DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 12

(2000-2001)

Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre

Tilråding fra Utenriksdepartementet av 1. desember 2000, godkjent i statsråd samme dag.

Del I i endring

1 Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre

Ved inngangen til det nye århundret preges Europa av omfattende endringer.

Oppløsningen av Sovjetunionen og Warszawapakten, regimeskiftene i Sentral- og Øst-Europa og Tysklands samling har på vesentlige måter virket inn på og endret de utenrikspolitiske, sikkerhetspolitiske og forsvarspolitiske rammevilkår i Europa.

1990-årenes politiske og økonomiske omveltninger i Sentral- og Øst-Europa har skapt en historisk mulighet til å virkeliggjøre visjonen fra etterkrigsårene på 1940-tallet om et fredelig, helt og samarbeidende Europa. I dag veves de europeiske landene inn i et stadig tettere samarbeid over tidligere skillelinjer, om sikkerhet, økonomi, velferd og fordeling.

Samtidig påvirkes de europeiske landene og det europeiske samarbeidet i økende grad av den sterke integrasjonen av verdensøkonomien som skjer gjennom økte handels-, kapital-, teknologi- og informasjonsstrømmer over landegrensene. Grunnlaget for globaliseringen av de nasjonale økonomiene er ikke minst den raske teknologiske utviklingen, som fører til at grenser mellom land, regioner og verdensdeler viskes ut.

Globaliseringen av de nasjonale økonomiene bærer i seg en rekke økonomiske muligheter, men også nye utfordringer for de tradisjonelle europeiske velferdssamfunn. Handlingsrommet for politisk styring påvirkes. Beslutninger og hendelser som skjer i ett land får i økende grad betydning for det som skjer i andre land. I dag er det ikke mulig å sikre fortsatt velferd og verdiskaping gjennom tiltak innenfor nasjonalstatens rammer alene. Politikkens handlingsrom må bygges ut. Utfordringene som globaliseringen skaper, øker behovet for et tettere økonomisk og politisk samarbeid mellom landene.

Aldri har derfor den økte gjensidige avhengigheten mellom landene i Europa vært større. Aldri har heller mulighetene til å sikre målene om varig stabilitet og demokratiske styresett i Europa, med velferd for den enkelte, vært større.

Norge er privilegert. Vi er et velutviklet velferdssamfunn og lever i et fredelig hjørne av verden. Norge har en befolkning med høyt kunnskapsnivå. Landet har rike naturressurser. Vi har mye å bidra med i det europeiske samarbeidet. Vi har alltid hatt sterke bånd til resten av Europa og verden. Etter Regjeringens syn forplikter dette oss som nasjon til aktiv innsats og et bredt samarbeid med de europeiske landene for å møte de utfordringene Europa står overfor ved inngangen til et nytt århundre:

- Fred, velferd og stabilitet i hele Europa.
- Samarbeid og felles løft mellom nasjoner og regioner om felles utfordringer.
- Solidaritet over tidligere skillelinjer, så gamle ideologiske grenser ikke erstattes av velferdsgap.
- En utvikling som er bærekraftig for miljøet, også i et globalt perspektiv.
- Bedre internasjonal styring for å møte globaliseringen og den teknologiske utvikling.

– Felles løft for fred, velferd og fattigdomsbekjempelse i resten av verden

De europeiske landenes felles evne til å møte disse utfordringene vil forme Europas og vår egen framtid. Det vil være samarbeidet mellom de europeiske landene som i stor grad vil avgjøre hvordan Europa utvikler seg videre - mot økt sikkerhet, stabilitet og velferd, eller tilbake til rivalisering og motsetninger basert på tidligere fiendebilder.

Også utviklingen i vårt eget samfunn vil påvirkes av hvordan Europa og samarbeidet mellom de europeiske landene utvikler seg. Vår framtid er tett vevd sammen med Europas framtid. Norge har derfor også grunnleggende interesser å ivareta i det europeiske samarbeidet om sikkerhet og stabilitet, om økonomi og handel, om utvikling og miljø og om trygghet og velferd.

Stabilitet og økonomisk utvikling i hele Europa, også i Norge, er avhengig av at velferdskløfter over det tidligere øst-vest-skillet ikke får feste seg eller utvikle seg videre. Den overordnede utfordring er å motvirke at det ideologiske jernteppe som tidligere delte Europa i to, erstattes av et velferdsgap som kan true den økonomiske og politiske stabiliteten i Europa.

De tidligere østblokklandene er på vei inn i bredere europeiske og euroatlantiske samarbeidsrammer. De ønsker en sterk forankring vestover, både av økonomiske og politiske grunner.

EU og NATO spiller en nøkkelrolle i den økonomiske, politiske og sikkerhetspolitiske integrasjonen som pågår mellom vest og øst. Organisasjonene gjennomgår dyptgående endringer for å tilpasse seg nye behov. Det samarbeidet mellom seks vesteuropeiske land i Det europeiske økonomiske fellesskap (EF) som ved opprettelsen i 1950-årene var en del av det todelte Europa, vil i løpet av det nærmeste tiåret kunne bli ramme for et alleuropeisk samarbeid med opp mot et trettitalls medlemsland. Det samarbeidet som siden 1949 var bygd opp i NATO for å avskrekke mot en militær konflikt mellom de vestlige demokratiene og landene i østblokken, har fått nye medlemmer fra den tidligere motparten og spiller i dag en viktig rolle som et bredt sikkerhetspolitisk samarbeidsforum over tidligere skillelinjer i Europa.

Det er et felles ansvar for de europeiske landene å støtte opp om en fortsatt stabil og demokratisk utvikling i reformlandene i øst. Også Norge må bidra. Solidaritet i dagens Europa handler om å utvide den stabilitets- og velferdssonen som landene i Vest-Europa gjennom årtier har nytt godt av som følge av tettere økonomisk integrasjon, til å omfatte også de sentral- og øst-europeiske landene og slik skape grunnlag for velferd og utvikling i hele Europa.

Medlemskap i EU vil løfte søkerlandene økonomisk og sosialt. Det er derfor avgjørende for Europa at utvidelsesprosessen i EU lykkes. Det krever store anstrengelser fra landene selv, fra EU og det øvrige Europa. Utvidelsen innebærer en rekke utfordringer for søkerlandene. Deres institusjoner, lovgivning og økonomi må tilpasses, slik at de blir i stand til å fungere på likeverdige vilkår i et bredt europeisk samarbeid om økonomi og politikk. Derfor er det viktig å bidra aktivt med støtte til reformer og nødvendige omstillinger. Regjeringen vil at Norge fortsatt skal bidra med støtte til dette, i et nært samvirke med EUs innsats.

Arbeidet for å veve Russland tettere inn i forpliktende europeiske og euroatlantiske samarbeidsstrukturer er etter Regjeringens syn det viktigste bidrag Norge kan yte for å styrke stabiliteten i nordområdene og dermed i Europa.

Det er særlig gjennom vår deltakelse i NATO, i et nært samarbeid med EU og gjennom det regionale samarbeid i nord at Norge kan yte sine bidrag.

Russland framstår ikke i dag som noen militær trussel i Europa, men har fremdeles betydelige militære ressurser som kan settes inn i begrensede operasjoner på relativt kort varsel. Samtidig står vi overfor en rekke utfordringer av ikke-militær natur i Russland som kan påvirke situasjonen i Norges nærområder. Utfordringene er knyttet både til økonomisk og sosial utvikling, miljø- og bærekraft, og velferd og helse. Å møte disse utfordringene vil ha betydning for sosial og politisk stabilitet i vårt største naboland.

Norges naboskap med og gode forbindelser til Russland, vår deltakelse i Barentssamarbeidet, Østersjøsamarbeidet og Arktisk Råd, gjør Norge til en viktig bidragsyter i utviklingen av EUs nordlige dimensjon. I dette samarbeidet legger Regjeringen særlig vekt på radioaktiv forurensning, atomsikkerhet, miljø, energi og helse, med bedrede levekår i Nordvest-Russland og Østersjøområdet som det overordnede mål.

Samarbeid mellom regioner på tvers av landegrenser har fått økt betydning. Internasjonalt samarbeid er i ferd med å bli en del av det nærings- og regionalpolitiske utviklingsarbeidet i norske kommuner og fylkeskommuner. EU er en pådriver for slikt samarbeid gjennom opprettelse og finansiering av regionalt forankrede samarbeidsprogrammer som Interregprogrammene. Målet for norsk deltakelse er å bedre vilkårene for næringsutvikling, verdiskaping og sysselsetting i norske regioner og distrikter. Interregsamarbeidet bidrar også til å styrke det nordiske grenseregionale samarbeidet og det transnasjonale samarbeidet i Barentsregionen, Østersjøregionen og Nordsjøregionen.

Regjeringen legger også stor vekt på en stabil og forutsigbar norsk myndighetsutøvelse i Barentshavet og i forhold til Svalbard. Det bidrar til lavspenning i området og er i de allierte og andre europeiske lands interesse.

Nordområdene er fremdeles viktige i strategisk sammenheng og inngår som et viktig aspekt i utformingen av norsk sikkerhetspolitikk.

1990-tallets kriger og uforsonlige motsetninger på Balkan er en sterk påminnelse om at heller ikke Europa er forskånet for nasjonalistiske motsetningsforhold og krig. Kommunismens sammenbrudd ga rom for at nasjonalistiske strømninger igjen kunne utnyttes av politiske ledere som splittende kraft til egen politisk vinning.

Ti år og fire kriger etter at krisen i Jugoslavia brøt ut for alvor, er Balkan fortsatt preget av spenninger. Dette utgjør en betydelig utfordring i arbeidet for varig stabilitet og utvikling i området. Samtidig har maktskiftet i Jugoslavia høsten 2000 radikalt styrket mulighetene for å bygge varig fred og stabilitet på Balkan. Regjeringen legger vekt på den rolle Jugoslavia-domstolen i Haag kan spille som et bidrag til å oppnå dette. Regjeringen ønsker at Norge fortsatt aktivt skal støtte opp under den positive utviklingen som er innledet i regionen, ikke minst som følge av de demokratiske endringer som har skjedd i Kroatia og Jugoslavia.

EU har påtatt seg et hovedansvar for det langsiktige arbeidet for å skape stabilitet i Sørøst-Europa, ved å stimulere til økt samarbeid mellom landene i regionen og knytte dem til den økonomiske og politiske integrasjonen i

Europa. Norge er tungt engasjert i arbeidet innenfor Stabilitetspakten for Sørøst-Europa, i et nært samarbeid med EU.

Krigene i det tidligere Jugoslavia har også gitt støtet til fornyede anstrengelser i EU for å styrke den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken, ved å gi EU økt evne til militær og sivil krisehåndtering. EU-toppmøtet i Feira i juni 2000 bekreftet målene om EUs vilje til å etablere en felles europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikk med evne til både militær og sivil krisehåndtering.

Regjeringen har overfor EU og EUs medlemsland understreket Norges positive holdning til utviklingen av en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikk i EU. Økt europeisk evne til krisehåndtering utgjør et vesentlig tilskudd til arbeidet for europeisk sikkerhet og stabilitet. Det er etter Regjeringens syn i Norges interesse å støtte arbeidet aktivt med såvel militære som sivile ressurser.

Norges vilje til å bidra i EU-ledede operasjoner er også bakgrunnen for det norske ønsket om tette kontaktordninger og dialog med EU om sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål og om krisehåndtering. Slike ordninger vil kunne bidra til å sikre at norske forberedelser og bidrag til en operasjon er relevante, og at vi hurtig kan treffe beslutninger om deltakelse i en operasjon. I den grad EU-landenes samarbeid på dette feltet etter hvert fører til at de utvikler felles ståsted i spørsmål som er av betydning for europeisk sikkerhet, vil det etter Regjeringens syn innebære en stor politisk utfordring for Norge. Det er klare grenser for Norges muligheter til å øve innflytelse på EUs samarbeid på dette området. Slik Regjeringen ser det, vil konsultasjoner, dialog og medvirkning i konkrete krisehåndteringsoperasjoner bare i noen grad kunne kompensere for at Norge ikke permanent deltar i EU-landenes løpende samråd om sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål. Kontakt med sentrale allierte vil få økt betydning for å ivareta norske interesser.

