelt klare retningslinjer for slike avtaler. GATT 1994 artikkel XXIV (5)(a) slår fast at *“når det gjelder en tollunion [...] skal de tollsatser og andre reguleringer av handelen som pålegges ved opprettelsen av en slik handelsunion [...] i det store og hele ikke være høyere eller mer tyngende for handelen med kontraherende parter som ikke er parter i en slik union [...] enn de gjennomsnittlig var i de deltakende territorier før [...] opprettelsen av tollunionen”*⁵⁷. I avtalen om fortolkningen av artikkel XXIV i GATT 1994 slås det fast at *”formålet med slike avtaler bør være å lette handelen mellom de enkelte områder som deltar i tollunionen eller frihandelsområdet og ikke å legge hindringer i veien for andre medlemmers handel med disse områdene; og at partene som inngår slike avtaler eller som utvider avtalenes virkeområde, bør i den grad det er mulig unngå at dette får negative virkninger for andre medlemmer.”*⁵⁸ Ingen etablering av verken tollunioner eller frihandelsforbund som inkluderer nye medlemstater skal med andre ord kunne reversere allerede innrømmede tollettelser.

11.1.5.2. Kompensasjonsforhandlinger

Artikkel XXIV nedfeller også klare regler for kompensasjonsforhandlinger (nr. 6), tvisteløsning (nr. 11) og etterlevelse (nr. 12). I ytterste konsekvens kan det medføre at tollinnrømmelser ensidig blir endret eller opphevet fra tollunionens side. De berørte medlemmer vil da imidlertid ha frihet til å oppheve stort sett likeverdige innrømmelser i henhold til artikkel XXVIII.⁵⁹ I praksis har det vist seg slik at EU ved en hver utvidelse av Unionen har forholdt seg til at Norge har legitime krav på kompensasjon og man har klart å komme frem til et resultat gjennom forhandlinger.

Sverige, Finland, Østerrike, Spania og Portugals EU-medlemskap har gitt Norge rett til tollfrie kvoter og spesielle tollpreferanser. Kun ny eller økt eksport rammes av evt. toll.⁶⁰ Tilsvarende forsvant heller ikke de øst- og sentraleuropeiske landene som marked for Norge da disse ble medlemmer i EU fordi GATT-avtalen forhindrer at EU-medlemskapet stenger for gjeldende tollfrihet.

Ved utvidelsen av EU i 2007 (Bulgaria og Romania) fikk eksempelvis Norge gjennomslag for kravet om kompensasjon for tapt markedsadgang som ble fremmet som følge av avvikling av det tollfrie regimet i EFTA-avtalene med Bulgaria og Romania. Gjennom forhandlingene fikk Norge årlige nye tollfrie kvoter inn til EU på til sammen 15.900 tonn for fryst makrell, fryst sild, fryst sildefilet og sildelapper, fryst lodde og annen fryst fisk. I tillegg fikk Norge en årlig tollfri tilleggskvote for fryste pillede reker på 2.000 tonn.⁶¹

11.1.5.3. Hva når man går ut av en bilateral/ regional handelsavtale?

Et spørsmål som er relevant å drøfte nærmere i denne rapporten er rekkevidden av WTO-forpliktelsene i en situasjon der man trekker seg fra en bilateral/regional handelsavtale. Med det forbehold at dette ikke har vært rettslig prøvet i WTO, og at det kan argumenteres for at WTOs grunnprinsipper taler mot å

59 Avtalen om fortolkningen av artikkel XXIV i GATT 1994, nr. 6, pkt. 2.

60 Se bl.a. St. prp. nr. 15 (1986-87) Norges avtaler med De Europeiske Fellekskap i tilknytning til portugisisk og spansk medlemskap i EU. Preferanseavtalen med Spania og Portugal ved uttrede av EFTA og inntreden i EU ble det nødvendig med nye tollavtaler.

61 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, side 17.*

57 St. prp. nr. 65 (1993-94): *Om resultatet av Uruguay-runden (1986-1993) og om samtykke til ratifikasjon av Avtale om opprettelse av Verdens Handelsorganisasjon (WTO) m.m., side 561.*

58 Avtalen om fortolkningen av artikkel XXIV i GATT 1994, fortalens femte avsnitt.

kunne sette liberaliseringsprosesser i ”revers”, så vil man kunne legge til grunn at avtaleverket i WTO kun regulerer de forpliktelser man har inngått i WTO (bindingslister og horisontale/generelle forpliktelser) - og ikke forpliktelser som går lengre i bilaterale/regionale handelsavtaler. Hvis Sveits eksempelvis skulle trekke seg fra EFTA-samarbeidet, reguleres det videre forløp av EFTA-konvensjonen - ikke av WTO-reglene. Sveits kan selvsagt i henhold til bestelandsprinsippet likevel ikke gi Norge dårligere vilkår enn andre tredjeland de ikke har handelsavtale med, og begrensningene på nasjonal behandling følger deres WTO-forpliktelser. Tilsvarende vil da gjelde hvis Norge sier opp EØS. Det som da skjer reguleres i utgangspunktet av EØS-avtalen og ikke av WTO-reglene. Norge og EU vil kunne gå tilbake til reglene i handelsavtalen fra 1973 - men Norge kan ikke møtes av høyere toll enn andre land utenfor EU som EU ikke har handelsavtale med, i henhold til bestelandsprinsippet. EU-landene kan heller ikke forfordle egne bedrifter på bekostning av norske på områder de har forpliktet seg til nasjonal behandling gjennom bindingslister i WTO. På de områder som handelsavtalen fra 1973 ikke gjelder, vil selvsagt WTO-reglene og annet internasjonalt avtaleverk regulere de forhold som EØS tidligere gjorde. I tillegg vil ikke en oppsigelse av EØS i utgangspunktet påvirke Norges 73 andre avtaler med EU, men enkelte av avtalen vil det kunne være relevant å fjerne eller endre.⁶²

I det videre skal vi se nærmere på mulige konsekvenser for ulike sektorer av å stå uten en egen handelsavtale med EU og basere seg på det multilaterale handelsregelverket. Vil dette utgjøre et problem for Norge eller vil vi snarere ha mer å vinne på å gjenvinne større handlefrihet?

11.1.5.4. Tollunioner og handelsavtalers reduserte betydning

Globalt er omkring 300 bilaterale og regionale handelsavtaler nå trått i kraft, og hvert WTO-medlem er i snitt med i 13 slike avtaler. 2/3 av avtalene er inngått mellom utviklingsland, en fjerdedel mellom utviklingsland og industriland (mange av handelsavtalene til EFTA er i denne kategorien), mens de siste ca. 10 prosent er mellom industriland, slik EØS, Handelsavtalen fra 1973 med EU og Norges

handelsavtale med Færøyene er eksempler på. Det er verdt å merke seg at handelsavtalene i følge Utenriksdepartementet ”får likevel stadig mindre betydning som instrument for rene tollreduksjoner. Årsaken er først og fremst at man er kommet langt med tollreduksjoner i multilateral sammenheng, særlig når det gjelder industrivarer. I dag er 51 % av global handel tollfri på MFN-basis (red.anm: tollfri handel som alle land nyter godt av ut fra bestelandsprinsippet) og gjennomsnittlig MFN toll er kun 4 %. Til tross for økningen i antall frihandelsavtaler ser vi at kun 16 % av den globale varehandelen skjer til nedsatte (preferensielle) tollsatser.”⁶³ Den foreløpig siste runden med nedsettelse av industritoll i WTO var Uruguay-runden, da man reduserte tollsatsene med 40 prosent.

11.1.6. Konsekvenser på ulike sektorer

11.1.6.1. Ubetydelig toll på industrivarer

Hvert land i WTO har bindingslister med toll for hvert enkelt produkt. Det vil si at man må gå inn i hver enkelt tolltarifflinje for å finne den spesifikke tollen fra Norge til EU på en bestemt vare. 31 prosent av varelinjene til EU for industrivarer er i henhold til deres WTO-forpliktelser helt tollfrie.⁶⁴ For disse industrivarene kan ikke EU innføre et øre toll overfor Norge - selv om Norge og EU ikke hadde hatt verken noen bilateral eller regional handelsavtale som regulerte handel med industrivarer. Bindingslistene endrer seg med nye forhandlinger og justeringer, og tollsatsene blir gradvis redusert. Det er derfor omfattende å skulle gjøre en fullstendig sammenligning mellom WTO og EØS. Alternativprosjektet har ikke foretatt en slik analyse for industrivarer.

Som oversikten i foregående delkapittel viser er reduksjonen i tollsatser gjennom WTO kommet særlig langt når det gjelder industrivarer, gjennomsnittlig toll for alle varer er 4 prosent og trass i et utstrakt nett av handelsavtaler internasjonalt skjer kun en liten del av den internasjonale varehandelen med basis i tollsatser som er lavere enn de tollsatser som alle land nyter godt av gjennom bestelandsprinsippet i WTO.⁶⁵ Selv uten EØS og Handelsavtalen fra 1973 med EU (som begge sikrer tollfri adgang til EU-markedet

62 For oversikt over Norges avtaler med EU, se NOU 2012:2, vedlegg 1.

63 Utenriksdepartementets temasider om bilaterale og regionale handelsavtaler.

64 Tuft, Torbjørn: *Tollvernet forvitrar - Importvarer tek marknadsveksten. Hentet fra presentasjon holdt 17.02.2012, lysbilde nr. 3.*

65 Kapittel 11.1.5.4.

Figur 5. Handel med fisk. Avtalegrunnlag og tollreduksjon

Avtale	Produkt
Fiskebrevet (Handelsavtalen 1973)	Tollreduksjon: Frossen filet av saltvannsfisk Hermetisk brisling Hermetisk krabber Pillede frosne reker
Kompensasjonsavtale (ved utvidelser av EU)	44 bilaterale tollfrie importkvoter for ca 130 ulike produkt (varelinjer)
EØS-avtalen	Nulltoll: Rund, fersk/ frossen, samt fersk filet, av torsk, sei, hyse og blåkveite Saltet eller tørket torsk Saltet eller tørket filet av saltvannsfisk (inkludert sild og makrell) Panerte fileter Kaviarretteligninger 70 % tollreduksjon: Alle andre produkt minus laks, makrell, sild, reke, kamskjell og sjøkreps
Unilaterale Preferansesatser	<ul style="list-style-type: none"> • WTO bundne satser (MFN) • WTO bundne importkvoter • WTO bundne tollfrie perioder • Autonome tollreduksjoner og tollsuspensjoner • Autonome importkvoter

Kilde: Ørebech, Peter, Universitetet i Tromsø: EØS, fisken, tollene og alternativene til EØS. Ekstern rapport for Alternativprosjektet, side 27. En nærmere gjennomgang av de enkelte tollsatsene og kvotene som Norge møter i EU-markedet finnes i denne rapporten, jfr. bl.a. vedlegg II-VII.

for alle industrivarer) ville tollbelastningen til EU-markedet for norske industrivarer vært ubetydelig. Dette er et poeng som ofte underkommuniseres når de bilaterale og regionale handelsavtalenes betydning.

11.1.6.2. WTO- eller EØS-toll ikke avgjørende for fiskeeksporten

Med EØS ble Norge del av EUs indre marked, men med noen sentrale unntak. Handel med landbruksvarer og fiskeprodukter ble regulert gjennom egne protokoller og artikler i EØS-avtalen. For disse varene innebærer EØS et annet regime, men likevel med betydelige tollfrie kvoter.

Selv om Norge har bundet seg til ikke å kreve toll for import av fisk til Norge, er dette eksemplet ikke fulgt av EU, som for de fleste fiskeslag krever toll som ligger i størrelsesorden 9 % til 25 %. Dette omtales

som EUs bundne satser i WTO. Ut fra bestelandsprinsippet(MFN) vil da ingen land få høyere toll enn dette. Blant annet som følge av mangel på fisk i EU, blir tollene i flere perioder av året suspendert. Da betales ingen toll selv om det skulle vært gjort i henhold til EØS-avtalen, handelsavtalen av 1973 og EUs bindingslister til WTO (autonome reduksjoner). For øvrig gir figur 5. ovenfor et bilde av det tollregime som Norge forholder seg til i handelen med EU på fiskeriområdet.

For fiskerisektoren har Peter Ørebech oppsummert virkningene slik for de ulike alternativene: *”Den handelsvektede tollnedsettelsen – dvs. i forhold til de faktiske handelstall – representerer 6.7 % av totale salgstall ved MFN-tollen (red, anm: maks tollsats som et land kan bli møtt med som følge av bestelandsprinsippet). De tilsvarende tall under EØS-regimet er på 3,2 % men kun 1,8 % hvis en beregner toll-*

belastningen ut i fra de tollsatser som følger av Handelsavtalen av 14. mai 1973 (Fiskeribrevet) og andre bilaterale preferanser for eksempel som følge av WTO.⁶⁶ Arne Melchior i NUPI har funnet noenlunde like tall, henholdsvis 2,7 % (EØS), 1,84 % (Fiskebrevet) og 6 % (iht bestelandsprinsippet - MNF).⁶⁷ I følge Peter Ørebech vil ikke tollsatser i denne størrelsesorden til EU-markedet ha noen betydning for eksportvolum og -verdi. Dette skyldes at det er helt andre faktorer som påvirker hvilke markeder som velges og hvilken markedsandel man klarer å oppnå i disse markedene.⁶⁸

11.1.6.3. Landbruket taper på EØS - vil tape mindre på kun WTO

Landbruksvarer er regulert gjennom EØS-avtalens artikkel 19 (landbruksvarer) og protokoll 3 (bearbeidede landbruksprodukt). Artikkel 19 slår fast at EU og Norge skal tilstrebe seg å gradvis liberalisere handelen med landbruksvarer innenfor de respektive lands landbrukspolitik og på gjensidig fordelaktig basis. Denne forutsetningen har på ingen måte blitt oppfylt.⁶⁹ Mens EU i 1995 eksporterte fire ganger så mye til Norge, hadde dette økt til ni ganger så mye i 2011.⁷⁰ Under siste forhandlingsrunde om artikkel 19, som Stortinget vedtok våren 2011, ble importkvoten på ost utvidet til 7200 tonn. I tillegg ble det forhandlet frem en avtale om importkvoter på 900 tonn storfekjøtt, 800 tonn kylling og 600 tonn gris, som vil bli del av en eventuell ny WTO-avtale, men som med andre ord ikke er en del av gjeldende WTO-avtale. Norge har også kvoter inn til EU, men disse kvotene har ikke ført til mye eksport fra Norge til EU.⁷¹

Resultatet av Uruguay-runden i WTO innebar at medlemslandene ble pålagt å redusere tollsatsene på landbruksvarer med gjennomsnittlig 36 prosent ut fra en referanseperiode (1986-1988), og reduksjonen skulle ikke være mindre enn 15 prosent for noen produkter eller tollinjer.⁷² Den praktiske oppfølging av dette er igjen opp til det enkelte medlemsland

gjennom sine nasjonale bindingslister. Norge har bundet 29 prosent av varelinjene på landbruksvarer som tollfrie, med fri innførsel. På de resterende 71 prosent av varelinjene kan Norge dermed ha toll, som da må være minst 15 prosent lavere enn den var i referanseperioden. Som Landbrukets Utredningskontor har vist til i rapporten "Tollvernet forvitrar" fra 2011, håndhever Norge tollsatser på langt færre varelinjer. Dermed forsøker man å prioritere et sterkt vern på de mest sensitive varene, det vil si de varene som er viktigst i den nasjonale landbruksproduksjonen i Norge. WTOs tollprofil for Norge viser at vi benytter tollsatser på 54 prosent av varelinjene på landbruksvarer, og nulltoll på de øvrige 46 prosent.⁷³ EU på sin side praktiserer nulltoll på 30 prosent av varelinjene og tollsats på de resterende 70 prosent.⁷⁴ Det er dette tollregimet som ville komme til anvendelse i forholdet mellom Norge og EU, dersom vi ikke hadde hatt noen egen bilateral eller regional handelsavtale med EU som regulerte handelen på dette feltet. I så fall ville EU i handelen med landbruksvarer plasseres i samme bås som USA, Japan, Russland, New Zealand og Australia, som ikke nyter godt av spesielle tollpreferanser fra Norge på dette området.⁷⁵ Samtidig ville verdien av andre lands tollpreferanser til Norge øke, slik som nulltollen som Norge har for import fra de 48 minst utviklede landene i verden (MUL-landene) og 14 andre lavinntektsland.⁷⁶

WTO har medført betydelig svekkelse av det norske tollvernet på landbruksområdet, og det er fare for at en eventuell ny avtale på dette feltet ytterligere vil akselerere denne utviklingen. Forpliktelsene i henhold til artikkel 19 og protokoll 3 kommer imidlertid på toppen av dette, og har bidratt til at importen fra EU har vokst svært mye det siste tiåret. For landbruksvarer og handel med bearbeidede landbruksprodukter ville det slått positivt ut dersom Norge hadde erstattet EØS med kun å basere seg på WTO-forpliktelsene i handelen med EU.

66 Ørebech, Peter, Universitetet i Tromsø: *EØS, fisken, tollene og alternativene til EØS. Ekstern rapport for Alternativprosjektet. September 2011, side 15.*

67 Arne Melchior (2007): *WTO eller EU-medlemskap? Norsk fiskerinæring og EUs handelsregime. NUPI, mai 2007, side 2.*

68 Se nærmere utdypning i kap. 7.4.

69 Se nærmere utdypning i kap. 7.9.2.

70 Kilde SSB/SCE.

71 Gjengedal, Hildegunn: *WTO - globale rammer. Nei til EUs årbok 2012.*

72 Landbrukets Utredningskontor: *Tollvernet forvitrar - Norsk landbruksvarehandel i lys av EØS og tredjeland. Rapport 7/2011, side 5.*

73 World Trade Organization and International Trade Centre UNCTAD/WTO 2008: *"The World Tariff Profiles 2008", side 78 og 133.*

74 Landbrukets Utredningskontor: *Tollvernet forvitrar - Norsk landbruksvarehandel i lys av EØS og tredjeland. Rapport 7/2011, side 6.*

75 Ibid, side 9.

76 For en nærmere oversikt over de tollpreferanser som Norge har gitt til ulike land og grupper av land, se Landbrukets Utredningskontor: *Tollvernet forvitrar - Norsk landbruksvarehandel i lys av EØS og tredjeland. Rapport 7/2011, side 8- 10.*

Artikkel XVI Markedsadgang

1. Med hensyn til markedsadgang gjennom de ytelsesmåter som er angitt i artikkel 1, skal hvert medlem gi ethvert annet medlems tjenester og tjenesteytere en behandling som ikke er mindre gunstig enn den som er fastsatt i henhold til vilkårene og begrensningene som er vedtatt og spesifisert i dets bindingsliste.

2. I sektorer der et medlem har påtatt seg forpliktelser med hensyn til markedsadgang, er de tiltak som det verken på regionalt plan eller på hele sitt territorium skal opprettholde eller treffe, med mindre noe annet er angitt i medlemmets bindingsliste, definert som:

- a) begrensninger av antallet tjenesteytere, enten i form av tallmessige kvoter, monopoler, tjenesteytere med enerett eller krav om økonomisk behovsprøving,
- b) begrensninger av den samlede verdig av tjenestetransaksjoner eller aktiva, i form av tallmessige kvoter eller krav om økonomisk behovsprøving,
- c) begrensninger av det samlede antall

tjenestevirksomheter eller av den samlede mengde tjenester som ytes, uttrykt ved angitte tallmessige enheter, i form av kvoter eller krav om økonomisk behovsprøving,

d) begrensninger av det samlede antall fysiske personer som kan være ansatt i en bestemt tjenestesektor, eller som en tjenesteyter kan ha ansatt, og som er nødvendig for og direkte relatert til ytelsen av en bestemt tjeneste, i form av kvoter eller krav om økonomisk behovsprøving,

e) tiltak som begrenser eller som krever bruk av bestemte selskapsformer eller fellesforetak (joint ventures) som en tjenesteyter kan yte en tjeneste gjennom, og

f) begrensninger på deltakelse av utenlandsk kapital uttrykt ved en prosentuell maksimumsgrense for utenlandsk aksjeinnehav eller ved totalverdien av individuelle eller samlede utenlandske investeringer.¹

1 GATS, artikkel XVI

11.1.6.4. Tjenester - mindre bundet i WTO

WTO regulerer gjennom GATS handel med tjenester, med siktemål om *"en snarlig gjennomføring av gradvis høyere nivåer for liberalisering"*⁷⁷, samtidig som man har tilbørlig respekt for nasjonale politiske målsetninger.⁷⁸ For å oppfylle liberaliseringsmålsetningen skal det gjennomføres jevnlig forhandlingsrunder. Hvert enkelt medlemsland melder inn sektorer for liberalisering gjennom sine respektive bindingslister. Disse listene skal angi nærmere blant annet begrensninger av og vilkår for markedsadgang, samt vilkår for og begrensninger på nasjonal behandling.⁷⁹ Når man først har liberalisert en sektor gjennom bindingslistene, er det svært omfattende og detaljerte krav som stilles til nasjonale myndigheter, jfr. blant annet artikkel XVI (se boks xx). Tidligere generaldirektør i WTO, Renato Ruggiero, har omtalt rekkevidden av GATS slik: *"GATS griper inn på områder som aldri før er oppfattet som handelspolitikk. Jeg vil tro at verken regjeringer eller næringsliv ennå har forstått den fulle rekkevidden av denne avtalen."*⁸⁰

Unntatt fra GATS er tjenester som ytes under utøvelse av statsmyndighet. Dette er definert som *"enhver tjeneste som verken ytes på kommersiell basis eller i konkurranse med én eller flere tjenesteytere."*⁸¹ Utover dette er enhver tjeneste i en hvilken som helst sektor omfattet avtalen. *Avtalen fastslår blant annet krav til og framgangsmåter i forbindelse med kvalifikasjoner, tekniske standarder og krav til lisens ikke skal utgjøre unødvendige hindringer.*⁸²

I henhold til artikkel XXI kan ethvert medlem trekke tilbake enhver forpliktelse i sin bindingsliste etter at det er forløpt tre år fra den dag forpliktelsen trådte i kraft. Et medlem som får sine fordeler berørt av en slik tilbaketrekning kan kreve kompensasjonsforhandlinger.

Norges gjeldende forpliktelser på tjenestemarkedet i WTO

Gjeldende bindingslister i WTO (for varer og tjenester) ble fremforhandlet sammen med WTO-avtalen, og Norges bindingslister ble inntatt som et 319 siders særskilt vedlegg til WTO-proposisjonen i 1994.⁸³ Selv om Norge i flere runder etter den tid har kommet med

77 Generalavtalen om handel med tjenester (GATS), fortalens tredje avsnitt.

78 GATS, artikkel XIX.2.

79 GATS, artikkel XX.

80 Sagt i tale, 02.07.1998.

81 GATS, artikkel I.3c.

82 GATS, artikkel VI.4.

83 Særskilt vedlegg til St.prp. nr. 65 (1993-1994) Norges bindingslister - varer - tjenester.

nye tilbud om liberalisering gjennom forslag til utviding av bindingslistene, så er alt dette forhandlingstilbud som kan trekkes tilbake. Norges folkerettslige forpliktelser er fortsatt utelukkende knyttet til bindingslistene fra 1994.

Av de mer enn 300 sidene med bindingslister utgjør tjenestesektorer litt over 20 sider. Bindingslistene er organisert med ulike vilkår for de fire leveringsmåtene av tjenester som GATS-avtalen definerer.⁸⁴ Denne inndelingen knytter seg både til de spesifikke vilkår for de enkelte tjenestesektorene, samt de generelle/horisontale forpliktelser som gjelder for alle sektorer.

Norge har eksempelvis tatt ut et generelt unntak fra bestelandsprinsippet for alle sektorer for å opprettholde og fremme nordisk samarbeid, for tiltak som garantier og lån for investeringsprosjekter og eksport (Nordisk investeringsbank), finansiell støtte til FoU-prosjekter (Nordisk industrifond), støtte til markedsundersøkelser av internasjonale prosjekter (Nordisk prosjektsportfond), samt finansiell støtte til foretak (der samarbeid med øst-europeiske foretak også kan inngå) som benytter miljøteknologi (Nordisk miljøfinansieringsselskap).⁸⁵ Norge kan dermed på disse områdene gi de øvrige nordiske landene gunstigere vilkår enn andre land, selv om dette ikke skjer som følge av en egen regional handelsavtale eller tollunion. I og med at EØS forbyr forskjellsbehandling mellom land og derfor legger begrensninger på en slik nordisk positiv forskjellsbehandling, vil man kunne gjenvinne handlefrihet til å prioritere det nordiske samarbeidet ved å kun basere seg på WTO-regelverket på tjenesteområdet.

I de horisontale/generelle forpliktelsene for alle sektorer har Norge blant annet inntatt et krav om konsesjon ved kjøp av fast eiendom, gjeldende for selskaper der mer enn 1/3 av stemmene er kontrollert av borgere fra andre land. Norge har også presisert at *"et oppkjøp vil normalt bli vurdert ut fra hvilken virkning det vil ha for fremtidig virksomhet og sysselsetting i selskapet og samfunnet for øvrig."*⁸⁶ Det presiseres videre at *"to vilkår blir betraktet som viktige og blir stilt i de fleste sakene; vilkåret om*

at et flertall av styrets medlemmer, herunder formannen, skal være norske statsborgere og vilkåret om at forretningsforbindelsen mellom det norske selskapet og den utenlandske eier skal være basert på OECDs prinsipp om "arm length prices".

For arbeidsformidling har Norge nedfelt en restriksjon på markedsadgangen som følge av en statlig monopolordning, mens arbeidsutleie i henhold til bindingslisten er forbudt.⁸⁷ Dette illustrerer på den ene siden at bindingslistene er fra midten av 1990-tallet og ikke reflekterer dagens lovverk i Norge. Det er heller ikke nødvendig all den tid bindingslisten fastslår et minimumsnivå. Norge har på et hvert tidspunkt anledning til å gå lenger i liberaliseringen enn det man er forpliktet til. På den andre siden synliggjør bindingslistene hvilket handlingsrom som eksisterer for gjeninnføring av restriksjoner, i en situasjon der Norge ikke lenger er med i EØS eller EØS ikke lenger er gjeldende på det aktuelle området.

Tilsvarende er "10 prosent-regelen" for eierbegrensning i finansnæringen meldt inn til WTO og vil kunne komme til anvendelse igjen dersom Norge trer ut av EØS.⁸⁸ For de fleste tjenester innen bygg og andre relaterte ingeniørtjenester har Norge for øvrig meldt at entreprenøren og faglig leder for virksomheten må ha hatt bopel i Norge i minst 1 år og fremdeles bor der.⁸⁹

Når det gjelder energi er ikke dette definert som en egen sektor i bindingslistene, men finnes igjen på ulike områder (oljeutvinning går under mineralutvinning, levering av tjenester i forbindelse med utvinningsprosessen går under levering av tilsvarende tjenester på land etc), i tillegg gjelder de horisontale/generelle forpliktelsene også her. Konkret kan Norges forpliktelser i forhold til olje defineres slik: Hvor det skal letes, hvor det skal tildeles og utvinningstempo bestemmer vi helt selv.⁹⁰ Man kan ikke diskriminere på bakgrunn av nasjonalitet ved tildeling av konsesjoner, men står fritt i forhold til hvilke kriterier som skal stilles i konsesjonene. Eksempelvis ville kriterier om ledelse og baser (gjeninnføring av de tidligere kriteriene i §10-2 i

84 De fire leveringsmåtene av tjenester er grenseoverskridende ytelser, forbruk i utlandet, kommersiell tilstedeværelse og fysiske personers tilstedeværelse, jfr. GATS, artikkel I.2.

85 Særskilt vedlegg til St.prp. nr. 65 (1993-1994) *Norges bindingslister - varer - tjenester*, side 292.

86 Ibid, side 294-295.

87 Særskilt vedlegg til St.prp. nr. 65 (1993-1994) *Norges bindingslister - varer - tjenester*, side 294-295.

88 Ibid, side 312-315.

89 Ibid, side 308-309.

90 Jfr. Utenriksdepartementets temasider om GATS: Norske interesser og prioriteringer. Bilaterale krav, energitjenester.

petroleumsloven) være fullt mulig i henhold til WTO-forpliktelsene.

Tilsvarende som Norge har også EU-landene meldt inn sine bindingslister i WTO. For å finne ut hvilke restriksjoner på marked-sadgang og nasjonal behandling som norske aktører kan komme til å møte dersom Norge trer ut av EØS eller dersom EØS ikke lengre er i kraft på (deler av) tjenesteområdet, må man dermed gå igjennom det enkelte lands bindingsliste fra 1994. Dette er et omfattende arbeid som Alternativprosjektet ikke har gjennomført, men som kunne være et interessant tema for videre analyser. Dette vil uansett kun bli beskrivelse av en teoretisk situasjon. EU vil ha interesse av å opprettholde størst mulig del av tjenestehandelen med Norge, EU er blant annet en nettoeksportør av tjenester til Norge.⁹¹

Press for ytterligere liberalisering

Norge leverte et åpningstilbud i tjenesteforhandlingene i WTO våren 2003 og et revidert tilbud sommeren 2005. Disse tilbudene går lenger i å forplikte Norge til å liberalisere tjenester på mange ulike sektorer. Går man inn i detaljene i Norges tilbud vil man se at det legger opp til å forplikte Norge til å liberalisere tjenestehandelen på mange av de områdene der Norge har latt seg presse til å endre det norske lovverket i EØS.⁹² Dette gjelder blant annet:

Større grad av utenlandske selskaps-etableringer i Norge, blant annet ved at flere konsesjonsbestemmelser tilbys fjernet i bindingslisten, i tråd med de endringer som er gjort i industrikonsesjonsloven for erverv og leie av fast eiendom. Videre tilbys å fjerne kravet om at halvparten av stifterne av og medlemmene i representantskapet i et selskap skal være bosatt i Norge, i tråd med de endringer som er foretatt i aksjeselskapslovgivningen.

Bygg- og anleggstjenester, ved å fjerne kravet i bindingslisten om at entreprenøren og faglig leder må være bosatt i Norge.

Det åpnes for at finansinstitusjoner kan få tillatelse til å eie 25 prosent av aksjekapitalen i et finansforetak, så lenge dette er del av et strategisk samarbeid.

Tilby adgang for utenlandske tjenesteytere til å drive import og engroshandel for

alkoholholdige drikkevarer, som følge av at AS Vinmonopolets enerett til import og engroshandel er opphevet. Det tilbys også adgang for utenlandske tjenesteytere til å drive import og engroshandel med fisk og korn.

Dersom man har som utgangspunkt at Norges forpliktelser på tjenesteområdet i WTO skal utvides, kan det være forståelig at man velger områder for liberalisering der norsk lovverk allerede er endret for EØS-området som utgjør størstedelen av handelen. Samtidig innebærer dette, dersom forhandlingene i WTO skulle føre frem og Norge binder seg i tråd med tilbudet, at handlefriheten til å gjeninnføre politikk i Norge som dagens EØS-avtale setter begrensninger for, blir vesentlig innskrenket.⁹³ Mens det har vært betydelig debatt og motstand i Norge knyttet til ESA og EFTA-domstolens press for endring av norsk politikk, har det vært svært lite fokus på at Norge i WTO-sammenheng tilbyr seg å gjøre denne politikken til en del av Norges forpliktelser overfor alle land i det multilaterale handelsregelverket.

Samtidig blir det faktum at Norge i stor grad har åpnet opp vårt eget tjenestemarked gjennom EØS brukt som argumentasjon for at Norge i stadig sterkere grad bør forfølge offensive interesser som Norge har i å åpne opp tjenestemarkedene for norske aktører rundt omkring i verden. EØS blir således et skalkeskjul for å fremme omfattende liberalisering på den globale arena. Den rødgrønne regjeringen foretok dog viktige justeringer her da den overtok i 2005, blant annet gjennom å trekke krav om liberalisering av utdanningstjenester og vannforsyning i utviklingsland.⁹⁴

I tillegg til nasjonale tilbud, har Norge også deltatt i kollektive krav i tjenesteforhandlingene, blant annet fra våren 2006⁹⁵, samt i felles innspill til forhandlingene, slik man gjorde det sammen med en gruppe land i forhandlingene våren 2008⁹⁶. Målsetningene har vært å komme nærmere slutføring av forhandlinger på tjenesteområdet, noe som så

⁹³ Som tidligere nevnt har medlemslandene i WTO, etter at det har gått tre år med nye bindingslister, mulighet til å endre disse listene igjen, men da kan man samtidig møte krav om kompensasjon fra den/de land som mener å være skadelidende av dette.

⁹⁴ Jfr. Utenriksdepartementets temasider om GATS: Norske interesser og prioriteringer. Bilaterale krav, utdanningstjenester og miljøtjenester.

⁹⁵ Jfr. Utenriksdepartementets nettsider: *WTO. Norge deltar i kollektive krav i tjenesteforhandlingene. Pressemelding, 02.03.2006*

⁹⁶ DDA SERVICES NEGOTIATIONS Contribution from Australia, Canada, EC, Japan, Korea, New Zealand, Norway, the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu, Switzerland, USA to the Chairman's Consultations.

⁹¹ Se nærmere drøftelse av dette i kap. 7.7.

⁹² Eksemplene er hentet fra Utenriksdepartementets temasider om GATS: Norges åpningstilbud (2003) og reviderte tilbud (2005). Bilaterale krav, energitjenester.

langt ikke har lyktes. Det er således fortsatt bindingslistene fra 1994 som er gjeldende folkerettslige forpliktelser for Norge. Alle senere tilbud fra norsk side er lagt inn med forbehold om at de kan trekkes eller endres på et senere tidspunkt. Dersom EØS reforhandles eller erstattes med en annen tilknytning til EU, vil det være naturlig å gå nøye igjennom de krav og forpliktelser Norge har meldt inn til WTO. Inntil videre vil det være en klok strategi å "legge på is" de krav som direkte relaterer seg til elementer i norsk lovverk som Norge har latt seg presse til å endre gjennom dagens EØS-avtale.

11.1.6.5. Tekniske handelshindringer uavhengig av EØS

Et viktig formål med WTOs avtale om tekniske handelshindringer (TBT-avtalen) er å balansere to ulike hensyn. På den ene siden ønsker man å sikre myndighetenes legitime behov for å regulere og på den annen side behovet for at reguleringene ikke skal være unødvendig handelshindrende. TBT-avtalen oppfordrer medlemmene til å basere sine reguleringer på internasjonale standarder. TBT-avtalen omfatter også en tilleggstekst (Code of Good Practice) med anbefalinger for hvordan man skal utvikle og bruke standarder. Over 200 standardiseringsorganisasjoner har gitt sin tilslutning til denne teksten, og alle disse organisasjonene følger i så måte et sett med felles retningslinjer. Avtalen omfatter også prosedyrene som benyttes for å sikre at reguleringer og standarder er fulgt, såkalte samsvarsvurderingsprosedyrer.

Sammen med de europeiske standardiseringsorganisasjonene utgjør dette et internasjonalt rammeverk for arbeidet med fjerning av tekniske handelshindringer, helt uavhengig av EØS og EU.

11.1.6.6. Offentlige anskaffelser - EØS inn bakdøra i WTO

Offentlige anskaffelser utgjør et stort og økende internasjonalt marked. Norsk offentlig sektor handler årlig for om lag 250 milliarder kroner, tilsvarende 15 prosent av BNP. Norge har et åpent regime for offentlige anskaffelser, som foruten EØS er basert på WTO-avtalen om offentlige anskaffelser (Government Procurement Agreement - GPA), der Norge

deltar sammen med 40 andre land.⁹⁷ I desember 2011 ble det etter årelange forhandlinger vedtatt en revisjon av denne avtalen.⁹⁸ Med det har de 41 landene avtalt å åpne offentlige anbud verdt 100 milliarder dollar for utenlandsk konkurranse, noe som innebærer at partene gir hverandre mulighet til å legge inn anbud i forbindelse med offentlige anskaffelser. Avtalen er frivillig for WTOs medlemmer.⁹⁹ Alle EU-landene og Norge er inkludert.

I følge Utenriksdepartementets Dagfinn Sørli vil "de markedene for offentlige innkjøp som Norge åpner opp, bli underlagt samme regler som overfor EU-landene i EØS-avtalen."

¹⁰⁰ Utenlandske selskaper fra blant annet USA, Japan og Australia kan dermed konkurrere på lik linje med Norge og EU-land om å selge varer og tjenester til staten, fylker, kommuner og andre offentlige virksomheter.

EU-kommissær for det indre marked, Michel Barnier, som også har ansvaret for offentlige anskaffelser er dette "et svært positivt signal for europeisk næringsliv. Vi har oppnådd åpen, gjensidig adgang til hverandres markeder uten diskriminering."¹⁰¹ På spørsmål om ikke avtalen kan medføre at europeiske bedrifter utkonkurreres på sine hjemmemarkeder, svarer Barnier at "Det er loven for hvordan internasjonal konkurranse fungerer. Poenget er å skape rettferdighet, gjensidighet og åpenhet"¹⁰². Generaldirektør i WTO, Pascal Lamy, fremholder på sin side at det "Under nåværende omstendigheter er dette svært kjærkomment. Konklusjonen vil ikke bare åpne nye markedsmuligheter blant nåværende medlemmer, men også lette inngangen for nye medlemmer"¹⁰³. Om noen år kan Kina, som for tiden forhandler om medlemskap i WTO-avtalen om offentlige anskaffelser, og Russland med sine enorme markeder for offentlige tjenester være på vei inn i avtalen.

I Utenriksdepartementets pressemelding om saken understrekes det at "avtalen legger ikke noen føringer på spørsmålet om hvordan offentlig sektor skal organiseres. Det vil fortsatt være et nasjonalt anliggende å bestemme om, og

⁹⁷ Utenriksdepartementets temasider om handelspolitikk: WTOs avtale om offentlige anskaffelser.

⁹⁸ Utenriksdepartementet: *Enighet om WTO-avtale om offentlige anskaffelser. Pressemelding. 15.12.2011, samt WTO: Historical deal reached on government procurement. Press release, 15.12.2011.*

⁹⁹ Jfr. GATS, artikkel XIII.

¹⁰⁰ ABC Nyheter, 15.12.2011.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Ibid.

i hvilket omfang, det offentlige skal produsere varer og tjenester i egen regi eller om det skal kjøpes av private leverandører.”¹⁰⁴ Dette gjelder også prinsipielt sett i forhold til EUs anskaffelsesregelverk. Samtidig innebærer andre sider av Norges EØS-forpliktelser et betydelig press for å gjøre offentlige tjenester til gjenstand for konkurranse i større grad enn WTO, selv om utviklingen går i samme retning.

Med den nye avtalen i hånd vil man i praksis være underlagt de samme reglene innenfor WTO-avtalen om offentlige anskaffelser som i EØS, håndhevelsen av reglene skjer jo også i all hovedsak på nasjonal basis i Norge gjennom Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA).¹⁰⁵ Det er heller ingenting som tyder på at oppfølgingen av EUs regelverk på dette området er mangelfull fra norsk side, og at det således er grunn for ESA eller EFTA-domstolen til å skulle engasjere seg nevneverdig. Snarere har det norske regelverket blitt kritisert for å ”overoppfylle” EØS-forpliktelsene. Om man i stedet for EØS, kun skulle basere seg på det nye WTO-regelverket ville det således ikke innebære den store forskjell i praksis. WTO-regelverket gir leverandører klageadgang i de medlemslandene som er omfattet av avtalen og sikrer partene rett til å bringe eventuelle saker inn for WTOs tvisteløsningsmekanisme. Likevel vil selvsagt den prinsipielle forskjellen fra å regulere dette via EØS være at det her er kraftige håndhevelsesmekanismer.

Saken illustrerer også et annet perspektiv ved EØS-avtalen. Uten EØS-avtalens bestemmelser om offentlige anskaffelser, ville det sannsynligvis ikke vært mulig for den norske utenriksministeren å godta en så omfattende internasjonal forpliktelse uten å innhente samtykke fra Stortinget i forkant. Med sin aksept av avtalen binder utenriksministeren Norge til denne avtalen, selv om den ikke er behandlet i Stortinget, noe som har blitt kraftig kritisert fra flere hold.¹⁰⁶ Dermed blir EØS-avtalen et skalkeskjul for vidtgående internasjonal liberalisering av et svært sensitivt politikkområde, uten at det har vært gjenstand for grundige demokratiske

prosesser som involverer den lovgivende forsamlingen i Norge.

11.1.7. Handelstiltak og tvisteløsning

11.1.7.1. Antidumping - bedring i WTO

Reglene om handelstiltak er en viktig og omfattende del av den internasjonale toll- og vareførselsretten. I følge Finansdepartementet får dette rettsområdet økt betydning, blant annet som følge av økende antall handelstiltak og flere bilaterale og multinasjonale avtaler. De internasjonale rettsreglene om handelstiltak får dessuten betydning ikke bare i forholdet mellom stater, men også mellom offentlige myndigheter og sivile parter, blant annet fordi de sistnevnte i en rekke avtaletekster er innrømmet visse rettigheter. Det er også vokst frem en ikke ubetydelig internasjonal rettspraksis, som tillegges presedensvirkning og som har betydning ved tolkning og anvendelse av avtaletekstene.¹⁰⁷

EU nytter flere ulike typer handelstiltak mot andre land. Antidumpingtiltak er EUs mest brukte handelstiltak, mens antisubsidietoll har vært benyttet i mindre utstrekning. Begge disse er prisregulerende tiltak. EU har også felles regler for å anvende beskyttelsestiltak mot import fra tredjeland i form av kvoter¹⁰⁸, samt hjemmel til å sette i verk tiltak mot ulovlig handelspraksis fra tredjeland.¹⁰⁹

EØS-avtalens bestemmelser om beskyttelsestiltak er mer restriktive enn tilsvarende bestemmelser i GATT, som er begrenset til varespesifikke beskyttelsestiltak. EØS-avtalens artikkel 112 krever også at skaden ”er i ferd med å oppstå”, for at tiltak kan iverksettes. En potensiell skade vil følgelig neppe være tilstrekkelig i seg selv. Bestemmelsen er en sikkerhetsventil for de helt ekstraordinære situasjoner, og må tolkes i lys av EØS-avtalens formål om et fritt indre marked. Den reviderte EFTA-konvensjonen inneholder regler om tollmessige handelstiltak og beskyttelsestiltak. *Disse er tilnærmet like de tilsvarende bestemmelser i EØS-avtalen.*¹¹⁰

¹⁰⁴ Utenriksdepartementet: *Enighet om WTO-avtale om offentlige anskaffelser. Pressemelding. 15.12.2011, samt WTO: Historical deal reached on government procurement. Press release, 15.12.2011.*

¹⁰⁵ Se nærmere omtale i kap. 4.7.3.

¹⁰⁶ Se blant andre Nygaard, Johan: *Støre i WTO. Klassekampen, 11.01.2012.*

¹⁰⁷ Finansdepartementet, høringsnotat - utkast til lov om toll og vareførsel, 17.01.2006, side 112.

¹⁰⁸ Rådsforordningene 3285/94 og 519/94.

¹⁰⁹ Forordningene om gjennomføring av den felles handelspolitikk – rådsforordning 2641/84. Rettsakten er senere blitt erstattet av rådsforordning 3286/94 som fastsetter prosedyrene for den felles handelspolitikk og hjemler rettighetene under den internasjonale handelsrett, herunder WTO-reglene. Se nærmere utdypning Finansdepartementet, høringsnotat - utkast til lov om toll og vareførsel, 17.01.2006, side 109-111.

¹¹⁰ Finansdepartementet, høringsnotat - utkast til lov om toll og vareførsel, 17.01.2006, side 104-105.

EFTAs tredjelandsavtaler inneholder også visse tollrelaterte handelstiltak og beskyttelsesmekanismer. Disse ligger i innhold tett opp til de tilsvarende WTO-bestemmelsene på området. Den konkrete regulering i den enkelte avtale varierer noe. Norges to bilaterale handelsavtaler (EF 1973 og avtalen med Færøyene av 1992) inneholder begge bestemmelser om beskyttelsestiltak.¹¹¹

Uruguay-runden innebar innstramninger i antidumpingregelverket i form av mer presise regler og definisjoner.¹¹² Endringene innebar blant annet at det ble henvist eksplisitt til WTO-regelverket. I perioden 1957 og frem til den siste antidumpingssaken i 1984 inkom totalt 62 klager, og halvparten av disse ble fulgt opp med formelle undersøkelser. I fire av sakene ble det innført antidumpingtoll, mens i en rekke andre saker ble det innledet forhandlinger med vedkommende produsent og derved oppnådd frivillige minsteprisavtaler. Den siste antidumpingtollen ble avvirket i 1985. Klager etter denne tid har ikke blitt tatt til følge.¹¹³ WTO stiller langt strengere krav til antidumpingtiltak enn det EU la til grunn på 1980-tallet. Norge har også brukt WTO-regelverket for å få fjernet uberettigede dumpinganklager fra EUs side mot norsk lakseeksport, og vunnet frem.

11.1.7.2. Stat-stat-tvisteløsning i WTO

En av de viktigste oppgavene til WTO ved siden av forhandlingsrundene, er tvisteløsning i konflikter mellom medlemsland om manglende oppfølging og feil anvendelse av eksisterende WTO-regelverk. Systemet er basert på klart definerte regler og tidsfrister for alle etapper i tvisteløsningsprosessen. Det opprettes et panel for den aktuelle sak som står for domsavsigelse. En avgjørelse i panelet kan ankes til et overordnet organ som tar den endelige beslutningen som alle involverte parter er forpliktet til å følge opp. Panelets anbefalinger, eller ankeorganets endelige avgjørelse, kan bare forkastes dersom alle medlemmene av tvisteløsningsrådet, bestående av WTOs medlemmer, er enige

i det.¹¹⁴ WTO har også konsultasjoner med medlemslandene som er involvert i en konflikt før det kommer til panelsak. Inntil januar 2008 hadde 136 av nærmere 369 saker nådd panelstadiet.¹¹⁵

Utenriksdepartementet vektlegger på sine nettsider at de klare reglene som eksisterer for tvisteløsning, i tillegg til den forpliktelse ethvert medlemsland har til å bruke tvisteløsningssystemet i handelskonflikter fremfor å ty til ensidige handelstiltak, sikrer medlemmene mulighet til å få prøvd sin sak for en internasjonal handelsdomstol med utsikt til en avgjørelse innen rimelig tid. Derfor er også tvisteløsningssystemet flittig brukt av medlemmene. Dersom et medlem ikke retter seg etter avgjørelser tatt i WTOs tvisteløsningsorgan, kan andre medlemsland iverksette handelstiltak mot det.¹¹⁶

WTOs tvisteløsningssystem bidrar til mer forutsigbare rammevilkår for internasjonal handel. Fra norsk side, som har utstrakt handel med en rekke land i verden, er det sentralt å bygge opp rundt globale mekanismer for å håndtere konfliktsituasjoner. Norge har da også benyttet WTO-domstolen til klager på EUs antidumpingtiltak og importforbud mot selskinn.

11.1.7.3. Vil laksesaken kunne oppstå på nytt?

I den såkalte laksesaken utfordret Norge EU i WTO og vant frem. Som tidligere statssekretær i Utenriksdepartementet, Erik Lahnstein har formulert det: *"Saken gav en klar og betydelig seier for Norge, og ledet til at EU avvirket tiltakene mot norsk laks i juli 2008."*¹¹⁷ Det ble konstatert brudd så vel på substansielle og prosessuelle regler vedrørende importen av norsk laks. Selv om samme sak ikke kan tas opp igjen på nytt i WTO flere ganger, vil nye salg kunne skape nye situasjoner og det er EU og et hvilket som helst medlemsland forunt å prøve om nye salg av laks strider mot antidumpingreglene.¹¹⁸ Forutsetningen da er imidlertid at det kan påvises andre enten private eller offentlige tiltak. I følge Ørebech er sannsynligheten for

111 Finansdepartementet, høringsnotat - utkast til lov om toll og vareførsel, 17.01.2006, side 105-106.

112 St.prp. nr. 3 (1994-95) *Om endringer i tolltariffen som følge av handelsforhandlingene i Uruguay-runden under Generalavtalen om tolltariffer og handel (GATT) og ratifikasjon av Avtale om opprettelse av Verdens Handelsorganisasjon (WTO) m.m., side 12-14. En omfattende omtale av regelendringer gjeldende fra 1. januar 1996 finnes i St.prp. nr. 1 (1995-96) Om tollavgifter, side 21.*

113 Finansdepartementet, høringsnotat - utkast til lov om toll og vareførsel, 17.01.2006, side 106.

114 Utenriksdepartementets temasider om handelspolitikk:WTO - grunnprinsipper og funksjoner.

115 Gjengedal, Hildegunn: *WTO - globale rammer. Nei til EUs årbok 2012.*

116 Utenriksdepartementets temasider om handelspolitikk:WTO - grunnprinsipper og funksjoner

117 Lahnstein, Erik: *Laksekriegen med EU – et lite land sier «nok er nok».* Nei til EUs årbok 2012, side 41.

118 Ørebech, Peter, Universitetet i Tromsø: *EØS, fisken, toll og alternativene til EØS. Ekstern rapport for Alternativprosjektet. September 2011, side 36.*

dette trolig ikke stor hva angår statsstøtte. Denne har Norge fjernet for godt og den vil trolig ikke gjenoppstå. Han tror også at de norske produsenter av laks har lært og at de ikke begår den tabbe å ta ut av markedet her hjemme "det markedet kan betale" for så å selge "overskuddslaksen" ute til en lavere pris.¹¹⁹

11.1.7.4. EU-domstol vs. tvisteløsning i WTO

Mens EU-domstolen har en betydelig rettsskapende funksjon gjennom nytolkning av traktatgrunnlaget, som i sin tur slår inn EØS, skal tvisteløsningsordningen i WTO tjene til "å opprettholde medlemmenes rettigheter og forpliktelser etter de dekkede avtaler, og til å klarlegge gjeldende bestemmelser i disse avtalene i samsvar med sedvanerettslige fortolkningsregler i folkeretten. DSB kan ved sine anbefalinger og kjennelser ikke utvide eller innskrenke rettigheter og forpliktelser som er fastsatt i de dekkede avtaler."¹²⁰ Tilsvarende gjelder for panelene og Ankeorganets vurderinger og anbefalinger.¹²¹

En fundamental forskjell er at det i WTO er stat-stat-tvister, mens det i EØS er investor-stat-tvisteløsning. WTO-løsningen blir derfor mer håndterbar - fordi stater ofte har en viss diplomatisk respekt for legitime politiske virkemidler - og det kan koste mer å søke tvisteløsning for et mellomstatlig forhold enn når en næringsaktør går til skrittet å utfordre demokratisk vedtatte ordninger i et land.

Et moment i tillegg er at dersom Norge hadde vært medlem av EU, ville ikke Norge lenger kunne utfordre EU gjennom WTOs tvisteløsningsprosedyre. Dersom det er uenighet om en indre EU-regulering som får konsekvenser for norsk fiskeeksport, er dette en sak som hører under EU-domstolen.

11.1.8. Norges strategi i WTO – ulike spor – ulike allianser

Drøftingen ovenfor viser at Norge har valgt ulike spor og ulike allianser – i ulike sammenhenger i WTO. Dels har vi jobbet for multilaterale forpliktelser som omfatter alle medlemsland. Dels har vi deltatt i utviklingen av (plurilaterale) avtaler som kun omfatter en del av WTOs medlemsland, og

som har gitt resultater i en tid da de multilaterale forhandlingene står i stampe. Hvorvidt den reviderte WTO-avtalen om offentlige anskaffelser er ønskelig og har kommet til veie via en demokratisk forsvarlig prosess er derimot et betimelig spørsmål.

I de multilaterale forhandlingene på enkeltområder har vi valgt å alliere oss med en fast gruppe av land, slik som i landbruksforhandlingene. I andre sammenhenger bygger vi andre allianser. Dette viser at WTO-sporet gir rom for ulike strategier.

11.1.9. Handlefrihet med WTO – uten EØS?

Den politikken som EØS har krevd innført i Norge, og som ikke er så omfattende under WTO er det handlingsrommet vi har i Norge. Som gjennomgang i dette kapitlet viser har vi gjennom WTO på enkeltområder bundet oss til en politikk som langt på vei er identisk med EØS, slik som når det gjelder offentlige anskaffelser.¹²² På andre områder, som tjenesteområdet, er derimot forskjellene større og Norge vil kunne gjenvinne en betydelig nasjonal handlefrihet gjennom å gå ut av EØS.¹²³

En kompliserende faktor er de politiske erklæringene som tilsier "stand still" i WTO. Her er det to erklæringer. Den ene er fra 1998 om E-commerce og er bekreftet ved gjentatte Ministermøter i WTO. Den andre tok utenriksminister Jonas Gahr Støre initiativ til sammen med Australia i 2011, og innebærer "stand still" med tanke på fjerning av alle proteksjonistiske tiltak - for å redde verdensøkonomien i krise.¹²⁴ I forbindelse med Ministermøtet i desember 2011 vektla Støre at "Det er gledelig at medlemslandene slutter opp om WTOs rolle som bolverk mot økt proteksjonisme, samtidig som vi understreker de plikter og rettigheter regelverket gir i dag"¹²⁵

Det er vanskelig å gi en presis vurdering av betydningen av slike erklæringer. Det er kun ca. 1/3 av medlemslandene i WTO som har undertegnet. Fra regjeringens side blir det fremholdt at dette bare er en politisk erklæring som ikke betyr noe for vår landbrukspolitikk. Spørsmålet blir da om det betyr noe for annen norsk politikk. Er det kun en intensjonserklæring uten folkerettslig makt, men

119 Ørebech, Peter, Universitetet i Tromsø: *EØS, fisken, tollene og alternativene til EØS. Ekstern rapport for Alternativprosjektet. September 2011, side 37.*

120 St.prp. nr. 65 (1993-94), vedlegg 2: *Avtale om regler og prosedyrer ved tvisteløsning, artikkel 3, pkt. 2, side 453.*

121 Ibid, side 468.

122 Jfr. kapittel 11.1.6.6.

123 Jfr. kapittel 11.1.6.4.

124 WTO: Joint Ministerial Press Statement. Ministererklæring undertegnet av 23 land, inkludert Norge, samt EU. 15.12.2011.

125 Støre, Jonas Gahr: Norges hovedinnlegg på WTOs 8. ministerkonferanse, Genève, 15.12.2011.

med politiske føringer for hva en regjering tørr å gjøre? Eller kan slike erklæringer også brukes i en tvisteløsning. Det kan bare tiden vise. At E-commerce-erklæringen bekreftes ved hvert Ministermøte, kan tyde på at en slik erklæring bare regnes gyldig fram til neste korsvei, og at landene deretter skal enten videreføre erklæringen eller starte forhandlinger om en avtale som kan gjøre den bindende.

Når det gjelder EØS-borgeres rettigheter i Norge, er det ikke en kategori som er dekket av WTO - i alle fall ikke liberalisert. Det er litt avhengig av hvordan man tolker GATS leveringsmåte fire av tjenester (fysiske personer). Av vestlige WTO-medlemmer vil det nok tolkes som arbeidere som har en kontrakt - og at det ikke trengs å gis andre rettigheter enn arbeidstillatelse, og ikke familie, skole mm. Dette er imidlertid en sektor som ikke er liberalisert overhodet i WTO.

Når det gjelder spørsmål om aktiv næringspolitikk, så er krav om likebehandling ganske omfattende. USA prøver stadig alle tiltak som kan argumenteres å likne på subsidier i Kina, for tvisteløsning i WTO. Dermed etableres det en omfattende utvikling av presedens som sannsynligvis ikke tror vil være veldig forskjellig fra EU. Den fundamentale forskjellen er dog som tidligere nevnt at det i WTO er stat-stat-tvister, mens det i EØS er investor-stat-tvisteløsning. I forhold til konsesjonslover er avtaleverket mindre detaljert i WTO (TRIMS-avtalen) enn i EU - dermed kan de gi et handlingsrom. Et krav om plassering av anlegg for ilandføring av olje i Finnmark, vil høyest sannsynlig ikke komme i konflikt med WTO.

I forhold til offentlige tjenester og egenregi er WTO-regelverket vel så krevende å forholde seg til som EU-reglene. I EU/EØS har offentlige tjenester av ikke-økonomisk karakter ikke fått en fast definisjon ennå, i tillegg kommer rettsakter på ulike sektorer. GATS artikkel I.3.c definerer offentlige tjenester som slike som ikke leveres på kommersielt grunnlag eller der det ikke er en eller flere private aktører i markedet. Slike tjenester finnes i svært liten grad, på dette området vil rettsutviklingen/stvisteløsningen over tid vise oss hvordan reglene tolkes (noe som sannsynligvis kommer til å skje som følge av presset fra private aktører for liberalisering av disse tjenestene).

På patentområdet har Norge gått lenger enn EØS og krever medlemskap i den Europeiske

patentorganisasjon (EPO), som EU også har anerkjent. WTOs patentavtale (TRIPS) gir større handlingsrom enn både EØS og EPO. Utdfordringen for handlefriheten her er at Norge er på full fart inn i frihandelsavtaler som krever mer enn WTOs TRIPS.¹²⁶

11.1.10. Hvordan gå fra EØS til kun det multilaterale handelsregelverket?

En situasjon der Norge kun baserer seg på det multilaterale handelsregelverket i handel med EU vil, dersom den skulle oppstå, sannsynligvis være en situasjon som vi "havner i", mer enn en situasjon som vi aktivt tar initiativ til selv. Som nevnt innledningsvis er det ingen sentrale aktører i den politiske debatten i Norge som har tatt til orde for at Norge ikke skal ha en eller annen form for bilateral/regional handelsavtale med EU som supplerer det multilaterale regelverket. Men rent prinsipielt er det fullt mulig for Norge å si opp både EØS-avtalen og Handelsavtalen 1973. De praktiske konsekvensene i Norge av å si opp EØS-avtalen og hvilke nasjonale prosesser dette må avstedkomme er nærmere omtalt i kapittel 11.5.

11.1.11. Oppsummering

Et hovedprinsipp i WTO er at et land/region er bundet når man først har åpnet markedet for handel utenfra. Ved utvidelser av Unionen kan ikke EU innføre regelverk som gir norske bedrifter dårligere marked-sadgang enn "dagens situasjon", med mindre det gis kompensasjon. Skjer ikke dette, har Norge mulighet til iverksette mottiltak. Forhandlingene i forbindelse med utvidelsene av Unionen viser litt om hvordan EU har håndtert dette i praksis overfor Norge. Norge hadde frihandelsavtaler med land i Øst- og Sentral-Europa, og det ble forhandlinger om kompensatoriske ordninger for Norge da disse landene ble del av EUs tollunion.

WTO sikrer også at norske bedrifter ikke kan få dårligere vilkår enn andre land utenfor EU (bestelandsprinsippet - MFN). Et viktig unntak er dog land EU har inngått frihandelsavtale med. Internasjonal handel er imidlertid såpass liberalisert at marginene her er begrenset og det er vanskelig å se hvilke sektorer som skulle få problemer av dette. I dag er 51 % av global handel tollfri på MFN-basis og gjennomsnittlig MFN-toll er kun

¹²⁶ Jfr. kap 11.4.1. og 11.4.3.

4 %. Til tross for økningen i antall frihandelsavtaler ser vi at kun 16 % av den globale varehandelen skjer til nedsatte (preferensielle) tollsatser (ifølge UD's hjemmesider). Spesielt har tollkuttene kommet langt i forhold til industrivarer.

Med det forbehold at dette ikke har vært rettslig prøvet i WTO, og at det kan argumenteres for at WTOs grunnprinsipper taler mot å kunne sette liberaliseringsprosesser i "revers", så vil man kunne legge til grunn at avtaleverket i WTO kun regulerer de forpliktelser man har inngått i WTO (bindingslister og horisontale/generelle forpliktelser) - og ikke forpliktelser som går lengre i bilaterale/regionale handelsavtaler. Dersom Norge sier opp EØS vil det i utgangspunktet være bestemmelsene i EØS som regulerer hva som skjer videre i saken, men både Norge og EU må likevel forholde seg til de forpliktelser man har inngått i WTO. Norge og EU vil kunne gå tilbake til reglene i handelsavtalen fra 1973 - men Norge kan ikke møtes av høyere toll enn andre land utenfor EU som EU ikke har handelsavtale med, i henhold til bestelandsprinsippet. EU-landene kan heller ikke forfordle egne bedrifter på bekostning av norske på områder de har forpliktet seg til nasjonal behandling gjennom bindingslister i WTO. På de områder som handelsavtalen fra 1973 ikke gjelder, vil selvsagt WTO-reglene og annet internasjonalt avtaleverk regulere de forhold som EØS tidligere gjorde. I tillegg vil ikke en oppsigelse av EØS i utgangspunktet påvirke Norges 73 andre avtaler med EU.¹²⁷

På fiskerisektoren er differansen mellom EUs reelle tollbelastning til EU-markedet og tollene basert på bestelandsprinsippet i WTO (MFN-tollen) beregnet til å være ca. 6-7 prosentpoeng. Tollsatser i denne størrelsesorden til EU-markedet vil ikke ha noen betydning for eksportvolum og -verdi. Dette skyldes at det er helt andre faktorer som påvirker hvilke markeder som velges og hvilken markedsandel man klarer å oppnå i disse markedene.

WTO har medført betydelig svekkelse av det norske tollvernet på landbruksområdet, og det er fare for at en eventuell ny avtale på dette feltet ytterligere vil akselerere denne utviklingen. Forpliktelsene i henhold til artikkel 19 og protokoll 3 kommer imidlertid på toppen av dette, og har bidratt til at

importen fra EU har vokst svært mye siste tiåret. For landbruksvarer og handel med bearbejdede landbruksprodukt ville det slått positivt ut dersom Norge hadde erstattet EØS med kun å basere seg på WTO-forpliktelsene i handelen med EU.

Handel med tjenester i WTO har som siktemål å liberalisere handelen med tjenester, samtidig som man har tilbørlig respekt for nasjonale politiske målsetninger. Hvert enkelt medlemsland melder inn sektorer for liberalisering gjennom sine respektive bindingslister. Når man først har liberalisert en sektor gjennom bindingslistene, er det svært omfattende og detaljerte krav som stilles til nasjonale myndigheter. Bindingslistene kan endres, men berørte medlemsland har da krav på kompensasjon. Selv om forpliktelsene i WTO er omfattende, gir de likevel større nasjonalt handlingsrom enn EØS.

Norge har tatt ut et generelt unntak fra bestelandsprinsippet for alle sektorer for å opprettholde og fremme nordisk samarbeid,¹²⁸ og man vil kunne gjenvinne handlefrihet til å prioritere det nordiske samarbeidet ved å kun basere seg på WTO-regelverket på tjenestoområdet. Videre har man inntatt et generelt krav om konsesjon ved kjøp av fast eiendom, gjeldende for selskaper der mer enn 1/3 av stemmene er kontrollert av borgere fra andre land, og har også presisert at *"et oppkjøp vil normalt bli vurdert ut fra hvilken virkning det vil ha for fremtidig virksomhet og sysselsetting i selskapet og samfunnet for øvrig."*¹²⁹ For arbeidsformidling har Norge nedfelt en restriksjon på markedsadgangen som følge av en statlig monopolordning, mens arbeidsutleie i henhold til bindingslisten er forbudt.¹³⁰ Dette illustrerer på den ene siden at bindingslistene er fra midten av 1990-tallet og ikke reflekterer dagens lovverk i Norge. Det er heller ikke nødvendig all den tid bindingslisten fastslår et minimumsnivå. Norge har på et hvert tidspunkt anledning til å gå lenger i liberaliseringen enn det man er forpliktet til. På den andre siden synliggjør bindingslistene hvilket handlingsrom som eksisterer for gjeninnføring av restriksjoner, i en situasjon der Norge ikke lenger er med i EØS eller EØS ikke lenger er gjeldende på det aktuelle området.

128 Særskilt vedlegg til St.prp. nr. 65 (1993-1994) *Norges bindingslister - varer - tjenester*, side 292.

129 Ibid, side 294-295.

130 Ibid, side 294-295.

127 For oversikt over Norges avtaler med EU, se NOU 2012:2, vedlegg 1.

“10 prosent-regelen” for eierbegrensning i finansnæringen er meldt inn til WTO og vil kunne komme til anvendelse igjen dersom Norge trer ut av EØS.¹³¹ For de fleste tjenester innen bygg og andre relaterte ingeniørtjenester har Norge meldt at entreprenøren og faglig leder for virksomheten må ha hatt bopel i Norge i minst ett år og fremdeles bor der.¹³² Hvor det skal letes etter olje og gass, hvor det skal tildeles og utvinningstempo bestemmer vi helt selv.¹³³ Man kan ikke diskriminere på bakgrunn av nasjonalitet ved tildeling av konsesjoner, men man står fritt i forhold til hvilke kriterier som skal stilles i konsesjonene. Eksempelvis ville kriterier om ledelse og baser (gjeninnføring av de tidligere kriteriene i §10-2 i petroleumsloven) være fullt mulig i henhold til WTO-forpliktelsene.

Hvilke restriksjoner på markedsadgang og nasjonal behandling som norske aktører i ytterste fall kan møte dersom Norge trer ut av EØS eller dersom EØS ikke lengre er i kraft på (deler av) tjenesteområdet, fremkommer av EUs bindingslister i WTO. Dette er imidlertid kun teori. EU vil ha interesse av å opprettholde størst mulig del av tjenestehandelen med Norge, EU er blant annet en nettoeksportør av tjenester til Norge.¹³⁴

Går man inn i detaljene i de tilbud Norge har gitt for ytterligere liberalisering av tjenestehandelen i WTO, gjelder dette mange av de områdene der Norge har latt seg presse til å endre det norske lovverket i EØS.¹³⁵ Flere konsesjonsbestemmelser tilbys fjernet i bindingslisten, så også kravet om at halvparten av stifterne av og medlemmene i representantskapet i et selskap skal være bosatt i Norge. Kravet om at entreprenøren og faglig leder må være bosatt i Norge foreslås fjernet, utenlandske tjenesteytere fra alle WTOs medlemsland skal kunne drive import og engroshandel av alkohol, fisk og korn, og det åpnes for at finansinstitusjoner kan eie opp til 25 prosent av et finansforetak.

Dersom forhandlingene i WTO skulle føre frem og Norge binder seg i tråd med tilbudet, vil handlefriheten til å gjeninnføre

politikk i Norge som dagens EØS-avtale setter begrensninger for, bli vesentlig innskrenket.¹³⁶ Mens det til dels har vært betydelig debatt og motstand i Norge knyttet til EU og EØS-avtalens vokteres press for endring av norsk politikk, har det vært svært lite fokus på at Norge i WTO-sammenheng tilbyr seg å gjøre denne politikken til en del av Norges forpliktelser overfor alle land i det multilaterale handelsregelverket. Alle senere tilbud fra norsk side er lagt inn med forbehold om at de kan trekkes eller endres på et senere tidspunkt. Dersom EØS reforhandles eller erstattes med en annen tilknytning til EU, vil det være naturlig å gå nøye igjennom de krav og forpliktelser som Norge har meldt inn til WTO. Inntil videre vil det være en klok strategi å ”legge på is” de krav som direkte relaterer seg til elementer i norsk lovverk som Norge har latt seg presse til å endre gjennom dagens EØS-avtale.

På et viktig område har forhandlinger i WTO ført til nye forpliktelser for Norge. Med den nye WTO-avtalen om offentlige anskaffelser blir forskjellen til EØS marginal. Dermed blir heller ikke den praktiske forskjellen på å velge EØS eller WTO som alternativ for dette området særlig stor.

Mens EU-domstolen har en betydelig rettsskapende funksjon gjennom nytolkning av traktatgrunnlaget, som i sin tur slår inn EØS, skal tvisteløsningsordningen i WTO tjene til å opprettholde medlemmenes rettigheter og forpliktelser etter de dekkede avtaler. En fundamental forskjell er at det i WTO er stat-stat-tvister, mens det i EØS er investor-stat-tvisteløsning. WTO-løsningen blir derfor mer håndterbar - fordi stater ofte har en viss diplomatisk respekt for legitime politiske virkemidler. Norge har for øvrig nyttet tvisteløsningsmekanismen i WTO mot EU - og vunnet frem, slik vi gjorde det i laksesaken.

Drøftingen i kapitlet viser at det i det store og hele ville det være udramatisk for Norge dersom vi - for en kortere eller lengre periode - stod uten en (bilateral eller regional) handelsavtale med EU - og dermed kun baserte oss på det multilaterale handelssystemet. På flere områder ville dette også medføre at vi gjenvant betydelig handlefrihet til å

131 Særskilt vedlegg til St.prp. nr. 65 (1993-1994) *Norges bindingslister - varer - tjenester*, side 312-315.

132 Ibid, side 308-309.

133 Jfr. Utenriksdepartementets temasider om GATS: Norske interesser og prioriteringer. Bilaterale krav, energitjenester.

134 Se nærmere drøftelse av dette i kap. 7.7.

135 Eksemplene er hentet fra Utenriksdepartementets temasider om GATS: Norges åpningstilbud (2003) og reviderte tilbud (2005). Bilaterale krav, energitjenester.

136 Som tidligere nevnt har medlemslandene i WTO, etter at det har gått tre år med nye bindingslister, mulighet til å endre disse listene igjen, men da kan man samtidig møte krav om kompensasjon fra den/de land som mener å være skadelidende av dette.

føre nasjonal politikk. Samtidig skal dette handlingsrommet heller overvurderes. Som drøftingen viser har Norge, både gjennom WTO og gjennom regionale handelsavtaler, påtatt seg omfattende forpliktelser som ikke forsvinner med EØS.