Verdensøkonomien påvirkes i stadig sterkere grad av utviklingstrekk som med en samlebetegnelse kalles globalisering. Den omfatter økende integrasjon mellom de nasjonale økonomiene som følge av økte handels-, kapital-, teknologi- og informasjonsstrømmer over landegrensene. Virkningene er sterkest i de industrialiserte land og i de nye framvoksende økonomiene. Utviklingen påvirker også situasjonen for de fattigste utviklingslandene.

Vi har et ansvar for å bidra til at positive ringvirkninger av globaliseringen kommer disse landene til gode. Det er en stor fare for at fattigdomskløften øker i årene framover, både mellom land og mellom ulike deler av befolkningen i land hvor fordelingsmekanismene er svakt utviklet. EU og de velstående EU-landene har gjennom sin omfattende bistandspolitikk og sin posisjon i internasjonal økonomi gode muligheter til å påvirke de fattigste landenes situasjon. Norge bør aktivt søke å påvirke EUs Nord-Sør-politikk og ta del i en felles europeisk satsing for å motvirke marginaliseringen av fattige land.

Globalisering på det økonomiske og finansielle området er ikke noe nytt fenomen. Allerede i det 19. århundret fløt varer, tjenester, kapital og arbeidskraft fritt i store mengder mellom det vi i dag kaller industriland. Det nye i dag er hastigheten i de økonomiske og teknologiske drivkreftene som virker over landegrensene.

Globaliseringen av økonomiene og den teknologiske utviklingen påvirker handlingsrommet for politisk styring. De endringskreftene Norge og de andre

europeiske land står overfor i dag som følge av globaliseringen og den teknologiske utviklingen, er så sterke og sammensatte at de bare kan møtes i aktivt samvirke landene imellom. Slik økes politikkens handlingsrom.

I EU er medlemslandenes samarbeid om spørsmål av betydning for økonomisk utvikling og stabilitet, verdiskaping, velferd og fordeling, styrket de seneste årene for å møte utfordringer globaliseringen av de nasjonale økonomiene og den teknologiske utviklingen skaper. Slik Regjeringen ser det, har Norge både viktige bidrag å føre inn i dette samarbeidet og sterke interesser å ivareta. EØS dekker bare til en viss grad, og i minkende omfang, det samarbeid EU-landene har utviklet seg imellom om disse spørsmålene. Regjeringen arbeider aktivt for å sikre at norske interesser og bidrag i størst mulig grad kan spilles inn i dette samarbeidet.

De økte handels- og kapitalstrømmene som følger i globaliseringens kjølvann har ikke bare skapt ny økonomisk vekst. De har også kimen i seg til å forsterke marginaliseringen av regioner, land eller grupper som ikke evner å nyttiggjøre seg ny teknologi, eller som ikke evner å organisere seg nasjonalt og i forhold til internasjonalt samarbeid på en slik måte at de kan dra nytte av endringskreftene.

Økt produksjon og de intensiverte handels- og kapitalstrømmene på den ene siden, og fattigdomsproblemer i utviklingslandene på den andre siden, reiser også spørsmålet om miljøets tålegrense og om forholdet mellom utvikling og miljø og utvikling og sosial bærekraft.

Utfordringen er å bidra til å styre utviklingen i en solidarisk retning. Da må politikken ha et internasjonalt perspektiv og integrere utenrikspolitiske, utviklingspolitiske og miljøpolitiske målsettinger. Og tiltakene må virke over landegrensene, som globaliseringen, teknologien, fattigdomsproblemene og miljøforstyrrelsene.

Etter Regjeringens syn kan Norge best bidra til å sikre global solidaritet gjennom et omfattende og nært samarbeid med de landene som i størst mulig grad deler de samme målene som Norge på disse områdene. Gjennomslagskraften for nasjonale regjeringer i globale organisasjoner og forhandlinger blir større dersom de søker samarbeid med nærstående land som har økonomisk og politisk tyngde, for å komme fram til felles ståsted og posisjoner. I Europa er EU det dominerende regionale forumet for medvirkning i globale forhandlingsprosesser. Regjeringen legger vekt på at Norge utenfor EU i særskilte sammenhenger har mulighet til å ta egne initiativ der EU-landene er bundet av felles posisjoner. Slik Regjeringen ser det, er det imidlertid først og fremst gjennom et nært samarbeid med EU og nærstående EU-land at Norge har best forutsetninger for å kunne påvirke og øve innflytelse globalt, i samsvar med norske målsettinger om økt global solidaritet.

De seneste årenes utvikling i EU-samarbeidet gjenspeiler de europeiske landenes behov for å møte de utfordringene de pågående endringene skaper gjennom et forsterket og utvidet samarbeid.

Dannelsen av en økonomisk og monetær union (ØMU) kan i dag ses som et hensiktsmessig virkemiddel i forhold til de nasjonale valutaenes økte sårbarhet som følge av globaliseringen av de nasjonale økonomiene. Integrasjonen av valuta- og pengepolitikken i EU har lagt grunnlaget for en mer robust økonomi i euro-området. Eksterne forhold som finanskriser og valutaspekula-

sjon vil kunne få mindre betydning for det indre markedet. I tillegg forsterker ØMU den makroøkonomiske stabiliteten i euro-området gjennom målet om stabile priser. Dette bidrar til økt forutsigbarhet og er derfor også i norsk interesse.

Den økonomiske utviklingen i ØMU er også av stor betydning for den makroøkonomiske stabiliteten i Norge og dermed for muligheten til å oppnå Regjeringens mål om velferd og sysselsetting. Innføringen av euro vil etter Regjeringens syn derfor påvirke vårt handlingsrom for utformingen av den makroøkonomiske politikken. Spørsmål av betydning for ØMU ligger utenfor EØS-avtalen. Regjeringen ser det derfor som særlig viktig at Norge, både myndighetene og partene i arbeidslivet, aktivt benytter alle tilgjengelige kanaler i forhold til EU for dialog om økonomiske spørsmål.

EØS-avtalen er det viktigste virkemiddel i Norges økonomiske forbindelser med EU. Den har grunnleggende betydning for å sikre Norges næringspolitiske interesser. Siden 1. januar 1995 har EFTA-pilaren bestått av Norge, Island og Liechtenstein.

EØS-avtalen gjør Norge til del av EUs indre marked ved at vi har gjennomført i norsk rett EUs regler om fritt varebytte og fri bevegelighet for personer, tjenester og kapital. Norske foretak har adgang til dette markedet på tilnærmet samme vilkår som foretakene i EU på de områdene hvor EUs regelverk fullt ut er innarbeidet i EØS-avtalen.

EØS-avtalen omfatter i tillegg til EUs indre marked også områder som skal sikre mot at konkurransen i det indre marked skal føre til reduksjon av nasjonale standarder i arbeidslivet og på miljøområdet, som sosial dumping eller miljødumping. Samtidig er vi knyttet blant annet til EU-landenes samarbeid innenfor forskning og utvikling, utdanning, audiovisuell produksjon og kultur. Derimot omfatter EØS-avtalen ikke EUs fiskeri- og landbrukspolitikk og heller ikke skatte- og avgiftspolitikk.

Selv om EØS-avtalen er i stadig endring i takt med utviklingen i EUs egen regelutvikling, gjelder dette bare innenfor avtalens eget virkefelt, det vil si innenfor de rammene som ble fastlagt i 1992. Avtalen er derfor ikke utvidet i samsvar med de utvidelser av EF-samarbeidet som fant sted gjennom Maastricht- og Amsterdamprosessene. Den omfatter heller ikke det samarbeidet som er opprettet og senere styrket i EU om utenriks- og sikkerhetspolitikk og justisspørsmål.

EFTA-landene i EØS har ingen formell rolle i EUs interne beslutningstaking. Imidlertid har de adgang til å delta i EUs forberedende arbeid med utviklingen av nytt regelverk som er relevant for innlemmelse i EØS-avtalen. Regjeringen legger stor vekt på at vi utnytter de mulighetene EØS-avtalen gir til påvirkning i denne fasen. Det kan fortsatt gjennomføres forbedringer både i forvaltningens interne samordning, når det gjelder å sikre et bredest mulig grunnlag for utforming av norske synspunkter ved å gå tidlig inn i en dialog med interesseorganisasjoner og eksterne miljøer, og ved å gjennomføre størst mulig åpenhet i alle faser av behandlingen. Regjeringen vil styrke samordningsfunksjonen ved å gi klarere, overordnede politiske prioriteringer for denne fasen av arbeidet.

Når Kommisjonen beslutter om forslag til nytt regelverk skal fremmes for Rådet, innledes de politiske drøftelser om forslaget til regelverk i EUs Råd

mellom EU-landenes regjeringer. I denne politiske prosessen deltar ikke EFTA-landene i EØS.

Dersom vi ønsker å påvirke de politiske prosessene, må norske myndigheter arbeide inn mot medlemslandene. I politisk viktige saker legger Regjeringen stor vekt på denne delen av kontaktene. Effektiv bruk av dem krever samordning og avveining av ulike norske interesser i forhold til EU og inngående kunnskap om medlemslandenes prioriteringer og ståsted i viktige spørsmål.

Da EØS-avtalen ble forhandlet, stod gjennomføringen av det indre marked høyt på dagsordenen i EF. Avtalen brakte EFTA-landene inn i sentrale deler av EFs politikk. Denne situasjonen er i dag endret, fordi EU de seneste årene har gjennomført viktige reformer knyttet til politikk og arbeidsformer for å påvirke og styre de kreftene som utløses gjennom globaliseringen.

Rådet og Det europeiske råd har inntatt en mer aktiv rolle for bredere områder av samarbeidet i EU. De nye initiativene har vært sektorovergripende og har ligget delvis innenfor og delvis utenfor det indre marked og EØS-avtalens virkefelt. Det europeiske råd har tatt initiativ til at miljøhensyn og hensynet til bærekraftig utvikling skal integreres i alle sektorer, blant annen innen landbruk, energi, industri, handel og transport. Dette ligger til grunn for den strategi for bærekraftig utvikling som EU nå utarbeider og som vil være EUs bidrag til FN-toppmøtet om miljø og utvikling i 2002. Andre eksempler er de seneste årenes møter i Det europeiske råd om blant annet sysselsettingspolitikk, justissamarbeidet, en kunnskapsbasert økonomi og et sosialt Europa. Siktemålet har vært å trygge fortsatt velferd og verdiskaping i en situasjon hvor de økonomiske rammevilkårene endres. Dette er av betydning for Norges handlingsrom.

Slike brede initiativer tar i dag utgangspunkt i et samarbeid der EU-landene deltar i et indre marked med tettere integrasjon seg imellom enn det Norge deltar i gjennom EØS. Den tradisjonelle metoden for utvikling av regler innenfor det indre marked er i dag ofte for langsom og for stiv i forhold til de kravene utviklingen nå setter til raske, fleksible og sektorovergripende tiltak. Den sterke politiske rollen Det europeiske råd spiller i samarbeidet, innebærer samtidig at Rådets rolle og funksjoner er styrket i forhold til Kommisjonen. Ikke bare initiativ til politikkutforming, men også i forhold til regelutviklingen, har i økende grad opphav i det politiske samarbeidet mellom EU-landenes regjeringer.