Dette kapitlet viser for øvrig at Norge har valgt ulike spor og ulike allianser – i ulike sammenhenger i WTO. Dels har vi jobbet for multilaterale forpliktelser som omfatter alle medlemsland. Dels har vi deltatt i utviklingen av (plurilaterale) avtaler som kun omfatter en del av WTOs medlemsland, og som har gitt resultater i en tid da de multilaterale forhandlingene står i stampe.

Globalt finnes det et stort antall (bilaterale og regionale) handelsavtaler, og det vanlige er at medlemsland i WTO supplerer det multilaterale systemet med å inngå handelsavtaler. Dette er også noe som Norge gjør i økende grad. Hovedstrategien her er fremforhandling av handelsavtaler med EFTA som plattform. Tilsvarende forhandler EU stadig nye handelsavtaler med mange av de samme landene som EFTA inngår avtaler med. Det er således en kjent og velprøvd strategi fra både Norge og EU å forhandle regionale handelsavtaler på den internasjonale arenaen. Sett i dette lyset ville det fremstå som svært rart dersom Norge og EU ikke evnet å kunne fremforhandle en handelsavtale anno 2012, enten bilateralt eller innenfor rammen av EFTA.

11.2. Alternativ VI: En framtidensrettet handelsavtale

11.2.1. Hvorfor belyse dette alternativet?

I foregående delkapittel har vi vist til at det multilaterale handelsregelverket på mange områder er svært omfattende og danner grunnlag for internasjonal handel der tollsatser og andre hindringer for handelen med tiden er kraftig redusert. Likevel er det vanlig å supplere dette regelverket med bilaterale eller regionale handelsavtaler som går lengre enn hva man i henhold til folkerettslige forpliktelser internasjonalt trenger å gjøre.¹³⁷ Norge og EU har lang tradisjon for nettopp dette – både i etablering av handelsavtaler med tredjeland på hver sin kant og i samhandelen med hverandre.

Det vil derfor være svært sannsynlig at både Norge og EUs utgangspunkt vil være et ønske om at ens mellomværende reguleres av en handelsavtale, dersom EØS sies opp av en av partene eller av andre årsaker faller bort. I hvilken ramme en slik avtale skal forhandles (bilateralt eller eksempelvis regionalt gjennom et samlet EFTA¹³⁸), hvilke områder som skal inkluderes og hvorvidt den institusjonelt skal kobles sammen med avtaler som Norge har med EU på andre områder (i form av en handels- og samarbeidsavtale¹³⁹), er noe som det videre forløp vil avklare.

I dette delkapitlet skal vi drøfte nærmere det enkleste alternativet for en slik avtale, nemlig å ta utgangspunkt i den handelsavtale som Norge inngikk med datidens EF i 1973, og som fortsatt er en gjeldende avtale. Rammene for drøftingen av en slik avtale vil være helt annerledes i 2012 enn da Norge diskuterte datidens handelsavtale med EU målt opp mot EØS tidlig på 1990-tallet. WTO gir et omfattende regelverk på mange av de områdene som EØS omhandler, og som handelsavtalen fra 1973 ikke dekket. På enkeltområder har Norge gjennom WTO sågar inngått avtaler som nær er identiske med EØS, slik som den nylig reviderte avtalen om offentlige anskaffelser.¹⁴⁰ I tillegg har Norge i tiden etter 1992 fremforhandlet en rekke bilaterale avtaler med EU innen ulike sektorer, og Norge har i dag (foruten EØS)

¹³⁷ Se nærmere omtale av et slikt alternativ i kapittel 11.1.5.4.

¹³⁸ Se nærmere omtale av et slikt alternativ i kapittel 11.4.

¹³⁹ Se nærmere omtale av et slikt alternativ i kapittel 11.3.

¹⁴⁰ Se nærmere omtale av denne avtalen i kapittel 11.1.6.6.

totalt 73 avtaler med EU.¹⁴¹ Alle disse andre avtalene vil fortsatt være gyldige og kunne utvikles videre, uavhengig av hva som skjer med EØS. Å fremstille at Norges situasjon ved en handelsavtale til erstatning for EØS ville innebære å gå tilbake til situasjonen på 1980-tallet, er en forestilling hentet fra fantasiverdenen.

11.2.2. EØS-avtalen kan sies opp med ett års varsel

EØS-avtalen kan sies opp med ett års varsel hvis et flertall på Stortinget bestemmer seg for det. Hvis EØS-avtalen sies opp, fastslås det i avtalens artikkel 120 at handelen mellom EU og Norge reguleres av tidligere avtaler.

Norge hadde fra 1973 en handelsavtale med datidens EF.¹⁴² Tilsvarende avtaler inngikk de tre daværende EFTA-landene Sverige, Finland og Østerrike EU i 1972. Handelsavtalen ble inngått etter EF-avstemningen i 1972 og trådte i kraft i juli 1973. Den innførte tollfrihet på handelen med industrivarer mellom Norge og EU. På en del følsomme eksportvarer som aluminium og papir ble tollsatsene trappet ned til null i løpet av en overgangsperiode. Det ble tilsvarende nulltoll på importen av industrivarer fra EU. Alle kvoteordninger og andre mengdebegrensninger ble også tatt bort begge veier.

Næringsmiddelindustrien var det eneste unntaket fra tollfriheten. Det har vært toll på de fleste bearbejdede landbruksvarer (etter norsk ønske) og på en del fiskeprodukter (etter EUs ønske). Men på alle andre industriprodukter og på alle råvarer har det i 35 år vært full tollfrihet og ingen kvotebegrensninger på handelen mellom Norge og EU, fram til 1994 i kraft av handelsavtalen, etter 1994 i henhold til EØS-avtalen.

11.2.3. Handelsavtalen av 1973 er ikke sagt opp

Handelsavtalen av 1973 er ikke sagt opp. Det betyr at hvis vi går ut av EØS, er det handelsavtalen som gjelder – modifisert med de endringene som er kommet gjennom WTO-regelverket etter 1995. Dette regelverket sikrer at viktige deler av handelsavtalen fra 1973 vil bestå selv om EU skulle gå til det skritt å si den opp. Dette ville imidlertid innebære et klart brudd med EUs traktatfestede målsetning

for handelspolitikken med tredjeland, som er å bidra til å ”gradvis avskaffe restriksjonene i den internasjonale handel og på de direkte utenlandske investeringer og senke tollskranner og andre hindringer.”¹⁴³ Til dette kommer at EU har en egeninteresse i å opprettholde gode handelsrelasjoner til Norge.¹⁴⁴

Enkelte synes å leve i den oppfatning at i den grad handelsavtalen fortsatt eksisterer, så har det vært en sovende avtale siden 1992. På noen områder er det riktig. For handel med bearbejdede landbruksvarer baserte man seg derimot på protokoll 2 i handelsavtalen fra 1973 helt frem til 2002. Bakgrunnen for dette var at forhandlingene om en protokoll 3 i EØS gjennom årelange forhandlinger ikke fant sin løsning tidligere.¹⁴⁵ Handelsavtalen regulerer også i dag den delen av handelen mellom Norge og EU som ikke reguleres av EØS-avtalen, for eksempel innen handel med fisk. Her oppdateres handelsavtalen løpende når det er behov for det, alt fra språklige og tekniske oppdateringer til realpolitiske endringer. Foreløpig siste oppdatering av handelsavtalen skjedde sommeren 2010.¹⁴⁶

11.2.4. Men trenger vi ikke EØS for å få solgt varene våre til EU?

EØS-tilhengeren Hallvard Bakke, leder for Sosialdemokrater mot EU (SME) i 1994, sa det slik i en artikkel i Dagsavisen i 2003: «Betydningen av EØS-avtalen er meget sterkt overdrevet. At vi uten denne avtalen ville «spille hasard med norske arbeidsplasser», slik det har vært hevdet, har intet grunnlag i den virkelige verden. Mange tror at EØS er avgjørende for markedsadgangen til EU. Dette er ikke riktig. Ved bortfall av EØS ville den tidligere handelsavtalen med EU tre i kraft i samsvar med bestemmelsene i § 120 i avtalen. Norge ville kunne selge sine varer uten toll og andre handelshindringer akkurat som før.»¹⁴⁷ For en nærmere gjennomgang av hvorvidt vi trenger EØS for å få solgt varene våre, se kapittel 7.

11.2.5. Det er enkelt å melde seg ut av EØS

Formelt er det en enkel sak å melde seg ut av EØS. Det heter i EØS-avtalens artikkel 127: ”Hver avtalepart kan trekke seg fra denne avtale

141 Hentet fra Utenriksdepartementets traktatdatabase og gjengitt i NOU 2012:2, vedlegg 1, side 878 ff.

142 Vedtatt i Stortinget 24. mai 1973 med basis i St.prp. nr. 126 (1972–1973) og Innst. S. nr. 296 (1972–1973).

143 Lisboa-traktaten, artikkel 206 (tidl. artikkel 131 TEF). UDs offisielle norske oversettelse.

144 For mer om dette, se blant annet kapittel 12.3.

145 Se mer om dette i kapittel 11.2.9.

146 Avtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap (EF), tilleggsprotokoll 28-07-2010 nr. 42

147 Innlegg i Dagsavisen 20.01.2003.

ved å gi minst tolv måneders skriftlig varsel til de andre avtaleparter.” I tillegg står det: ”Straks etter varselet om at en avtalepart akter å trekke seg fra avtalen, skal de andre avtalepartene sammenkalle en diplomatisk konferanse for å vurdere de endringer det måtte være nødvendig å gjøre i avtalen.” Dette betyr at utmelding er mulig, at EØS-avtalen omtaler en eventuell utmelding på en udramatisk måte og at en utmelding følges av forhandlinger om å finne praktiske løsninger som begge parter kan være tjent med.

EØS-avtalens artikkel 120 fastslår at EØS-bestemmelsene skal ”gå foran bestemmelsene i bestående bilaterale eller multilaterale avtaler”. Regjeringen var i EØS-proposisjonen i 1992 helt tydelig på at dette innebar at eksisterende avtaler, som handelsavtalen fra 1973, ikke ble opphevet – kun at bestemmelser som regulerte samme forhold som EØS ble satt til side: ”Dette innebærer ikke at eksisterende avtaler oppheves, men de kan i henhold til artikkelen ikke anvendes.”¹⁴⁸ Regjeringen var videre tydelig på hvorfor en slik løsning var valgt i forhandlingene: ”Grunnen til at man ikke har besluttet å oppheve eksisterende avtale ved inngåelsen av EØS-avtalen, er at man ønsker at de igjen skal kunne komme til anvendelse dersom en avtalepart sier opp EØS-avtalen, eller i tilfelle av delvis opphør av EØS-avtalens bestemmelser i henhold til artikkel 102, nr. 5.”

149

11.2.6. Med WTO-reglene som sikkerhetsnett

Det enkleste alternativet til EØS er derfor noe så enkelt som å si opp EØS-avtalen. Da fungerer WTO-reglene som et sikkerhetsnett som i all hovedsak sikrer Norge samme markedsadgang til EU-markedet som i dag. Den internasjonale handelen med industrivarer har etter 1995 blitt kraftig liberalisert innen rammen av WTO. I 2010 var 51 prosent av all internasjonal handel tollfri og gjennomsnittlig toll var bare 4 prosent.¹⁵⁰ En utmelding av EØS er derfor ikke et skritt ut i det uvisse. Både Norge og EU er medlem av WTO. Det betyr at WTO-reglene vil regulere handelen mellom Norge og EU fra første øyeblikk etter en utmelding.

I tillegg kan det være et ønske på begge sider om å inngå en avtale som går utover det som

WTO-reglene fastsetter. EU inngår handelsavtaler med stadig flere land, ikke bare i Europa, men også med land rundt Middelhavet og med land lengre unna (Mexico, Sør-Afrika).¹⁵¹ Det samme gjelder Norge. Hvis det ikke inngås en egen handelsavtale mellom EU og Norge, vil EUs tollsatser overfor andre land, som EU ikke har omfattende handelsavtaler med, også gjelde for Norge. Det samme vil være tilfelle den andre veien. Ved eksport til Norge vil EU møte de samme tollsatsene som andre land møter.

11.2.7. Vil EU gå til handelskrig mot Norge hvis Norge melder seg ut av EØS?

Faren for at EU skal sette i gang en handelskrig mot Norge, er liten. Størstedelen av eksporten til EU består av råvarer og halvfabrikata som er innsatsvarer i EUs produksjonsliv. For EU er det verken noe poeng å stenge norsk olje og gass ute – eller å gjøre den dyrere enn nødvendig ved å legge på toll. Det vi kjøper fra EU, er derimot i alt vesentlig ferdigvarer, alt fra skruer til biler og maskiner. Det er på dette området at EU har vunnet markedsandeler i Norge, mens Norge har tapt markedsandeler på EU-markedet etter at den gjensidige tollfriheten ble etablert på 1970-tallet. EU har ingen ting å vinne på bygge opp gjensidige tollsatser på slike varer.

På norske eksportvarer som metaller, papir og fisk trengs som innsatsvarer i bilfabrikker, trykkerier og foredlingsindustri som gjerne vil ha de norske varene billigst mulig, settes tollene lavere eller fjernes helt. Det er derfor svært lite sannsynlig at EU har noe motiv for å stenge norske varer ute hvis Norge går ut av EØS. Det verste som kan skje, er at EU bruker samme tollsatser som mot andre WTO-land som man ikke har omfattende handelsavtaler med.¹⁵² I så fall kan de balanseres med tilsvarende tollsatser på norsk side. Det sannsynlige er at det inngås en handelsavtale som fører videre den situasjonen som ble etablert på 1970-tallet; tollfrihet for handelen med råvarer og industrivarer mellom EU og Norge.

11.2.8. Markedsadgang begge veier

Handelsavtalen av 1973 sikret markedsadgang begge veier: norsk markedsadgang til EU-markedet og tilsvarende adgang for alle EU-land til det norske markedet. Handelen

¹⁴⁸ St.prp. nr. 100 (1991–1992), side 102.

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ UDs nettside 20.1.2012 om ”Frihandelsavtaler – supplement eller konkurrent”. Se for øvrig nærmere omtale i kapittel 11.1.6.

¹⁵¹ Se nærmere omtale av disse avtalene i kapittel 11.3.3.

¹⁵² Se nærmere omtale av dette i kapittel 11.1.4.

med EU vokste i absolutte tall kraftig både før EØS-avtalen trådte i kraft i 1994 og etter 1994. Men etter 1994 har handelen med land utenfor EØS-området vokst enda sterkere. EU er likevel fortsatt den dominerende handelspartneren for norsk næringsliv.

For tida går i overkant av 60 prosent av eksporten av tradisjonelle varer (utenom olje og gass) til EU. Det er en betydelig nedgang i eksportandel etter at EØS-avtalen trådte i kraft i 1994. Da gikk 75 prosent av den norske vareeksporten (utenom olje og gass) til EU. Denne eksportvridningen vekk fra EU viser at Norge er i en robust handelspolitisk situasjon. Handelsavtalen fra 1973 ga eksportindustrien vår i all hovedsak samme markedsadgang til EU-markedet som EØS-avtalen senere ga. Det var derfor ingen grunn til at EØS-avtalen skulle dreie eksporten vår ytterligere i retning av EU. Importen fra EU har også økt kraftig både under handelsavtalen og under EØS. Men EUs andel av norsk import har vært stabil. Av importen kommer rundt 68 prosent fra EU. I 1994 var andelen 70 prosent.

Under handelsavtalen (1973–1994) tapte derimot norsk næringsliv markedsandeler til EU på det norske markedet mens få norske næringer utenom olje- og gassnæringen klarte å vinne markedsandeler på EUs indre marked. Det samme har skjedd etter at EØS-avtalen trådte i kraft i 1994, men i mindre grad. Norsk industri har ikke vunnet tilbake tapte markedsandeler hjemme, mens det er stort sett bare olje, gass og oppdrettsfisk som kan vise til økte markedsandeler i EU.

Handelsavtalen sikret EU-industrien samme markedsadgang til det norske markedet som norsk industri fikk til EU-markedet. Resultatet var at norsk industri måtte tåle store tap i markedsandeler og sysselsetting på vårt eget hjemmemarked. Dette gjorde Karl Glad (adm. direktør i NHO fra 1991 til 1998) et stort nummer av i mars 1991: *“Der-som norsk arbeidsliv hadde opprettholdt sine markedsandeler i det norske markedet i løpet av 1980-årene, hadde norsk verdiskaping vært 30 milliarder høyere enn i dag, og importen hadde vært tilsvarende lavere. Uten tap av markedsandeler på hjemmehane, hadde fastlands-Norges bruttonasjonalprodukt vært fem prosent høyere. Omregnet til arbeidsplasser ville dette tilsvart mer enn 100.000 arbeidsplasser.”*¹⁵³

Dette var før EU-debatten kom i gang for alvor – og dermed før Karl Glad begynte å argumentere stikk motsatt; for at vi selv med EØS-avtalen ikke hadde god nok ”markedsadgang” til EU-markedet og at vi derfor måtte stemme ja til medlemskap i EU. Men i 1991 var det for NHO-direktør Karl Glad ikke *“manglende markedsadgang”* til EU som var grunnen til problemene i norsk industri. Problemet var at norske bedrifter ble utkonkurrert på hjemmemarkedet, bl.a. takket være den markedsadgangen som EU-bedrifter hadde til det norske markedet.

11.2.9. Sammenlikning mellom handelsavtalen og EØS når det gjelder handel med EU

På to områder hadde handelsavtalen noen ulemper i forhold til EØS-avtalen. For det første møtte vår eksport av bearbejdede fiskeprodukter gjennom EØS lavere tollsatser enn under handelsavtalen. Dernest kan EU ta i bruk antidumpingvåpenet mot norsk industri i EØS. Det var mulig under handelsavtalen. Disse fordelene ved EØS-avtalen er relativt beskjedne.

Ifølge St.meld. nr. 27 (2001–2002) var den samlede tollbelastningen på eksporten av fisk til EU den gang 2–3 prosent av den samlede verdien av vår eksport av fisk til EU. Tollbelastningen er enda mindre i dag. Det skyldes at EU deler av året har problemer med å dekke behovet for fiskeprodukter, og at tollsatser derfor enten settes ned på varig basis eller at det gis kvoter med nulltoll i perioder. I en rapport for Alternativprosjektet fra høsten 2011 har forskningsleder ved Norges fiskerihøyskole, Peter Ørebech, beregnet at forskjellen på dagens tollbelastning og den man i ytterste fall ville kunne risikere ved å gå tilbake til handelsavtalen, utgjør kun 1,8 prosent av eksportverdien.¹⁵⁴ Ørebech har videre dokumentert at et slikt nivå på EU-toll ikke ville være avgjørende for hvor mye fisk man selger til EU-markedet. Tvert om vises det i rapporten til markeder der Norge møter en vesentlig høyere tollbelastning enn dette og likevel har stabil eksportvekst.

Antidumpingvåpenet er også blitt mindre aktuelt etter hvert. Den norske næringsstøtten er lagt om, norske bedrifter må i stigende grad betale markedspris for strøm, og WTO stiller

153 Arbeiderbladet 02.03.1991.

154 Se for øvrig nærmere omtale i kapittel 7.4.

langt strengere krav til antidumpingtiltak enn det som EU la til grunn på 1980-tallet.¹⁵⁵

Mantraet om at vi trenger EØS for å "få solgt varene våre til EU" er en hersketeknikk for å få oppmerksomheten bort fra at nesten all vår vareeksport til EU hadde samme tollfrihet under handelsavtalen før 1994 som i EØS. Vareeksporten til EU ville ikke blitt lavere dersom vi hadde fortsatt med handelsavtalen i stedet for EØS-avtalen. Fra 1974 hadde vi som alle EFTA-land en handelsavtale med EU som etter en overgangsperiode ga oss full tollfrihet og fri adgang til EU-markedet for all norsk industri med unntak av næringsmiddelindustrien.

For næringsmiddelindustrien ga EØS-avtalen i utgangspunktet visse fordeler framfor handelsavtalen. På den ene side skulle avtalen beskytte de norske foredlingsbedriftene av landbruksvarer mot å bli utkonkurrert av import fra EU, mens den i forhold til handelsavtalen ga visse tollettelser for foredlingsbedrifter som eksporterer fisk til EU. Dette bildet har endret seg. Gjennom flere forhandlingsrunder mellom Norge og EU har handelen med landbruksvarer blitt ytterligere liberalisert. Forutsetningene som lå til grunn i den opprinnelige protokoll 3 da EØS ble vedtatt om at tollavgifter skulle sikre utjevning mellom laveste nivå i EØS og det norske nivået, er klart brutt.¹⁵⁶ Dette har gitt grunnlag for en vedvarende og økende ubalanse i handelen med bearbejdede landbruksprodukt. Tilsvarende har man sett i handelen med landbruksvarer, til tross for at forutsetningen i EØS-avtalens artikkel 19 er at utviklingen i handelen skal skje på "gjensidig fordelaktig basis". I praksis har det skjedd en svært omfattende økning i importen fra EU til Norge, mens eksporten har stått på stedet hvil.¹⁵⁷

Under debatten om EØS-avtalen i 1992 var det vanligste argumentet for EØS-avtalen at vekstnæringene fantes innen tjenesteyting, og at alle disse næringene lå utenfor handelsavtalen. Det svekket argumentasjonen at veksten var størst innen de formene for tjenesteyting som – i hvert fall den gang – var godt skjermet mot konkurranse fra utlandet. Det gjaldt både den offentlige tjenesteytingen innen skoler, sjukehus og forvaltning og store

delene av den private tjenesteytingen (innen handel og annen nærservice).

Den nye markedsadgangen – og dermed konkurransen – ville oppstå innen bransjer som bank, forsikring, transport, post og tele. På de fleste av disse områdene er det vanskelig å påvise at norske næringer har vunnet mer ute enn de har tapt hjemme. I tillegg har den økte konkurransen hatt til dels dramatiske virkninger for de ansatte. Arbeidspresset er økt og jobbene er blitt mer usikre både i bank, forsikring, post og tele. Innen bank og forsikring var utgangspunktet særlig dårlig. Norske banker og forsikringsselskap var så vidt kommet seg på beina igjen etter langvarig krise da EØS-avtalen begynte å virke. Det norske markedet er ikke stort nok til at utenlandske banker og forsikringsselskap går massivt inn for å sikre seg markedsandeler. Strategien deres er å kapre lønnsomme enkeltkontrakter med norske storkunder.

Handel med fiskerivarer. I EØS har Norge fått lavere toll på en del av fiskeeksporten til EU. Går vi ut av EØS, må vi regne med at vi i prinsippet må godta den tollsituasjonen som vi hadde med handelsavtalen. Men siden 1995 har WTO satt tak på hvor høye tollsats det kan være på ulike fiskeslag og fiskeprodukter. I forhold til de tollsatsene som WTO har fastsatt, ville tollbelastningen i 2000 med de daværende eksportmengdene maksimalt kunne øke med 940 millioner kroner, ifølge beregninger gjort av økonomiprofessorene Carl Erik Schultz og Fritz Holte. Det ville i så fall bety en fordobling av tollbelastningen i EØS, men ville likevel ikke være mer enn fem prosent av eksportverdien av fisken. EU har underskudd på fisk og har derfor satt ned tollsatsene sine på import av fisk flere ganger det siste tiåret og kan ikke kreve høyere toll på norsk fisk enn på fisk importert fra andre land.¹⁵⁸

11.2.10. Skremslene som ikke slo til – verken i 1972 eller 1992 – og som det heller ikke er grunn til å feste lit til i 2012

Nei-flertallet ved folkeavstemningen i 1972 var et nei til medlemskap i EF. Handelsavtalen med EF inngått i 1973 formaliserte nei-svaret fra velgerne. Samtidig synliggjorde den at det var fullt mulig å fremforhandle en handelsavtale med EU, trass i at Norge rett i forkant hadde sagt nei til den fremforhan-

¹⁵⁵ Se nærmere omtale i kapittel 7.5.

¹⁵⁶ Se mer om dette i kapittel 3.2.13.

¹⁵⁷ Se mer om dette i kapittel 7.9.2.

¹⁵⁸ Se nærmere omtale i kapittel 7.4. og 11.1.6.2.

dlede medlemskapsavtalen. Det var ikke sant at Norge ikke kunne få samme type handelsavtale med EU som Sverige, Finland og Østerrike hadde inngått våren 1972. Det var derfor ikke sant at et "nei" ville dømme norsk eksportindustri til en mager framtid utenfor EUs tollmurer. Eksportindustrien ville etter få år få samme markedsadgang til EU-markedet som ved et medlemskap.

Tollargumentet var det viktigste enkeltargumentet i EU-debatten så seint som sommeren 1972. De personlige brevene som direktørene på mange nøkkelbedrifter sendte sine ansatte i månedene før folkeavstemningen, har ingen hedersplass i bedriftsarkivene. Direktørene lot seg friste til å argumentere mot bedre vitende om konsekvensene for egen bedrift. Budskapet var enkelt: "Arbeidsplassen din er i fare hvis du stemmer nei."

Men det var i EU arbeidsplasser kom i fare. Overalt i EU: i England, i Belgia, i Holland, i Frankrike, i Vest-Tyskland, i Italia, i Irland og i Danmark. Overalt i det EU som skulle vært redningen for norsk industri. Etter 1974 ble Vest-Europa et hav av massearbeidsløshet – et hav med seks små "øyer" med så godt som full sysselsetting. I nesten femten år, helt fram til 1988, var Vest-Europa delt skarpt i to: i et EU med massearbeidsløshet og et EFTA med bortimot full sysselsetting.

Fra ja-sida ble EØS-debatten likevel gjort til et spørsmål om markedsadgang til EU-markedet. EU utviklet et "indre marked" som vi for enhver pris ikke måtte havne "utenfor". Språkbruken var egnet til å skremme: Vi kunne velge mellom "utenfor" eller "innenfor", mellom "isolasjon" eller "samarbeid". Våger vi ensomheten utenfor det indre markedet?

Dette budskapet var like feil den gang som i dag. Det var knapt mulig å finne ett område av samfunnslivet der Norge utviklet seg mot isolasjon fra resten av verden. Det var like sant i 1992 som i 2012 at det hver enkelt av oss spiser, forbruker, opplever, tenker og uttrykker inngår i stadig tettere sammenheng med mennesker og samfunn langt utover Norges grenser. Likevel ble utviklingen av EUs "indre marked" framstilt som noe som kunne isolere oss.

11.2.10.1. Isolert fra det indre markedet?

I 1992 hadde handelsavtalen med EU vart i 19 år. Den avtalen ville ikke bli mindre verdifull om EU utviklet et "indre marked".

Tvert imot: Det indre markedet betydde at EU forenklet all vareflyt inne i EU – også for norske bedrifter som ville selge til EU. EU fjernet all grensekontroll inne i EU, forenklet radikalt skjemavledet som fulgte ethvert vareparti som skulle krysse grenser innad i EU. Alt dette åpnet markedene i de den gang ni EU-statene for norske eksportører, det isolerte oss ikke. Det var å spille på folks uvitenhet når en framstilte det indre markedet som noe som kunne true oss. Det var det motsatte av folkeopplysning når store deler av norsk media systematisk lot være å fortelle de enkleste sannheter om hva det indre markedet betydde for norsk eksportindustri.

11.2.10.2. "Vi kan ikke stå utenfor ..."

"Vi kan ikke stå utenfor EUs indre marked" – det var begrunnelsen som fremfor alt ble brukt for EØS. Det mest utrolige med denne begrunnelsen var at den eksportindustrien en var så bekymret for, det var den eneste næringen som i kraft av handelsavtalen var innenfor EUs indre marked. Eksportindustrien var del av det indre markedet enten vi ville eller ikke – på grunn av handelsavtalen.

Tre fjerdedeler av vår eksport gikk den gang til EU. Tydet det på at vi er i ferd med å isoleres fra EU-markedet? De ni EU-statene kjøper en større del av våre eksportvarer i dag enn for 10 år siden eller for 20 år siden. Tyder det på at vi isoleres? En vesentlig del av eksporten vår til EU er råvarer og halvfabrikata som EU trenger til sin egen industri. Hvorfor skulle EU heretter stenge denne eksporten ute?

Det Norge kjøper fra EU, er derimot i alt vesentlig ferdigvarer. EUs industri har vunnet markedsandeler i Norge for nær sagt alle sine eksportvarer siden 1972 – på bekostning av vår egen hjemmeindustri. EU har derfor ingen grunn til å beklage tollfriheten mellom Norge og EU. Den er til større fordel for EU enn for Norge. Det indre markedet vil skjerpe konkurransen kraftig for alle bedrifter som vil selge på dette markedet. Det kan vi ikke gjøre noe med – enten vi er medlem av EU eller ikke. Vi kan ikke verge oss mot denne konkurransen ved å melde oss inn i EU. Det er jo der konkurransen er så hard. Den harde konkurransen på det indre markedet tvinger oss heller ikke inn i EU. Handelsavtalen gjør at industrien vår utsettes for denne konkurransen uansett. Den eneste måten å skjerme seg mot konkurransen på, ville være

å si opp handelsavtalen, bygge opp tollmurer mot EU, skjerme industrien vår mot EUs, isolere oss. Men det var det jo ingen som ville.

11.2.11. Handlefrihet med handelsavtale – uten EØS?

Som beskrevet i dette delkapittelet er handelsavtalen fra 1973 en avtale som primært regulerer varehandel mellom Norge og Unionen. Det betyr at det innen EUs tre andre friheter er regelverket nedfelt i WTO og andre internasjonale avtaler, samt andre avtaler mellom EU og Norge, som vil regulere. På disse områdene vil Norge ha mulighet til å gjenvinne nasjonal handlefrihet tilsvarende det som er beskrevet i WTO-alternativet i kapittel 11.1, det være seg alt fra eierbegrensninger i finansnæringen, importmonopol på vin og brennevin, mulighet til å stille krav om ledelse, til baser ved tildeling av petroleumskonsesjoner, osv.

11.2.12. Oppsummering

Det multilaterale handelsregelverket på mange områder er svært omfattende og danner grunnlag for internasjonal handel der tollsatser og andre hindringer for handelen med tiden er kraftig redusert. Likevel er det vanlig å supplere dette regelverket med bilaterale eller regionale handelsavtaler.¹⁵⁹ Norge og EU har lang tradisjon for nettopp dette – både i etablering av handelsavtaler med tredjeland på hver sin kant og i samhandelen med hverandre.

Dette vil sannsynligvis også bli situasjonen i fortsettelsen dersom EØS sies opp av en av partene eller av andre årsaker faller bort. I hvilken ramme en slik avtale skal forhandles (bilateralt eller eksempelvis regionalt gjennom et samlet EFTA¹⁶⁰), hvilke områder som skal inkluderes og hvorvidt den institusjonelt skal kobles sammen med avtaler som Norge har med EU på andre områder (i form av en handels- og samarbeidsavtale¹⁶¹), er noe som det videre forløp vil avklare.

EØS-avtalen kan sies opp med ett års varsel hvis et flertall på Stortinget bestemmer seg for det. Hvis EØS-avtalen sies opp, fastslås det i avtalens artikkel 120 at handelen mellom EU og Norge reguleres av tidligere avtaler. Handelsavtalen som Norge inngikk

med EF i 1973 er fortsatt en gjeldende avtale. Rammene for drøftingen av en slik avtale vil være helt annerledes i 2012 enn da Norge diskuterte datidens handelsavtale med EU målt opp mot EØS tidlig på 1990-tallet. WTO gir i dag et omfattende regelverk på mange av de områdene som EØS omhandler, og som handelsavtalen fra 1973 ikke dekket. På enkeltområder har Norge gjennom WTO sågar inngått avtaler som nær er identiske med EØS, slik som den nylig reviderte avtalen om offentlige anskaffelser.¹⁶² I tillegg har Norge i tiden etter 1992 fremforhandlet en rekke bilaterale avtaler med EU innen ulike sektorer, og Norge har i dag (foruten EØS) totalt 73 avtaler med EU.¹⁶³ Alle disse andre avtalene vil fortsatt være gyldige og kunne utvikles videre, uavhengig av hva som skjer med EØS. Å fremstille at Norges situasjon ved en handelsavtale til erstatning for EØS ville innebære å gå tilbake til situasjonen på 1980-tallet, er en forestilling hentet fra fantasiverdenen.

Gjennom handelsavtalen fra 1973 har det vært toll på de fleste bearbejdede landbruksvarer (etter norsk ønske) og på en del fiskeprodukter (etter EUs ønske). På alle andre industriprodukter og på alle råvarer har det i 35 år vært full tollfrihet og ingen kvotebegrensninger på handelen mellom Norge og EU, fram til 1994 i kraft av handelsavtalen, etter 1994 i henhold til EØS-avtalen.

Faren for at EU skal sette i gang en handelskrig mot Norge, er liten. Størstedelen av eksporten til EU består av råvarer og halvfabrikata som er innsatsvarer i EUs produksjonsliv. For EU er det verken noe poeng å stenge norsk olje og gass ute – eller å gjøre den dyrere enn nødvendig ved å legge på toll. Det vi kjøper fra EU, er derimot i alt vesentlig ferdigvarer, alt fra skruer til biler og maskiner. Det er på dette området at EU har vunnet markedsandeler i Norge, mens Norge har tapt markedsandeler på EU-markedet etter at den gjensidige tollfriheten ble etablert på 1970-tallet. EU har ingen ting å vinne på bygge opp gjensidige tollsatser på slike varer.

På to områder hadde handelsavtalen noen ulemper i forhold til EØS-avtalen. For det første møtte vår eksport av bearbejdede fiskeprodukter gjennom EØS lavere tollsatser enn under handelsavtalen. Dernest kan EU ta i

¹⁵⁹ Se nærmere omtale av et slikt alternativ i kapittel 11.1.5.4.

¹⁶⁰ Se nærmere omtale av et slikt alternativ i kapittel 11.4.

¹⁶¹ Se nærmere omtale av et slikt alternativ i kapittel 11.3.

¹⁶² Se nærmere omtale av denne avtalen i kapittel 11.1.6.6.