Etter hvert som EU møter utfordringer fra globaliseringen med nye initiativer, vil Norge og de andre EFTA-landene stadig komme i en situasjon hvor vi uten deltakelse i de forutgående politiske prosessene i EU forventes å gjennomføre enkeltstående deler. Dette krever i økende grad at Norge løpende må tale egen sak i hovedstedene og overfor Fellesskapets organer.

Når EU-landene nå i stigende grad samordner seg gjennom bredere, sektorovergripende initiativer for å styrke samfunnenes verdiskapende evne, får dette også betydning for EU-foretakenes konkurranseevne i det indre marked. Dette skaper etter Regjeringens syn nye utfordringer for Norge. I den grad slike initiativer faller utenfor EØS-avtalens saksfelt, men samtidig virker direkte inn på konkurranseposisjonen i det indre marked, kan det føre til en relativ svekkelse av norsk næringslivs konkurranseevne.

Regjeringen legger vekt på å holde seg orientert om framveksten av slike bredere samarbeidsinitiativ med sikte på å komme tidlig inn i en dialog med EU på grunnlag av norske interesser. Dersom nytt EØS-regelverk ikke får den virkningen det skal ha for norsk konkurranseevne uten at det gjennomføres i samvirke med de delene av EUs initiativer som ligger utenfor EØS-avtalen, vil Regjeringen i hvert enkelt tilfelle vurdere eventuell ensidig norsk tilpasning.

Regjeringen vil årlig orientere Stortinget om hovedlinjer i EØS-samarbeidet.

Opphøret av den kalde krigen, de politiske omveltningene i Sentral- og Øst-Europa og det tidligere Sovjetunionen, og den teknologiske utviklingen og globaliseringen av økonomiene har skapt større gjensidig avhengighet mellom landene i Europa. Endringene har samtidig gitt impulser til reformer og fornyelse av samarbeidet i EU på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området, på justisområdet og på det økonomiske området. Den kommende utvidelsen mot øst og sør vil gi ytterligere dynamikk til denne utvikling.

Utviklingen i Europa og EU skaper nye utfordringer også for Norge og norsk utenrikspolitikk. Endringenes intensitet og omfang, både de som skjer i Norges nære omgivelser og de som skjer globalt, illustrerer hvordan politikk, økonomi og teknologi må virke sammen innenfor rammer som fastlegges i et politisk samarbeid mellom regjeringer for å møte de utfordringene utviklingen skaper. EU framstår i dag som dominerende arena og ramme for slikt samvirke, ikke bare i Europa, men også i forhold til bredere, globalt samarbeid.

Rammene for landenes muligheter til styring og innflytelse for å ivareta grunnleggende interesser og samfunnsmessige hensyn er i endring. Løsninger på nye, sammensatte utfordringer må oppnås gjennom aktiv medvirkning i et samarbeid som omfatter de som er berørt. På den måten kan politikkens betydning for samfunnsutviklingen styrkes.

Etter Regjeringens syn innebærer dette at vår europapolitikk ikke bare skal tjene som et redskap for å ivareta norske interesser i forhold til Europa og det europeiske samarbeidet. Den må være et virkemiddel også for å nå bredere utenrikspolitiske og utviklingspolitiske målsettinger. Dette krever evne og vilje til å gå inn i forpliktende politiske prosesser med land som deler de samme målene som oss, selv om det betyr at vi må inngå kompromisser der det foreligger interessemotsetninger.

Norge har i hele etterkrigstiden deltatt i europeisk samarbeid for å sikre våre økonomiske og utenrikspolitiske interesser. Vår deltakelse har gitt oss mulighet til å øve innflytelse på dette samarbeidet. Slik har vi kunnet påvirke de internasjonale og regionale rammevilkårene som sterkt virker inn på utviklingen i vårt eget samfunn, og på vårt og Europas forhold til den øvrige verden. Slik har vi også kunnet ta medansvar i viktige utenriks- og sikkerhetspolitiske og utenriksøkonomiske spørsmål.

Gjennom opprettelsen av det europeiske økonomiske samarbeidsområdet, EØS, ble EFTA-landene i begynnelsen av 1990-årene knyttet til EFs indre marked. For Norge var dette et viktig veivalg for å sikre stabilitet og forutsigbarhet i rammevilkårene for næringsvirksomhet og økonomisk samkvem med EU-området. EØS-avtalen har siden samarbeidet trådte i kraft 1. januar 1994 ivaretatt grunnleggende norske interesser på en god måte.

Et flertall i det norske folk avgjorde i 1994 at Norge ikke skulle slutte seg til Den europeiske union. Regjeringen baserer sin europapolitikk på respekt for folkeavstemningsresultatet. Gjennom vår deltakelse i Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS), i Schengen og gjennom konsultasjons- og kontaktordninger med EU på ulike områder som utenrikspolitikk og justispolitiske spørsmål, er Norge nært vevd sammen med EU og EU-landene.

EØS-avtalen ivaretar grunnleggende interesser for Norge på det økonomiske området. Det indre marked, som Norge er knyttet til gjennom EØS-avtalen, var i hovedsak gjennomført i EU i 1993. Slik er EØS-avtalen svar på de utfordringer som europeisk økonomisk samkvem stod overfor i 1980-årene og begynnelsen av 1990-årene. I dag er rammevilkårene for samarbeidet i EØS betydelig endret. Globaliseringen og den teknologiske utviklingen skaper nye utfordringer for verdiskaping, velferd, helse og miljø. For å møte disse utfordringene, har EU-landene utviklet et samarbeid, også om forhold som berører og er av betydning for det indre marked, men som går dypere og mer i bredden enn det som omfattes av EØS-avtalen. EØS-samarbeidet dekker bare i begrenset utstrekning disse nye politiske samarbeidsformene. Det skaper nye utfordringer for Norge og norsk næringslivs konkurranseevne.

I all hovedsak sikrer EØS-avtalen norske næringer likeverdig adgang til det indre marked. Markedene endrer seg imidlertid som følge av nye behov og forbruksmønstre, endrede rammevilkår eller som følge av ny teknologi, forskning og utvikling. For å sikre fortsatt velferd og trygghet, er det av avgjørende betydning for Norge at viktige norske næringssektorer har stabile og forutsigbare rammevilkår for sin eksport og internasjonale virksomhet. EØS-avtalen har vært sentral for å sikre dette. Etter Regjeringens syn vil denne situasjonen kunne bli utfordret i årene framover.

Gassens andel av norsk petroleumseksport er i dag på ca. 20 prosent. Den ventes å øke betydelig de neste årene. Gasseksportens relative betydning blir dermed økende og av fundamental utenriksøkonomisk betydning for Norge. Den altoverveiende delen av norsk gasseksport går til EU. Dette bildet vil ytterligere forsterkes når sentral-europeiske land som i dag mottar norsk gass, blir medlemmer av EU. Tekniske og økonomiske forhold begrenser mulighetene for eksport til markeder utenfor et utvidet EU.

EU har etterhvert utviklet et regelverk som setter viktige felles rammevilkår for petroleumssektoren. Denne utviklingen vil fortsette. For Norge vil det være av fundamental betydning hvordan rammeverket for denne sektoren, særlig gassmarkedet, videreutvikles og revideres i årene framover. EØS-avtalen gir ikke noe direkte inntak for Norge og de andre EFTA-landene når EU-landenes regjeringer i Rådet drøfter nytt eller revidert forslag til regelverk som er av betydning for petroleumssektoren. Regjeringen vil arbeide for en mest mulig effektiv ivaretakelse av norske interesser inn mot EU og EU-landene i deres politiske drøftelser om disse spørsmålene.

På fiskeri og havbrukssektoren tyder ulike anslag på at verdien av Norges eksport vil kunne øke fra NOK 30 milliarder til mellom 100 og 150 milliarder i løpet av de neste 20 årene. Allerede i dag står havbruksnæringen for større eksportverdi enn villfanget fisk. Den vil dermed på en avgjørende måte kunne bidra til å kompensere for en framtidig nedbygging av oljeaktiviteten på norsk sokkel og gi sterke impulser til vekst og sysselsetting i Norges kystdistrikter.

Mens EU-landene seg imellom har fri markedsadgang for sjømat, er Norge gjennom EØS-avtalen underlagt høye tollsatser på en rekke viktige produkter som sild, makrell, laks, reker, kamskjell og sjøkreps ved eksport til EU-området. De høye tollsatsene innebærer at videreforedlingen av disse fiskeslagene, i hovedsak laks, i overveiende grad finner sted i EU-land, som beholder denne delen av verdiskapingen før de bearbeidede varene omsettes.

Etter Regjeringens syn vil dagens markedsvilkår ved eksport av fisk og fiskeprodukter til EU motvirke at Norge fullt ut vil kunne nyttiggjøre seg det potensial som ligger i havbruks- og fiskerinæringen. Også situasjonen for norsk eksport til dagens kandidatland vil endres i negativ retning når de blir EU-medlemmer. Norsk sjømat er i dag sikret tollfri adgang til kandidatlandene gjennom EFTAs frihandelsavtaler. Når disse landene blir EU-medlemmer, vil norsk eksport underlegges EØS-avtalens ordninger. Hvor uheldig dette vil slå ut for norsk fiskerinæring, avhenger av de kompensasjonsordninger Norge tilstås når nåværende frihandel opphører. Disse skal fastlegges gjennom forhandlinger mellom Norge og EU.

EØS-avtalens løsninger vil etter Regjeringens oppfatning i framtiden være dårlig egnet til å sikre fiskerinæringens interesser i forhold til EU. Slik Regjeringen ser det, vil det imidlertid kunne bli vanskelig å forhandle fram bedre markedsadgang for norsk eksport innenfor rammen av EØS, uten at dette skjer i en forhandlingsprosess hvor man må regne med at også andre elementer vil bli trukket inn.

Oppbyggingen av regionalt samarbeid er en viktig del av arbeidet for et sterkere globalt demokrati. En sterk norsk forankring i det regionale europeiske samarbeidet styrker våre forutsetninger for et effektivt globalt engasjement, ikke minst innenfor FN. Samarbeidet i Europa er mest utviklet og en viktig kraft i arbeidet for en bedre organisert verden. EU er sentrum for samarbeidet i vår verdensdel. Gjennom nesten et halvt århundre er det utviklet i omfang, dybde og intensitet, i pakt med medlemslandenes skiftende behov og interesser og i møte med nye behov for økt styring på tvers av landegrensene.

EU er ved inngangen til det nye århundret preget av store endringer. En felles valuta er opprettet. Grunnlaget er lagt for et styrket samarbeid på justisområdet. Planene om å opprette en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikk og øke EUs evne til militær og sivil krisehåndtering er i ferd med å bli satt ut i livet. Samtidig står EU overfor sin største utfordring noen sinne: Vi kjenner ikke det endelige utfallet av den utvidelsesprosess mot øst som er innledet.

EU er ikke ferdig utbygd. Det ligger i samarbeidets natur at institusjonene, politikken og regelverket er i løpende utvikling. Det finnes ingen endelig fasit på hvordan det vil komme til å se ut. EU er langt fra perfekt. En hovedutfordring for EU-landene er å sikre folkets innflytelse i beslutninger som er viktige for EUs innbyggere. Det vil kreve sterk politisk vilje i medlemslandenes regjeringer å stake ut felles løsninger og effektive svar på nye behov, fundert på brede og demokratiske prosesser i det enkelte medlemsland.

De felles tiltak og løsninger som EU og EU-landene finner fram til på viktige økonomiske og politiske områder, vil uansett ha stor betydning også for Norge og utviklingen i vårt eget samfunn. I økende grad får Norge dermed sine rammevilkår bestemt gjennom politiske drøftelser og beslutninger som skjer i fora og på arenaer der vi ikke fullt ut deltar, men der vi på grunn av den

gjensidige økte avhengigheten landene imellom blir sterkt påvirket av beslutningene.

Regjeringens mål er et rettferdig samfunn med trygghet og velferd for den enkelte og sikkerhet for Norge som nasjon.