¹⁶³ Hentet fra Utenriksdepartementets traktatdatabase og gjengitt i NOU 2012:2, vedlegg 1, side 878 ff.

bruk antidumpingvåpenet mot norsk industri i EØS. Det var mulig under handelsavtalen. Disse fordelene ved EØS-avtalen er relativt beskjedne. I en rapport for Alternativprosjektet fra høsten 2011 har forskningsleder ved Norges fiskerihøgskole, Peter Ørebech, beregnet at forskjellen på dagens tollbelastning og den man i ytterste fall ville kunne risikere ved å gå tilbake til handelsavtalen, utgjør kun 1,8 prosent av eksportverdien.¹⁶⁴ Ørebech har videre dokumentert at et slikt nivå på EU-toll ikke ville være avgjørende for hvor mye fisk man selger til EU-markedet. Tvert om vises det i rapporten til markeder der Norge møter en vesentlig høyere tollbelastning enn dette og likevel har stabil eksportvekst. Antidumpingvåpenet er også blitt mindre aktuelt etter hvert. Den norske næringsstøtten er lagt om, norske bedrifter må i stigende grad betale markedspris for strøm, og WTO stiller langt strengere krav til antidumpingtiltak enn det som EU la til grunn på 1980-tallet.¹⁶⁵

For næringsmiddelindustrien ga EØS-avtalen i utgangspunktet visse fordeler framfor handelsavtalen. På den ene siden skulle avtalen beskytte de norske foredlingsbedriftene av landbruksvarer mot å bli utkonkurrert av import fra EU, mens den i forhold til handelsavtalen ga visse tollettelser for foredlingsbedrifter som eksporterer fisk til EU. Dette bildet har endret seg. Gjennom flere forhandlingsrunder mellom Norge og EU har handelen med landbruksvarer blitt ytterligere liberalisert. I praksis har det skjedd en svært omfattende økning i importen fra EU til Norge, mens eksporten har stått på stedet hvil.¹⁶⁶ For de fleste tjenestenæringer er det vanskelig å påvise at de har vunnet mer ute enn de har tapt hjemme som følge av EØS, og EU har de senere år hatt en netto eksport av tjenester til Norge.

Handelsavtalen fra 1973 en avtale som primært regulerer varehandel mellom Norge og Unionen. Det betyr at det innen EUs tre andre friheter er regelverket nedfelt i WTO og andre internasjonale avtaler, samt andre avtaler mellom EU og Norge, som vil regulere. På disse områdene vil Norge ha mulighet til å gjenvinne nasjonal handlefrihet tilsvarende det som er beskrevet i WTO-alternativet i kapittel 11.1, det være seg alt fra eierbegrensninger i finansnæringen, import-

monopol på vin og brennevin, mulighet til å stille krav om ledelse, til baser ved tildeling av petroleumskonsesjoner, osv.

¹⁶⁴ Se for øvrig nærmere omtale i kapittel 7.4.

¹⁶⁵ Se nærmere omtale i kapittel 7.5.

¹⁶⁶ Se mer om dette i kapittel 7.9.2.

11.3. Alternativ VII: Bilateral handels- og samarbeidsavtale

11.3.1. Intro: Hvorfor vurdere dette alternativet?

Et sentralt trekk ved EØS-avtalen er det dynamiske aspektet, både gjennom innlemmelsen av stadig nytt regelverk i avtalens vedlegg og praktiseringen av den gjennom håndhevingsorganenes fortolkning av det eksisterende regelverket. På en rekke områder har avtalen fått et annet omfang og andre virkninger enn det som ble antatt fra norsk side da avtalen ble inngått.¹⁶⁷ Dynamikken er særlig problematisk fordi avtalen dermed utfordrer norsk nasjonalt handlingsrom og suverenitet i stadig større grad og på stadig flere områder.

Bilaterale avtaler er avtaler som inngås eksklusivt mellom to parter, for eksempel mellom to land eller mellom ett land og én regional union som EU. Bilaterale handels- og samarbeidsavtaler har normalt ikke rammeavtaler med en dynamikk som EØS og har slik sett en større grad av forutsigbarhet. Den typiske bilaterale avtalen gjelder et avgrenset samarbeidsområde. Ved behov for utvikling eller revidering av en avtale skjer det normalt gjennom nye forhandlinger mellom partene. Som regel etableres det heller ikke noe selvstendig håndhevingsapparat for avtalen. Uenigheter og uklarheter avklares i dialog eller forhandlinger mellom partene.

Ettersom en bilateral avtale inngås direkte og eksklusivt mellom bare to parter, kan avtalen tilpasses særskilt til det som er de to partenes interesser og behov. I tillegg til denne skreddersømmen, er stabilitet en annen styrke ved bilaterale avtaler, ettersom de bygger på et direkte interessefellesskap mellom partene. Bilaterale avtaler er en svært vanlig avtaleform for å regulere både handel og andre typer samarbeid.

EØS-avtalen er en av ganske få multilaterale rammeavtaler EU har inngått. De fleste av EUs handelsavtaler er bilaterale. EU har også inngått bilaterale avtaler om andre typer samarbeid, for eksempel om deltagelse i forskningsprogrammene. Landet med det mest omfattende bilaterale avtalesamarbeidet med EU er Sveits. Etter at Sveits gjennom en folkeavstemning i 1992 avviste deltagelse i EØS, har landet inngått avtaler blant annet om tekniske varestandarder, fri bevegelse for

personer, forskning og utdanning. Med sine bilaterale avtaler er Sveits et konkret eksempel på et land som har en i egne øyne velfungerende relasjon til EU, som både ivaretar hensynet til økonomisk samkvem og nasjonal suverenitet.

11.3.2. Norges avtaler med EU utenom EØS

Både før og etter EØS-avtalen har Norge inngått en rekke avtaler med EU. Europautredningen har etter å ha gjennomgått Utenriksdepartementets register funnet 74 avtaler som er gjeldende per november 2011¹⁶⁸. De fleste avtalene er bilaterale. Avtalene er selvstendige og gjelder uavhengig av EØS-avtalen. Enkelte av avtalene, særlig de som gjelder EØS-midlene, vil det være naturlig å avvikle eller endre om EØS-avtalen sies opp.

Norge deltar i EUs folkehelseprogram, mot en årlig kontingent. Det består av arbeidsgrupper og prosjekter innenfor helseinformasjon, helsetrusler og forebygging av risikofaktorer. Norske myndigheter er også representert i det nyetablerte forumet for alkohol og helse. Norge deltar dessuten i EUs senter for forebygging og kontroll av smittsomme sykdommer, som ligger i Stockholm. Gjennom Schengen-avtalen er Norge knyttet til deler av EUs justis- og politisamarbeid. Det er også inngått avtaler om deltagelse i politisamarbeidet Europol og EUs asylsamarbeid. Norge er ikke en del av EUs sikkerhets- og forsvarspolitik (ESDP), men har forpliktet seg til å bidra til EUs krisehåndtering med personell og andre ressurser. Ved såkalte krisehåndteringsoperasjoner har Norge den samme innflytelsen som EU-land i styringen av operasjonene. Norske militære styrker deltar dessuten i en nordisk kampgruppe.

Forvaltningen av fiskeressursene er ikke en del av EØS-avtalen, selv om det under EØS-forhandlingene ble gjort en kobling mellom markedsadgang og fiskekvoter. Fiskerisamarbeidet mellom EU og Norge bygger på en rammeavtale fra 1980, og på det grunnlaget inngås det årlige kvoteavtaler om fiske på fellesbestandene i Nordsjøen. Norge og EU bytter også kvoter på bestander utenfor Nordsjøen. Dessuten er det etablert et kontrollsamarbeid for å bekjempe ulovlig fiske. Øvrige avtaler er omtalt i egen oversikt.

167 Les mer om dette i kapittel 3.

168 NOU 2012:2, vedlegg 1, side 878-881.

11.3.3. EUs bilaterale avtaler

EU har enekompetanse i handelspolitikken. Det vil si at bare EU, og ikke de enkelte medlemslandene, kan inngå internasjonale handelsavtaler eller gi lover om handelssspørsmål. EU er altså en tollunion, der de samme handelsavtalene og tollsatsene gjelder for hele EU-området. EUs enekompetanse gjelder ikke bare varehandel, men også tjenester, kommersialisering av opphavsrett og direkte utenlandsinvesteringer.

Handelspolitikken følger den alminnelige beslutningsprosessen i EU. Rammene for politikken vedtas i fellesskap av Ministerrådet og EU-parlamentet, etter forslag fra EU-kommisjonen. Det er EU-kommisjonen som forhandler på vegne av EU. Nye handelsavtaler godkjennes av Ministerrådet med samtykke fra EU-parlamentet.

EU-kommisjonen understreker at «det ikke finnes en one-size-fits-all model for handelsavtaler»¹⁶⁹, men i de fleste tilfellene forhandler EU frem omfattende frihandelsavtaler, såkalte FTA (Free Trade Agreements). EU har inngått over 200 frihandelsavtaler. De er bygd opp rundt retningslinjene for slike avtaler i WTO-regelverket, og skal liberalisere handelen mer enn det som har vært mulig å oppnå innenfor WTO.

Nesten alle avtalene er bilaterale, det vil si at de er inngått mellom EU og ett land utenfor unionen. Avtalene er normalt ikke rammeavtaler for innføring av nytt regelverk, slik EØS-avtalen er.

EU har flere slags motiver for å inngå frihandelsavtalene, slik EU-kommisjonen selv beskriver det.¹⁷⁰ Avtalene skal:

- Åpne nye markeder for varer og tjenester.
- Øke mulighetene for investeringer.
- Gjøre handel billigere ved å fjerne alle substansielle tollhindringer.
- Gjøre handel raskere ved å legge til rette for rask fortolling og fastsette felles tekniske standarder.
- Gjøre rammene for handelspolitikken mer forutsigbare ved å etablere felles forpliktelser på områder som berører handelen, slik som opphavsrettigheter, konkurranseregler og offentlig innkjøp.

En naturlig videreføring av grunnsetningen om fritt marked i unionens traktater er at EU også ønsker å liberalisere handelen med andre land og regioner. EU har altså en ideologisk motivasjon for frihandelsavtalene. Frihandelsavtalene er også drevet frem av EUs økonomiske behov og interesser. Dels av ønsket om å åpne nye markeder for eget næringsliv, og dels behovet for tilgang på ressurser, både innsatsvarer til næringslivet og produkter til forbrukerne.

Utover frihandelsavtalene inngår EU også samarbeidsavtaler på ulike sektorer. For eksempel har EU inngått et tyvetalls bilaterale avtaler om forskningssamarbeid, både innenfor og utenfor rammeprogrammet for forskning.¹⁷¹ Likeledes har EU et formalisert bilateralt samarbeid om miljø med flere land.¹⁷²

11.3.4. Sveits sine handels- og samarbeidsavtaler med EU

6. desember 1992 stemte Sveits nei til EØS-avtalen. Nei-flertallet var knapt – 50,3 prosent mot 49,7 – men det var flertall mot avtalen i hele 18 av de 26 kantonene. Befolkningens nei til EØS var om ikke overraskende, så i alle fall stikk i strid med myndighetenes anbefalinger. Et par måneder tidligere hadde begge kamrene i nasjonalforsamlingen godkjent avtalen med klart flertall. Dette vedtaket ble nå satt til side.

Fem måneder tidligere hadde den sveitsiske regjeringen dessuten søkt om EU-medlemskap. Avstemningen førte til stans i forhandlingene om medlemskap, selv om søknaden formelt ikke er trukket tilbake. Et initiativ for å gjenoppta medlemskapsforhandlingene ble avvist ved folkeavstemning i 2001, der 76,8 prosent stemte nei.

I stedet for EØS har Sveits inngått en rekke avtaler direkte med EU på avgrensede områder, samlet i to avtalepakker: Bilateral I inngått i 1999 og Bilateral II fra 2004. Utover de to avtalepakkene er det også inngått avtaler om blant annet handel, forskning og transport. Alt i alt er forholdet mellom Sveits og EU regulert av et tyvetalls hovedavtaler og rundt hundre tilleggssavtaler.¹⁷³ Dette er

169 EU-kommisjonen: «Free Trade Agreements», <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/free-trade-agreements/>. Originalsitat: «There is no one-size-fits-all model of a trade agreement...»

170 EU-kommisjonen: «Free Trade Agreements», <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/free-trade-agreements/>. Og: «The European Union Trade Policy 2011», http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/august/tradoc_148181.pdf.

171 EU-kommisjonen: Research – International cooperation, <http://ec.europa.eu/research/iscp/index.cfm?pg=countries>.

172 EU-kommisjonen: Environment – Bilateral and regional cooperation, http://ec.europa.eu/environment/international_issues/bilateral_en.htm.

173 Arabella Thorp: «Switzerland's relationship with the EU», notat House of Commons Library, oktober 2011.

Norges avtaler med EU

EØS-avtalen er bare én av 74 gjeldende, selvstendige avtaler mellom Norge og EU (per november 2011). Noen av de mest sentrale bilaterale avtalene er:

- Avtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap (Frihandelsavtalen av 1973).
- Avtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om fiskerier (1980).
- Samarbeidsavtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om forskning og utvikling på miljøvernområdet (1989).
- Samarbeidsavtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap på området medisin- og helseforskning (1989).
- 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, 1990).
- Avtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap vedrørende opprettelse av et samarbeid om utdanning og opplæring innenfor rammen av ERASMUS-programmet (1991).
- Samarbeidsavtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om forskning og utvikling på miljøsektoren: Vitenskap og teknologi for beskyttelse av miljøet (STEP, 1992).
- Avtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om tollsamarbeid (1997).
- Avtale mellom Norge og Det europeiske fellesskap om Norges deltakelse i arbeidet ved Det europeiske overvåkningssenter for narkotika og narkotikamisbruk (2000).
- Avtale mellom Norge og Den europeiske politienhet (Europol, 2001).
- Avtale mellom Norge og Den europeiske union om sikkerhetsprosedyrene ved utveksling av gradert informasjon (2004).
- Avtale mellom Norge og Den europeiske union om opprettelse av et rammeverk for Norges deltakelse i Den europeiske unions krisehåndteringsoperasjoner (2004).
- Avtale mellom Norge og Eurojust (2005). På justisområdet er det, sammen med Island og i visse tilfeller Sveits eller Liechtenstein, inngått en rekke multilaterale avtaler:
- Avtale mellom Rådet for Den europeiske Union og Island og Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket (1999).
- 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, 2001).
- Avtale mellom Norge, Sveits og Island om gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket, og om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad fremsatt i Norge, Sveits eller Island (2004).
- Avtale mellom Den europeiske union og Island og Norge om overleveringsprosedyre mellom medlemsstatene i Den europeiske union og Island og Norge (Den europeiske arrestordren, 2006)
- 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, 2007).
- 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 (2011).

ordinære folkerettslige avtaler på begrensede områder, med frihandelsavtalen fra 1972 som den mest omfattende.

Sveits er som Norge en av EUs største handelspartnere. Alpelandet er EUs fjerde viktigste handelspartner, etter USA, Kina og Russland. På femteplass er Norge. 7,8 prosent av EUs eksport går til Sveits, og 5,6 prosent av

importen kommer fra Sveits.¹⁷⁴ 63 prosent av eksporten fra Sveits går til EU, og 81 prosent av importen kommer derfra.¹⁷⁵

¹⁷⁴ EU-kommisjonen: Leading Client and Supplier Countries of the EU27 in Merchandise Trade (2010), <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/122530.htm>.

¹⁷⁵ Paul Ruppen: «Switzerland's association with the EU», foredrag Oslo 04.04.2011, <http://www.alternativprosjektet.no/wp-content/uploads/2011/08/Switzerland%27s-association-with-the-EU.pptx>.

11.3.4.1. Sveitsiske avtaler under press?

Forholdet mellom Sveits og EU anses av begge parter som stabilt og godt, men EU har fra toppnivå i flere omganger ytret ønske om en EØS-lik ordning for Sveits med mer automatisert innføring av EU-lovgivningen. I juli 2010 understreket rådspresident Herman van Rompuy at Sveits fortløpende må akseptere EUs regelverk hvis de vil ha tilgang til det indre markedet. Kommissjonspresident José Manuel Barroso erklærte misnøye med det han beskrev som vanskelig administrasjon av de bilaterale avtalene.¹⁷⁶ EUs ministerråd gjentok 14. desember 2010 kritikken i en rapport om forholdet til EFTA-landene, og etterlyste prosedyrer for håndheving og konfliktløsning.¹⁷⁷

Svaret fra Sveits er at de bilaterale avtalene fungerer utmerket. «Regjeringen har diskutert EU- og EØS-medlemskap, og ingen av delene er aktuelt fordi vi ikke ønsker at Sveits automatisk skal innføre nye EU-lover,» forklarte daværende president Doris Leuthard.¹⁷⁸ Det er også holdningen til både næringslivsorganisasjoner og fagforbund. Regjeringen mener tvister kan løses av EU og Sveits i de eksisterende felles komiteene. Doris Leuthard konkluderte slik: «Våre bilaterale avtaler med EU gir oss nok spillerom og er det best egnede instrumentet for å forankre vår plass i Europa.»¹⁷⁹

Det er per februar 2012 ikke gjort noen institusjonelle endringer i den sveitsiske modellen. EU har heller ikke kommet med noen konkretiserende forslag, i alle fall ikke gjennom offentlige kanaler. Valget i Sveits i oktober 2011 ga tilbakegang for det store EU-kritiske, konservative partiet Swiss People Party (SPP) og fremgang for sentrum/venstre-partier. SPP er imidlertid fortsatt det største partiet og regjeringskonstellasjonen er den samme. Det har ikke kommet noen signaler som tilsier at Sveits nå er mer åpen for en EØS-lignende løsning. De fleste vurderer EU-medlemskap som uaktuelt.

De fleste faktorene tilsier derfor at det ikke kommer store endringer i den sveitsiske modellen. Sveits sitt utspill fra 2005 om å

samordne avtalene i en rammeverksavtale gir trolig en pekepinn på hva slags endringer Sveits kan tenkes å akseptere. Forslagene gjaldt primært mer effektiv administrativ koordinering¹⁸⁰. EU vil kunne avvise å diskutere nye sektoravtaler – Sveits ønsker for eksempel å forhandle om en energiavtale – for å presse frem avklaringer angående det institusjonelle, men det synes uaktuelt at Sveits vil akseptere betydelige endringer.

11.3.4.2. Innholdet i Bilateral I-pakken

La oss se nærmere på hva Sveits sine avtaler inneholder. De syv avtalene innenfor Bilateral I-pakken gjelder i hovedsak liberalisering og gjensidig åpning av markedene. Pakken inneholder en såkalt giljotinklausul som sier at hvis én av avtalene brytes, opphører alle syv.

1. Fri bevegelse for personer

Avtalen krever lik behandling av borgere fra Sveits og EU når det gjelder opphold og arbeid. Trygdesystemene skal samkjøres. Kompenserende tiltak ble innført for å sikre arbeidstagerne, med krav til arbeidsforhold og lønn.

2. Gjensidig godkjenning av tekniske varestandarder

Avtalen gjelder de fleste industriprodukter. Likestillt krav og kontroll for eksempel når det gjelder miljøstandarder.

3. Offentlig innkjøp

Utvider WTOs regler til å gjelde offentlig innkjøp. Krav om anbud ved større innkjøp. For byggekontrakter er beløpsgrensen rundt 60 millioner kroner. For statlige kjøp av varer og tjenester 1,5 millioner, og for lokale myndigheter 2,3 millioner.

4. Handel med visse landbruksvarer

Reduserer tollsatsene og fjerner andre hindringer for handelen mellom Sveits og EU. Gjelder enkelte produkter, for eksempel frihandel med ost.

5. Luftfart

Avtalen regulerer flyselskapenes adgang til det sivile luftfartsmarkedet.

176 Referert blant annet i Aftenposten 23.07.2010, <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article3742663.ece>.

177 «Council conclusions on EU relations with EFTA countries», 14.12.2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118458.pdf.

178 «Sveits avviser både EU og EØS», Aftenposten 24.09.2010. Se dessuten: «Bundesrat setzt im Verhältnis zur EU auf Kontinuität und führt den bilateralen Weg fort», 19.08.2010, <http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=de&msg-id=34656>

179 «Sveits vil ikke ha EØS», ABC Nyheter 19.08.2010, <http://www.abcnheter.no/nyheter/politikk/100819/sveits-vil-ikke-ha-eos>.

180 René Schwok: *Switzerland – European Union. An Impossible Membership?*, P.I.E. Peter Lang 2009, side 71-76.

6. Landtransport

Gjelder både bil og tog. Regulerer kjøretøysavgift og vektgrense for lastebiler. Skal bidra til å overføre mer gods fra bil til tog.

7. Forsknings samarbeid

Gjør Sveits til assosiert medlem i EUs forskningsprogrammer. Deltagelsen og omkostningene reforhandles for hver programperiode. Sveits betaler ca 14 milliarder for deltagelsen i det syvende rammeprogrammet.

11.3.4.3. Innholdet i Bilateral II-pakken

De ni avtalene i Bilateral II-pakken utvikler videre samarbeidet om økonomi og handel, og utvider til nye områder som justis, asyl, miljø og kultur. Avtalene kan sies opp hver for seg.

1. Justis- og asylsamarbeid (Schengen/Dublin)

Sveits slutter seg til Schengen-avtalen som avvikler grensekontrollen for personer innad i EU. Økt kontroll ved de ytre grensene. Dublin-forordningen samordner asylbehandlingen. Asylsøkere skal vurderes i det første EU-landet de kommer til. Avtalen gir tilgang til EUs personregistre.

2. Handel med bearbejdede landbruksvarer

Avtalen liberaliserer handelen med blant annet kaffe, syltetøy, mineralvann, øl, kjeks, brød og pasta.

3. Deltagelse i filmprogrammene (MEDIA)

Gir sveitsiske filmskapere tilgang til EUs filmprogrammer. Gjeldende program, MEDIA 2007, gir i hovedsak støtte til distribusjon og markedsføring. Sveits betaler ca 360 millioner kroner i programperioden til 2013. EU ønsket å innføre regelverket for TV-reklame som en del av avtalen. I forhandlingene fikk imidlertid Sveits gjennomslag for at forbudet mot religiøs og politisk reklame samt mot sterke alkoholvarer og rusbrus kunne opprettholdes. Reklame for øl og vin er tillatt.

4. Deltagelse i utdanningsprogrammene

Sveits deltar i enkelte av EUs utdanningsprogrammer, blant annet utvekslingsprogrammet ERASMUS. Partene skal møtes årlig for

Avtaler mellom Sveits og EU

Bilateral pakke I, 1999

1. Fri bevegelse for personer
2. Gjensidig godkjenning av tekniske varestandarder
3. Offentlig innkjøp
4. Handel med visse landbruksvarer
5. Luftfart
6. Landtransport
7. Forsknings samarbeid

Bilateral pakke II, 2004

1. Justis- og asylsamarbeid (Schengen/Dublin)
2. Handel med bearbejdede landbruksvarer
3. Deltagelse i filmprogrammene (MEDIA)
4. Deltagelse i utdanningsprogrammene
5. Deltagelse i Det europeiske miljøbyrået (EEA)
6. Statistikk
7. Skattlegging av formue
8. Pensjonsbeskatning
9. Bekjempelse av økonomisk svindel

Noen andre avtaler

- 1972: Frihandelsavtalen
- 1974: Avtale angående urmakerindustrien
- 1985: Vitenskapelig og teknologisk samarbeid
- 1986: Handel med bearbejdede landbruksvarer
- 1989: Handel med elektroniske datasystemer
- 1989: Forsikringer
- 1990: Forenklet tollkontroll av varer
- 1995: Handel med bestemte landbruksvarer og fiskeprodukter
- 2004: Europol
- 2008: Eurojust
- 2009: Forenklet tollkontroll av varer

å utvikle samarbeidet. Sveits betaler årlig ca 85 millioner kroner.

5. Deltagelse i Det europeiske miljøbyrået (EEA)

Det europeiske miljøbyrået, med kontor i København, samler og analyserer data om

miljøsituasjonen. Byrået er rådgiver for EU-kommisjonen.

6. Statistikk

Sveits tilpasser datainnsamlingen til retningslinjene fra Eurostat, EU-kommisjonens statistikkontor.

7. Skattlegging av formue

Avtalen forplikter Sveits til å skattelegge formue som tilhører personer bosatt i et EU-land. Mesteparten av skatten skal overføres til landet der personen bor. Avtalen gjelder ikke firma.

8. Pensjonsbeskatning

Avtalen fjerner dobbelbeskatning av pensjon for tidligere EU-ansatte som bor i Sveits, det vil si at de fritas for skatt i Sveits når inntekten beskattes i EU.

9. Bekjempelse av økonomisk svindel

Opptrapping av samarbeidet mot smugling og andre unndragelser fra tollavgifter og moms.

11.3.4.4. Gjennomføring av avtalene

I de fleste tilfellene er det etablert en såkalt felleskomité med representanter fra Sveits og EU for hver av avtalene. Det gjelder både eldre avtaler som frihandelsavtalen fra 1972 og avtalene i Bilateral I og II. Komiteene skal sørge for gjennomføring av avtalene. De skal oppklare misforståelser og rette opp eventuelle feil i tolkning og praksis. Komiteene kan gjøre mindre tilpasninger og oppdateringer i regelverket, og foreslå utvidelse av avtalen eller nye avtaler det bør forhandles om. Det er også komiteene som skal avklare tvister mellom EU og Sveits. Vedtak krever enighet (konsensus).

Komiteene møtes minst én gang i året. EU og Sveits veksler på å lede komiteene. Fra Sveits kommer medlemmene i hovedsak fra sentraladministrasjonen, men kantonene er representert i de komiteene som særlig berører regionale myndigheter, for eksempel avtalene om offentlig innkjøp og fri bevegelse av personer. På EU-siden er det representanter fra den relevante avdelingen i kommisjonen, som avdelingen for transport og energi når det

gjelder avtalene om transport. Dette skiller seg fra de fleste av EUs tredjelandsavtaler, der utenriktjenesten som regel møter for EU.

Sveits har en viss innflytelse på utviklingen av nytt EU-regelverk, ved at nasjonale eksperter deltar i komiteene som forbereder relevant lovgivning for EU-kommisjonen. Innflytelsen og innsynet er formalisert bare i Sveits sine avtaler om lufttransport, Schengen og Dublin-systemet, men erfaring viser at Sveits i praksis deltar i omtrent samme omfang som de andre EFTA-landene.¹⁸¹

11.3.4.5. Statisk eller dynamisk løsning?

I hvor stor grad Sveits må tilpasse seg EUs regler var et stridsspørsmål i forhandlingene både om Bilateral I og II. Uenigheter rundt dette var hovedgrunnen til at planene om en avtale angående tjenester ble lagt vekk.¹⁸² Avtalene er som utgangspunkt vanlige folkerettslige avtaler. Alle endringer forutsetter enighet mellom EU og Sveits. Og alle tvister, med unntak av konkurranseforhold i luftfarten, avgjøres bilateralt i de felles komiteene. Det er ikke etablert noen egen håndhevingsinstans, og uenigheter kan ikke henvises til EU-domstolen eller rettsapparatet i Sveits. Hver part er ansvarlig for gjennomføringen på sitt område. Som hovedregel gjelder avtalene for en bestemt periode, men fornyes automatisk inntil en av partene sier den opp.

Avtalene er i bunn og grunn statiske. Det er ingen forpliktelse til å endre dem og heller ingen selvstendige organer som suverent fortolker innholdet. Samtidig bygger både Bilateral I og II på rettslikhet mellom partene og lik praksis av regelverket. Sveits er ikke bundet av EU-domstolens rettspraksis etter at en avtale har trådt i kraft. Ny relevant praksis diskuteres i den felles komiteen, som vurderer konsekvensene og bestemmer om den skal anvendes.

Hvis EU endrer sitt regelverk på ett av områdene i de bilaterale avtalene, er det ingen automatikk i at Sveits skal gjøre tilsvarende tilpasninger. Er endringene små, vil Sveits som regel på selvstendig grunnlag gjøre lignende justeringer. Hvis endringene er store, antas det at partene tar initiativ til forhandlinger om en ny avtale. Det ligger imidlertid

¹⁸¹ Marius Vahl og Nina Grolimund: *Integration Without Membership. Switzerland's Bilateral Agreements with the European Union*, Centre for European Policy Studies 2006, side 85.

¹⁸² Vahl og Grolimund 2006, side 37.

ikke noen forpliktelse til dette eller oppskrift for løsning i avtalemодellen.¹⁸³

Ettersom det ikke er etablert egne håndhevingsinstitusjoner, løses konflikter gjennom forhandlinger mellom partene. Dette er en modell som favoriserer status quo, fordi endringer forutsetter enighet. Den kanskje fremste konflikten mellom EU og Sveits har gått på kantonenes milde skattlegging av utenlandske firma. EU mener skattefordelen er i strid med frihandelsavtalen fra 1972, mens både sveitsiske myndigheter og jussekspertener mener ordningene ikke er noe avtalebrudd. Saken har pågått i snart fem år uten at kantonene har endret sin skattepolitikk. Enkelte kommentatorer mener Sveits vil avslutte saken ved å foreslå økt skatt for utenlandske selskap, samtidig som skattleggingen av innenlandske selskap reduseres.¹⁸⁴

Avtalen om luftfart (Bilateral I) skiller seg ut når det gjelder konfliktløsning. Her skal EU-kommisjonen og EU-domstolen håndheve konkurransereglene gjennom tilsyn og tvisteløsning. For øvrig håndteres avtalen av en felleskomité. Avtalen på justisområdet (Bilateral II) er også annerledes, og har samme system som den norske Schengen-avtalen. Formelt er det én komité med EU og Sveits og en annen med Island og Norge, men de har felles møter og fungerer slik sett multilateralt. Fra EU-siden deltar alle medlemslandene i komiteen. Dette betyr i realiteten at Sveits, Norge og Island deltar i ministerrådets møter på Schengen-feltet, herunder forberedende møter og arbeidsgrupper. Landene deltar på lik linje i diskusjonene, men har ikke stemmerett. De må innføre nytt regelverk samtidig som EU-landene, så fremt man ikke har fått unntak.

11.3.4.6. Vurderinger av den sveitsiske modellen

De bilaterale avtalene har på en rekke områder forenklet handelen mellom Sveits og EU. Verken i befolkningen, på politisk hold eller i næringslivet er det noe uttrykt ønske om å bytte ut avtalene med en EØS-ordning. Tvert imot, som påpekt ovenfor, ønsker man å holde fast ved de bilaterale avtalene. Etter press fra EU har likevel kommisjonen og den sveitsiske regjeringen etablert en arbeidsgruppe som utreder forenklinger av avtaleverket, herunder ordninger for raskere tilpasning. Sveits har

gjort det klart at automatisk innføring av nytt EU-regelverk er uaktuelt.

På en del punkter er avtalene mindre jevnbyrdige enn hva sveitsiske myndigheter liker å gi inntrykk av. Nytt regelverk kommer alltid fra EU, og i praksis er det EU-siden som tar initiativ til endringer i avtalene.¹⁸⁵ Det er lite innsyn i de felles komiteenes arbeid, og debatten om i hvilken grad EUs regelverk i praksis preger Sveits er fraværende.¹⁸⁶

Klausulen i Bilateral I om at alle de syv avtalene opphører dersom én av avtalene ikke gjennomføres etter forutsetningene, svekker fleksibiliteten i avtaleverket. Det lar seg ikke gjøre å reversere bare ett av områdene om Sveits skulle ønske det. Klausulen er dessuten et ris bak speilet som gjør det mindre aktuelt for Sveits å praktisere regelverk annerledes enn EU.

Den såkalte Eurolex-loven fra 1992, som krever at all ny sveitsisk lovgivning er i tråd med EUs lovgivning, ble ikke endret selv om EØS-avtalen ble avvist. Loven medfører nasjonal tilpasning til EUs regelverk og harmonisering utover områdene for de bilaterale avtalene.

På den andre siden har avtalene vist seg som en levedyktig modell for å ivareta økonomisk tilknytning og politisk suverenitet. Sveitsiske myndigheter oppsummerer selv noen av fordelene i informasjonsheftet *Bilateral agreements Switzerland-EU: «En fordel er at den bilaterale tilnærmingen muliggjør skreddersydd samarbeid på de områdene der Sveits og EU har felles interesser. Samtidig kan Sveits utvikle og beholde egne regler på områder som avviker fra EUs praksis, hvis dette er i landets interesse. Det gjelder for eksempel handel og pengepolitikk eller i finans- og arbeidsmarkedene.»*¹⁸⁷

Avtalemодellen gir Sveits like stor innflytelse som EU til å peke ut samarbeidsområder og definere tema for forhandlingene. Det er fritt opp til Sveits om landet vil innføre nytt regelverk innenfor eksisterende avtaler eller inngå avtale på et nytt område. I det samme informasjonsheftet fastslås det: «Sveits er ikke forpliktet til å innføre EUs lover. Landet

¹⁸⁵ Vahl og Grolimund 2006, side 49.

¹⁸⁶ Ibid side 61.

¹⁸⁷ *Bilateral agreements Switzerland-EU, hefte, Integration Office FDFA/ FDEA, august 2009, side 42. Originalsitat: «One advantage is that the bilateral approach enables tailor-made cooperation in those areas in which Switzerland and the EU have mutual interests. At the same time, Switzerland can develop and retain its own regulations in other areas which deviate from the EU rulings if this is in its interests, for example in trade and monetary policy or in the financial and labour markets.»*

¹⁸³ Schwok 2009, side 128.

¹⁸⁴ New American: EU Threatens Tiny Switzerland Over Low Taxes, 28.11.2011.

tilpasser regelverket til EU-retten der dette er i dets interesse.»¹⁸⁸

Som eksempler på områder hvor det er viktig for Sveits å beholde eget regelverk, nevner myndighetene dyretransport, genmodifiserte matvarer, patent og skattlegging. Kravet fra EU om mer automatisert tilpasning er på mange måter uttrykk for at Sveits som regel gjennomgår nye regler fra EU grundig og vurderer både relevans og konsekvenser. Det tar gjerne ett og et halvt år fra EU legger frem et regelverk i en av felleskomiteene til det kan tre i kraft i Sveits.¹⁸⁹

Avtalemодellen gir stor nasjonal handlefrihet i gjennomføringen av regelverket. Det finnes ikke noe dedikert overvåkingsorgan eller selvstendig domstol som følger opp og håndhever avtalene. På den andre siden kan EU true med den såkalte giljotinklausulen i Bilateral I, og sette hele denne avtalepakken ut av spill. Konflikter skal løses i felleskomiteene. Mangelen på formelle prosedyrer kan gjøre det lettere for EU som den største parten å trumfe gjennom sitt syn, men kan også bety at vanskelige saker blir liggende uløst.

De bilaterale avtalene har lavere direkte kostnader enn EØS-avtalen har for Norge. EØS koster Norge omlag 4,5 milliarder per år. Sveits, som både i befolkning og BNP er et større land, betaler omtrent 3,6 milliarder kroner i året. I tillegg til kostnadene med å delta i EUs programmer for forskning, utdanning og kultur, har Sveits også forpliktet seg til å støtte tiltak for utjevning i de østeuropeiske EU-landene. Både for Norge og Sveits gjelder at deler av pengene kommer tilbake som prosjektmidler i programsamarbeidene.