For å sikre disse målene vil Regjeringen føre en europapolitikk som aktivt fremmer norske interesser i de endringer som pågår på vårt kontinent. Regjeringen vil at Norge skal være en aktiv partner og bidragsyter i det europeiske samarbeidet og slik ta medansvar for utviklingen i Europa.

Regjeringen vil benytte EØS-samarbeidet aktivt for dette formål. EØS som redskap for å nå disse målene er imidlertid ikke tilstrekkelig. I stigende grad vil det kreve betydelige nasjonale løft å sikre aktiv norsk medvirkning i europeisk økonomisk og politisk samvirke for å ivareta grunnleggende interesser på en tilfredsstillende måte.

Regjeringen mener at Norge har sterke interesser å ivareta i forhold til EU-samarbeidet. Samtidig har vi også viktige bidrag å tilføre EU-samarbeidet. Etter Regjeringens syn må imidlertid også Norges stemme i størst mulig grad bli hørt dersom vi aktivt skal kunne fremme og ivareta norske interesser og være bidragsyter og ta medansvar for Europas utvikling og for Europas rolle internasjonalt.

Slik Regjeringen ser det, må vi ha handlefrihet når det gjelder vårt tilknytningsforhold til EU. Vi må til enhver tid vurdere om vår tilknytning til det europeiske samarbeidet og de samarbeidsordninger vi har utviklet, er tjenlige som redskap for å ivareta grunnleggende norske interesser i møte med de utfordringer endringene i Europa skaper.

Regjeringen ønsker med denne meldingen å bidra til bred og løpende debatt og refleksjon om Norges stilling og norsk europapolitikk inn i det 21. århundre.

2 Murens fall - en ny epoke i forholdet mellom de europeiske nasjonene

Muren i Berlin har blitt stående som selve symbolet på den kalde krigens skille mellom øst og vest. Åpningen av muren natten mellom 9. og 10. november 1989 står som det sterkeste uttrykk for de frigjøringsprosessene og omveltningene som fant sted i Sentral- og Øst-Europa mot slutten av 1980-tallet.

For det meste skjedde endringene brått, men fredelig. De utløste glede og framtidstro. Andre steder førte brutale forsøk på å beholde gamle regimer til tragiske sammenstøt før reformprosessene kunne starte. I Jugoslavia ble nasjonalismens splittende kraft utnyttet av politiske ledere på en måte som ga opphav til den mest blodige krigen Europa har opplevd siden 2. verdenskrig.

De første skrittene på veien fra diktatur til demokrati og fra sentraldirigert økonomi til markedsøkonomi ble i de fleste land tatt på en måte som skapte mindre uro og motsetninger enn mange hadde forestilt seg. De enkelte lands historiske forutsetninger, deres politiske bevegelser og enkeltindivider, i tillegg til de internasjonale rammevilkårene, spilte en rolle og virket inn på det som skjedde i perioden rett før og etter det historiske året 1989.

Overgangen fra diktatur til demokrati ble framskyndet av utviklingen i 1989. Gjennomføring av valg og opprettelsen av demokratiske styresett var i seg selv en stor utfordring for land som hadde vært styrt under ett-partisystemer i over 40 år. Mangelen på demokratiske bevegelser og etablerte partistrukturer førte i mange land til at det folkelige engasjementet manglet når valgene ble avholdt.

Enda større utfordringer møtte de nye demokratiske regjeringene når den statskontrollerte økonomien skulle privatiseres og markedsøkonomien innføres. Manglende økonomisk framgang og teknologisk stagnasjon i de statsstyrte økonomiene hadde bidratt til å drive fram frigjøringen. De fleste nyvalgte regjeringene var naturlig nok opptatt av å vise økonomisk framgang og motvirke at landet ble kastet inn i en langvarig sosial krise. For noen lå svaret i å gjennomføre reformprosessen så raskt som mulig. «Sjokkterapi» kunne skape de nødvendige gevinster så raskt at folk ville se resultatene og gi sin støtte til fortsatte reformer. For andre var svaret et langsommere tempo for å gi reformene tid til å feste seg og motvirke uheldige sosiale konsekvenser slik at befolkningen ville snu seg imot reformprosessen.

2.1 Endringsprosessene i Sentral- og Øst-Europa

Endringsprosessene i Sentral- og Øst-Europa startet lenge før Berlinmurens fall. I begynnelsen av 1980-årene var forskjellene landene imellom store, både politisk og økonomisk. Polen hadde opplevd streikebølger, Solidaritets voksende innflytelse, militærstyre og unntakstilstand. I Ungarn ga økonomiske reformer gradvis åpning for politiske ytringer av ny karakter og en miljøbevegelse vokste fram både der og i Estland. Partisjef Mikhail Gorbatsjovs signaler i Sovjetunionen om behovet for reformer og åpenhet skapte etter hvert nye vil-

kår for reforminnstilte politikere i Sentral- og Øst-Europa. De gamle partisjefene i land som DDR og Tsjekkoslovakia kunne ikke lenger lene seg til Moskva for å demme opp for krav om reformer. Selv om Ungarn fortsatt hadde et ettpartisystem, hadde reformene over tid skapt grunnlaget for en mer vellykket overgang til et annet politisk og økonomisk styresett. Kontrasten var stor til nabolandet Romania. President Ceauscescus persondyrkende ensretting hadde bragt landet i økonomisk ruin, og en ekstrem personovervåking fjernet grunnlaget for alternativ politisk organisering.

Boks 2.1 Eksemplet Polen

Polens vei til frigjøring fra kommunistregimet var annerledes enn i resten av Sentral- og Øst-Europa. Reformprosessen ble drevet fram av fagbevegelsen Solidaritet og presset kom nedenfra, primært som en protest mot økonomiske nedskjæringer og ikke som resultat av fraksjoner innen kommunistpartiet. Solidaritet vant fram med sine krav og tilkjempet seg tidlig på 1980-tallet en selvstendighet uten sidestykke i regionen. Forhandlingslinjen bragte partene nærmere hverandre, men kompromissene ble stadig satt på prøve utover høsten 1981 inntil regimet innførte militærstyre i desember 1981 og forbød Solidaritet. Polen var da utsatt for sterkt press både internt og eksternt. Regimet svarte med militære midler, men landet unngikk sovjetisk intervensjon slik en tidligere hadde sett i Ungarn i 1956 og Tsjekkoslovakia i 1968. Unntakstilstanden ble etter hvert opphevet, og de vestlige sanksjonene som var iverksatt mot Polen, ble gradvis avviklet. Utover på 1980-tallet løsnet diktaturet grepet igjen. Oppbruddet fra kommunismen skjedde gradvis, delvis styrt og delvis gjennom kompromisser i forhandlinger der begge parter ga avkall på primære standpunkter for å bringe prosessen videre. Kirken spilte også en sentral og uavhengig rolle. Valgene i juni 1989 var bare delvis frie, ettersom kommunistpartiet hadde reservert plasser for seg selv. Selv om valgene bare var ett skritt på veien til demokrati i Polen, var det første gang folkemeningen kom reelt til uttrykk. Resultatet var en katastrofe for kommunistpartiet. Deretter fulgte valget av den første ikke-kommunistiske statsminister i Sentral- og Øst-Europa da parlamentet valgte Mazowiecki til statsminister i Polen i august 1989. Utviklingen og erfaringene fra Polen, det største av østblokklandene og med en strategisk plassering i Europa, ga viktige impulser til de andre landene.

40-års sosialistisk planøkonomi etterlot et økonomisk system i meget dårlig forfatning i de sentral- og øst-europeiske landene. I de statssosialistiske økonomiene hadde prisene blitt fastsatt av staten, produksjonen var sterkt subsidiert og produksjonsapparatene meget nedslitt. Resultatet var lav produktivitet, høyt råvareforbruk og sterk forurensing. Sammen med utilstrekkelige distribusjonssystemer og svak infrastruktur førte dette til tilbakevendende perioder med vareknapphet og omfattende svartebørshandel.

Samhandelssystemet Comecon var utformet for å knytte landene sammen og særlig til Sovjetunionen. Store og forurensende produksjonsanlegg uten basis i et marked hadde få forutsetninger for å overleve i en markedsøkonomi. Samtidig hadde de store produksjonsanleggene, foruten å tiltrekke arbeids-

kraft, også fungert som en hjørnesten i lokalsamfunnet og stått for store deler av den sosiale infrastrukturen. Nedleggelse av slike bedrifter hadde store sosiale konsekvenser.

Noen få land, i hovedsak Ungarn og delvis Polen, hadde i årene forut for systemskiftet gjennomført enkelte eksperimenter med markedsøkonomiske reformer, knyttet til blant annet privat eiendomsrett, en mer selvstendig stilling for visse foretak og begrensede prisliberaliseringer, mens hovedtyngden av østblokklandene, Bulgaria, Romania, Tsjekkoslovakia samt de baltiske land, var sterkt sentralistiske og bygde på planøkonomi like fram til systemskiftet. En privat sektor var stort sett ikke-eksisterende i disse landene.

Kapital var forbeholdt staten. I privatiseringsprosessen av statlig eiendom og foretak var utfordringen å finne kapital. Kun et fåtall, og gjerne de med nære kontakter til det forrige regimet eller utenlandske investorer, kunne reise tilstrekkelig kapital til å delta i konkurransen om oppkjøp. Dermed var valg av privatiseringsform et sentralt tema i den første fasen av den økonomiske reformtiden. Det var både et spørsmål om rettferdighet i forhold til tidligere eiere, i forhold til hvem som hadde anledning til å kjøpe, og et spørsmål om økonomisk effektivitet. Staten hadde også behov for tilførsel av kapital for å nedbetale høy utenlandsgjeld.

De nye politiske lederne hadde relativt stor handlefrihet til å gjennomføre dyptgripende reformer i retning av markedsøkonomi. Reformene bestod i første omgang av omfattende frigiving av priser, produksjonsplanlegging og tiltak for å sikre makroøkonomisk stabilisering av økonomien. De hurtigste og mest vidtrekkende reformene ble gjennomført i Polen og Tsjekkoslovakia. Det polske liberaliserings- og stabiliseringsprogrammet fra 1. januar 1990 - den såkalte Balcerowicz-planen - representerte en prototype på den første reformfasen i de sentral- og øst-europeiske lands overgang til markedsøkonomi.

Boks 2.2 Balcerowicz-planen - hovedelementer

–Øyeblikkelig frigiving av 90 prosent av prisene og en kraftig reduksjon av offentlige subsidier
–Omfattende handelsliberaliseringer, herunder avskaffelse av eksport- og importkvoter avløst av relativt lave tollsatser, og tillatelse for registrerte foretak til å drive utenrikshandel
–Konvertibilitet for den polske zloty i forhold til løpende transaksjoner, parallelt med en rekke devalueringer
–Balansert statsbudsjett for 1990 etterfulgt av en restriktiv pengepolitikk
–Inntektsbasert skattepolitikk
–Gjennomføring av ytterligere reformer, herunder privatiseringer og etablering av institusjonelle rammer for markedsøkonomi

For Estland, Latvia og Litauen ble avviklingen av det kommunistiske systemet kombinert med frigjøringen fra og oppløsningen av Sovjetunionen. Den forsiktige oppmykning av sovjetsystemet som fulgte av Gorbatsjovs perestrojka-politikk, sammen med en begynnende åpning i massemedier og kulturliv, bidro til et økende engasjement i de baltiske lands befolkning for uav-

hengighet i forhold til sovjetregimet. Økt kunnskap om sovjetregimets handlinger gjennom nesten 50 år, og et sterkt folkelig miljøengasjement, underbygde de krefter som ønsket uavhengighet.