11.3.5. Mulige elementer i en ny norsk avtale

Som omtalt i pkt 1.3.2. har Norge over 70 avtaler med EU utover EØS. Avtalene gjelder uavhengig av EØS-avtalen. Et naturlig utgangspunkt for en ny bilateral handels- og samarbeidsavtale med EU, er at de andre eksisterende avtalene videreføres når EØS-avtalen sies opp.

Den bilaterale avtalen må gjelde klart definerte områder og være av en rent folkerettslig karakter. Avtalen bør ikke inneholde mekanismer som legger press på Norge om å motta nytt regelverk fra EU. Avtalen må reforhandles eller eventuelt suppleres av egne

tilleggsavtaler hvis nye regler skal innarbeides. En slik avtalemодell betyr at Norge kan kreve motytelser fra EU når man godtar nytt EU-regelverk og innbyr på denne måten til en reell dialog mellom partene. Myndighet bør heller ikke overdras til noe overvåkingsorgan (tilsvarende ESA) eller domstol. Uenigheter skal løses på politisk nivå. At håndhevingsmekanismene og dynamikken for stadig liberalisering og innføring av nytt EU-regelverk fjernes er en prinsipielt viktig forskjell mellom en bilateral avtale og EØS-avtalen, også varianten «et slankere EØS».¹⁹⁰

Selv om handelsavtalen fra 1973, som igjen trer i kraft ved en oppsigelse av EØS, og WTO-avtalen sikrer en ustrakt tollfri markedsadgang til EU, kan det være ønskelig med en ny avtale som også regulerer deler av den handelen som ikke er liberalisert, i første rekke handelen med fisk. Her kan den nye avtalen i prinsippet gi en enda mer liberalisert handel enn EØS-avtalen. Samarbeidsområder det kan være aktuelt å forhandle om er for eksempel forskning, utdanning og kultur, med deltagelse i EUs rammeprogrammer – enten helt eller delvis, samt miljøvern med deltagelse i Det europeiske miljøbyrået.

I forhold til handelsavtalen fra 1973 med justeringer for endringer i WTO¹⁹¹ er det særlig to vesentlige forskjeller:

For det første kan en større del av innholdet i EØS videreføres i en handels- og samarbeidsavtale. Den nye avtalen kan utformes slik at den regulerer tjenester, kapital og arbeidskraft. Avtalen kan også gå lenger når det gjelder handel med landbruksvarer og lettelser i tollsatser i forhold til fisk enn det handelsavtalen gjorde. Her vil det kunne tenkes mange ulike varianter på skalaen mellom dagens EØS-avtale og handelsavtalen fra 1973.

For det andre kan de over 70 avtalene som Norge og EU har på ulike felt (inkludert en ny bilateral avtale) kobles sammen til en felles «pakke», med felles organer for å drøfte videreutvikling av samarbeidet og for å ta opp spørsmål som volder problemer. På den positive siden vil dette kunne medføre bedre koordinering og tydeligere politisk styring i utviklingen av samarbeidet. Problemet er at Norge ved en slik «pakkeløsning» kan bli møtt med en «alt eller ingenting»-holdning fra EUs

188 Ibid. Originalsitat: «Switzerland is not obliged to implement EU law.

It adapts its regulations to EU law where this is in its interests.»

189 Vahl og Grolmund 2006, side 49.

190 Les mer om «Et slankere EØS» i kapittel 10.1

191 Les mer om handelsavtalen som alternativ til EØS i kapittel 11.2

side i drøftinger om endringer i avtaleverket. Som nevnt er Sveits sine første avtaler etter EØS-avvisningen koblet sammen med en giljotin-klausul (Bilateral I), mens det ikke er gjort noen slik kobling i de senere avtalene. Erfaringer fra WTOs multilaterale forhandlinger viser dessuten hvordan en slik tilnærming («single undertaking») skaper press, men samtidig også kan fungere som en propp i forhandlingene.¹⁹²

11.3.6. Hvordan gå fra EØS til en bilateral avtale?

Både Norge og EU har gode erfaringer med å praktisere bilaterale avtaler og kompetanse i å forhandle frem slike avtaler. EU har i flere evalueringssaker sagt seg godt fornøyd med EØS-avtalen, så initiativet til forhandlinger om en bilateral avtale vil ganske sikkert måtte komme fra Norge. Det er lite trolig at EU vil ønske å gå inn i slike forhandlinger uten at EØS-avtalen sies opp. Etter å ha sagt opp EØS-avtalen kan Norge invitere til forhandlinger med ønsket om å inngå en handels- og samarbeidsavtale som definert siktemål.

I en slik situasjon fremstår det som lite sannsynlig at EU skulle avvise frihandel med Norge, som forsyner EU-land med så store mengder olje, gass og andre innsatsvarer til eget næringsliv. Likeledes er Norge i dag en ikke ubetydelig bidragsyter til EUs program-samarbeid. Derfor vil EU trolig også ønske å diskutere fortsatt samarbeid om blant annet forskning og utdanning.

Erfaringene fra Sveits, som har det mest utbygde bilaterale avtaleverket med EU, tyder på at EU vil ønske forhandlingene fokusert i én samlet avtale, eventuelt ordnet som en avtalepakke. På denne måten kan EU sette sine interesser opp mot norske ønsker på andre områder. Det er selvsagt en forhandlingstaktikk som også Norge kan anvende.

11.3.7. Er det realistisk å se for seg et slikt alternativ på sikt?

Sett fra EUs ståsted vil en bilateral avtale trolig være det mest interessante alternativet om EØS-avtalen sies opp. Det ligger i alternativets natur at avtalen vil være en tettere tilknytning enn handelsavtalen fra 1973 og WTO-regelverket, og dermed – fortsatt sett fra EU – det nest beste dersom EØS-avtalen sies opp.

EUs utspill om at man ønsker å endre Sveits sine avtaler i retning av en mer automatisert EØS-ordning betyr ikke at EU har utelukket nye bilaterale avtaler. Utspillet er først og fremst myntet på å innlede forhandlinger med Sveits, og har også et bakteppe der EU ønsker å presse frem økt innsyn i sveitsisk bankvesen. EU har pågående forhandlinger om bilaterale handelsavtaler med blant andre India, Canada og Egypt, som alle er mindre viktige handelspartnere for unionen enn det Norge er.

Sveits sin bilaterale modell omtales av flere eksperter som et mulig forbilde for EU i fremtidige forhandlinger, blant andre av den sveitsiske statsviteren René Schwok, professor ved Universitetet i Geneve og forfatter av standardverket *Switzerland – European Union. An Impossible Membership?*¹⁹³

Prosessen rundt de sveitsiske avtalene viser at EU er fleksibel og kan strekke seg langt for å ivareta sine interesser. Etter at Sveits hadde avvist EØS-avtalen måtte EU spørre seg: Kunne det virkelig være noen økonomisk eller politisk fordel i å finne skreddersydde bilaterale løsninger for et land som hadde sagt nei til det indre markedet? Og: Ville det å la Sveits bestemme sin egen meny a la carte fortsatt gjøre det mulig for EU å oppnå resultater i unionens interesse? Dessuten: Skulle EU igjen ta sjansen på å forhandle med et land der direkte demokrati og folkeavstemninger er politiske usikkerhetsmomenter og allerede hadde gitt negativt utfall mot EØS? Til tross for disse vesentlige betenkelighetene valgte altså EU å gå i forhandlinger med Sveits. Sett i forhold til dette fremstår det å gå i forhandlinger med Norge som politisk mer forutsigbart. Høy kjøpekraft og essensielle naturressurser gir Norge et økonomisk sett like godt utgangspunkt for bilaterale forhandlinger med EU som det Sveits hadde.

Ved en oppsigelse av EØS-avtalen vil en bilateral handels- og samarbeidsavtale også for Norges del være det alternativet som innebærer minst inngripende endringer i samarbeidet, i den forstand at forskjellen fra EØS blir mindre enn ved andre alternative løsninger.

En styrke ved dette alternativet er at man ikke er begrenset til eksisterende avtaleformer, og derfor bedre kan ta utgangspunkt i hva som er norske interesser og behov i dag – sett

¹⁹² Les mer om dette i kapittel 11.1.

¹⁹³ Schwok 2009, side 67.

i forhold til hva som er hensiktsmessig og realistisk overfor EU og mulig innenfor det internasjonale avtaleverket.

En bilateral avtale er et fleksibelt alternativ som kan fylles med konkretisert innhold frem mot en forhandlingssituasjon. Det gir rom for at de mange ulike aktørene som er misfornøyde med EØS-avtalen kan legge inn elementer som ivaretar deres viktigste hensyn. For eksempel kan den som er bekymret for nye EU-reglers angrep på faglige rettigheter få fjernet EØS-avtalens stadige strøm av EU-regler, samtidig som avtalen etablerer oppdaterte rammer for handel både med varer og tjenester mellom Norge og EU. Avtalen kan også imøtekomme den som er kritisk til miljøkonsekvensene av EUs indre marked, men er positiv til regionalt miljøsam arbeid. På denne måten kan alternativet få bred tilslutning.

11.3.8. Oppsummering

Bilaterale avtaler er avtaler som inngås eksklusivt mellom to parter, for eksempel mellom to land eller mellom ett land og én regional union som EU. Bilaterale handels- og samarbeidsavtaler har normalt ikke rammeavtaler med en dynamikk som EØS og har slik sett en større grad av forutsigbarhet. Den typiske bilaterale avtalen gjelder et avgrenset samarbeidsområde. Ved behov for utvikling eller revidering av en avtale skjer det normalt gjennom nye forhandlinger mellom partene. Som regel etableres det heller ikke noe selvstendig håndhevingsapparat for avtalen. Uenigheter og uklarheter avklares i dialog eller forhandlinger mellom partene.

Ettersom en bilateral avtale inngås direkte og eksklusivt mellom bare to parter, kan avtalen tilpasses særskilt til det som er de to partenes interesser og behov. I tillegg til denne skreddersømmen, er stabilitet en annen styrke ved bilaterale avtaler, ettersom de bygger på et direkte interessefellesskap mellom partene. Bilaterale avtaler er en svært vanlig avtaleform for å regulere både handel og andre typer samarbeid.

EØS-avtalen er en av ganske få multilaterale rammeavtaler EU har inngått. De fleste av EUs handelsavtaler er bilaterale. EU

har også inngått bilaterale avtaler om andre typer samarbeid, for eksempel om deltagelse i forskningsprogrammene. Landet med det mest omfattende bilaterale avtalesamarbeidet med EU er Sveits.

Både før og etter EØS-avtalen har Norge inngått en rekke avtaler med EU. Europautredningen har etter å ha gjennomgått Utenriksdepartementets register funnet 74 avtaler som er gjeldende per november 2011¹⁹⁴. Norge deltar blant annet i EUs folkehelseprogram, EUs justis- og politisamarbeid gjennom Schengen, Europol og EUs asylsamarbeid, bidrar til EUs krisehåndtering og deltar i nordisk kampgruppe. Fiskerisamarbeidet mellom EU og Norge bygger på en rammeavtale. Norge deltar også i EUs samarbeid på forsknings- og utdanningsområdet. De fleste avtalene er bilaterale. Avtalene er selvstendige og gjelder uavhengig av EØS-avtalen.

EU har inngått over 200 handelsavtaler internasjonalt, i ulike varianter,¹⁹⁵ men som oftest er omfattende avtaler. Nesten alle avtalene er bilaterale, og avtalene er normalt ikke rammeavtaler for innføring av nytt regelverk, slik EØS-avtalen er.

Et naturlig utgangspunkt for en ny bilateral handels- og samarbeidsavtale med EU, er at de andre eksisterende avtalene videreføres når EØS-avtalen sies opp. Den bilaterale avtalen må gjelde klart definerte områder og være av en rent folkerettslig karakter. Avtalen bør ikke inneholde mekanismer som legger press på Norge om å motta nytt regelverk fra EU. Avtalen må reforhandles eller eventuelt suppleres av egne tilleggsavtaler hvis nye regler skal innarbeides. En slik avtalemodell betyr at Norge kan kreve motytelser fra EU når man godtar nytt EU-regelverk og innbyr på denne måten til en reell dialog mellom partene. Myndighet bør heller ikke overdras til noe overvåkingsorgan (tilsvarende ESA) eller domstol. Uenigheter skal løses på politisk nivå. At håndhevingsmekanismene og dynamikken for stadig liberalisering og innføring av nytt EU-regelverk fjernes er en prinsipielt viktig forskjell mellom en bilateral avtale og EØS-avtalen, også varianten «et slankere EØS».¹⁹⁶

Samarbeidsområder det kan være aktuelt å forhandle om er for eksempel forskning,

194 NOU 2012:2, vedlegg 1, side 878-881.

195 EU-kommisjonen: «Free Trade Agreements», <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/free-trade-agreements/>. Originalsitat: «There is no one-size-fits-all model of a trade agreement...»

196 Les mer om «Et slankere EØS» i kapittel 10.1.

utdanning og kultur, med deltagelse i EUs rammeprogrammer – enten helt eller delvis, samt miljøvern med deltagelse i Det europeiske miljøbyrået.

I forhold til handelsavtalen fra 1973 med justeringer for endringer i WTO¹⁹⁷ er det særlig to vesentlige forskjeller. For det første kan en større del av innholdet i EØS videreføres i en handels- og samarbeidsavtale. Den nye avtalen kan utformes slik at den regulerer tjenester, kapital og arbeidskraft. Avtalen kan også gå lenger når det gjelder handel med landbruksvarer og lettelser i tollsatser i forhold til fisk enn det handelsavtalen gjorde. Her vil det kunne tenkes mange ulike varianter på skalaen mellom dagens EØS-avtale og handelsavtalen fra 1973.

For det andre kan de over 70 avtalene som Norge og EU har på ulike felt (inkludert en ny bilateral avtale) kobles sammen til en felles «pakke», med felles organer for å drøfte videreutvikling av samarbeidet og for å ta opp spørsmål som volder problemer. På den positive siden vil dette kunne medføre bedre koordinering og tydeligere politisk styring i utviklingen av samarbeidet. Problemet er at Norge ved en slik «pakkelasning» kan bli møtt med en «alt eller ingenting»-holdning fra EUs side i drøftinger om endringer i avtaleverket.

Både Norge og EU har gode erfaringer med å praktisere bilaterale avtaler og kompetanse i å forhandle frem slike avtaler. Det er lite trolig at EU vil ønske å gå inn i slike forhandlinger uten at EØS-avtalen sies opp. I en slik situasjon fremstår det som lite sannsynlig at EU skulle avvise frihandel med Norge, som forsyner EU-land med så store mengder olje, gass og andre innsatsvarer til eget næringsliv. Likeledes er Norge i dag en ikke ubetydelig bidragsyter til EUs program-samarbeid. Derfor vil EU trolig også ønske å diskutere fortsatt samarbeid om blant annet forskning og utdanning.

EUs utspill om at man ønsker å endre Sveits sine avtaler i retning av en mer automatisert EØS-ordning betyr ikke at EU har utelukket nye bilaterale avtaler. Utspillet er først og fremst myntet på å innlede forhandlinger med Sveits, og har også et bakteppe der EU ønsker å presse frem økt innsyn i sveitsisk bankvesen. EU har pågående forhandlinger om bilaterale handelsavtaler med blant andre

India, Canada og Egypt, som alle er mindre viktige handelspartnere for unionen enn det Norge er. Prosessen rundt de sveitsiske avtalene viser for øvrig at EU er fleksibel og kan strekke seg langt for å ivareta sine interesser.

En styrke ved dette alternativet er at man ikke er begrenset til eksisterende avtaleformer, og derfor bedre kan ta utgangspunkt i hva som er norske interesser og behov i dag – sett i forhold til hva som er hensiktsmessig og realistisk overfor EU og mulig innenfor det internasjonale avtaleverket.

En bilateral avtale er et fleksibelt alternativ som kan fylles med konkretisert innhold frem mot en forhandlingssituasjon. Det gir rom for at de mange ulike aktørene som er misfornøyde med EØS-avtalen kan legge inn elementer som ivaretar deres viktigste hensyn. For eksempel kan den som er bekymret for nye EU-reglers angrep på faglige rettigheter få fjernet EØS-avtalens stadige strøm av EU-regler, samtidig som avtalen etablerer oppdaterte rammer for handel både med varer og tjenester mellom Norge og EU. Avtalen kan også imøtekomme den som er kritisk til miljøkonsekvensene av EUs indre marked, men er positiv til regionalt miljøsamarbeid. På denne måten kan alternativet få bred tilslutning.

¹⁹⁷ Les mer om handelsavtalen som alternativ til EØS i kapittel 11.2.

11.4. Alternativ VIII: Regional handelsavtale EFTA/EU

11.4.1. Hvorfor vurdere dette alternativet?

En regional handelsavtale mellom EFTA-landene på den ene siden og EU på den andre, vil kunne ha flere fordeler. For det første vil det være et samlet EFTA som blokk som forhandler med EU. Selv om EFTA uansett er en betydelig mindre aktør enn EU, vil et samlet EFTA med Sveits på laget, innebære en betydelig økning av det totale marked på EFTA-siden som avtalen omhandler (målt mot EØS). Tilsvarende vil det for Sveits innebære en betydelig utvidelse av det totale EFTA-marked som deres avtaler med EU omfatter, dersom også Norge, Island og Liechtenstein er med.

Et samlet EFTA er en betydelig økonomisk aktør også i EU-målestokk. 70,2 prosent av EFTA-landenes totale handel var med EU-land i 2010¹⁹⁸ (Kilde: EFTA). Omvendt er EFTA-landene EUs tredje viktigste handelspartner på varehandel. 11,8 prosent av EU-lands varehandel gikk i 2009 til EFTA-landene. Kun EUs varehandel med USA (15,9 prosent) og Kina (12,9 prosent) er større. På det finansielle området er EFTA-landene EUs nest største handelspartner, kun overgått av USA, og altså større enn Kina.¹⁹⁹

Betydningen for Norge av å ha med Sveits i forhandlinger med EU handler ikke kun om deres størrelse i folketall eller deres handel med EU. Sveitserne er kjent som tøffe forhandlere, som ikke minst har klare grenser for hvor langt de er villige til å gå i avgivelse av suverenitet. Til det kommer det sveitsiske systemet for bruk av folkeavstemninger i viktige saker. Sveitsiske folkevalgte har fortsatt klart i minne forhandlingene om EØS, som endte med at folket sa nei i en folkeavstemning i 1992. Det har også blitt tydelig markert ved flere anledninger fra sveitsisk hold at det er uaktuelt for landet å vurdere EU eller EØS som alternativ til de avtaler de i dag har med EU.

Samtidig har sveitserne signalisert at det kan være aktuelt for dem å vurdere endringer i de avtaler de har med EU. Dette er fremkommet etter betydelig press for endringer i avtalene fra EUs side. EU har betydelig egeninteresse av å opprettholde et godt sa-

marbeid, både når det gjelder handel og andre politiske spørsmål. EU er derimot ikke fornøyd med det institusjonelle rammeverket rundt avtalene, og representanter for EU som Europautredningen referer til er tydelige på at den sveitsiske løsningen *"ikke er en modell, men en ulykke!"*²⁰⁰

Ulempen kan ligge i at Norge og Sveits kan ha motstridende interesser, både i forhold til hvilke områder som skal forhandles, altså hva som bør inn i avtalen, og det politiske innholdet innen de ulike saksområdene. Eksempelvis har Sveits enkelte andre offensive interesser (blant annet knyttet til patentrettighets- og kjemikalieområdet) enn Norge har. Dette har man sett som en utfordring i de forhandlingene om handelsavtaler som EFTA har ført med tredjeland.

I dette ligger likevel at Norge og Sveits, sammen med Island og Liechtenstein, har betydelig erfaring med å forhandle frem relativt omfattende handelsavtaler med andre land. Bruker man EFTA som plattform for forhandlinger med EU, vil man kunne bygge på erfaringer med handelsavtaler med tredjeland. Man vil også kunne bruke bestemmelser tilsvarende de man benytter i forhold til andre land og områder internasjonalt man ønsker å samhandle med.

Forhandlinger med EU vil by på særlige utfordringer som følge av EU-samarbeidets karakter og innhold, men fra EFTAs side bør man kunne legge til grunn at det ikke skal være prinsipielle forskjeller på hvordan man samhandler med EU-landene og andre viktige handelspartnere for EFTA.

Det er for øvrig verdt å legge til at Sveits ikke bare er en samarbeidspartner for Norge i EFTA og i EFTAs handelsavtaler med tredjeland. Sveits har også vært, og er, en viktig alliansepartner for Norge i WTO-sammenheng gjennom den såkalte G10-gruppen, noe som blant annet fremkommer i stortingsmeldingen om landbruks- og matpolitikken som ble lagt frem i desember 2011: *"I Doha-runden, i likhet med tidligere forhandlingsrunder, har Norge spilt en offensiv og konstruktiv rolle for å finne gode løsninger for de samlede norske interesser. Det har vært nødvendig å søke spesielle løsninger for jordbruket som gir muligheter til å oppfylle nasjonale mål. For å oppnå dette har Norge spilt en ledende rolle i gruppen av land som er nettoimportører av landbruksmatvarer,*

198 EFTA handelsstatistikk: *EFTA-landenes handel med EU-27, 2000-2010*. Hentet fra EFTAs hjemmesider.

199 Broch, Lave. Nei til EUs årbok 2011, side 81-82.

200 NOU 2012:2, side 310.

den såkalte G10-gruppen. Gruppen består av ni land, blant andre Japan, Sør Korea og Sveits.²⁰¹

Norge og Island har mange sammenfallende interesser å ivareta, og i en vurdering av alternativer til dagens EØS-avtale, vil det ut fra dette perspektivet være et poeng å forhandle en regional handelsavtale med EU gjennom EFTA i stedet for å velge en bilateral løsning som ofte trekkes frem som et alternativ.²⁰²

En avtale mellom EFTA og EU kan også om ønskelig utvides til å gjelde flere land, enten som følge av at flere land blir med i EFTA (noe som vil fremstå som mer aktuelt dersom EFTA som blokk forhandler med EU), eller gjennom at enkeltland tiltrer forhandlingene eller den ferdig forhandlede avtalen i tillegg til EFTA og EU. Både EFTA og EU forhandler hver på sin kant handelsavtaler med andre land, både i sine nærområder og andre steder i verden. En mulighet innenfor en EFTA/EU-ramme, vil være å inkludere noen av disse landene i en EFTA/EU-avtale.

11.4.2. EFTA-konvensjonen som plattform

Det europeiske frihandelsforbund (EFTA) ble opprettet i 1960 gjennom Stockholm-konvensjonen ble som et alternativ til Det europeiske økonomiske fellesskap, forløperen til EU. I tillegg til Norge deltok fra starten Storbritannia, Sverige, Danmark, Portugal, Sveits og Østerrike. Senere ble Island (1970), Finland (1986) og Liechtenstein (1991) medlemmer. EFTA-samarbeidets hovedformål var fri varehandel mellom medlemsstatene, men uten felles tollsatser eller handelspolitikk utad. Fri handel med industrivarer ble oppnådd i 1966 og frihandel med fisk i 1986.

11.4.2.1. Fra Stockholm til Vaduz

Stockholmkonvensjonen ble avløst av en revidert konvensjon i 2001 (Vaduz-konvensjonen).²⁰³ Fra primært å være en konvensjon som hadde til formål å sikre fri varehandel, fastslo man tydelig i Vaduz-konvensjonen at man skulle *”lette det frie varebytte ytterligere, å ta sikte på en gradvis oppnåelse av fri bevegelighet for personer og en gradvis liberalisering av tjenestehandel og investeringer, å åpne EFTA-statenes markeder*

*for offentlige anskaffelser ytterligere og å sørge for den nødvendige beskyttelse av immaterielle rettigheter, på rettferdige konkurransevilkår... ”*²⁰⁴

Dette er videre fulgt opp i formålsparagrafen og konkretisert i de påfølgende bestemmelsene i konvensjonen.

Mange av bestemmelsene bærer preg av å speile tilsvarende bestemmelser i hoveddelen av EØS-avtalen (og tilsvarende for Sveitsavtalene), jfr. blant annet følgende i et høringsnotat fra Finansdepartementet i 2006: *”Også Vaduz-konvensjonen inneholder regler om tollmessige handelstiltak og beskyttelsestiltak. Disse er tilnærmet like de tilsvarende bestemmelser i EØS-avtalen.”*²⁰⁵ Alternativprosjektet har ikke foretatt noen nærmere analyse av hva forskjellene består i, men legger til grunn den samme forståelse som finansdepartementet har i forhold til at reglene om tollmessige handelstiltak og beskyttelsestiltak er tilnærmet like i EØS, Sveits-avtalene og EFTA-konvensjonen.

Av dette følger også at man må kunne legge til grunn at en eventuell ny regional handelsavtale mellom EFTA og EU vil ha tilnærmet de samme reglene om tollmessige handelstiltak og beskyttelsestiltak som EØS. Det samme vil også være tilfelle dersom Norge fremforhandler en handels- og samarbeidsavtale etter modell av Sveits.

Samtidig fremstår det som om EØS går lenger enn EFTA-konvensjonen på flere områder, blant dem viktige områder som tjenester og investering. Når det gjelder tjenester *”kan hver medlemsstat regulere tjenestevirksomheten på sitt territorium, i den utstrekning reguleringene ikke diskriminerer fysiske personer eller selskaper fra de øvrige medlemsstater i forhold til egne fysiske personer eller selskaper.”*²⁰⁶ Dette er langt på vei den samme forståelsen som man opprinnelig hadde i EØS, men som etter hvert er erstattet av en holdning, drevet frem av EF-domstolen, om at restriksjoner på den frie flyt av tjenester i seg selv skal angripes. Tilsvarende forskjeller finner en i forhold til reglene om investeringer.

11.4.2.2. Konsultasjon og tvisteløsning i EFTA

Navnene EFTA-domstolen og EFTAs overvåkingsorgan (ESA) kan fort etterlate et feilaktig inntrykk av at disse institusjonene

201 Meld. St. 9 (2011-2012): Landbruks- og matpolitikken. Velkommen til bords, side 79.

202 Les mer om slike alternativ i kapittel 11.2. og 11.3.

203 Avtale om endring av Konvensjon om opprettelse av Det europeiske frihandelsforbund (EFTA) av 21.06.2001.

204 Den reviderte EFTA-konvensjonen, fortalens sjettede avsnitt.

205 Finansdepartementet, høringsnotat - utkast til lov om toll og vareførsel, 17.01.2006, side 105.

206 Den reviderte EFTA-konvensjonen, art. 16A1b.

gjelder for hele EFTA-samarbeidet. Så er ikke tilfelle - disse er opprettet og har utelukkende en funksjon i henhold til EØS-avtalen.²⁰⁷

EFTA-konvensjonen har et eget kapittel om konsultasjon og tvisteløsning. Her slås det fast klare prosedyrer: *"(1). Medlemsstatene skal til enhver tid bestrebe seg på å komme til enighet om fortolkningen og anvendelsen av denne konvensjon, og skal på alle måter gjennom samarbeid og konsultasjoner forsøke å komme fram til en gjensidig tilfredsstillende løsning i enhver sak som måtte berøre konvensjonens virkemåte. (2). Enhver medlemsstat kan bringe enhver sak som gjelder fortolkningen eller anvendelsen av denne konvensjon, inn for Rådet. Rådet skal gis alle opplysninger som kan bidra til å muliggjøre en grundig undersøkelse av situasjonen, med sikte på å finne en løsning som kan godtas. For dette formål skal Rådet undersøke alle muligheter for at konvensjonen fortsatt skal kunne virke tilfredsstillende. (3). Rådet skal holde et møte innen 30 dager etter at anmodning om konsultasjoner er mottatt."*²⁰⁸

I tilfelle en medlemsstat mener at et tiltak anvendt av en annen medlemsstat er i strid med konvensjonen, og saken ikke er løst innen 45 dager etter at konsultasjoner har funnet sted i henhold til artikkel 36 B, skal den henvises til voldgift.²⁰⁹ Voldgiftsrettens avgjørelse skal være endelig og bindende for de medlemsstater som er part i tvisten, og avgjørelsen skal etterkommes omgående.²¹⁰

Man bestreber seg med andre ord på å finne politiske løsninger som er gjensidig godtagbare. Lykkes ikke dette avgjøres saken med voldgift. Tvisteløsningsmekanismene er stat-stat, og ikke også investor-stat, slik vi finner i EØS. EFTA-konvensjonen har ikke noe overvåkningsorgan eller domstol som nytolker innholdet i avtalen/konvensjonens bestemmelser slik som i EØS. Imidlertid vil tolkningen av bestemmelsene i forhold til eksempelvis tjenester og investeringer i EØS kunne slå inn i EFTA-konvensjonen, så lenge vi er tilknyttet EØS. Dette følger blant annet av artikkel 16.5 i konvensjonens kapittel om investeringer: *"Med hensyn til nye avtaler som inngås mellom en medlemsstat og Det europeiske fellesskap, forplikter medlemsstatene seg videre*

til å gi hverandre, på basis av gjensidighet, fordelene ved slike avtaler, etter vedtak i Rådet." Dersom man går ut av EØS, vil man ikke lengre ha denne effekten.

11.4.3. EFTAs handelsavtaler med tredjeland

EFTA har inngått handelsavtaler med en rekke land internasjonalt. Norske myndigheter opererer med terminologien første- og andregenerasjonsavtaler, der de første avtalene først og fremst omfattet varehandel mens de nyere avtalene også omfatter tjenester, investeringer, ikke-materielle rettigheter, offentlig innkjøp, konkurransepolitikk med mer. Handelskampanjen er blant dem som har kritisert dette brede forhandlingsmandatet, all den tid disse områdene *"er svært kontroversielle i WTO der industrilandene ikke har fått igjennom at det skal forhandles multilateralt på grunn av motstand fra den store majoriteten av utviklingsland."*²¹¹ EFTAs tredjelandsavtaler inneholder visse tollrelaterte handelstiltak og beskyttelsesmekanismer, som i innhold ligger tett opp til de tilsvarende WTO-bestemmelsene på området.²¹² Tilsvarende gjelder for øvrig også for den bilaterale handelsavtalen Norge hadde med EU før EØS.

EFTA-avtalene er i utgangspunktet regionale, det vil si at EFTA-landene samlet inngår avtaler med de land man forhandler med. Når det gjelder handel med landbruksvarer blir tollpreferansene gitt gjennom bilaterale bindingslister mellom hvert EFTA-land og avtalepartneren. På dette området er det dermed Norge som bilateralt forhandler frem hvilke innrømmelser som skal gis i forhold til handel med landbruksvarer.²¹³

Kritikken mot innholdet i handelsavtalene EFTA-landene inngår og prosessene i EFTA bør tas på alvor. Dette er imidlertid noe som det er fullt mulig å gjøre noe med. Innhold og strategi for forhandlinger fra EFTAs side styres helt og holdent av de fire EFTA-landene med totalt ca. 13 millioner innbyggere, og det burde således være langt enklere å sørge for demokratisk kontroll og innflytelse over utviklingen av disse avtalene enn hva tilfellet eksempelvis er i EU, med 27 medlemsland og ca. en halv milliard innbyggere.

207 Noe annet er at det har vært drøftet om disse også på noen områder skulle gis myndighet overfor Sveits, jfr. NOU 2012:2, side 312. Dette fremstår imidlertid ikke som det mest aktuelle utviklingsscenario for Sveits sine avtaler med EU.

208 Den reviderte EFTA-konvensjonen, art. 36B.

209 Den reviderte EFTA-konvensjonen art. 36C, pkt. 1.

210 Den reviderte EFTA-konvensjonen, art. 36C, pkt. 3.

211 Bank, Dæhlen og Lundeberg: Bak lukkede dører. En rapport om Norge bilaterale og regionale frihandelsavtaler. Handelskampanjen, 2001, side 19-20.

212 Finansdepartementet, høringsnotat - utkast til lov om toll og vareførsel, 17.01.2006, side 105-106.

213 Landbrukets Utredningskontor: *Tollvernet forvitrar - Norsk landbruksvarehandel i lys av EØS og tredjeland. Rapport 7/2011, side 8.*

På møtet i EFTA-rådet 15. februar presenterte Sveits, som har formannskapet denne våren, EFTAs prioriteringer på frihandelsområdet for første halvår i 2012. EFTA har blant annet som ambisjon å signere handelsavtale med Bosnia- og Hercegovina, fullføre forhandlingene med Kina, oppnå fremskritt i forhandlingene med Indonesia, Russland, Hviterussland og Kasakhstan og starte forhandlinger med Vietnam og flere mellomamerikanske land.²¹⁴ Hviterussland er for øvrig blant de landene EFTA er blitt kritisert for å føre forhandlinger med. Utenriksminister Jonas Gahr Støre har forsvart dette med at landet deltar i en tollunion med Russland og at en utelatelse av landet ville gjøre det vanskeligere å fortsette forhandlinger med Russland.²¹⁵

11.4.4. WTOs regler for regionale handelsavtaler

Det er to begreper i WTO knyttet til regionale handelsavtaler som går igjen. Avtalene skal gi gjensidig markedsåpning, og de skal omfatte stort sett all handel. Dette er begge tøyelige begreper.²¹⁶ Som utenriksdepartementet skriver på sine nettsider: *"Dagens regelverk i WTO tillater at bestevilkårsprinsippet avvikes gjennom bilaterale og regionale handelsavtaler, men regelverket stiller krav om at partene i en avtale skal avvikle toll og andre restriktive reguleringer for den vesentlige del av samhandelen ("substantially all trade")"*. Et hovedspørsmål i forhandlingene om å styrke regelverket har vært nettopp hva som konkret ligger i begrepet "den vesentlige del av samhandelen."²¹⁷

Selv om tjenestesektoren er en sterkt voksende sektor internasjonalt, dominerer fortsatt varer handelen mellom EFTA-landene og EU. Det må således kunne argumenteres for at en regional handelsavtale mellom EFTA og EU skal kunne etableres uten at tjenesteområdet inkluderes. Det bør i den sammenheng også kunne vises til at Norge har en bilateral handelsavtale med EU, som fortsatt er gjeldende og som vil kunne trå i kraft igjen dersom EØS faller bort, som primært omhandler varehandel. Sveits har på sin side et sett av bilaterale avtaler med EU som dekker et bredt spekter av saksfelt, men som ikke inkluderer

tjenester. Disse avtalene ble fremforhandlet etter at WTO ble etablert.

Det andre sentrale kriteriet i artikkel XXIV i GATT er i denne sammenheng at man ved opprettelse av frihandelsområder ikke kan vanskeliggjøre handelen gjennom å innføre toll på eksisterende volumer. Dette er et viktig premiss som må legges til grunn av alle parter i en ny avtale.

I WTOs tjenesteavtale er det nedfelt at "Dersom et medlem ved å inngå, utvide eller vesentlig endre en avtale i henhold til nr. 1 har til hensikt å trekke tilbake eller endre en spesifikk forpliktelse på en måte som er uforenlig med vilkårene i dets bindingsliste, skal det gi underretning om endringen eller tilbaketrekningen minst 90 dager på forhånd, og framgangsmåten fastsatt i artikkel XXI nr. 2, 3 og 4 skal anvendes."²¹⁸ I henhold til artikkel XXI kan ethvert medlem trekke tilbake enhver forpliktelse i sin bindingsliste etter at det er forløpt tre år fra den dag forpliktelsen trådte i kraft. Et medlem som får sine fordeler berørt av en slik tilbaketrekning kan kreve kompensasjonsforhandlinger.

11.4.5. Mulig innhold i ny avtale: Minste felles multiplum

En ny regional handelsavtale mellom EFTA-landene og EU må ta utgangspunkt i et minste felles multiplum. Med det menes at en slik avtale i utgangspunktet ikke skal regulere forhold som ikke både er omhandlet i EØS og i Sveitsavtalene. Rent konkret vil dette innebære omfattende institusjonelle endringer i forhold til EØS. Det vil si at ESA og EFTA-domstolen må avvikes, direktiver kan ikke komme på løpende bånd, derimot må det forhandles om utvidelse av samarbeidet. Følger man de begrensninger som følger av Sveits sine avtaler med EU p.t, så vil ikke tjenester være en del av avtaleverket, i hvert fall ikke fra starten av. Bestemmelsene for handel med landbruksvarer og bearbejdede landbruksprodukter vil innebære et mindre press i retning av videre liberalisering, dersom man legger til grunn at EØS-avtalens bestemmelser erstattes med EFTA-konvensjonens bestemmelser, der det blant annet heter at *"Med hensyn til varene oppført i vedlegg D del III sier medlemsstatene seg villige til å fremme en harmonisk utvikling av handelen så langt*

214 EFTA: Prioriteringer i det sveitsiske EFTA-råds formannskapet, 1. halvår 2012, 15.02.2012.

215 Referat fra Stortingets Europautvalg, 06.02.2012

216 Bank, Dæhlen og Lundeberg: Bak lukkede dører. En rapport om Norge bilaterale og regionale frihandelsavtaler. Handelskampenjen, 2001, side 8.

217 Utenriksdepartementets temasider om bilaterale og regionale handelsavtaler.

218 GATS, artikkel V.5

deres landbrukspolitikk tillater det.²¹⁹ De tollkonsesjoner som følger av denne avtale i dag er mindre problematiske enn tilsvarende i EØS.

Selv om EFTAs handelsavtaler med tredjeland følger en relativt fast mal, er det individuelle forskjeller. De fleste avtalene er bilateral tvisteløsning der stat kan saksøke stat. Partene kan eventuelt velge å benytte seg av tvisteløsningsmekanismen i WTO, men kan ikke ta opp igjen en sak i det ene organet dersom den er tapt i det andre. En av avtalene, Singapore-avtalen, skiller seg ut fra denne standarden og legger opp til bruk av den svært kontroversielle tvisteløsningsmekanismen til Verdensbanken (ICSID). ICSID er kontroversiell fordi den legger opp til at selskap skal kunne stevne stater. Det vil si at der de andre avtalene legger opp til rettslige prosesser mellom stater, legger avtalen med Singapore opp til at private selskap kan stevne stat.²²⁰ Det er hovedmalen for tvisteløsning i EFTA-avtalene med tredjeland og ikke unntaket som bør legges til grunn for en eventuell EFTA/EU-avtale.

Det er også verdt å merke seg at EFTA-avtalene inneholder ulike bestemmelser på tjeneste- og investeringsområdet. All den tid tjenester ikke så langt er inkludert i Sveits sine avtaler med EU, vil det være naturlig at tilsvarende gjelder i en EFTA/EU-avtale, i hvert fall fra starten. Tilsvarende kan det være gode grunner for å være tilbakeholden med investeringsområdet.

Et moment som for øvrig gir grunn til refleksjon er selvsagt hvorvidt Vaduz-konvensjonen, som på mange måter ble fremforhandlet for å speile at EFTA-landene hadde inngått EØS (og Sveitsavtalene), i en fremtid uten EØS fortsatt skal ligge til grunn for samarbeidet. Et mulig alternativ hadde vært et samarbeid mer i tråd med de opprinnelige intensjonene.

11.4.6. Hvordan gå fra EØS til en EFTA-EU-avtale
Siden en EFTA-EU-avtale prinsipielt sett vil være en helt ny regional avtale, med andre avtaleparter enn dagens EØS, kan man ta initiativ til fremforhandling av en slik avtale uten at EØS først er sagt opp. Det vil sannsynligvis relativt raskt komme frem at konsekvensen av

en ny avtale som skissert i dette kapitlet vil være at EØS opphører eller må endres vesentlig, men det skulle ikke være noe som praktisk hindrer at en slik avtale fremforhandles før man eventuelt tar stilling til hva som skal gjøres med EØS. Kommer man ikke i mål med et resultat i slike forhandlinger som er akseptabelt for alle parter, vil enten EØS kunne leve videre i en eller annen form (jfr. alternativene "Et slankere EØS" og "Utnyttet handlingsrom") eller man kan vurdere et av de andre alternativene som skisseres i dette delkapitlet ("Multilateralt handelsregelverk", "Handelsavtalen anno 2012" eller "Bilateral handels- og samarbeidsavtale").

Dersom EU ikke viser vilje til å gå inn i en prosess som skissert ovenfor, kan en alternativ fremgangsmåte være at Norge, alene eller sammen med de andre EFTA-landene, melder at man har til hensikt å si opp EØS-avtalen og fremforhandle en ny regional handelsavtale med EU, basert på prinsippene som ligger i Vaduz-konvensjonen. I en slik situasjon vil EU høyst sannsynlig se seg tjent med at en eventuell interimperiode der bestemmelsene i handelsavtalen fra 1973 med justeringer for endringer i WTO-regelverket legges til grunn for samarbeidet, blir kortest mulig. Ser man bort fra den prinsipielt helt forskjellige institusjonelle løsningen i EØS og i EFTA-konvensjonen, speiler som tidligere nevnt den utvidede EFTA-konvensjonen mange av de bestemmelser man finner igjen i hoveddelen av EØS-avtalen, og går således mye lenger enn handelsavtalen fra 1973.

De praktiske konsekvensene av å si opp EØS-avtalen og hvilke nasjonale prosesser dette må avstedkomme er nærmere omtalt i kapittel 11.5.

11.4.7. Er det realistisk å se for seg et slikt alternativ, på kortere eller lengre sikt?

En regional handelsavtale mellom et samlet EFTA og EU burde være et svært aktuelt alternativ. Spørsmålet man bør stille seg etter 20 år med EØS er om vi skal fortsette med et todelt EFTA i vårt forhold til EU i 20 år til. Er ikke EFTA lite nok som det er, om vi ikke skal være splittet i to når vi forhandler med EU?

EU har satt i gang en evaluering av EØS og Sveitsavtalene, og har signalisert at de ser for seg endringer både i Sveitsavtalene og EØS. Presset har så langt vært størst på sveitserne for å foreta endringer i deres avtaler, men også

219 Avtale om endring av Konvensjon om opprettelse av Det europeiske frihandelsforbund (EFTA) av 21.06.2001, artikkel 11A.

220 Bank, Dæhlen og Lundeberg: Bak lukkede dører. En rapport om Norge bilaterale og regionale frihandelsavtaler. Handelskampenjen, 2001, side 21.

overfor Norge har det vært signalisert omfattende endringer i samarbeidet.²²¹ Norge og Sveits vil kunne ha felles interesse av å opptre koordinert og samlet i denne fasen.

11.4.8. Oppsummering

En regional handelsavtale mellom EFTA-landene på den ene siden og EU på den andre, vil kunne ha flere fordeler. For det første vil det være et samlet EFTA som blokk som forhandler med EU. EFTA-landene er EUs tredje viktigste handelspartner på varehandel og den nest største på finans.²²² Sveitserne er kjent som tøffe forhandlere, som ikke minst har klare grenser for hvor langt de er villige til å gå i avgivelse av suverenitet. Både Sveits og Norge opplever press fra EUs side om endringer av ens respektive avtaler. Sammen med Island, som også på sine områder er presset fra EU, og Liechtenstein vil man kunne ha nytte av å opptre samlet og koordinert. En avtale mellom EFTA og EU kan også utvides til å gjelde flere land, enten som følge av at flere land blir med i EFTA (noe som vil fremstå som mer aktuelt dersom EFTA som blokk forhandler med EU), eller gjennom at enkeltland tiltrer forhandlingene eller den ferdig forhandlede avtalen.

Ulempen kan ligge i at Norge og Sveits kan ha motstridende interesser, både i forhold til hva avtalen skal omfatte og det politiske innholdet innen de ulike saksområdene. Sveits har enkelte andre offensive interesser (blant annet knyttet til patentrettighets- og kjemikalieområdet) enn Norge, men dette har ikke fremkommet som noe uoverstigelig problem i EFTA. Norge og Sveits har, sammen med Island og Liechtenstein, betydelig erfaring med å forhandle frem relativt omfattende handelsavtaler med andre land. Bruker man EFTA som plattform for forhandlinger med EU, vil man kunne bygge på erfaringer med handelsavtaler med tredjeland. Man vil også kunne bruke bestemmelser tilsvarende de man benytter i forhold til andre land og områder internasjonalt man ønsker å samhandle med. Fra EFTAs side bør man kunne legge til grunn at det ikke skal være prinsipielle forskjeller på hvordan man samhandler med EU-landene og andre viktige handelspartnere for EFTA.

Mange av bestemmelsene i den reviderte EFTA-konvensjonen bærer preg av å speile tilsvarende bestemmelser i hoveddelen av EØS-avtalen (og tilsvarende for Sveitsavtalene). Samtidig fremstår det som om EØS går lenger enn EFTA-konvensjonen på flere områder, blant dem viktige områder som tjenester og investering. Når det gjelder tjenester *"kan hver medlemsstat regulere tjenestevirksomheten på sitt territorium, i den utstrekning reguleringene ikke diskriminerer fysiske personer eller selskaper fra de øvrige medlemsstater i forhold til egne fysiske personer eller selskaper."*²²³ Dette er langt på vei den samme forståelsen som man opprinnelig hadde i EØS, men som etter hvert er erstattet av en holdning, drevet frem av EF-domstolen, om at restriksjoner på den frie flyt av tjenester i seg selv skal angripes. Tilsvarende forskjeller finner en i hennhold til reglene om investeringer.

Tvisteløsningsmekanismene i EFTA er stat-stat, og ikke også investor-stat, slik vi finner i EØS. EFTA-konvensjonen har ikke noe overvåkningsorgan eller domstol som nytolker innholdet i avtalen/konvensjonens bestemmelser slik som i EØS.

EFTA har inngått handelsavtaler med en rekke land internasjonalt. Norske myndigheter opererer med terminologien første- og andregenerasjonsavtaler, der de første avtalene i all hovedsak omfattet varehandel mens de nyere avtalene også omfatter tjenester, investeringer, ikke-materielle rettigheter, offentlig innkjøp, konkurransepolitikk med mer. Avtalene er i utgangspunktet regionale, det vil si at EFTA-landene samlet inngår avtaler med de land man forhandler med. Når det gjelder handel med landbruksvarer skjer forhandlingene bilateralt. Kritikken mot innholdet i handelsavtalene EFTA-landene inngår og prosessene i EFTA bør tas på alvor. Dette er imidlertid noe som det er fullt mulig å gjøre noe med – langt lettere i et EFTA med fire land enn i EU med 27.

EFTA starter forhandlinger med stadig nye land over hele verden. Første halvår 2012 har man ambisjoner om å signere handelsavtale med Bosnia- og Hercegovina, fullføre forhandlingene med Kina, oppnå fremskritt i forhandlingene med Indonesia, Russland, Hviterussland og Kasakhstan og starte forhandlinger med Vietnam og flere

²²¹ Se nærmere omtale av dette i kapittel 12.

²²² Broch, Lave. Nei til EUs årbok 2011, side 81-82.

²²³ Den reviderte EFTA-konvensjonen, art. 16A1b.

mellomamerikanske land.²²⁴ Tilsvarende fører EU forhandlinger om handelsavtaler med stadig nye land internasjonalt. I dette perspektivet fremstår det som rimelig usannsynlig at EFTA-landene og EU ikke skulle være i stand til å fremforhandle en regional handelsavtale seg i mellom.

Det er to begreper i WTO knyttet til regionale handelsavtaler som går igjen. Avtalene skal gi gjensidig markedsåpning, og de skal omfatte stort sett all handel. Dette er begge tøyelige begreper. Selv om tjenestesektoren er en sterkt voksende sektor internasjonalt, dominerer fortsatt varer handelen mellom EFTA-landene og EU. Det må således kunne argumenteres for at en regional handelsavtale mellom EFTA og EU skal kunne etableres uten at tjenesteområdet inkluderes. Norge har en bilateral handelsavtale med EU, som fortsatt er gjeldende og som vil kunne trå i kraft igjen dersom EØS faller bort, som primært omhandler varehandel. Sveits har på sin side et sett av bilaterale avtaler med EU som dekker et bredt spekter av saksfelt, men som ikke inkluderer tjenester. Disse avtalene ble fremforhandlet etter at WTO ble etablert. Det andre sentrale kriteriet i artikkel XXIV i GATT er i denne sammenheng at man ved opprettelse av frihandelsområder ikke kan vanskeliggjøre handelen gjennom å innføre toll på eksisterende volumer. Dette er et viktig premiss som må legges til grunn av alle parter i en ny avtale.

En ny regional handelsavtale mellom EFTA-landene og EU må ta utgangspunkt i et minste felles multiplum. Med det menes at en slik avtale i utgangspunktet ikke skal regulere forhold som ikke både er omhandlet i EØS og i Sveitsavtalene. Rent konkret vil dette innebære omfattende institusjonelle endringer i forhold til EØS. Det vil si at ESA og EFTA-domstolen må avvikles, direktiver kan ikke komme på løpende bånd, derimot må det forhandles om utvidelse av samarbeidet. Følger man de begrensninger som følger av Sveits sine avtaler med EU p.t. så vil ikke tjenester være en del av avtaleverket, i hvert fall ikke fra starten av. Tilsvarende kan det være gode grunner for å være tilbakeholden med investeringsområdet. Bestemmelsene for handel med landbruksvarer og bearbejdede landbruksprodukter vil innebære et mindre

press i retning av videre liberalisering, dersom man legger til grunn at EØS-avtalens bestemmelser erstattes med EFTA-konvensjonens bestemmelser, der det blant annet heter at *"Med hensyn til varene oppført i vedlegg D del III sier medlemsstatene seg villige til å fremme en harmonisk utvikling av handelen så langt deres landbrukspolitikken tillater det."*²²⁵ De tollkonesjoner som følger av denne avtale i dag er mindre problematiske enn tilsvarende i EØS.

Det er videre hovedmalen for tvisteløsning i EFTA og i EFTA-avtalene med tredjeland som bør legges til grunn for en eventuell EFTA/EU-avtale, det vil si tvisteløsning stat-stat, og ikke også investor-stat som man har i EØS.

Et moment som for øvrig gir grunn til refleksjon er selvsagt hvorvidt Vaduz-konvensjonen, som på mange måter ble fremforhandlet for å speile at EFTA-landene hadde inngått EØS (og Sveitsavtalene), i en fremtid uten EØS fortsatt skal ligge til grunn for samarbeidet. Et mulig alternativ hadde vært et samarbeid mer i tråd med de opprinnelige intensjonene.

Siden en EFTA/EU-avtale prinsipielt sett vil være en helt ny regional avtale, med andre avtaleparter enn dagens EØS, kan man ta initiativ til fremforhandling av en slik avtale uten at EØS først er sagt opp. Kommer man ikke i mål med et resultat i slike forhandlinger som er akseptabelt for alle parter, vil enten EØS kunne leve videre i en eller annen form (jfr. alternativene "Et slankere EØS" og "Utnyttet handlingsrom") eller man kan vurdere et av de andre alternativene som skisseres i dette delkapitlet ("Multilateralt handelsregelverk", "Handelsavtalen anno 2012" eller "Bilateral handels- og samarbeidsavtale").

Dersom EU ikke viser vilje til å gå inn i en prosess som skissert ovenfor, kan en alternativ fremgangsmåte være at Norge, alene eller sammen med de andre EFTA-landene, melder at man har til hensikt å si opp EØS-avtalen og fremforhandle en ny regional handelsavtale med EU, basert på prinsippene som ligger i Vaduz-konvensjonen. I en slik situasjon vil EU høyst sannsynlig se seg tjent med at en eventuell interimperiode der bestemmelsene i handelsavtalen fra 1973 med justeringer for endringer i WTO-regelverket legges til grunn

224 EFTA: Prioriteringer i det sveitsiske EFTA-råds formannskapet, 1. halvår 2012, 15.02.2012.

225 Avtale om endring av Konvensjon om opprettelse av Det europeiske frihandelsforbund (EFTA) av 21.06.2001, artikkel 11A.

for samarbeidet, blir kortest mulig – all den tid EFTA-konvensjonen omfatter et mye bredere samarbeid.

En regional handelsavtale mellom et samlet EFTA og EU burde være et svært aktuelt alternativ. Spørsmålet man bør stille seg etter 20 år med EØS er om vi skal fortsette med et todelt EFTA i vårt forhold til EU i 20 år til. Er ikke EFTA lite nok som det er, om vi ikke skal være splittet i to når vi forhandler med EU?

11.5. Hvordan gå fra EØS til et alternativ utenfor EØS?

De alternativene vi drøfter i dette kapitlet innebærer å erstatte EØS med en annen tilknytning til EU, der blant annet de institusjonene og omfattende håndhevingsmekanismene som ligger i dagens EØS-avtale fjernes. Spørsmålet blir da hvordan man i praksis kan gå frem, både i forhold til EU og hvilke nasjonale grep som må gjøres.

11.5.1. Forholdet til EU

EØS er en regional avtale som kan sies opp med ett års varsel. Avtalens regler for hva som skal skje dersom en av avtalepartene ønsker å trekke seg fra samarbeidet er tydelige og spesifikke. Dette er regulert i avtalens artikkel 127, der det heter at *”hver avtalepart kan trekke seg fra denne avtale ved å gi minst tolv måneders skriftlig varsel til de andre avtaleparter.”*²²⁶ Denne retten er således absolutt, det gjelder ingen vilkår og man trenger heller ikke presentere noen begrunnelse for hvorfor man vil trekke seg fra avtalen. Avtalen legitimerer heller ikke noen mottiltak eller straffereaksjoner mot et land som benytter seg av denne retten.

Hva som skjer i en situasjon der Norge har meldt at vi vil trekke oss fra EØS-samarbeidet, handler dels om juridiske regler og dels om politiske realiteter. Når EU selv sier at man er svært tilfreds med EØS, vil den logiske konsekvens være at man forsøker å minimalisere konsekvensene av en norsk ”tilbaketrekning”, og forsøker å opprettholde størst mulig del av samarbeidet.

11.5.2. Hvordan fjerne EØS-bestemmelser fra norsk lovverk?

Selve utmeldingen av EØS foregår etter klare regler nedfelt i avtalen. Terminering av ESA

og EFTA-domstolen, som kun skjer i et tilfelle hvor alle EFTA-land går for en handelsavtale uten slike institusjoner, burde heller ikke være vanskelig å håndtere.

Måten EØS er implementert på i Norge, gjør også den nasjonale prosessen enklere juridisk sett enn den kunne ha vært. Det er ikke behov for å endre grunnloven, EØS er ikke omtalt der. Hoveddelen av EØS-avtalen er innlemmet i det norske lovverket gjennom en egen lov; EØS-loven. Denne kan man med letthet fjerne, så også forrangsbestemmelsen som gjelder i forhold til annet lovverk.

Nasjonale lover som man har vært nødt til å fjerne og/eller endre som følge av EØS er også av en håndgripelig størrelse. Alle slike endringer skal være notifisert til ESA fra Norge, og innrapportering skal ha skjedd på et eget skjema. Selvsagt vil det avstedkomme et svært omfattende arbeid å skulle fjerne alle spor av rettsakter fra EU som har medført endringer i det norske lovverket. Det er heller ikke poenget. Både EU-landene og Norge er tilsluttet mange av de sammen internasjonale avtalene, og vil ut fra dette ha behov for å vedta noenlunde tilsvarende regler for å oppfylle ens respektive folkerettslige forpliktelser. I tillegg kan Norge i en del sammenhenger se seg tjent med å operere med samme regler som EU, for eksempel i forhold til varehandel, så lenge man ikke hindres i å stille strengere krav ut fra hensynet til helse, miljø og sikkerhet.²²⁷

Mange bestemmelser i norsk lovverk som kan utledes av rettsakter fra EU ville uansett bestå, og Norge ville helt sikkert også fortsette å ta inn bestemmelser med innhold tilsvarende EUs rettsakter på mange områder i norsk lovverk. Man kan til og med se for seg at det hadde blitt sendt ut en ny instruks til departementene, slik Gro Harlem Brundtland gjorde det 13. juni 1988 i brevet *”Harmonisering av norske lover og forskrifter til 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.”*²²⁸

En slik instruks bør imidlertid være tydelig på at man kan hente inspirasjon fra regelverk som EU utformer på samme måte som annet fornuftig avtaleverk internasjonalt, men at noe press i retning av harmonisering på om-

226 EØS-avtalen, artikkel 127.

227 Se nærmere om dette i kapittel 6., samt kapittel 10.3.4.6. og 10.3.4.7.

228 Gjengitt i NOU 2012:2, side 50.

råder der Norge har et bedre regelverk verken er nødvendig eller hensiktsmessig.

Uavhengig av tilknytningsform, vil det fortsatt være behov for harmonisering, koordinering og samarbeid. Det har vi også mot andre markeder, uten at vi lar Kina, India, Russland eller USA overstyre norsk politikk etter "EØS-modell". Poenget er således å gjenvinne nasjonal handlefrihet for i større grad å kunne føre en selvstendig nasjonal politikk framover.

11.5.3. De juridiske og praktiske konsekvensene i Norge

Det ligger til grunn for alle alternativene som drøftes i dette kapitlet at EØS erstattes med en annen tilknytning til EU, der blant annet de institusjonene og omfattende håndhevingsmekanismene som ligger i dagens EØS-avtale fjernes. Med tanke på den rettskapende virkning som man har sett gjennom ESA og EFTA-domstolens nytolkning av EØS-avtalen, er det en svært viktig prinsipiell forskjell på de alternativer som vi drøfter i dette kapitlet og de alternativer som innebærer å bygge videre på EØS i en eller annen form.

Handlingsrommet i forhold til å gjenvinne av nasjonal handlefrihet avhenger av hvilken tilknytningsform til EU som er aktuell i fortsettelsen.²²⁹ I alle alternativer vi drøfter forutsetter vi at regelverket i Verdens Handelsorganisasjon ligger i bunn og utfylles med ulik grad av forpliktelser i de ulike alternativene. I alternativet som innebærer å basere samhandelen med EU på de prinsipper og regler som ligger i den reviderte EFTA-konvensjonen (Vaduz-konvensjonen), vil det eksempelvis i utgangspunktet ikke være tillatt å forskjellsbehandle med bakgrunn i nasjonalitet. Det følger av flere bestemmelser i konvensjonen.²³⁰ Tilsvarende prinsipp gjelder også for de områder Norge er bundet av gjennom WTO-avtalen og vil dermed i større eller mindre grad ligge til grunn for alle alternativer som drøftes i dette kapitlet.

Derimot vil det være fullt mulig å stille tydeligere konsesjonskrav med mer for å oppfylle nasjonale målsetninger. En viktig avgrensning av handlefriheten i så måte er at slike nye krav vil gjelde ved nye tildelinger av konsesjoner, eventuelt dersom det er snakk

om fornying. Eksisterende, evigvarende rettigheter som er ervervet av privatpersoner og bedrifter i Norge har et grunnlovsmessig vern mot tilbakevirkende kraft.²³¹ Dette vil imidlertid innebære en helt ordinær måte å forholde seg til slike situasjoner på, eksempelvis når endringer i det politiske flertall eller ytre omstendigheter krever det. Dette har også vært gjort i Norges forhold til EU, slik det ble gjort i hjemfallssaken. Her ble "vanskillet" etablert ved ikrafttredelse av ny lov. Fra det tidspunkt skulle ikke private kunne få konsesjon.²³² Tilsvarende kan man se for seg i forhold til AS i landbruket, eller i forhold til vilkår som stilles i konsesjonene.

229 Jfr. drøftingen i kapittel 10.1, 10.2. og 10.3.

230 Jfr. EFTA-konvensjonens art. 14.1., art. 15A.2., art. 16.1., art. 16.5, mfl.

231 Jfr. GrL§97: *Ingen Lov maa gives tilbagevirkende Kraft*

232 Se nærmere omtale av denne saken i kap. 3.2.2.

Del V:

Veien videre

Kan Norges maktposisjon overfor EU endres? Vil EU være interessert i å inngå en ny handelsavtale med Norge? Hvilke handelspolitiske interesser har EU generelt sett – og spesielt overfor Norge?

I denne bolken drøftes også hvilke utviklingstrekk man kan se i EU og hvordan det vil kunne påvirke Norge. Hvilken retning går EU etter eurokrisa? Vil hovedtrendens fortsatt være økt overnasjonalitet – eller finnes det utviklingstrekk som peker i en annen retning?



Utviklingen i nordområdene er ett av forholdene som har betydning for Norges posisjon overfor EU.
(Foto: Mike Vecchione / NOAA National Marine Fisheries Service.)

Kapittel 12: Kan Norges maktposisjon endres?

Det hevdes ofte at EU ikke vil være interessert i en annen tilknytningsform mellom EU og Norge enn EØS-avtalen eller EU-medlemskap. I så tilfelle vil det være en utvidet og samordnet EØS-avtale, slik Rådet antyder i sin rapport fra desember 2010 om forholdet mellom EU og EFTA, de enkelte EFTA-land og EØS.¹ Ifølge denne rapporten ønsker EU en avtale som er enda mer dynamisk, helhetlig og omfattende, med enklere prosesser for saksbehandling og en raskere effektivering av EUs lovverk.

Flere norske politikere har også uttalt seg i retning av at det er en slik endring de kan se for seg, blant andre Svein Roald Hansen, Arbeiderpartiets utenrikspolitiske talsperson på Stortinget.² Også Europautredningen peker i retning av en samordning av EØS og øvrige avtaler mellom EU og Norge.³ I et slikt scenario vil mange nye sakfelt kunne bli underlagt et overnasjonalt overvåkningsorgan og overnasjonal domstol, det være seg områder som justis, miljø, utdanning, forsvar og utenrikspolitikk. Hansen og andre argumenterer med at EUs lovgivning er blitt mer sammensatt og kompleks etter at Lisboa-traktaten trådte i kraft og den gamle inndelingen av EU-samarbeidet i tre søyler er fjernet, og at det dermed er behov for å finne nye og mer smidige måter å samhandle med EU på.

Et sentralt premiss i en slik tenkemåte er at det er Norge som må tilpasse seg EU. Når signalet fra EU er at man ikke ønsker reforhandling av EØS, blir dette videreformidlet i Norge med betydningen at det overhodet ikke finnes muligheter for reforhandling, før eller etter en oppsigelse av EØS. I dette kapitlet vil vi søke å vise at EU er langt mer pragmatisk og realpolitisk innstilt enn man kan få inntrykk av i den norske debatten. Det er svært viktig at vi først fokuserer på den nasjonale debatten og spør: Hva tjener våre nasjonale interesser best?, slik Soria Moria-erklæringen formulerer det.⁴ Det er først når man har funnet fram til et nytt, omforent

nasjonalt forhandlingsgrunnlag med EU at det nytter å kreve forhandlinger. Et splittet og unnfallende Norge vil ikke kunne vinne frem i forhandlinger, derfor må forestillingen om at Norge er nødt til å tilpasse seg EU bekjempes.

12.1. Er ikke EU interessert i nye bilaterale avtaler?

12.1.1. Hvilke avtaler har EU med andre land?

EU har inngått over 200 handelsavtaler internasjonalt som nesten alle er bilaterale, og som normalt ikke er rammeavtaler for innføring av nytt regelverk, slik EØS-avtalen er.

EUs ambisjon med avtalene er, slik EU-kommisjonen selv beskriver det, å åpne nye markeder for varer og tjenester, øke mulighetene for investeringer, gjøre handel billigere ved å fjerne alle substansielle tollhindringer og etablere felles forpliktelser på områder som berører handelen, slik som opphavsrettigheter, konkurranseregler og offentlig innkjøp.⁵

EU-kommisjonen understreker at det ikke finnes en "one-size-fits-all" modell for handelsavtaler.⁶ Tvert om illustrerer oversikten et komplekst, mangesidig og fleksibelt handelssystem som sikrer EU tilgang på både ressurser og markeder. Det mest slående bildet av EU på det handelspolitiske området, er altså pragmatismen. EU sikrer sine egeninteresser gjennom forhandlinger med andre land internasjonalt. Påstanden om at EØS setter Norge i en "særskilt privilegert posisjon" i forhold til EU bør tas med en klype salt. Vi er delvis en del av EUs indre marked, med de fordeler og ulemper det innebærer, men som oversikten over EUs avtaler viser, er dette på langt nær den eneste måten det går an å forholde seg til EU. Vi må tro også andre land vet å hevde sine egeninteresser, og veie fordeler mot ulemper.⁷

1 Rådet (2010): Rådskonklusjoner om EUs relasjoner til EFTA-landene. 14.12.2010.

2 Stortingsdebatten etter utenriksministerens redegjørelse om EU/EØS-saker 22.11.2011.

3 NOU 2:2012 side 870.

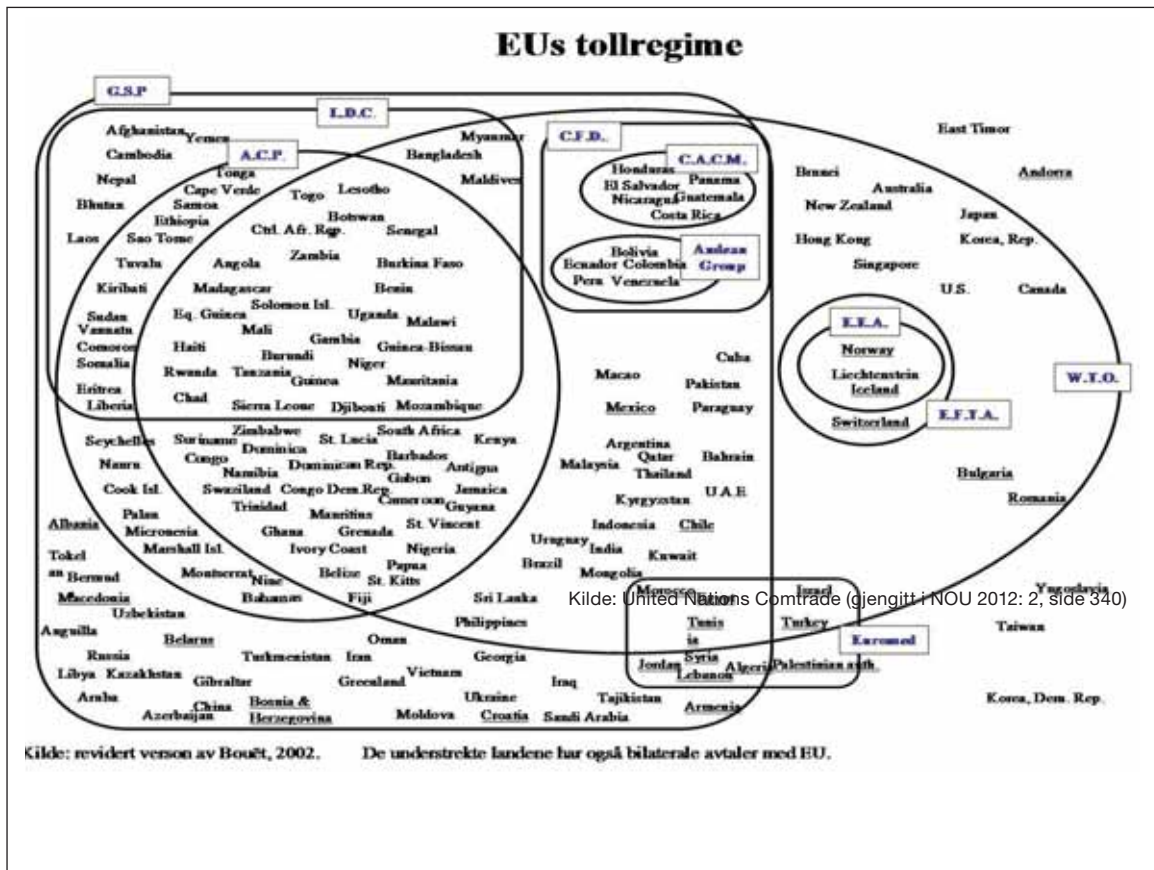
4 Soria Moria 2-erklæringen, kapittel 2.

5 EU-kommisjonen: «EUs handelspolitikk 2011», august 2011, samt Kommisjonens temaside om handelsavtalene med tredjeland.

6 EU-kommisjonen og generaldirektoratet for handel: «Bilaterale relasjoner. Handelsavtaler». Originalsitat: «There is no one-size-fits-all model of a trade agreement...» Hentet fra deres temaside om EUs handelsamarbeid.

7 For en nærmere gjennomgang av EUs avtaler med andre land, se kapittel 11.3.3.

Figur 6. EUs tollregime



Kilde: United Nations Comtrade (gjengitt i NOU 2012: 2, side 340)

Gjengitt av Ørebech, Peter, Universitetet i Tromsø: EØS, fisken, tollene og alternativene til EØS. Ekstern rapport for Alternativprosjektet, side 15.

12.1.2 Erfaringer med et realpolitisk EU

Norge har sagt nei til EU-medlemskap to ganger. Begge ganger viste EU interesse for å finne ordninger som sikret handel og samarbeid med Norge. Frihandelsavtalen fra 1973, EØS-avtalen, samt en rekke bilaterale avtaler på ulike områder i tiden etter folkeavstemningen i 1994, viser dette.⁸

Befolkningen i Sveits sa nei til EØS i en folkeavstemning i 1992. Deretter satte EU og Sveits seg ved tegnebrettet og lagde en annen type avtalesett; 120 enkeltavtaler på de områder begge parter hadde interesse av å avtalefeste samarbeidet. Avtalene kan kritiseres for å være både byråkratiske og sendrektige, men Sveits har på denne måten unngått både ESA og EFTA-domstolen. Konflikter løses slik det vanligvis gjøres i internasjonal sammenheng; gjennom forhandlinger. Den daværende sveitsiske presidenten Doris Leuthard oppsummerte høsten 2010 den sveitsiske holdning; "Våre bilaterale

avtaler med EU gir oss nok spillerom og er det best egnede instrumentet for å forankre vår plass i Europa."