Uavhengighetskravet hadde en sterk mobiliseringskraft. I motsetning til de øvrige land i Sentral og Øst-Europa hadde de tre baltiske land mistet også sin formelle selvstendighet. I siste fase ble de baltiske lands uavhengighetskamp sterkt påvirket og inspirert av utviklingen i østblokklandene, da kommunismen i 1989 falt i land etter land.

Da Estland, Latvia og Litauen i løpet av høsten 1991 gjenvant sin uavhengighet og ble anerkjent av en lang rekke land, skjedde det uten krig og på en relativt smertefri måte, til tross for enkelte tilspissede og anspente situasjoner i forhold til det sovjetiske styret. De hadde vært de siste landene som kom inn i Sovjetunionen, og de var de første til å forlate den. Uavhengigheten innebar samtidig den første egentlige grenseendringen i Europa siden oppgjøret etter 2. verdenskrig.

Tabell 2.1: BNP-vekst i faste priser 1992-1999. I pst.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Bulgaria	-7,3	-1,5	1,7	2,2	-10,9	-7,0	3,5	2,5
Tjekkia		0,6	2,7	6,4	3,8	0,3	-2,3	-0,5
Estland	-26,1	-8,2	-2,0	4,3	3,9	10,6	4,0	-1,3
Ungarn	-3,1	-0,6	2,9	1,5	1,3	4,6	4,9	4,1
Latvia	-35,2	-16,1	2,1	0,3	3,3	6,5	3,6	0,8
Litauen	-21,3	-16,2	-9,8	3,3	4,7	7,3	5,1	-3,3
Polen	2,6	3,8	5,2	7,0	6,0	6,8	4,8	4,1
Romania	-8,7	1,5	3,9	7,1	3,9	-6,1	-5,4	-3,9
Slovakia		-3,7	4,9	6,9	6,6	6,5	4,4	1,0
Slovenia		2,8	5,3	4,1	3,5	4,6	3,9	3,8
Russland	-19,4	-10,4	-11,6	-4,2	-3,4	0,9	-4,5	3,2

Kilde: IMF

2.1.1 Den vanskelige veien mot markedsøkonomi

Selv om landene hadde ulike utgangspunkt, og dels gjennomførte liberaliseringene og den makroøkonomiske stabiliseringen på ulike måter, opplevde de nesten alle en kraftig og ubrutt produksjonsnedgang mellom 1990 og 1993. Bare i Polen, som gjennomførte en konsekvent sjokkterapi, vendte den økonomiske veksten raskt tilbake (1992), jf. tabell 2.1. Den økonomiske nedgangen var kraftigere i noen land enn andre. Hardest rammet var de baltiske landene og Bulgaria, som i stor grad var avhengige av samhandel med Sovjetunionen. Samtidig med det interne økonomiske overgangssjokk ble de sentral- og østeuropeiske landene rammet hardt da også den kommunistiske handelsblokken Comecon brøt sammen, og de politiske og økonomiske omveltninger kort etter bredte seg til Sovjetunionen.

Ettersom landene har beveget seg stadig mer i retning av markedsøkonomier, har fokus i reformprosessen også skiftet til å se på forutsetninger som må være tilstede for at markedsøkonomien skal fungere. Ofte ble dette punk-

tet oversett i den første euforiske fasen av reformene. De nye demokratiene fikk en rekke anbefalinger fra vestlige eksperter, politikere og finansinstitusjoner. Få av disse hadde grunnleggende kunnskap om de landene de skulle gi råd om, og de nasjonale forutsetningene som lå til grunn for å utvikle en markedsøkonomi. I ettertid kan man derfor diskutere om de rådene som ble gitt, var godt funderte. Særlig vekt legges nå på det institusjonelle rammeverket og den nødvendige kompetansen i sentralforvaltningen som må til for å styre en moderne markedsøkonomi.

Den økonomiske utviklingen i landene etter omveltningene i 1989 har ført til økte forskjeller mellom dem. Også internt i landene har omstillingene skapt endringer. I de fleste landene har store grupper i kraft av utdanning og deltakelse i arbeids- og næringsliv fått ta del i velstandsforbedringer og nye og utvidede rettigheter. Samtidig har det bidratt til å skape større ulikheter innad. De som ikke har fått del i utdanning og arbeidsliv, har opplevd nedgang i levestandard og en vanskeligere hverdag i form av arbeidsledighet og sosial degradering. Andre sosialt utsatte grupper, som minstepensjonister og syke, opplever fattigdom.

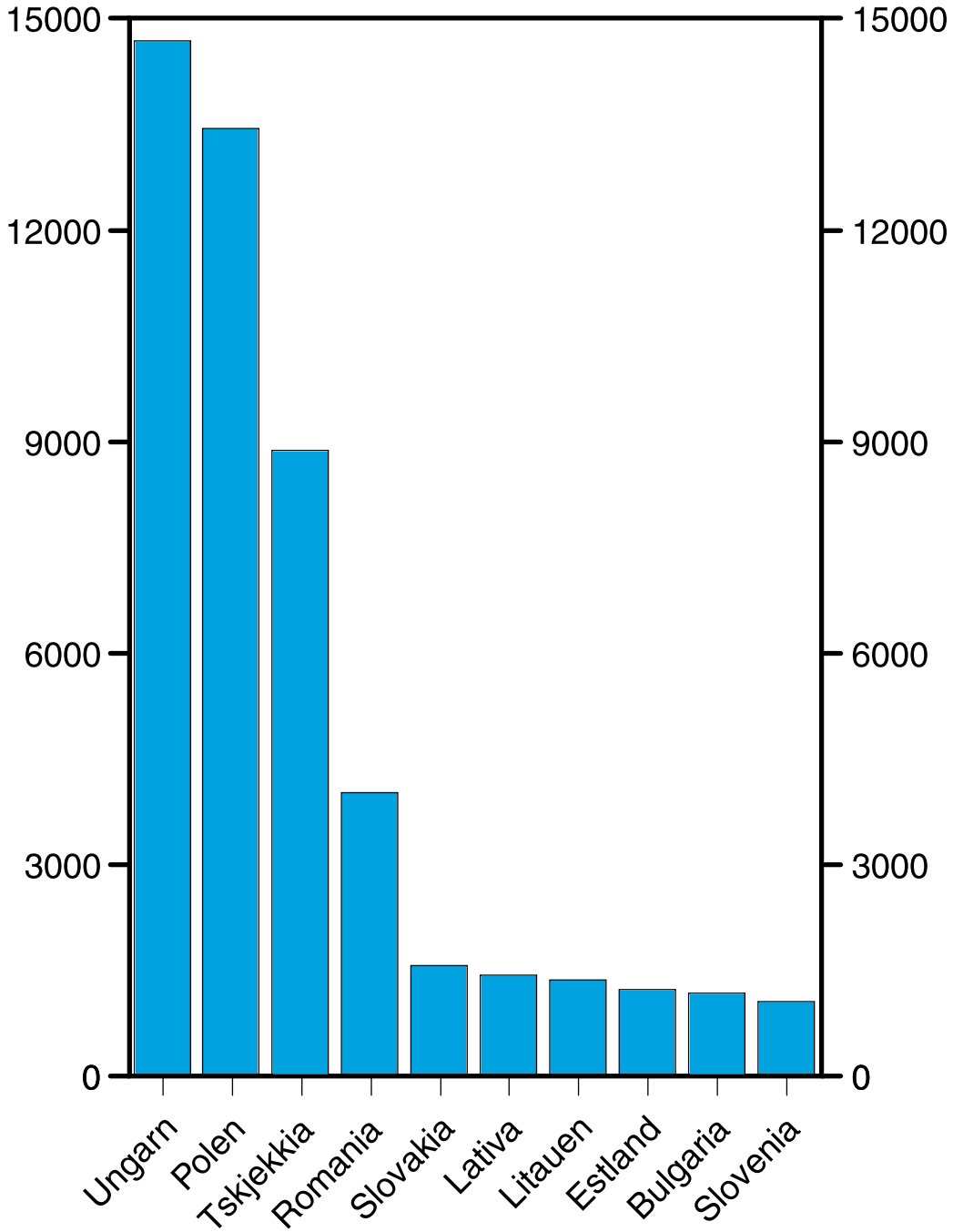
Strukturendringene i arbeidslivet har rammet eldre og kvinner hardest. Landene i Sentral- og Øst-Europa hadde en stor andel av den kvinnelige arbeidsstokken i arbeid. Som følge av høyere arbeidsledighet, opplever større kvinnegrupper å være utenfor arbeidslivet. Forskjellene mellom lønninger i offentlig og privat sektor har økt etterhvert som det er utviklet en privat sektor. Mange yrkesgrupper som tidligere var sosialt vel plassert, sliter med å få inntektene til å dekke det mest nødvendige. De sosiale kostnadene ved reformene var undervurdert i utgangspunktet. Dette forklarer en del av de politiske strømningene som har ført til støtte for reformkommunister og partier som legger større vekt på de sosiale sidene ved den økonomiske utviklingen.

Også innenfor utdanning og forskning er utviklingen urovekkende. Selv om landenes utgifter til utdanning prosentvis i forhold til BNP (GDP) har holdt seg på samme nivå på 90-tallet, har utgiftene i realiteten blitt redusert med fra 20 til 75 prosent mellom 1990 og 1996 som følge av en generell nedgang i offentlige budsjetter. I tillegg til en generell reduksjon har fordelingen blitt skjevere.

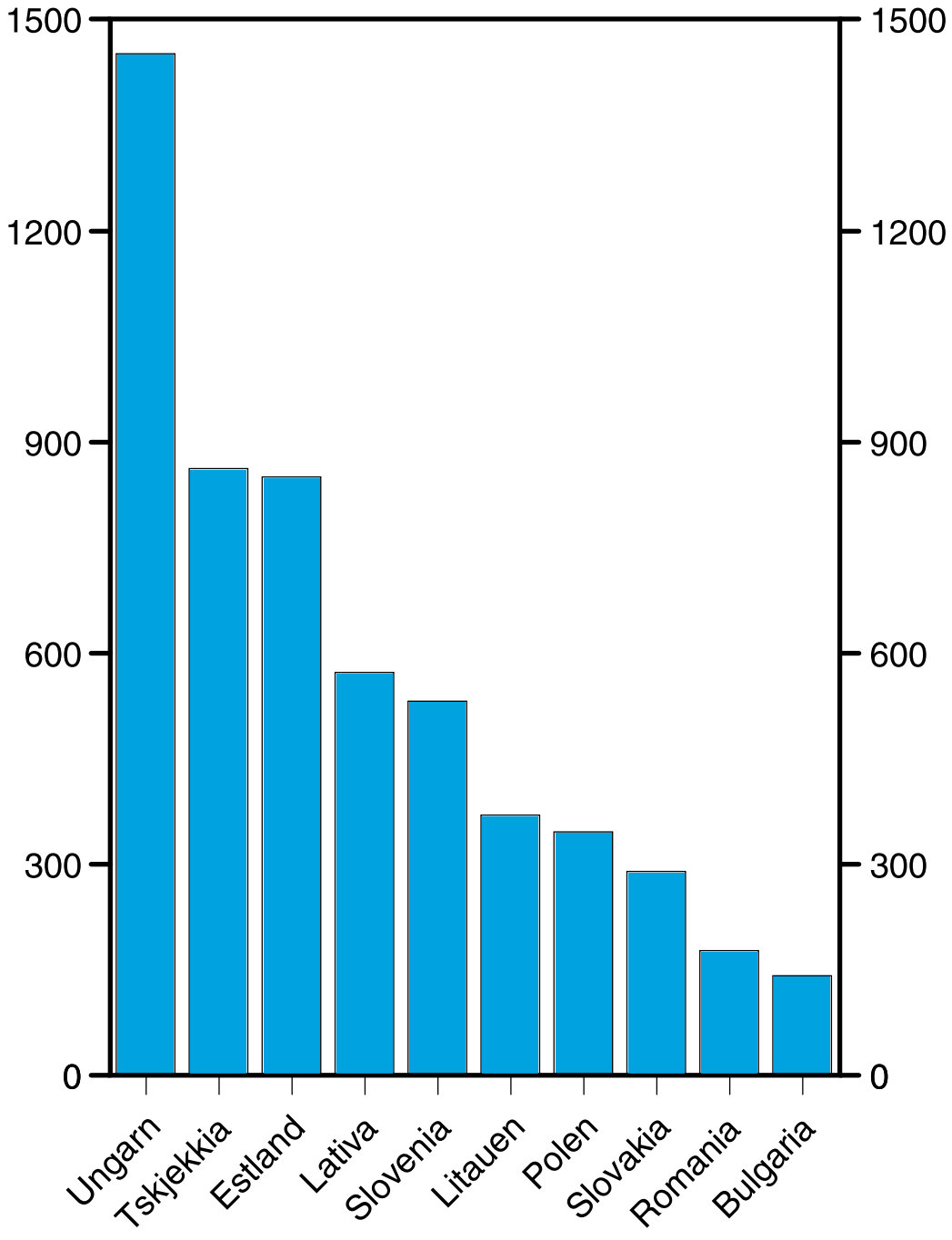
Utdanningssystemene står overfor en dobbelt utfordring. Den ene er å opprettholde de gode resultater som var oppnådd i det offentlige utdanningssystemet under kommunismen. Utdanning for alle var kanskje det viktigste resultatet. Den andre utfordringen er et behov for omfattende reformer av utdanningssystemet i takt med den økonomiske og teknologiske utviklingen. Pågående reformer omfatter blant annet endret undervisning i de aller fleste fag. Nye studier og disipliner har også blitt introdusert, spesielt innen høyere utdanning, for eksempel innen økonomi/administrasjon, informatikk, sivilrett og sosialt arbeid.