Danmark forkastet gjennom folkeavstemning medlemskap i Den økonomiske og monetære union (ØMU) etter at Maastricht-avtalen ble vedtatt i 1992. Dette ble akseptert av EU. Danmark fikk også tre andre unntak fra den politiske unionen som ble etablert i 1992; på justisområdet, spørsmålet om et europeisk statsborgerskap og i forhold til forsvarssamarbeidet. Også Storbritannia valgte å stå utenfor ØMU. Svenskene hadde i Maastricht godtatt deltakelse i ØMU, men 56 prosent av folket forkastet dette i en folkeavstemning i 2003. Også dette ble akseptert av EU.

Grønland kan også nevnes i denne sammenheng. De forlot EU i 1985, etter å ha fått innenriks selvstyre fra Danmark i 1979. Deretter forhandlet den danske regjeringen med alle de andre EU-landene om vilkårene for utmelding av EU, og det ble enighet om

8 For oversikt over Norges totale 74 avtaler med EU, se NOU 2012:2, vedlegg 1.

9 ABC Nyheter: «Sveits vil ikke ha EØS», 19.08.2010.

at Grønland skulle være et overnasjonalt område i henhold til EUs traktatgrunnlag, med virkning fra 1. februar 1985. Deretter fikk de en fiskeriavtale med EU. Til sist er det interessant å legge merke til at da islendingene nylig kjempet seg opp fra finanskrisa, innførte de valutarestriksjoner – noe som bryter tvert med en av EUs «fire friheter» - frie kapitalbevegelser. Også dette ble akseptert av EU.

12.1.3. Sveits' aktuelle situasjon

EU har krevd at Sveits skal akseptere en EØS-lignende avtale med stor grad av overnasjonalitet, til avløsning for det bilaterale avtalesystemet de har i dag. Fra EUs side blir det hevdet at bilateralismen er kostbar og forsinkende, og man ønsker at EUs lovverk skal implementeres også i Sveits med større grad av automatikk. Det føres forhandlinger om dette. Sveits' posisjon er at nåværende avtalesystem ivaretar landets interesser på en utmerket måte.

Sveits er EUs fjerde største handelspartner, med en strategisk beliggenhet og sterke nasjonale interesser innen blant annet landbruk og bankvesen, og med en stor grad av indre selvstyre i landets 26 kantoner. Landet særpreges også av en utstrakt bruk av folkeavstemninger i viktige spørsmål. Et nytt avtalesystem med EU vil være et slikt spørsmål som vil utløse en ny folkeavstemning. Dette gir de sveitsiske forhandlerne relativt lite spillerom, da det er betydelig EU-skepsis i den sveitsiske befolkning, og et sterkt ønske om nasjonal kontroll med viktige samfunnsområder. Selv ikke med sin overvekt av 500 millioner innbyggere i 27 land klarer EU å diktere lille Sveits til å akseptere noe landet overhodet ikke ønsker. Det burde være en tankevekker for de som argumenterer med at det ikke finnes andre veier å gå for Norge enn fortsatt deltakelse i EØS.¹⁰

12.1.4. Nærmere om Storbritannia

Gjennom britenes avvisning av den nye finanspakten, har debatten om deres forhold til EU på ny blusset opp i Storbritannia. Det er sterke krefter som arbeider for en utmelding av EU, og den økonomiske suksessen i land i EFTA, i motsetning til i EU er blitt fremhevet. EU-spørsmålet er en voksende smertekilde i britisk politikk, og EUs utvikling i retning føderalstat vil sannsynligvis gi stadig sterkere

næring til en anti-EU holdning i Storbritannia. Dermed kan spørsmålet om en alternativ løsning for øyriket rykke lenger fram på den politiske dagsorden – og bli relevant også for Norge. I Storbritannia dreier deler av EU-debatten seg om EFTA og/eller EØS som et alternativ til EU-medlemskapet 11, og også i andre land drives det en viss debatt på dette grunnlaget, blant annet i Danmark.¹²

12.2. EUs handelspolitiske interesser

12.2.1. Liberalisering som drivkraft

I Lisboa-traktaten blir det slått fast at hensikten med den felles handelspolitikken er å bidra til å ”gradvis avskaffe restriksjonene i den internasjonale handel og på de direkte utenlandske investeringer og senke tollsranker og andre hindringer”.¹³ Denne traktatfestede liberaliseringsideologien er et av hovedproblemene ved EU, og gjør at utskiftning av regjeringer eller enkeltpersoner i styrende organer ikke kan føre til endringer i politikken. Det kreves enstemmighet for å endre traktater, dessuten har man en svært politisert domstol som nøye følger opp den traktatfestede liberaliseringspolitikken rettslig.

12.2.2. Lisboastrategien

Denne strategien finnes i to versjoner. Den første gjaldt for perioden 2000-2010 og hadde som ambisjon at EU skulle bli verdens ledende økonomi innen 2010. Dette målet ble ikke nådd.

Strategien ble deretter forlenget og revidert, og gjelder nå for 2010-2020. Dette kan sies å gjøre 2020 til sannhetens øyeblikk for EU. Alle miljømålsettinger er fokusert på 2020, alle økonomiske målsettinger er rettet inn mot 2020, og Lisboastrategien – som baserer seg på kunnskap og miljø – skal ende opp i noe stort i 2020. I bunn ligger uansett den samme troen på liberaliseringspolitikken. Internt i EU er det fullt fokus på tilrettelegging for fri flyt gjennom grensekryssende tjenestehandel og en storstilt fleksibilisering av arbeidsmarkedet som er nøkkelfaktorer for suksess.

11 Meningsmåling foretatt av YouGov 18.1.12 viser 44 % pro EFTA, mens kun 21 % vil fortsette som EU-medlemmer (Folkebevegelsen mod EU, Danmark).

12 Se Lave Broch fra Folkebevegelsen i Danmark, artikkel Nationen 21.11.11.

13 Lisboa-traktaten, artikkel 206 (tidl. artikkel 131 TEF). UD's offisielle norske oversettelse.

12.2.3. EUs konflikter med Norge i WTO

Det er særlig i to saker EUs politikk har ført til konflikter med Norge: Laksestriden og selsaken. I den første saken var EUs politikk en oppfølging av skotske lakseeksportørers påstand om norsk laksedumping på EU-markedet. EU ila norske lakseeksportører straffetoll, men Norge tok saken til WTO og vant.¹⁴ Selsaken er enda ikke avgjort i WTO, der blant annet Canada har gjort felles sak med Norge. Sakene er i og for seg eksempler på at EU også fører en proteksjonistisk politikk når det trengs og en mer idealistisk politikk når det ikke koster dem noe. EU er altså fleksible når det trengs.

12.2.4. EU forfølger egeninteressene

Selv om det finnes unntak i retning mer opinionsdrevet idealisme i EUs politikk, og også elementer av humanisme og menneskerettighetsfokus, er hovedregelen at EUs handelspolitikk er interessedrevet. I lys av en stadig hardere internasjonal konkurranse om ressurser og markedsandeler, opptrer EU på om lag samme måte som amerikanere, asiater, russere og de fremvoksende økonomiene, og søker å ivareta sine egeninteresser. Høyt utdannet befolkning, stor økonomi og forbindelser til tidligere kolonier er blitt ansett som et konkurransefortrinn for EU – et fortrinn som langt på vei er utvisket av andres initiativer og konkurransekraft. Kinas enorme fremgang i Afrika er et uttrykk for dette. De demokratiske revolusjonene i Nord-Afrika kan også forrykke denne maktbalansen, og også Tyrkia har meldt seg på som en internasjonal spiller med styrke.

Mange mener at EU er et ”solnedgangsrike” i det lange løp. I Afrika vokser det frem en ny selvbevissthet, og de mange krigene europeerne har deltatt i som USAs allierte har vært tappende for krefter og ressurser. EU har imidlertid ikke gitt opp konkurransen, men mye kraft har i det siste vært bundet opp i å håndtere finanskrisen og dens konsekvenser.

12.2.5. EU i nordområdene

I EU er det en gryende interesse for nordområdene og ressursene som finnes der. Området er rikt på olje, gass, mineraler og fisk, ressurser EU kommer til å trenge i fremtiden. Dessuten blir området stadig mer attraktivt

både økonomisk og strategisk etter hvert som issmelting åpner nye transportveier.¹⁵

EU som institusjon har i dag ingen legitim tilgang til det arktiske samarbeidet, der de tre nordiske EU-landene deltar sammen med Norge, Island, Russland, Canada og USA. Det er heller ikke noe tegn til at flere land i det arktiske området skal bli medlem av EU i overskuelig fremtid. Likevel har EU utviklet en egen Arktis-strategi og forsøker å få en fast observatørplass i Arktisk Råd.¹⁶ I nordområdene er ikke nødvendigvis EUs interesser og norske interesser sammenfallende.¹⁷ Samarbeidet mellom de arktiske kyststatene har resultert i en erklæring om fremtiden for Arktis, Ilulissat-erklæringen, som forplikter partene til å sørge for en ansvarlig utnyttning av ressurser i Polhavet.¹⁸ Samarbeidet er viktig for å sikre bærekraftig utvikling i nordområdene, men kan svekkes dersom Norge gjennom et EU-medlemskap mister sin uavhengige rolle. Krefter innen EU-parlamentet har dessuten vist at de er villige til å utfordre både internasjonal rett og sedvane for å sikre EUs interesser i nord.¹⁹ I følge førsteamanuensis Kristine Offerdal ved Institutt for forsvarsstudier (IFS) er det spesielt Svalbard og fiskevernsonen, som peker seg ut som de mest aktuelle problemområder. Svalbardtraktaten gir Norge suverenitet over Svalbard, men fiskevernsonen som Norge opprettet ved øygruppen i 1977 er et omstridt tema.

Norske interesser er således under press fra EU i Arktis. På den andre side vil Norges sentrale posisjon i nordområdene og i det arktiske samarbeidet kunne brukes offensivt i forhandlinger om en ny avtale mellom Norge og EU.

12.3. Hvilke interesser har EU i forhold til Norge?

12.3.1. EUs egne utsagn

Fungerende EØS-ansvarlig i EU-kommisjonen Lars-Erik Hollner uttalte i februar 2010 at «Jeg tror ikke EU ville ønske å miste noen del av handelen med Norge uten EØS».²⁰ Dette er et meget viktig utgangspunkt, som

14 Se nærmere omtale av denne saken i 11.1.7.3.

15 NRK Troms og Finnmark: *Gullveien gjennom Arktis*, 06.04.2008

16 ABCnyheter, 05.05.2009.

17 Ruud, Tore: *EUs interesser i Arktis, i Nordområdenes geopolitikk: Norge, EU og Arktis. VETT nr. 1 2011.*

18 Ilulissat-erklæringen: *Konferanse for Arktis. Ilulissat, Grønland*, 27.-29.05.2008.

19 E24.no: *Støre avviser Svalbard-utspill*, 25.10.2011

20 ABC Nyheter, 11.02.2010.

dokumenterer en realpolitisk pragmatisme. Det er helt klart at EU mener EØS-avtalen har tjent EU svært godt, og helst ser at denne videreføres, eller endog utvides. Spørsmålet blir derfor nettopp ikke hva EU primært ønsker, men hva norske partier, regjeringer og Stortinget ønsker og vil.

12.3.2. EUs alternativ for endring av EØS

Rådets evaluering av blant annet EØS, EFTA og Norge av 10.12.10 er det seneste dokumenterte uttrykket for EUs interesser og ønsker i samarbeidet med Norge. Der gir EU uttrykk for at man er svært fornøyd med EØS, men at man gjerne ser for seg en mer helhetlig avtale, som håndteres mer automatisk enn dagens avtale.

Fra EUs side er det lagt vekt på at NOUen om EØS fra Europautredningen skal føre til en stortingsmelding, og det er blitt sagt at EU vil fremlegge sine synspunkter i den forbindelse.²¹ Det er imidlertid ingen tvil om at det fra EUs side ikke er ønskelig med en mindre dynamisk avtale hvor Norge blir løsere knyttet til det indre marked og implementeringen av EU-lovgivning blir mindre "automatisert". Det at et slikt alternativ ikke er ønsket fra EUs side, betyr imidlertid ikke at det ikke er oppnåelig.

12.3.3. Olje og gass

EU er, og vil, i lang tid fremover fortsette å være, avhengig av norsk olje og gass. Det er hevet over enhver tvil at EU er, og i enda større grad vil bli, avhengig av import av norsk olje og spesielt gass. Uavhengig av miljøhensyn vil energibehovet i EU øke, og importbehovet enda mer. For EU regnes Norge som en pålitelig og nært alliert energileverandør, i motsetning til for eksempel Russland, som er en av EUs hovedleverandører av energi.

Det kan argumenteres med at dette dreier seg om en gjensidig avhengighet, som ikke gir Norge spesielt sterke kort på hånda i en forhandlingssituasjon. Likevel har Norge mange valgmuligheter fremover, blant annet når det gjelder hvor mye energi vi vil utvinne på norsk sokkel, hvor og om det skal lages nye rørledninger og hvilke markeder vi vil selge på. EU er i kjøperrollen, det gir Norge betydelige muligheter i forhandlinger.

Som utenriksministeren Jonas Gahr Støre selv fremhevet i sin redegjørelse til Stortinget

i november 2011: *"Vi skal merke oss at til tross for større energieffektivitet og lavere totalforbruk av fossil energi i EU går kommisjonen ut fra at importbehovet for gass fortsatt vil øke. Kommisjonen omtaler Norge som viktig for EUs energisikkerhet og som en partner med potensial for et forsterket samarbeid. [...] Jeg mener at Norge som en stabil og langsiktig leverandør av gass bidrar i en tid med mye ustabilitet i de europeiske markedene [...] Det er min erfaring at når vi har noe å bidra med, blir vi lyttet til. Norges kompetanse etterspørres på mange områder – det kan være innen energi, maritim sektor, nordområdene, fiskeri, utviklingen i Sudan eller Midtøsten."*²² Støre presenterer her en realpolitisk tilnærming som er et viktig premiss for debatten om alternativer til dagens EØS-avtale. Med en annen avtale enn dagens EØS-avtale, der Norge har etablert et sterkere nasjonalt ståsted for sin handelspolitikk og olje og energipolitikk, kan Norges posisjon styrkes vesentlig.

12.3.4. Fisk

EU er et stort og viktig marked for norsk fisk. Eksporten av fisk til EU har over tid økt betydelig, men utviklingen går i retning av at andre markeder øker enda mer. EU på sin side trenger fisk både som råvare og som ferdigprodukt, dermed er den viktig for både industri og forbrukere i EU.²³ I laksestriden så vi tendenser til at Norge hadde allierte innen EU da vi valgte å kjøre saken for WTO. Handelen med fisk vil være et viktig forhandlingskort for Norge dersom EØS-avtalen skal endres eller reforhandles.

12.3.5. Mineraler og metaller

På verdensbasis er mineraler og metaller råvarer som er i ferd med å bli knapphetsgoder, og som dermed er særlig etterspurt. EUs behov for mineraler, illustreres av administrerende direktør Elisabeth Gammelsæter i Norsk Bergindustri: "Europa bruker 20 prosent av verdens mineraler, men har bare 3 prosent av mineralforekomstene."²⁴ I juni 2010 publiserte EU-kommisjonen en rapport om kritiske råvarer for Unionen - utenom energi. Denne viser at Norge allerede er en viktig eksportør av flere av de råvarene som EU trenger. Det gjelder spesielt kalkstein der Unionen har et importbehov på over 50

²² Hentet fra Europapolitisk redegjørelse i Stortinget, 17.11.2011

²³ Se kapittel 7.3. og 7.4.

²⁴ ABC Nyheter 08.09.2010

prosent. Av importen stammet 92 prosent fra Norge i 2006.²⁵ Aluminium (11 prosent markedsandel, importbehov for EU 50 prosent)²⁶ og titan (26 prosent markedsandel, importbehov for EU 100 prosent)²⁷ trekkes også frem i rapporten.

Det finnes interessante forekomster av mineraler og metaller mange steder i Norge, og prisene på verdensmarkedet gjør at mange gruver vurderes åpnet eller gjenåpnet. I Nord-Norge er mineralforekomstene anslått å være verdt omkring 1500 milliarder kroner. Bare i Sør-Varanger, Rana, Kvalsund og Brønnøy finnes det dokumenterte forekomster til en verdi av 260 milliarder kroner. Ifølge det britiske tidsskriftet *Monocle* er Barentsregionen et av de fem mest lovende områder i verden for næringsvirksomhet.²⁸ LO-leder Roar Flåthen har med bakgrunn i dette uttrykt ønske om et statlig gruveselskap.²⁹

Med sitt råvareinitiativ fra 2008 satte EU Europas forsyningsikkerhet tydelig på dagsordenen. En av hovedstrategiene er å redusere Europas avhengighet av import av malmer og mineraler. EU har pekt på Barentsregionen som et av de mest spennende og prospektive områdene i den forbindelse.³⁰ På dette området ser vi igjen hvordan EU vil ha en sterk interesse av å samhandle og avtale med Norge – gjerne før andre gjør det – mens Norge kommer i en gunstig strategisk situasjon.

12.3.6. Norsk kjøpekraft og handelsstatistikk

EU har handelsoverskudd med Norge på fastlandsvarer, det vil si utenom olje og gass.³¹ Dette er sannsynligvis en medvirkende årsak til uttalesene fra EU om at de ønsker å opprettholde handelen uansett hva som skjer med EØS.³² Norsk økonomi er solid og det finnes betydelig kjøpekraft i den norske befolkning og i norsk industri og næringsliv. Dette er faktorer som ikke forsvinner selv om Norge skulle ønske å endre EØS eller forhandle fram en annen avtale.

12.3.7. Gjensidig ønske om gode relasjoner

Alle alternativer som drøftes i denne rapporten baserer seg på at Norge fortsatt skal handle og samarbeide med EU. Enkelte hevder at alternativet til EØS er isolasjon, dette er direkte misvisende. EU-land som Storbritannia, Sverige, Danmark og Tyskland er viktige handelspartnere for Norge. Det er heller ingen som har tatt til orde for at vi ikke skal fortsette å samarbeide med EU på områder som for eksempel miljø, kultur og utdanning. Alt burde således ligge til rette for fortsatt gode relasjoner mellom EU og Norge, selv om Norge skulle ønske en avtale med økt nasjonal handlefrihet på viktige samfunnsområder.

12.3.8. EU som rasjonell aktør

I norsk EU-debatt hevdes det ofte at EU vil sanksjonere Norge dersom vi går mot forslag eller krav fra EU. Dette hevdes også i forhold til bruk av legitime og avtalefestede rettigheter innenfor EØS-avtalen, som for eksempel reservasjonsretten. Det er paradoksalt nok EU-tilhengere som i størst grad frykter EUs sanksjoner, mens EU-kritikerne beroliger og peker på at EU må forventes å opptre klokt og forstandig og ikke minst vite å ivareta sine egne interesser i relasjonene med Norge. Da er det fornuftige samtaler og forhandlinger som er den naturlige agendaen. Det er også den altoverveiende erfaringen i Norges forhold til EU.³³

12.3.9. Et Norge som ivaretar sine egne vitale nasjonale interesser

Det normale i alle internasjonale relasjoner er at ulike land forsøker å ivareta sine egne interesser. Men forhandlinger handler selvsagt om å gi og ta. Framstillingen i denne rapporten viser at Norge gir stadig mer, og får stadig mindre igjen for EØS-avtalen. Dette handler ikke bare om økonomi. Det mest alvorlige er hvordan EØS endrer Norge på en måte som er utenfor norsk politisk kontroll, og utfordrer svært viktige deler av det norske samfunnet, som for eksempel arbeidslivet, distriktspolitikken og alkoholpolitikken.

Med en annen avtale kan denne ubalansen rettes opp. Det er i Norges interesse å handle og samarbeide med EU. Det er ikke i Norges interesse å la EU styre norsk politikk. Det er heller ikke i tråd med hverken de to

25 EU-kommisjonen: Kritiske råvarer for EU. Rapport fra ad-hoc arbeidsgruppen for definering av kritiske råvarer. 30.07.2010, side 79.

26 Ibid, side 77.

27 Ibid, side 81.

28 Nordområdeutvalget: *EU ser mot nord. Artikkel publisert på deres nettsider*, 16.03.2011

29 ABC Nyheter 01.11.2011

30 GeoNor: *Industriell verdiskaping basert på geologiske ressurser i Nordområdene. Rapport*, 31.12.2010, side 5.

31 Se kapittel 7.8.

32 Se kapittel 12.3.1.

33 Les mer i kapittel 12.1.2.

folkeavstemmingene i 1972 og 1994, eller med de aktuelle meningsmålinger. Det er et sterkt ønske i folket om at norske politikere går foran og tar ansvaret for å hevde norske interesser i møtet med EU, på en helt annen måte enn i dag.

12.4. Oppsummering og konklusjoner

Erfaringene viser at EU driver realpolitisk interessepolitikk, med betydelig pragmatisme. Det er mange grunner til at EU vil ønske å ha en avtale med Norge, med eller uten EØS. EØS-avtalen er foretrukket, men det er ingen grunn til å tro at EU ville opptre uklokt og i strid med egne interesser dersom Norge skulle samle seg om et forhandlingsgrunnlag for en annen avtale enn dagens EØS. Forhandlingene må imidlertid begynne i Norge. Politikere og befolkning må samle seg om en ny plattform som i langt sterkere grad ivaretar vitale nasjonale interesser. Først da kan vi gå i forhandlinger med EU.

Kapittel 13: EUs indre utvikling, hva skjer og hvordan påvirker det EØS?

13.1. EUs utvikling i lys av eurokrise

13.1.1. Et EU i rask endring

EU er i rask endring på flere nivåer. Alle endringsprosesser vil bære med seg konflikter og usikkerheter. Å prøve å analysere EU i mars 2012 betyr å prøve å forstå en dyptgripende og omfattende endringsprosess. Det vil ha noen feilkilder. Når vi likevel gjør et forsøk, er det i denne sammenheng fordi EUs endringsprosess i neste omgang vil kunne ha viktige konsekvenser for Norges forhold til det EU vi ser under utvikling.

Det er viktig at hele det politiske Norge interesserer seg for og analyserer denne utviklingen. Å beskrive EU som et samarbeidsprosjekt mellom likeverdige stater eller å snakke om små staters makt og innflytelse i EU, er i løpet av finanskrisen kommet til å fremstå som lite virkelighetsnært. Tyskland og Frankrikes åpenlyse grep om rattet og Tysklands overlegne økonomiske stilling i EU må bidra til at vi også i Norge får en debatt om EUs fremtid basert på den faktiske utviklingen i EU de siste årene.

13.1.2. Hovedtendens: Økt overnasjonalitet

Det er i hovedsak i forhold til økonomi det sentralt i EU er bred konsensus om enhetlig opptreden, for å vinne markedsandeler globalt og forsvare egen posisjon i Europa. Med Lisboaatraktaten er det også etablert en felles overstatlig utenriksstjeneste, og det er stadig fremstøt fra EU for å sikre en overnasjonal styring av den strategisk viktige energipolitikken. Visse fremstøt er også gjort med hensyn til å overnasjonalisere det fremste uttrykket for nasjonalstatens suverenitet, militærvesenet. Det er likevel et godt stykke igjen på flere av disse områdene.

Lisboaatraktaten, EUs håndtering av finanskrisen, den stadig mer intense globale konkurransen om råvarer og markeder, samt EUs demografiske utvikling er i ferd med å endre EU. Ikke prinsipielt – EU har vært et system basert på markedsliberale prinsipper siden Romatraktaten. Men der Lisboaatraktaten fra 2009 kan sies å legge

opp til en gradvis utvikling i overnasjonal retning, har finanskrisen utfordret EU, og spesielt eurosonen, på en så grunnleggende måte at EU nå må sies å være på vei i retning en politisk union. Dette diskuteres åpenlyst i for eksempel Tyskland. I et intervju Angela Merkel ga til seks europeiske aviser i januar 2012,³⁴ hevder Merkel at man i stadig sterkere grad vil overføre makt til EU-nivå, og at hun ser for seg en lengre prosess som skal føre til at EU-kommisjonen vil fungere som EUs regjering, Det Europeiske Råd skal utgjøre et slags andre kammer og at EU-parlamentet må styrkes.

Gjennom håndteringen av finanskrisen har man tatt mange skritt i denne retningen. Gjennom økt budsjettkontroll med de enkelte lands statsbudsjetter, muligheter for EU til å sanksjonere ulydige land politisk og økonomisk, samt etablering av en rekke nye overnasjonale mekanismer, som for eksempel "Det europeiske semester", har maktoverføringen fra nasjonalstatene til EU tatt et kvantesprang. Den utvida vekst- og stabilitetspakten (Euro Plus Pact)³⁵ innebærer et overnasjonalt jerngrep på lønnsdannelse, pensjoner, fleksibilisering av arbeidsmarkedet og nedbygging av velferdsordninger. Dette implementeres nå i EU-land etter EU-land, til tross for enorme protester fra vanlige mennesker. Tidligere leder av Euro-LO, John Monks, omtalte pakten slik; "Dette er ikke en pakt for konkurranseevnen. Dette er en pervers pakt for lavere levestandard, større forskjeller og dårligere arbeidsforhold".³⁶

For sosialdemokratiske EU-tilhengere må det være et alvorlig tankekors at de ekstreme kravene til begrenset statsgjeld og budsjettunderskudd som EU har innført, vil gjøre det ytterst vanskelig, for ikke å si umulig, å drive motkonjunkturpolitikk. De vellykkede norske erfaringene fra 2008-2009, da slike virkemidler ble tatt i bruk raskt og

34 Europabloggen, 25.1.2012.

35 EU-kommisjonen: EUs "Six-Pack" for økonomisk styring trer i kraft. Pressemelding, 12.12.2011.

36 Sitert etter Asbjørn Wahl, For Velferdsstaten, 29.4.2011.

effektivt, vil i praksis bryte med EUs vedtatte politikk.

Dette påvirker ikke Norge formelt så lenge vi ikke er med i EU eller Eurosonen. Men det kan komme til å stille store krav om en bevisst politisk holdning i Norge, dersom vi i framtiden ønsker å føre en helt annen politikk enn EU.

13.1.3. Splittelsen mellom EU og Storbritannia

Storbritannia har varslet at de ikke ønsker å tilslutte seg den nye vekst- og stabilitetspakten, som handler om fordeling av byrder og overnasjonal budsjettkontroll og straffemekanismer. Heller ikke Tsjekkia har skrevet under. I Irland går det mot en ny nasjonal folkeavstemming. Storbritannia er ikke med i Eurosonen, og dermed ikke i de innerste sirkler når en del av EUs utfordringer med krisene drøftes. Likevel er Storbritannia et så stort land i EU-sammenheng, at det vekker oppsikt at landet velger å stå utenfor det gode selskap.

Hvilke politiske konsekvenser dette kan få, er uklart,³⁷ men det er sterke tendenser i Storbritannia som ønsker seg et annet alternativ enn EU-medlemskapet. Med EUs utvikling i retning stadig sterkere overnasjonal styring og tvang, er det sannsynlig at splittelsen med Storbritannia snarere vil forsterkes enn svekkes. "Eksemplet Storbritannia" vil dessuten kunne ha smitteeffekt overfor andre land i EU.

13.1.4. Situasjonen for de kriserammede EU-landene

Med hensyn til statsgjeld og budsjettunderskudd er Portugal, Irland, Italia, Hellas og Spania den europeiske økonomiske krisens kjerneland. De er imidlertid ikke de eneste landene i Europa med økonomiske problemer. Også Latvia, Litauen, Ungarn og Romania sliter med gjeld og underskudd, og til og med Frankrike, Storbritannia, Danmark og Nederland trues av ratingbyråenes nedjusteringer og/eller budsjettunderskudd. Samtidig øker arbeidsløshet, fattigdom og sosiale forskjeller i EU i et urovekkende tempo³⁸ og EU-skepsisen øker i en rekke land.

Det sosiale opprøret får sitt uttrykk i gatene i Athen, Madrid, Barcelona og en rekke andre europeiske storbyer. Så langt ignoreres den

folkelige motstanden av EU. Troen på at de såkalte redningspakkene skal komme vanlige folk til gode er laber. De ansees av flere og flere primært som redningspakker for banker og andre finansinstitusjoner. Samtidig har EU, IMF og Den europeiske sentralbankens krav til Hellas i forbindelse med redningspakkene gjort at mange grekere føler at de er satt under administrasjon av EU og Tyskland. Enkelte omtaler Hellas som en EU-koloni.³⁹ I en rekke land ser en at mange unge emigrerer eller i det minste søker arbeid i bedrestilte land. Dette er etter EUs økonomiske ideer svært ønskelig. Det betyr at "fri flyt av arbeidskraft" realiseres, at arbeidskraften blir mer fleksibel, og at det finnes en reservearbeidskraft som bidrar til å holde lønnsnivået nede.

13.1.5. Indre motsetninger i en rekke land

Presset fra EU og den tysk-franske alliansen i EU åpner for indre politiske motsetninger i en rekke land. Både Danmark og Sverige var sterkt i tvil om hvorvidt de skulle si ja til Europakten, spesielt siden de ikke er med i ØMU. Hensynet til den hjemlige opinion spiller selvsagt også inn, i Sverige sier nå 88 prosent nei til å bli med i eurosamarbeidet.

I Danmark har oppslutningen om det sosialdemokratiske partiet falt til et lavmål samtidig som Danmark har EU-formannskapet. Konservative ungdomspartier har snudd og blitt EU-motstandere på grunn av overkjøringen av det nasjonale selvstyret. I Nederland er det blitt en sterk polarisering i politikken; Sosialistpartiet har historisk høy oppslutning samtidig som regjeringen kjører en klart fremmedfiendtlig politikk under innflytelse av ytre høyre.

Den viktigste motsetningen som utvikler seg er mellom de politiske elitene som følger EUs anvisninger, og folk flest, som opplever at livene deres blir stadig tyngre. En ikke ubegrunnet bekymring for økt høyreekstremisme som følge av resesjonen, som i 30-årenes Europa, er stigende. Det er imidlertid påfallende at det i Hellas er det motsatte som skjer. Oppunder 50 prosent av velgerne har beveget seg til venstre for sosialdemokratiet, samtidig som sosialdemokratene (PASOK) går ned mot 10 prosent i meningsmålinger.⁴⁰ Opprøret i gatene i europeiske byer er også

³⁷ Se drøfting i kapittel 12.

³⁸ Arbeidsløsheten nådde 10,7 % for Eurosonen i januar 2012 (mot 10,0 i januar 2011). ABC Nyheter 01.03.2012.

³⁹ Klassekampen, 21.02.2012, og 22.02.12.

⁴⁰ Klassekampen 18.2.2012.

mer venstre- enn høyreorienterte, men på den annen side ser vi at høyrepartier vinner valg i en rekke land. Det eneste unntaket i 2011 var Danmark.

13.1.6. Overlever euroen?

Eurosamarbeidet er blitt kritisert for å være et politisk prestisjeprojekt med høy risiko. Om euroen kommer til å overleve er det i dag vanskelig å si noe om, men foreløpig settes mye inn på å redde den og det medfølgende samarbeidet. En av hovedårsakene til at det gjøres så mye for å redde den greske økonomien, er nettopp faren for dominoeffekt ved en gresk økonomisk kollaps. Portugal står særlig svakt, men engstelsen er størst for at de store økonomiene Italia og Spania skal kollapse. Uroen i eurosonen har avtatt noe i første kvartal av 2012, men mange økonomer mener fortsatt det bare er et tidsspørsmål før Hellas er konkurs. Da vil EU, og spesielt europrosjektet, kunne stå overfor sin kanskje aller største utfordring.

13.1.7. Hvilket EU kan vi få – og hva blir konsekvensene for Norge?

EU har et uttalt mål om å være en samlet enhet både økonomisk og politisk, og er blitt sett på som et nødvendig instrument for at Europa skal klare å hevde seg i den globale konkurransen. Det har imidlertid vist seg vanskelig å skape en slik enhet. EU er allerede i dag delt, i den forstand at det kun er 17 medlemsland som er med i eurosonen, mens 10 er utenfor (11 med Kroatia). I tillegg har europakten skapt en ny splittelse, og eurosamarbeidet står overfor betydelige utfordringer og står i fare for å slå sprekker om ikke de økonomiske problemene i blant annet Hellas får en snarlig løsning.

På bakgrunn av dette er ideen om et EU i to hastigheter, eller en todeling mellom et kjerne-EU og et ytre EU relansert. En slik situasjon, hvor en del medlemsland har en mer perifer tilknytning til EU, er neppe ønskelig fra EUs side, men kan bli en nødvendig tilpasning av unionen. Samtidig legger EUs traktatgrunnlag til rette for at grupper av land kan gå dypere i integrasjonsprosessen enn EU i fellesskap. Det vil stride mot EUs grunnholdning dersom integrasjonsprosessen settes i revers ved at enkeltland gjenvinner nasjonal handlefrihet, men også her har EU

orientert seg realpolitisk når situasjonen har krevd det.⁴¹

Sett fra et norsk perspektiv vil et EU i flere hastigheter, eller med ulik grad av overnasjonal styring, kunne by på flere muligheter. Norges økonomiske forhold til EU er mest knyttet til land som Storbritannia, Sverige, Danmark og Tyskland, til dels Frankrike og Polen, men ikke så mye til EU som helhet. Et multilateralt Europa kan derfor sies å være like mye i Norges interesse som et enhetlig EU, spesielt om man tenker på nordområdenes økende betydning både strategisk og med hensyn til energiforsyninger og andre sentrale råvarer.⁴² Et slikt perspektiv vil i tillegg kunne gi fornyet interesse og relevans for økt nordisk samarbeid.

13.2. En motstridende tendens: Ønske om nasjonal handlefrihet

Samtidig som den absolutte hovedtendensen i EU er økt overnasjonalitet på område etter område, finnes det visse tendenser til det motsatte, eller i det minste en uttrykt motstand mot EU-styring på visse interessefelt.

13.2.1. Større handlefrihet ved offentlige anbud?

Et område som har vært gjenstand for en del debatt internt i EU er reglene som krever at alle offentlige anbud over en viss størrelse skal utlyses i hele EU/EØS-området. Europarådets forum for kommuner og regioner (Council of European Municipalities and Regions - CEMR) vedtok i 2009 et charter om lokale og regionale tjenester som går inn for en kraftig begrensning i hvilke oppdrag som bør utløse anbud på EU-nivå.⁴³ Så langt har ikke EU vist stor vilje til å gi fra seg myndighet over dette området, og et nylig fremlagt forslag til revisjon av anbudsprinsippene for offentlig sektor ble møtt med skuffelse. Det er imidlertid interessant at man her ser en tverrnasjonal mobilisering på kommunesektorens område, som ønsker desentralisering framfor sentralisering av makt i EU og EØS.