Forskningssystemene er også inne i en krevende omstilling og endring av rammevilkår. Det gjelder blant annet omskolering av forskningspersonell som følge av omstilling av forskningsinstitutter knyttet til det militær-industrielle kompleks, samt nedskjæringer og dårligere arbeidsvilkår som fører til talenttapping og problem med rekruttering.

Tjenestesektoren i østblokklandene var i 1989 svakt utbygget og utgjorde en lavere andel av BNP enn i land det var naturlig å sammenligne med. Dette utgjorde en hemsko i den første fasen av reformprosessen. Tydeligst kom dette til syne i bankvesenet og de krisene som fulgte. Statsøkonomien hadde gitt statsbankene liten trening i å spille den rollen de skal ha i en markedsøkonomi. Bankene hadde ofte bånd til etablerte strukturer og lånte ut penger til prosjekter og foretak som i en fungerende markedsøkonomi ville gått konkurs. Selv ble de holdt oppe av myndigheter som vek tilbake for å la bankene gå konkurs. Opprettelsen av et privat bankvesen kom sent i gang i de fleste landene i Sentral- og Øst-Europa, og de store udekkede tapskontiene i bankene har bidratt til å forhale denne prosessen.



Figur 2.1 Direkte investeringer i kandidatlandene 1989-1998. Mill euro
Kilde: EU-kommisjonen.



Figur 2.2 Direkte investeringer per innbygger i kandidatlandene 1989-1998. Mill euro
Kilde: EU-kommisjonen.

Utenlandske investeringer har vært en drivkraft i nyetableringer i sentral- og øst-europeiske land etter 1989. Fordelingen av utenlandsk kapital er ulik fra land til land. I første halvdel av 1990-tallet ledet Ungarn klart som det landet som mottok mest direkte utenlandsinvesteringer. I perioden etter 1996 har

Polen vært det ledende landet. Sammen med Tsjekkia har disse tre landene mottatt brorparten av de samlede utenlandske investeringer i Sentral- og Øst-Europa etter 1989. Ser en på investeringene pr. innbygger, er bildet noe annerledes. Romania og Bulgaria kommer svært dårlig ut i en slik sammenlikning, på grunn av en særdeles svak økonomisk situasjon i disse to landene. Dette har sannsynligvis også sammenheng med den geografiske nærhet til Balkan, og den usikkerhet langsiktige investorer av den grunn har følt som følge av krisene der.

2.2 Reformlandene - integrering i europeiske og euro-atlantiske samarbeidsstrukturer

For landene i Sentral- og Øst-Europa betydde murens fall og den kalde krigens slutt innledningen på en omfattende nyorientering av de økonomiske og politiske systemene. De ser på medlemskap i vestlige samarbeidsorganisasjoner, særlig EU og NATO, som den beste garanti for en stabil politisk og økonomisk utvikling. De er blitt viktige identifikasjonspunkter i nyorienteringen av deres samfunnsutvikling.

For Vest-Europa har omveltningene i Sentral- og Øst-Europa skapt en historisk mulighet til å legge grunnlaget for et fredelig, helt og samarbeidende Europa. EU og NATO spiller nøkkelrollen i de økonomiske, politiske og sikkerhetspolitiske integrasjonsprosessene som pågår mellom vest og øst. De har gjennomgått, og gjennomgår, omfattende endringer for å kunne tilpasse seg nye forventinger og behov.

2.2.1 EU og reformlandene

Avslutningen av den kalde krigen stilte det daværende EF overfor to umiddelbare utfordringer som begge var av sikkerhetspolitisk karakter, men ulike. På den ene siden innebar Murens fall og opphevelsen av Berlins todeling at spørsmålet om Tysklands fortsatte deling ble satt på dagsordenen. Det spørsmål som hadde spilt en dominerende rolle for Europas sikkerhet gjennom store deler av århundret, ble igjen aktualisert: Hvordan sikre tysk selvstendighet uten å endre den europeiske maktbalansen? I 1989 var dette et politisk og økonomisk spørsmål, ikke et militært. Ville et gjenforent Tyskland bli for dominerende i EF og det nye samarbeid som etter hvert ville vokse fram i Europa?

På den andre siden betydde jernteppets bortfall at det oppstod en ny utfordring av sikkerhetspolitisk art like inn mot Vest-Europas og EFs grenser. Det var en mulighet for at folk i øst ville vende seg til Vest-Europa i sin søken etter demokrati og velferd, dersom reformene i øst slo feil og befolkningenes forventninger ikke ble oppfylt. Omfattende flyttestrømmer fra øst til vest ville kunne sette EF-samarbeidet og de vestlige land under et betydelig økonomisk og politisk press. Dertil kom faren for at uløste minoritetskonflikter og grensemotsetninger i Sentral- og Øst-Europa, som et mer enn 40 års kommunistisk regime hadde holdt i sjakk, ville kunne blusse opp igjen.

EF hadde allerede i noen tid forut for Berlinmurens fall tilbudt å inngå handelsavtaler med de land i øst som hadde innledet forsiktige eksperimenter med markedsøkonomi. Etterhvert omfattet dette alle de sentral- og øst-euro-

peiske land som ønsket å basere seg på markedsøkonomi og demokrati. Gjennom det såkalte Phare-programmet tilbød EF samtidig økonomisk støtte til de land som var lengst framme i reformprosessene. I ettertid kan det likevel sies at EF de første par årene etter murens fall i særlig grad prioriterte den integrasjonsprosess medlemslandene imellom som de allerede stod midt oppe i, og som ledet fram til traktaten om Den europeiske union i 1991. En styrket ramme omkring medlemslandenes samarbeid innenfor Den europeiske union var på den andre siden av betydning for tysk samling.

EFs oppmerksomhet var de første par år etter 1989 preget av på den ene siden hensynet til indre reformer i EF-samarbeidet selv, og på den andre siden av å utforme en politikk som kunne motvirke en befolkningsflukt fra øst til vest og de potensielle konflikter dette ville innebære. Politikken var preget av krav om resultater i reformprosessen. De land som gjorde størst framskritt, fikk etter hvert tilbud om å forhandle om såkalte Europa-avtaler. Til å begynne med omfattet Europa-avtalene Polen, Ungarn og Tsjekkoslovakia. Kort tid etter kuppforsøket i Sovjetunionen i 1991, i en periode med betydelig ustabilitet og usikkerhet, ble Europa-avtalene utvidet til også å omfatte Bulgaria og Romania. Avtalene med Polen, Ungarn og Tsjekkoslovakia ble undertegnet i desember 1991, tilsvarende avtaler med Bulgaria og Romania i 1993.

Reformlandene ønsket imidlertid raskt både betydelige forbedringer i avtalene og et klart løfte om framtidig medlemskap. De første tall for handelsstrømmene etter at Europa-avtalene trådte i kraft, viste at det ikke var reformlandene, men EU-landene selv som hadde hatt de største fordelene av handelsliberaliseringen. Det skulle imidlertid fortsatt ta tid før perspektivet om medlemskap ble oppfylt fra EUs side. Dels skyldtes det betydelig uenighet innad mellom EU-landene om hvor langt samarbeidet med reformlandene burde gå, dels ulike interesser i medlemslandene.

Et skritt på veien var tilbudet om å skape et ekte frihandelsområde for industrivarer innenfor en tiårsperiode. Det skulle skje assymetrisk, ved at EF-landene skulle fjerne toll og kvoter betydelig raskere enn de nye markedsøkonomiene. Siktemålet var å gi reformlandene et pusterom i sine reformprosesser, ved å kunne gjenoppbygge sine økonomier innenfor et tollbeskyttet område og på samme tid oppnå nye avsetningsmarkeder i vest. EF-landene beskyttet imidlertid egne interesser på følsomme områder som landbruksvarer, kull, stål og tekstiler gjennom lange overgangsordninger for avvikling av toll. Dette var sektorer som utgjorde en betydelig del av reformlandenes eksport.

EUs politikk overfor reformlandene ble endret i og med Det europeiske råds møte i København i juni 1993. Europa-avtalene skulle heretter ha som mål å forberede landenes opptak i EU. Samtidig ble det slått fast at alle de land i Sentral- og Øst-Europa som måtte ønske det, kunne bli medlemmer av EU. Løftet om medlemskap ble koplet til en rekke politiske og økonomiske kriterier, de såkalte Københavnkriteriene, som søkerland må oppfylle for medlemskap, jf. boks 2.3. EU-landene vedtok samtidig å bedre reformlandenes adgang til det europeiske markedet, også innenfor mer følsomme varegrupper, å bidra til støtte til infrastrukturprosjekter og å opprette et forum for politisk dialog mellom EU-landene og reformlandene.

Siden København-toppmøtet er EUs politikk overfor de sentral- og øst-europeiske landene gradvis utviklet i en dynamisk prosess, dels som følge av press fra disse landene selv, dels som følge av kompromisser mellom de nåværende medlemsland, og dels som følge av justeringer av politikken i lys av erfaringer underveis.

I dag forhandler 12 land med EU om medlemskap. Tyrkia har status som kandidatland for framtidige forhandlinger når landet fullt ut oppfyller de politiske forutsetningene for dette, slik de er nedfelt blant Københavnkriteriene. Forhandlingene med de 12 kandidatlandene går raskere enn mange forestilte seg for bare få år siden. Dette innebærer at EU er i ferd med å tre inn i rollen som dominerende aktør i et alleuropeisk samarbeid. I dag er det ikke lenger et spørsmål om, men når, EU vil bli utvidet med nye medlemsland fra Sentral- og Øst-Europa.

Boks 2.3 «København-kriteriene»

Det europeiske råds møte i København i juni 1993 innebar en klar endring i det som så langt hadde vært EU-landenes politiske målsettinger i politikken overfor reformlandene i Sentral- og Øst-Europa. Medlemskap ble nå en erklært målsetting for de assosierte land, «så snart de er i stand til å påta seg forpliktelsene ved et medlemskap og oppfyller de gitte økonomiske og politiske vilkår.»

EU-landenes stats- og regjeringssjefer formulerte fire kriterier for medlemskap:

–at søkerlandet har oppnådd institusjonell stabilitet som garanterer demokrati, rettsstatsforhold, menneskerettigheter samt respekt for og beskyttelse av minoriteter,

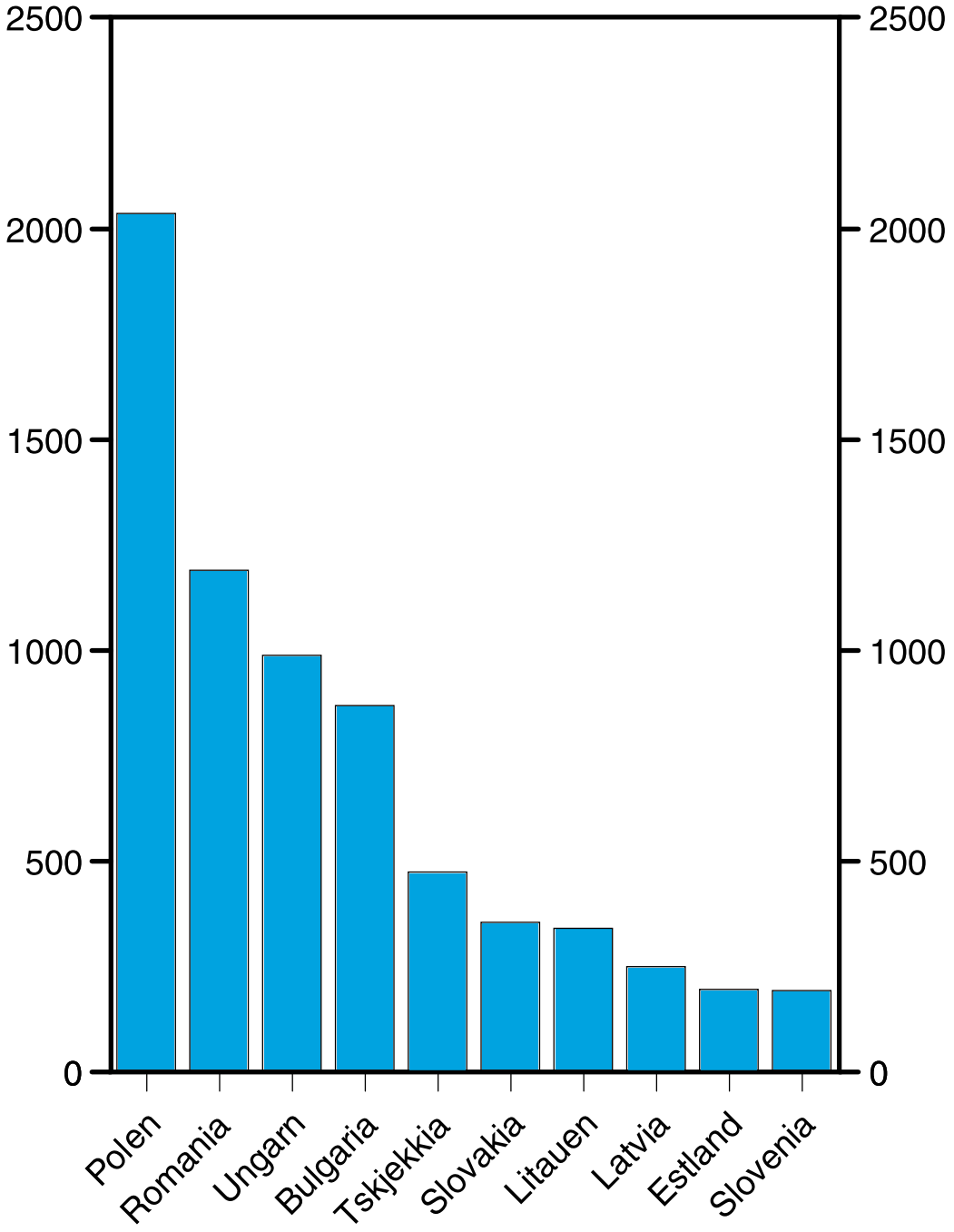
–at det eksisterer en fungerende markedsøkonomi, og at søkerlandet har evne til å klare konkurransepresset og markedskreftene i EU,

–at søkerlandet er i stand til å påta seg forpliktelsene ved et medlemskap, herunder være i stand til å slutte seg til målet om en politisk, økonomisk og monetær union,

–at opptaket av nye land kan skje på en slik måte at tempoet i den europeiske integrasjonsprosess ikke stopper opp.

Utfordringene ved utvidelsesprosessen skal ikke undervurderes. Det er skapt store forventninger blant kandidatlandene om en umiddelbar velstandsøkning ved tiltredelse. En utvidelse kan ikke i seg selv garantere utviklingen av velferdssamfunn med økonomisk og bærekraftig vekst og sosial trygghet. Samtidig må det antas at en utvidelse vil være den løsningen som best kan skape forutsetningene for en slik utvikling.

EU har i perioden 2000 til 2006 avsatt 79.9 milliarder euro, det vil si om lag NOK 656 milliarder til bidrag fra EU til kandidatlandene, gjennom førtiltredelsesbistand og tiltredelsesbistand. I tillegg kommer den bilaterale støtten fra EU-land til landene i Sentral- og Øst-Europa.



Figur 2.3 Bidrag til kandidatlandene fra EU gjennom Phare-programmet. Mill euro
Kilde: EU-kommisjonen.

Framtidig EU-medlemskap og de reformprosessene som må gjennomføres forut for medlemskapet, vil bidra til at kandidatlandene gradvis trekkes inn i den økonomiske integrasjonen i Europa og kan legge grunnlaget for videre økonomisk og velferdsmessig utvikling. Samtidig er det en utfordring å motvirke at utvidelsesprosessen bidrar til å skape nye skillelinjer i forhold til de landene som ikke er omfattet av EUs utvidelsesprosess.

EU-landene er opptatt av at utvidelsen til land i Sentral- og Øst-Europa skal være av positiv betydning også for kandidatlandenes forhold til de øvrige land i sin nærhet. Geografisk nærhet, viktige økonomiske bånd, kulturell og religiøs samhørighet vil kunne gjøre flere av kandidatlandene til brobyggere østover. Så vel EU-landene som kandidatlandene selv anser at dette vil ha en stabiliserende virkning for land lenger øst og sør, ved at kandidatlandene konsoliderer demokratiet og bygger opp stabilitet og sikkerhet.

Samtidig vil den endrede geopolitiske situasjon kunne skape nye utfordringer ved at EUs geografiske grenser nærmer seg områder preget av større spenninger i øst og sør som Balkan og Midtøsten. Kandidatlandene representerer også store utfordringer når det gjelder innvandrings-, visum- og asylpolitikk. Dersom landene øst for kandidatlandene anser at utvidelsen vil medføre opprettelse av nye politiske og økonomiske barrierer i Europa, reelt eller ikke, vil dette kunne ha uheldige virkninger.

Kandidatlandenes alminnelige økonomiske situasjon innebærer at EU gjennom en utvidelse vil påta seg betydelige økonomiske forpliktelser uten at nye medlemsland, i alle fall på kort sikt, vil tilføre EU tilsvarende ressurser. For eksempel viser beregninger at opptak av de fire sentral-europeiske land som har best utviklede økonomier, Polen, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn, vil bety at antallet fattige innbyggere i EU-området vil øke med om lag 15 prosent, mens EU-områdets BNP bare vil øke med om lag 3 prosent. En utvidelse med alle de ti sentral- og øst-europeiske land ville øke EUs innbyggertall med om lag 30 prosent, mens BNP bare ville øke med om lag 4 prosent.

For å forberede den kommende utvidelsen, gjennomfører de nåværende 15 medlemslandene drøftelser om nødvendige reformer i EU-institusjonenes sammensetning, beslutningsformer og virkemåte. Disse drøftelsene vil trolig bli sluttført i og med Det europeiske råds møte i Nice i desember 2000. Det pågår dessuten drøftelser i EU om behovet for ytterligere å legge til rette for at et flertall av medlemslandene på nærmere definerte områder kan utvikle et forsterket samarbeid seg imellom. Disse prosessene gjenspeiler de meningsbrytninger som har pågått innad i EU siden det ble åpnet for en utvidelse østover og de behov utvidelsen kan skape for fordypning og forsterkning av samarbeidet.

Utvidelsen mot øst og sør vil også reise en rekke utfordringer i forhold til kontroll ved EUs yttergrenser. EU-landene har på toppmøtet i Tammerfors i oktober 1999 trukket opp rammene for hvordan målet om større trygghet og sikkerhet kan oppnås også i et utvidet EU. Det skal skje gjennom et forsterket samarbeid om innvandrings-, asyl- og flyktningpolitikk og bekjempelse av internasjonal kriminalitet, narkotikatrafikk og menneskesmugling. Virkemidlene er forsterket kontroll ved yttergrensene, intensivert samarbeid gjennom Europol, og et forsterket politisamarbeid over de indre grenser. Norge vil delta i dette gjennom Schengen-avtalen, og gjennom samarbeidet med Europol på grunnlag av den samarbeidsavtale som vil bli forhandlet fram mellom Norge og Europol.

Selv om den framtidige utvidelsen vil bety store politiske og økonomiske utfordringer for EU, legger både Kommisjonen og medlemslandene større vekt på de muligheter utvidelsen av EU vil gi både kandidatlandene selv og de nåværende medlemsland. Da utvidelsesprosessen ble lansert på møtet i Det

europeiske råd i Luxembourg i desember 1997, var EU-landenes utgangspunkt at utbredelsen av den europeiske integrasjonsmodellen til en større del av kontinentet ville være en garanti for stabilitet og velstand i framtiden.

2.2.2 Nato og reformlandene

Om omveltningene i Sentral- og Øst-Europa fikk stor betydning for EU, var dette i enda større grad tilfellet for det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet i NATO. Helt siden opprettelsen i 1949 var faren for konflikt mellom de vestlige demokratier og landene i østblokken utgangspunktet for NATO-samarbeidet. President Mikhail Gorbatsjovs utenrikspolitiske nyorientering, fulgt av Berlinmurens fall, og Sovjetunionens og Warszawapaktens oppløsning på begynnelsen av 1990-tallet, skapte helt nye forutsetninger både for NATO som militærallianse og sikkerhetspolitisk samarbeidsforum, og for Norge som aktiv deltaker i det internasjonale samfunns anstrengelser for å skape stabilitet og forutsigbarhet i Europa. Samtidig illustrerte fredsoperasjonene i det tidligere Jugoslavia NATOs gradvise omforming fra en forsvarsallianse til også å være krisehåndteringsorganisasjon.

De tre tidligere Warszawapaktland Polen, Ungarn og Den tsjekkiske republikk ble våren 1999 medlemmer av NATO. Det var et annet slående uttrykk for de fundamentale endringene som har funnet sted i europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikk.

Utvidelsen markerte et foreløpig høydepunkt for en hovedlinje i NATOs arbeid det siste tiåret: Å bidra til økt sikkerhet i Europa gjennom tettere sikkerhetspolitisk integrasjon, opptak av nye medlemmer og et nært praktisk og politisk samarbeid med partnerlandene, inkludert Russland. Ved å bygge ut et nettverk av forpliktende samarbeid er målet å forebygge nye skiller, redusere regional ustabilitet, forhindre en potensielt farlig renasjonalisering av sikkerhetspolitikken i Sentral- og Øst- Europa og bidra til å styrke den samlede evne til å forebygge og løse kriser. Samtidig er det på det rene at de kriterier som legges til grunn for medlemskap i NATO, blant annet opprettelsen av demokratiske strukturer, politisk kontroll med de militære styrker, markedsøkonomi og militær reform, respekt for grunnleggende menneske- og minoritetsrettigheter og løsning av grensespørsmål, i seg selv har en betydelig stabilitetsfremmende effekt.