13.2.2. Renasjonalisering av landbrukspolitikken?

Den felles landbrukspolitikken – CAP (Common Agricultural Policy) – har alltid stått sentralt i EUs fellesskapspolitikk. Den har også vært kontroversiell, særlig knyttet til de

41 Se mer om dette i kapittel 12.1., samt nedenfor i kapittel 13.2.

42 Les mer om dette i kapittel 13.2.

43 Se nærmere utdypning i kapittel 10.3.4.3.

enorme pengeoverføringene internt i EU som finansierer CAP. Nå er den under revisjon, og i den forbindelse har det vært røster som har vært hevet for en viss renasjonalisering av CAP. Blant annet har Tyskland og Frankrike i et felles forslag høsten 2010 tatt til orde for at *"En reformert CAP bør tillate medlemslandene mer fleksibilitet i utformingen av nasjonale støtteordninger så lenge det ikke går utover det indre markedet i EU og at WTO forpliktelsene blir respektert."*⁴⁴ Omfattende endringer i CAP virker lite sannsynlig, men man kan tenke seg et mindre omfattende og kostbart CAP, særlig i lys av finanskrisa og de anstrengte statsbudsjettene i mange land. Storbritannia har vært en av de sterkeste pådriverne for dette internt i EU.⁴⁵

13.2.3. Interessemotsetninger i utenrikspolitikken

Ved siden av finans- forsvars- og energipolitikken er det i utenrikspolitikken en stats interesse virkelig ivaretas overfor omverdenen. EU har lenge hatt en utenrikspolitisk talsmann knyttet til EU-kommisjonen, med sterkt begrensede fullmakter. Med innføringen av Lisboaatraktaten ble det imidlertid etablert en felles utenrikstjeneste, under ledelse av den engelske baronesse Catherine Ashton. Etableringen har vært preget av maktkamper og interessemotsetninger. Ashton har vært under vedvarende kritikk for å markere EU for svakt internasjonalt, samtidig som selve valget av denne relativt ukjente britiske politikeren ble oppfattet som et tegn på at Frankrike, Storbritannia og Tyskland ville opprettholde sine stillinger i utenrikspolitiske spørsmål.

EU har nå fått observatørstatus med talerett i FN, og til en viss grad kan en si at EU samordner seg i verdensorganisasjonen, men dette er ikke entydig. En latent indre motsetning i EU vil være forholdet til USA, der særlig Storbritannia og en del øst-europeiske EU-land ønsker et tetttest mulig forhold til supermakten i vest, mens andre ønsker en mer uavhengig EU-politikk. Vi ser at EU-landene opptrer til dels uavhengig av hverandre og av EU når det kommer til vanskelige spørsmål som krig og internasjonale konflikter. Forholdet til Russland er også et

spørsmål som gjør en samlet EU-opptreden mer utfordrende, ikke minst knyttet til avhengigheten av russiske energileveranser.

13.2.4. Energipolitikken

Tilgang til olje og gass regnes som en svært viktig strategisk interesse. Dette demonstreres til enhver tid i internasjonal politikk, og er kimen til konflikter og krig, og allianser basert på varierende grad av gjensidighet. EU vil ha et sterkt behov for å sikre import av så vel gass som olje i flere tiår fremover, selv om man også har satset på overgang til alternative og fornybare energikilder. Forholdet mellom EU og Norge er her av stor betydning for begge parter. Norge er en svært viktig gassleverandør til EU, og også til dels på olje, ikke minst med hensyn til leveringssikkerhet. Norge oppfattes av EU som en lojal handels- og samarbeidspartner, og rent strategisk balanserer Norge EUs energiimport i forhold til unionens avhengighet av Russland. Nye funn på norsk sokkel, samt utviklingen i nordområdene gjør Norge interessant for EU i enda lenger tid fremover enn tidligere beregnet. For Norge representerer dette forholdet en styrke. Som leverandør av en ettertraktet vare vil Norge ha en sterk situasjon rent markedsmessig.

13.2.5. Norske alliansemuligheter?

Som et lite land med stormaktskarakter i forhold til energi, beliggenhet og ressurser, bør det være i Norges interesse å balansere forholdet til stormaktene, herunder EU. At vi geografisk ligger i Europa bør i denne sammenheng spille en underordnet rolle. Med en isfri nordvestpassasje deler av året, vil Russland, USA, Kina og Japan være like naturlige handels- og samarbeidspartnere som EU.

Norge er knyttet til USA gjennom NATO, en allianse som har mistet en del av sin betydning som forsvarsallianse i tradisjonell forstand. NATO har til gjengjeld etablert en reell "out of area"-strategi med krigføring i mange land utenfor USA og Europa, i en offensiv tilnærming for å forsvare egne interesser, ikke minst i forhold til energiforsyning. Norge, med sine tette bånd til USA og behov for å følge opp FN-vedtak, fulgte opp med militær innsats både i forhold til Afghanistan og Libya, mens vi distanserte oss fra invasjonen i Irak. Forholdet til USA må likevel karakteriseres som godt. Norge har også lagt vekt på en samarbeidslinje overfor Russland,

⁴⁴ Landbrukets Utredningskontor: CAP post 2013. Reform av Den felles landbrukspolitikken i EU. Notat 3 – 2010, side 6.

⁴⁵ Landbrukets Utredningskontor: CAP post 2013. Reform av Den felles landbrukspolitikken i EU. Notat 3 – 2010, side 13.

med delelinjeavtalen som det foreløpige høydepunktet for samarbeidet.

Norge kan og bør følge en mangesidig strategi for å sikre egne interesser utenriks-, forsvars- og energipolitisk. Hovedtilnærmingen bør være å sikre egne interesser i et samarbeid som i minst mulig grad innebærer å svekke nasjonal suverenitet.

13.3. Konfliktsaker i kø

Er forholdet mellom EU og Norge preget av samarbeid eller konflikt? Det er lett å gjøre som Europautredningen, og telle antall implementerte rettsakter, telle opp antall samarbeidsavtaler og konstatere at vetoet i EØS enda ikke er brukt. Konklusjonen blir at samarbeidet er utmerket, og at det er fravær av konflikt. Dette er en ønsket situasjon fra EUs side, og også fra store deler av det sentrale politiske miljøet i Norge.

Hvis man ser saken fra en litt annen kant, får man derimot et noe annet bilde. For det første er motstanden mot EU-medlemskap større enn noen gang. Mellom 75 og 80 prosent sier i dag nei til medlemskap, mens ja-siden har en oppslutning som ligger rundt 15 prosent. Andre målinger viser at et klart flertall mener EU har for stor innflytelse i Norge.⁴⁶ Dette støttes av målinger som viser at et enda klarere flertall foretrekker en handelsavtale fremfor EØS-avtalen.⁴⁷

Det kan altså synes som om det er et klart sprik mellom hvordan det offisielle Norge ser på forholdet til EU, og hvordan folk flest vurderer det. Skepsisen til EU og EØS i Norge er betydelig større blant innbyggerne enn blant den politiske og økonomiske eliten.

Et utsagn som kan være dekkende for dette forholdet, er spørsmålet om hvorfor EU skal bestemme så mye i Norge, når vi to ganger har avvist selve medlemskapet i folkeavstemninger og folket er enda mer mot EU-medlemskap enn noen gang før? Én ting er motviljen mot medlemskap. Grunnlaget for EØS-skepsisen kan i tillegg ligge i folks erfaringer med konkrete utslag av denne mest omfattende og inngripende avtalen Norge noen gang har inngått med en annen part.

I løpet av de siste årene har vi vært gjennom striden om Tjenestedirektivet som engasjerte store deler av fagbevegelsen til

kraftig motstand. Motstanden kulminerte med en resolusjon fra LO-kongressen 2009 til stortingsflertallet, som like i forveien vedtok direktivet mot SV og Senterpartiets stemmer. Deretter fikk vi striden om Datalagringsdirektivet, som blant annet førte til at også Fremskrittspartiet vedtok å gå inn for å bruke vetoet i EØS, og rett etterpå kom striden om EUs tredje postdirektiv, som førte til vetoet på Arbeiderpartiets landsmøte våren 2011. I skrivende stund står vi midt i en strid om Vikarbyrådirektivet, der det er kommet til splittelse mellom fagbevegelsen, SV, Senterpartiet, AUF samt deler av Arbeiderpartiet på den ene siden, og Arbeiderpartiets ledelse på den andre. EU-direktiver fører altså til sterke motsetninger i norsk politikk, også innad i regjeringen og mellom de borgelige partiene.

13.3.1 Aktuelle konfliktsaker

Ytterligere rettsakter eller rettskonflikter som skaper grunnlag for konflikt mellom EU og Norge, og innad i Norge er på trappene;

- *Anbudsforskriften i offentlig sektor*, påklaget av ESA for brudd på EUs konkurranselovgivning. Regjeringen legger ILO 94 til grunn, og ønsker å stille krav til de som legger inn tilbud til offentlig sektor, noe ESA har ment måtte endres.⁴⁸ Dette kan bli en sak der regjeringen må ta stilling til om den vil sette hardt mot hardt mot ESA, og dermed havne i EFTA-domstolen. Her står mye på spill, ikke minst for fagbevegelsen, og i forhold til det prinsipielle spørsmålet om EU-lovgivning står over ILO.
- *Bankinnskuddsgarantidirektivet*. Dette er en uløst konfliktsak, der norske finansministre over mange år har arbeidet for å påvirke EU til å akseptere at Norge beholder garantitaket på 2 millioner kroner, mot EUs foreslåtte tak på 800.000 kr. Sigbjørn Johnsen har klargjort at dette er en ytterst viktig sak for Norge og har antydnet reservasjon fra norsk side om det ikke løser seg.⁴⁹
- *AMT-direktivet* åpner for alkoholreklame i rettede sendinger fra utlandet. Dette bryter med en del av norsk politikk som har bred støtte. Arbeiderpartiet vil likevel gå inn for å implementere direktivet, og

⁴⁶ Nationens distriktsbarometer 05.02.12: Over 40 % mener klart at EU har for mye makt i Norge. Kun 17 % er uenig i påstanden.

⁴⁷ To meningsmålinger fra Sentio A/S november 2011 og januar 2012. viser hhv. 52 % og 46 % som foretrekker handelsavtale framfor EØS. De som foretrekker EØS varierer mellom 19 og 24 %.

⁴⁸ Se mer om denne saken i kapittel 6.4.1.

⁴⁹ Nationen 3.3.2011. Se for øvrig kapittel 3.3.14.

utenriksministeren hevder at det norske alkoholforbudet vil bestå. Det er ikke nødvendigvis riktig. KrF har snakket om reservasjon, og påpekt at for KrF har en nasjonal restriktiv alkoholpolitikk vært en forutsetning for deres EØS-støtte.⁵⁰

- *Allmenngjøringsinstituttet*, som skal sikre norsk lønn i Norge for utenlandske arbeidere, er kommet under press etter en uttalelse fra EFTA-domstolen som underminerer instituttet på vesentlige punkter, som kompensasjon for reise, kost og losji, og kanskje også for uteliggjet på 20 %. Saken skal avklares i norsk domstol, men erfaringsmessig forholder norske domstoler seg til uttalelser og dommer fra EUs lovgivere og domstoler.⁵¹
- *Angrep på norske tariffavtaler*. En nylig avsagt dom i Høyesterett overprøver norske piloters tariffbestemte aldersgrenser, basert på EU-bestemmelser om det samme. Dette har vakt sterke reaksjoner.⁵²
- *Hurtigruta* til EFTA-domstolen på basis av påstander fra ESA om konkurransevridende statsstøtte. Om ESA vinner fram, vil Hurtigruta A/S måtte betale ca. 180 millioner kroner tilbake til staten. Mange oppfatter dette som meningsløst prinsipp-rytteri.
- *Forbrukerdirektivet* kan komme til å true norske forbrukerrettigheter, da EU-regelverket er langt mindre omfattende på blant annet klageadgang og garantitid enn norsk regelverk.
- *Differensiert arbeidsgiveravgift* skal reforhandles innen 2013, etter at Norge fikk delvis gjennomslag da regjeringen anførte av daværende finansminister Kristin Halvorsen og kommunal- og regionalminister Åslaug Haga fikk gjeninnført ordningen i Stoltenberg I-perioden (2005-09).⁵³
- *Direktiv om grensekryssende pasienttjenester* skal implementeres innen oktober 2013. Regjeringen arbeider med direktivet nå, og det skal på høring. En rekke kritiske røster har reist seg mot en så vidtgående inngripen i nasjonal helsepolitikk, økonomi og prioriteringer, og i frykt for ytterligere kommersialisering og privatisering av helsetjenester. Det er også fremmet mange

andre innvendinger, bl.a. fra pasient- og interesseforeninger.⁵⁴

- *EU-regelverk for sikkerhet i samband med olje- og gassvirksomhet til sjøs*. Her har et samlet norsk miljø, inklusive industrien, fagbevegelsen og OED gått mot EU-regelverket, i det man argumenterer med at regelverket ikke passer for norsk virkelighet, og risikerer å sette HMS-arbeidet på norsk sokkel langt tilbake.⁵⁵
- *Postdirektivet* er fremdeles uavklart i forhold til regjeringens reservasjonsvedtak. Det pågår drøftelser mellom EU og Norge, med uvisst utfall.
- *Datalagringsdirektivet* er det ny usikkerhet rundt. Til dels fordi Island ønsker lengre tid til å vurdere det, til dels fordi man enda ikke har klart å beregne kostnadene ved lagring av de enorme mengder data vi her snakker om. I tillegg arbeider EU med en revidering av direktivet – en revisjon som kan komme til å utfordre spesielt Høyres vedtak om minimumsløsninger av hensyn til personvernet. Arbeiderpartiet er avhengige av Høyre for å få EU-lovgivningen gjennomført på dette området.⁵⁶

Som man ser er konfliktpotensialet knyttet til EU-lovgivning og ESA/EFTA-behandling av EU-lovgivning betydelig. Det finnes også kime til konflikt i enda flere saker enn de som her er nevnt. Det understreker behovet for å se om det finnes alternativer som kan redusere konfliktpotensialet og skape en bedre og mer ryddig situasjon som bedre ivaretar norske interesser i forholdet mellom EU og Norge.

13.4. Oppsummering og konklusjoner

EUs utvikling mot sterkere overnasjonal styring og redusert nasjonal suverenitet utfordrer et Norge der befolkningen klarere enn noen gang avviser ideen om norsk EU-medlemskap. EØS-skepsisen er også kommet klarere til uttrykk enn noen gang, og konfliktsakene mellom EU og Norge er nå svært mange. I denne situasjonen, hvor EU krever at norsk tilpasning på stadig flere områder, virker det klokt av Norge å vurdere både samhandling og samarbeid primært i lys av vitale nasjonale interesser. I den sammenheng er det behov for utrede alternativer til EØS-avtalen.

50 Dagfinn Høybråten i *Nationen* 22.11.11. Se for øvrig kapittel 3.2.4.

51 Se for øvrig kapittel 3.3.10 og 3.2.12.

52 Se for øvrig kapittel 4.5.5.

53 Se for øvrig kapittel 3.2.5.

54 Se Nei til EUs faktaark nr. 3-2011.

55 Se for øvrig kap. 4.3.2.

56 Se for øvrig kapittel 7.9.6.

Litteraturliste

- Arktisk råd (The Arctic Council) (2008): *The Ilulissat declaration. Arctic Ocean Conference*. Ilulissat, Grønland 27. – 29.05.2008.
- Austvik, Ole Gunnar og Dag Harald Claes (2011): *EØS-avtalen og norsk energipolitikk*. Ekstern rapport for Europautredningen.
- Bakke, Hallvard (2011): La EØS i fred! i *Alternativer til EØS-avtalen*. Nei til EUs årbok 2012.
- Bank Helene, Marte Dæhlen og Heidi Lundeberg (2011): *Bak lukkede dører. En rapport om Norges bilaterale og regionale frihandelsavtaler*. Handelskampanjen.
- Boasson, Elin Lerum (2011): *Norsk miljøpolitikk og EU EØS-avtalen som inspirasjonskilde og maktmiddel*. Ekstern rapport for Europautredningen.
- Broch, Lave K. (2011): EFTA – et levende alternativ til EØS, i *Alternativer til dagens EØS-avtale*. Nei til EUs årbok 2012.
- Broch, Lave K. (2011): *EFTA – et alternativ til EU*. Kronikk, publisert i *Nationen* 21.11.2011.
- Bugge, Hans Chr. (2011): *EØS-avtalens rolle og betydning på miljøvernområdet*. Ekstern rapport for Europautredningen.
- Churchill, Robin R. (1987): *EEC fisheries law*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht.
- Dahl, Agnete (1999): *Full tilpassing uten politisk debatt*, i Claes, D.H. og B. T. Tranøy, B.T. (red) *Utenfor, annerledes og suveren: Norge under EØS-avtalen*. Fagbokforlaget.
- Den europeiske union (EU) (2007): Lisboa-traktaten. Undertegnet 13. desember 2007 i Lisboa og trådte i kraft 1. desember 2009. Utenriksdepartementets offisielle norske oversettelse.
- Det europeiske frihandelsforbund (EFTA) (2001): *Avtale om endring av Konvensjon om opprettelse av Det europeiske frihandelsforbund (EFTA) av 21.06.2001*
- Det europeiske frihandelsforbund (European Free Trade Association – EFTA) (2012): *Priorities during the Swiss EFTA Council Chair. First half 2012*. Ref. 30103. 15.02.2012.
- Det europeiske frihandelsforbund (European Free Trade Association – EFTA) (2012): *EFTA States' trade with the EU-27, 2000-2010*. Handelsstatistikk. Hentet fra EFTAs hjemmesider.
- Det europeiske miljøbyrået (European Environment Agency - EEA) (2008): *Climate for a transport change*, mars 2008.
- Det europeiske råd (Rådet for den europeiske Union) (1998): *Rådets forordning (EF) Nr. 2679/98 af 7. december 1998 om det indre markedes funktion med hensyn til fri bevegelse for varer mellem medlemsstatene*. Originalteksten i dansk versjon.
- Det europeiske råd (Council of the European Union) (2010): *Council conclusions on EU relations with EFTA countries. 3060th General affairs Council meeting*, Brussel, 14.12.2010
- Eckhoff, Torstein og Tor Brostigen (1992): *LOs krav til EØS – en vurdering*. Nei til EF.
- EFTA-domstolen (EFTA Court) (2003): *Case E-1/02 - EFTA Surveillance Authority v The Kingdom of Norway*. EFTA Court Report 2003, p.1. Domsavgivelse 24.01.2003.
- EFTA-domstolen (EFTA Court) (2007): *Case E-2/06 - EFTA Surveillance Authority v The Kingdom of Norway*. EFTA Court Report 2007, p.164. Domsavgivelse, 27.06.2007.
- EFTA-domstolen (EFTA Court) (2008): *Case E-5/07 - Private Barnehagers Landsforbund v EFTA Surveillance Authority*. EFTA Court Report 2008, p.62. Domsavgivelse, 21.02.2008.
- EFTA-domstolen (EFTA Court) (2012): *Case E-2/11 - STX Norway Offshore AS m.fl. v Staten v/Tariffnemnda*. Rådgivende uttalelse, 23.01.2012.
- EL & IT Forbundet (2012): *EFTA-domstolens uttalelse om allmenngjøring*. Pressemelding, 23.01.2012.
- Ensbj, Simen (2011): Mot et felles europeisk forskningsområde, i *Alternativer til EØS-avtalen*. Nei til EUs årbok 2012.
- Eriksen, Trond A. (2003): *Norges muligheter til å reservere seg mot nytt EØS-regelverk – direktivene om tilsetningsstoffer i Næringsmidler*. IUSEF nr. 41. Senter for Europarett, Universitetet i Oslo.
- Euro-LO (Executive Committee of the European Trade Union Confederation -ETUC) (2011): *Declaration on Achieving social progress in the single market: proposals for protection of fundamental social rights and posting of workers*. Brussel, 08.12.2011.
- Evju, Stein (2010): *Kollektiv autonomi, «den nordiske modell» og dens fremtid*. Arbeidsrett vol 7 nr 1–2 2010, side 27
- EU-domstolen (Court of Justice of the European Union) (2012): *Advocate General Sharpston deems a Netherlands rule limiting funding for studying abroad to students who have resided in the Netherlands for three out of the last six years contrary to EU law on the freedom of movement of workers. Advocate General's Opinion in Case C-542/09. PR No 10/12*. Luxembourg, 16.02.2012.
- EU-kommisjonen (European Commission) (2010): *Leading Client and Supplier Countries of the EU27 in Merchandise Trade*.
- EU-kommisjonen (European Commission) (2010): *Critical raw materials for the EU. Report of the Ad-hoc Working Group on defining critical raw materials*. 30.07.2010.
- EU-kommisjonen (European Commission) (2010): *From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Strategy for equality between women and men 2010-2015. COM(2010) 491*. Brussel 21.09.2010.
- EU-kommisjonen (European Commission) (2010): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Towards a Single Market*

- Act. For a highly competitive social market economy. 50 proposals for improving our work, business and exchanges with one another. COM(2010) 608. Brussel, 27.10.2010.*
- EU-kommisjonen (European Commission) (2011): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Single Market Act. Twelve levers to boost growth and strengthen confidence. "Working together to create new growth". COM(2011) 206. Brussel, 13.04.2011.*
- EU-kommisjonen (European Commission) (2011): *The European Union Trade Policy 2011. Presentasjon, hentet fra kommisjonens temasider om handel. August 2011.*
- EU-kommisjonen (European Commission) (2011): *EU Economic governance "Six-Pack" enters into force. Memo/11/898. Brussel, 12.12.2011.*
- EU-kommisjonen (European Commission) (2012): *Commission Staff working document. Delivering the Single Market Act: State of Play. SWD(2012) 21. Brussel, 15.02.2012.*
- Europabevegelsen og Europeisk Ungdom (2004): *Kvinnenes Europa. En rapport om EU og likestilling.*
- FN-sambandets temaside om konvensjoner og erklæringer, temasider om ILO med mer.
- For Velferdsstaten (2011): *Ta tjenestene tilbake. Rapport.*
- Forente Nasjoner (FN) (1945): *FN-pakten. Gjort i San Francisco den seks og tyvende dag i juni et tusen ni hundre og fem og førti. Vedtatt av FN 26.06.1945.*
- Forente Nasjoner (FN) (1979): *FNs konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner. Vedtatt av FN's generalforsamling 18. desember 1979.*
- Forente Nasjoner (United Nations - UN) (1995): *Beijing Declaration and Platform for Action, The Fourth World Conference on Women. September 1995.*
- Fredriksen, Halvard Haukeland (2010) *EU/EØS-rett i norske domstoler. Ekstern rapport for Europautredningen.*
- Fæhn, Taran og Erling Holmøy (1999) *Velferdsvirkninger av multinasjonale handelsavtaler. Økonomiske analyser 6/99, SSB.*
- GeoNor (2010): *Industriell verdiskaping basert på geologiske ressurser i Nordområdene. Rapport, 31.12.2010.*
- Gjengedal, Hildegunn (2011): *WTO - globale rammer, publisert i Alternativer til EØS-avtalen. Nei til EUs årbok 2012.*
- Grøndal, Lars (2006): *Tjenestedirektivet – en trussel mot norsk forbrukervern? Artikkel publisert på Forbrukerportalen.*
- Gulmann, Claus og Karsten Hagel-Sørensen (1995): *EU-ret. Jurist og økonomiforbundets forlag, København*
- Haga, Åslaug (2005): *Norge og det nye EU. N.W. Damm & Søn AS, Oslo.*
- Harper, Morten (red.) (2010): *Stadig mer union : Lisboaatraktaten og EUs utvikling. Nei til EUs skriftserie VETT nr. 1 2010*
- Harper, Morten (2009): *Skremslene som forduftet, publisert i 15 år med EØS Nei til EUs årbok 2009*
- Høin, Geir (2011): *ILO 94 - regjeringens forslag til endringer i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår. Presentasjon på Alternativprosjektets seminar, 17.01.2011.*
- Jarbo, Eli Mette (2011): *Forslag til endring i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter - bakgrunn og innhold. Presentasjon på Alternativprosjektets seminar, 17.01.2011.*
- Katsikeas, Piercy & Ioannidis (1996): *Determinants of export performance in European context, I European Journal of Marketing. Vol. 30, side 6-35.*
- Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) (2010): *Årsmelding 2009.*
- Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) (2012): *Statistikk. Hentet fra deres nettsider.*
- Lahnstein, Erik (2011): *Laksekonflikten med EU – hvordan et lite land bruker WTO til å hevde sin rett, i Alternativer til EØS-avtalen. Nei til EUs årbok 2012.*
- Landbrukets Utredningskontor: *CAP post 2013. Reform av Den felles landbrukspolitikken i EU. Notat 3 – 2010.*
- LOs Brusselskontor (2011): *Monti-reguleringer og streikerett i EU. Temarapport, 06.09.2011.*
- LOs Brusselskontor (2012): *EU-domstolen (European Court of Justice - ECJ). Temarapport, 06.02.2012.*
- Mathisen, Eva Marie og Marianne Granheim Tøyflatt (2011): *Det sure stridseplet, i Kvinner i krise – EU og likestillingspolitikk. Nei til EUs skriftserie VETT nr. 4 2011.*
- Melchior, Arne (2007): *WTO eller EU-medlemskap? Norsk fiskerieraring og EUs handelsregime. NUPI.*
- Monti, Mario (2010): *A New strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society. Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso by Mario Monti. 09.05.2010.*
- Nationens distriktsbarometer, med basis i undersøkelser gjennomført av Sentio i mai 2009 og oktober 2011, siste måling publisert i Nationen 06.02.2012.
- Nei til EU (2011): *Helsedirektivet. Faktaark 3/2011.*
- Nei til EU (2011): *Norge påvirker EUs miljøpolitikk. Faktaark 6/2011.*
- New American: *EU Threatens Tiny Switzerland Over Low Taxes, 28.11.2011.*
- Nordområdeutvalget: *EU ser mot nord. Artikkel publisert på deres nettsider, 16.03.2011.*
- Norges Bondelag (2011): *Kommentar til Europautredningens rapport nr 9: "Norges forhold til EU på mat- og landbruksfeltet". Notat.*
- Olje- og energidepartementet (OED) (2007): *Regjeringen sikrer offentlig eierskap til vannkraften. Pressemelding, 10.08.2007.*
- Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling

- (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD): *Environmental Performance Reviews: Norway 2011*.
- PwC, London Economics og Ecorys (2011): *Public procurement in Europe Cost and effectiveness. A study on procurement regulation. Prepared for the European Commission*. Mars 2011.
- Ruud, Tore (2011): EUs interesser i Arktis, i *Nordområdenes geopolitikk : Norge, EU og Arktis*. Nei til EUs skriftserie VETT nr. 1 2011.
- Ruppen, Paul: «Switzerland's association with the EU», presentasjon holdt på seminar i regi av Alternativprosjektet i Oslo 04.04.2011.
- Schwok, René (2009): *Switzerland – European Union. An Impossible Membership?*, P.I.E. Peter Lang
- Seierstad, Dag (2012): *EØS - En kritisk vurdering*. De Facto 2012:2.
- Seierstad, Dag (2012): *Frihandelsavtalen versus EØS, i Alternativer til dagens EØS-avtale*. Nei til EUs årbok 2012.
- Seierstad, Dag (2011): Kan omfanget av EØS endres? i *Alternativer til dagens EØS-avtale*. Nei til EUs årbok 2012.
- Sanderud, Per (2011). *Lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*. Presentasjon på Alternativprosjektets seminar, 17.01.2011.
- Senterpartiet (2009): *Senterpartiets prinsipp- og handlingsprogram for stortingsperioden 2009-2013*.
- Sosialistisk Venstreparti (SV) (2011): *Prinsippprogram for Sosialistisk Venstreparti*. Vedtatt av SVs landsmøte 27. mars 2011.
- Statistisk sentralbyrå (SSB): Utenriksregnskapet for henholdsvis 2009 og 2010.
- Stugu, Stein (2012): "LOs 15 krav til EØS - hvordan gikk det?" De Facto Kunnskapsenter for fagorganiserte. Februar 2012.
- Støre, Jonas Gahr (2011): Norges hovedinnlegg på WTOs 8. ministerkonferanse, Genève, 15.12.2011.
- Sundnes, Trine Lise (2011): *Hva er ILO (og spesielt ILO 94) og hva utfordrer ivaretagelsen av arbeidstakernes rettigheter i Norge og resten av Europa i dag?* Presentasjon på Alternativprosjektets seminar, 17.01.2011.
- Thorp, Arabella (2011): *Switzerland's relationship with the EU*. Notat, House of Commons Library.
- Tufte, Torbjørn (2011): *Tollvernet forvitrar - Norsk landbruksvarehandel i lys av EØS og tredjeland*. Landbrukets Utredningskontor, rapport 7/2011.
- Tufte, Torbjørn (2012): *Tollvernet forvitrar - Importvarer tek marknadsveksten*. Presentasjon på Landbrukets Utredningskontors EU-seminar, 17.02.2012.
- Utenriksdepartementets nettsider, temasider om handelspolitikk.
- Utenriksdepartementets nettsider: "Frihandelsavtaler – supplement eller konkurrent". 20.01.2012.
- Utenriksdepartementets nettsider: *WTO. Norge deltar i kollektive krav i tjenesteforhandlingene*. Pressemelding, 02.03.2006.
- Utenriksdepartementet: *Enighet om WTO-avtale om offentlige anskaffelser*. Pressemelding, 15.12.2011.
- Urvalg oppnevnt av Justis- og beredskapsdepartementet og Samferdselsdepartementet: *Forslag til kostnadsfordelingsmodell i forbindelse med innføring av datalagringsdirektivet i norsk rett*. Rapport, 01.02.2012.
- Vahl, Marius og Nina Grolimund (2006): *Integration Without Membership. Switzerland's Bilateral Agreements with the European Union*, Centre for European Policy Studies, Brussels.
- Verdens handelsorganisasjon (World Trade Organization – WTO) (2008): *World Trade Organization and International Trade Centre UNCTAD/WTO 2008: "The World Tariff Profiles*.
- Verdens handelsorganisasjon (World Trade Organization – WTO) (2011): *Joint Ministerial Press Statement*. Ministererklæring undertegnet av 23 land, inkludert Norge, samt EU. 15.12.2011.
- Verdens handelsorganisasjon (World Trade Organization – WTO) (2011): *Historical deal reached on government procurement*. Press release, 15.12.2011.
- Verdens handelsorganisasjon (World Trade Organization – WTO): *About the WTO - a statement by the Director-General*. Hentet fra WTOs offisielle nettsider.
- Virke Hovedorganisasjon (2012): *Høringssvar – forslag til tiltak for å sikre at reglene om inn- og utleie av arbeidskraft etterleveres*. 27.01.12.
- Weltzien, Kurt (2011). *ILO 94 og lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*. Presentasjon på Alternativprosjektets seminar, 17.01.2011.
- Wien-konvensjonen om traktatretten (1969): *Vienna Convention on the Law of Treaties 1969. Done at Vienna on 23 May 1969. Entered into force on 27 January 1980. United Nations, Treaty Series, vol. 1155, p. 331*.
- Whitelock, Jeryl & David Jobber (2004): *An evaluation of external factors in the decision of UK industrial firms to enter a new non-domestic market: an explanatory study*. European Journal of Marketing, Vol. 38 (2004), side 1437-1455.
- Ørebech, Peter (2005): *Hva sier egentlig EØS om hjemfall? – Om EØS-avtalen artikkel 125*. Kraftnytt.no, 01.02.2005.
- Ørebech, Peter (2011): *EØS, fisken, tollene og alternativene til EØS*. Ekstern rapport for Alternativprosjektet. 01.09.2011.
- Østhagen, Andreas (2011): *Utenrikspolitisk entreprenørskap. EU og utviklingen av en Arktis-politikk*. Internasjonal politikk. Årgang 69, nr. 1-2011, side 7–35. Universitetsforlaget.
- Øverland, Odd Christian (2011): *EUs postdirektiv*. Presentasjon på Alternativprosjektets seminar 20.06.2011.

Norske offentlige dokumenter

Stortingsproposisjoner (med tilhørende innstillinger og referater)

St.prp. nr. 70 (1948) Om midlertidig tiltredelse av Generalavtalen om Tolltariffer og Handel .

St. prp. nr. 15 (1986-87) Norges avtaler med De Europeiske Fellesskap i tilknytning til portugisisk og spansk medlemskap i EU.

St.prp. nr. 100 (1991–92) Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992

Særskilt vedlegg nr. I til st.prp. nr. 100 (1991-1992)

St.prp. nr. 101 (1991-92) Om samtykke til ratifikasjon av EFTA-avtalen om Overvåkingsorganet og Domstolen, og EFTA-avtalen om Den faste komité.

Innst. S. nr. 248 (1991–92) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsrådet (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992. (St.prp. nr.100.)

Stortingets referat fra EØS-debatten 15. - 16.10.1992

St.prp. nr. 65 (1993-94): Om resultatet av Uruguay-runden (1986-1993) og om samtykke til ratifikasjon av Avtale om opprettelse av Verdens Handelsorganisasjon (WTO) m.m.

Særskilt vedlegg til st.prp. nr. 65 (1993-94): Norges bindingslister – varer – tjenester.

St.prp. nr. 3 (1994–95) Om endringer i tolltariffen som følge av handelsforhandlingene i Uruguay-runden under Generalavtalen om tolltariffer og handel (GATT) og ratifikasjon av Avtale om opprettelse av Verdens Handelsorganisasjon (WTO) m.m.

St.prp. nr. 1 (1995–96) Den kongelige proposisjon om statsbudsjettet medregnet folketrygden for budsjetterminen 1. januar - 31. desember 1996.

St.prp. nr. 50 (1998-99) Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Rådet for Den europeiske union og Republikken Island og Kongeriket Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket

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.

Odelstingsproposisjoner

Ot.prp. nr. 79 (2002–2003) Om lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) mv.

Ot.prp. nr. 44 (2008–2009) Om lov om endring av lov om odelsretten og åsetesretten, lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom mv. og lov om jord mv.

Stortingsmeldinger

St.meld. nr. 27 (2001–2002) Om EØS-samarbeidet 1994–2001.

Meld. St. 9 (2011-2012): Landbruks- og matpolitikken. Velkommen til bords.

Redegjørelser

Europapolitisk redegjørelse i Stortinget, 17.11.2011
Stortingsdebatten etter utenriksministerens redegjørelse om EU/EØS-saker 22.11.2011.

Norges offentlige utredninger

NOU 2012:2 *Utenfor og innenfor: Norges avtaler med EU*
NOU 2003:18 *Rikets sikkerhet Straffelovkommisjonens delutredning VIII.*

Rundskriv

Rundskriv M-2/2004: «*Bo- og driveplikt – de rettslige rammene og saksbehandlingen*».

Høringsnotater

Finansdepartementet: *Høringsnotat – utkast til lov om toll og vareførsel*. 17.01.2006.