Det er et viktig prinsipp for NATO å forbli åpen for nye medlemmer. Washington-toppmøtet i april 1999 fastla at opptaket av de tre nye land ikke innebar at NATOs utvidelsesprosess var bragt til ende. Samtidig er det understreket at avgjørelsen om hvem som inviteres til medlemskap i NATO, avgjøres på politisk grunnlag blant NATOs medlemsland. Den såkalte MAP (Membership Action Plan) som ble vedtatt, skal bidra til å styrke kandidatlandenes evne til å bidra til NATO-samarbeidet og legge forholdene til rette for senere utvidelse.

Ni land er nå kandidater til NATO-medlemskap: Estland, Latvia, Litauen, Slovenia, Romania, Bulgaria, Slovakia, Albania og Makedonia. Syv av disse er i tillegg kandidater til EU-medlemskap. Det illustrerer at EU og NATO arbeider parallelt for å nå felles mål og på mange måter utfyller hverandre, selv om det er tale om ulike organisasjoner med forskjellige oppgaver og medlems-

sammensetning. Kandidatlandene selv oppfatter i stor grad kvalifiseringsarbeidet for medlemskap overfor begge organisasjoner som en samlet oppgave.

De grunnleggende krav som NATO stiller til sine kandidatland, gjelder også for EU. Det er derfor neppe tvil om at et EU-medlemskap vil styrke et NATO- kandidatur og omvendt. Dette har ikke bare allment politiske årsaker. Økonomisk vekst som etter hvert vil følge av EU-medlemskap, vil blant annet kunne ha positive virkninger for landenes evne til å gjennomføre en høyst påkrevet omstrukturering og modernisering av sitt forsvar.

Svak institusjonell kapasitet, skjøre demokratiske strukturer, mangel på et velfungerende rettsapparat og utilstrekkelig evne til å gjennomføre militær omstrukturering gjør imidlertid at mye gjenstår før de fleste av de gjenstående kandidatene vil være rustet til fullt medlemskap. For NATO er det en ressurskrevende oppgave å ta opp og fullt ut integrere nye medlemmer. Det er samtidig viktig at prosessen ikke svekker NATOs troverdighet og effektivitet og arbeidet for å tilpasse seg nye oppgaver. Det vil ta tid å integrere de tre nye medlemmene fullt ut. Dette vil i sin tur påvirke tidspunktet for neste runde i utvidelsen.

I drøftingene om NATOs utvidelsesprosess har en fra norsk side lagt vekt på at utvidelsen er et uttrykk for NATOs tilpasning til nye sikkerhetspolitiske rammevilkår. For Norge er det viktig at NATO fortsatt står åpen for nye medlemmer, og at nye invitasjoner kommer når interesserte land er kvalifisert og forholdene ellers ligger til rette for det.

For Norge er det særlig viktig å ivareta de baltiske lands interesser. Vi har derfor bistått Estland, Latvia og Litauen aktivt i deres forberedelsesarbeid i MAP-prosessen, både gjennom tosidige og flersidige samarbeidsprogrammer og i drøftelsene internt i NATO.

Samtidig har vi fra norsk side vært opptatt av at NATO parallelt med utvidelsesprosessen utvikler samarbeidet med land som ikke har medlemskap som mål. Det gjelder i særlig grad Sverige og Finland, som etter norsk syn må trekkes tettere inn mot det etablerte forsvarssamarbeid i NATO enn det landene blir som deltakere i Partnerskap for fred (PFP). Dette er særlig viktig i lys av det framvoksende sikkerhetspolitiske samarbeid i EU og de to lands aktive engasjement i NATO-ledede fredsoperasjoner.

Også et utvidet samarbeidsforhold mellom NATO og Russland er viktig. Det er Regjeringens syn at varig europeisk sikkerhet og stabilitet bare kan bygges i samarbeid med Russland, og at Russland må bli en integrert del av den nye euro-atlantiske sikkerhetsarkitekturen.

Boks 2.4 NATOs samarbeid med reformlandene

Fra NATOs side har det vært viktig å legge forholdene til rette for et politisk og praktisk samarbeid med alle partnerland. Allerede i 1991 opprettet NATO Det nordatlantiske samarbeidsråd (NACC) som et redskap for sikkerhetspolitiske konsultasjoner med de tidligere Warszawapakt-medlemmer og senere de alliansefrie land. Dette samarbeidet ble ytterligere styrket og formalisert gjennom opprettelsen av Det euro-atlantiske partnerskapsråd (EAPC) i 1997. I mellomtiden var Partnerskap for fred (PfP) dannet i 1994 som rammeverk for NATOs praktiske militære samarbeid med partnerlandene.

EAPC omfatter i dag 45 land og er det sentrale forum for det politiske og militære samarbeidet mellom de allierte og partnerne. Det finner sted politiske konsultasjoner mellom utenriks- og forsvarsministrene på halvårlig basis, og vanligvis månedlig på ambassadørnivå. Samarbeid om regional sikkerhet, forsvarsrelaterte økonomiske spørsmål, vitenskap, miljøspørsmål og humanitære sider ved fredsbevaring håndteres innenfor en rekke komitéer i EAPC-format. Det er åpnet for at EAPC skal kunne diskutere regionale sikkerhetsspørsmål i ad hoc arbeidsgrupper. Dette er en utvikling Norge har støttet aktivt.

EAPC har i utgangspunktet et bredt saksfelt, samtidig som partnerne selv bestemmer innenfor hvilke samarbeidsfelt de vil engasjere seg og hvordan. Det er således i stor grad opp til dem å fastlegge det konkrete innholdet i og omfanget av samarbeidet. Mange partnere har klaget over at samarbeidet tillegges for liten vekt i NATO og at det ikke gis adgang til reelle konsultasjoner og påvirkning av beslutninger før NATO treffer de endelige vedtak. Fra NATOs side er det mot denne bakgrunn en prioritert oppgave å vitalisere samarbeidet. Erfaringene fra fredsoperasjonene i Bosnia og Kosovo spiller en rolle i den sammenheng. Hvorvidt man skal tillegge EAPC beslutningsmyndighet kan bli et tema, som må avveies mot behovet for å bevare integriteten i NATOs egne beslutningsprosesser.

Partnerskap for fred (PfP) utgjør en selvstendig del av EAPC-prosessen. Gjennom praktisk-militært samarbeid er målet å øke stabiliteten og fremme demokratiske verdier, samtidig som man utvikler militære forbindelser, understøtter militære reformer og styrker partnerlandenes evne til å operere sammen i NATO-ledede fredsoperasjoner med mandat fra FN eller OSSE. Dette har kommet til praktisk nytte i SFOR og KFOR. Også PfP er et fleksibelt forum, der det i stor grad er opp til hvert enkelt partnerland hvor omfattende det individuelle partnerskapsprogrammet skal være.

Undertegnelsen av grunnakten mellom NATO og Russland i 1997 skapte et nytt grunnlag for det sikkerhetspolitiske samarbeidet. Dette såkalte PJC-samarbeidet (Permanent Joint Council) ble stadig videreutviklet i tiden fram mot Kosovokrisen. Foruten jevnlige drøftelser av den aktuelle situasjonen i Bosnia-Hercegovina og i Kosovo, omfattet konsultasjonene også en rekke andre spørsmål, som tillits- og sikkerhetsskapende tiltak, nedrustningsspørsmål, ikke-spredning av masseødeleggelsesvåpen, omstilling av forsvarsindustri og omskolering av russiske offiserer, vitenskapelig samarbeid, forsvarsrelatert miljøvern, fredsbevaring og sivil beredskap. På flere av disse områdene er vi på norsk side interessert i å videreutvikle et multilateralt samarbeid som et supplement til bilaterale kontakter, og Norges engasjement i samarbeidet med Russland har derfor vært betydelig.

I forbindelse med NATOs aksjon mot Serbia våren 1999 suspenderte Russland samarbeidet med NATO, bortsett fra de spørsmål som berørte den internasjonale sikkerhetsstyrken KFOR. Det er imidlertid nå tatt opp igjen i full bredde. Det konstruktive samarbeidet i og rundt Kosovo viser PJCs potensial som sikkerhetspolitisk instrument.

NATO opprettet i 1997 også et eget samarbeidsprogram (NUC) med Ukraina. Dette reflekterer landets store betydning for europeisk sikkerhet. I dag finner det sted halvårlige møter på utenriks- og forsvarsministernivå. Samtidig gjennomføres et eget praktisk rettet samarbeidsprogram. Sentralt i arbeidet står en gruppe som skal samordne de ulike allierte bilaterale tiltak for å understøtte konkrete reformer i det ukrainske forsvaret. Hovedtyngden av det praktiske samarbeidet finner sted innenfor rammen av PfP.

2.2.3 Norge og kandidatlandene i Sentral- og Øst-Europa - målsettinger og prioriteringer

Sikkerhet og økonomisk og sosial stabilitet over en større del av Europa er av betydning også for Norge. Regjeringen ønsker at Norge skal ta et aktivt medansvar for den stabilitetspolitikk for Europa som EUs utvidelsesprosess innebærer. Norge har sammenfallende interesser med EU og andre europeiske land i at utvidelsesprosessen lykkes. EU-medlemskap og integrering i det indre marked stiller store krav til så vel de tre baltiske land, som til de sentral- og øst-europeiske land.

Det er i norsk interesse å støtte disse landene i deres anstrengelser for å kvalifisere til EU-medlemskap og fullt ut fungere i det indre marked, som Norge er en del av gjennom EØS-samarbeidet, og der de nye medlemslandene vil delta.

Støtte til de sentral- og øst-europeiske landenes forberedelse for EU-medlemskap betyr samtidig en støtte til deres interne reformer, noe Norge ønsker å bidra aktivt til. Over Samarbeidsprogrammet for Sentral- og Øst-Europa har Norge allerede ytt et vesentlig bidrag til reformprosessen i kandidatlandene. De siste årene har man innenfor de disponible budsjettrammene særlig konsentrert innsatsen om de tre baltiske land og Russland. Regjeringen mener imidlertid at det fortsatt er store utfordringer også i de øvrige kandidatland.

Målet om EU-medlemskap og selve forhandlingsprosessen har bidratt vesentlig til å opprettholde motivasjonen i mange av landene til å ivareta gode naboskapsforbindelser, styrke demokratiske institusjoner og minoritetsvernet, øke tempoet i de økonomiske reformene og styrke det sivile samfunn og rettsapparatet. Forhandlingsprosessen har imidlertid også avdekket at landene møter ulike utfordringer på veien mot EU-medlemskap, og at det fortsatt gjenstår mange forberedelser og anstrengelser før landene kan fungere fullt ut i det indre marked. Fra norsk side vil vi i særlig grad legge vekt på utfordringene innen helse og miljø, herunder atomsikkerhet, samt demokratiske institusjoner og rettsapparatet.

Regjeringen vil at Norge skal bidra til å understøtte utvidelsesprosessen og kandidatlandenes forberedelser til EU-medlemskap. Regjeringen forbereder derfor en handlingsplan for vårt forhold til kandidatlandene. Målet er at handlingsplanen skal følges opp med konkrete prosjekter innenfor de områder vi fra norsk side har særlige interesser i forhold til.

Handlingsplanen vil inneholde en vurdering av bredden av våre forbindelser med kandidatlandene, de politiske bilaterale kontaktene, samarbeidet i andre multilaterale fora, næringslivets rolle, frivillige organisasjoner og andre lands politikk. Et viktig moment vil være å se på hvordan en mer aktiv norsk

politikk kan knyttes til EU og EUs institusjoner og samarbeidsprogrammer, særlig Phare-programmet.

Handlingsplanen vil også se på status for reformprosessen i de enkelte land. I prosjektsamarbeidet vil det være naturlig å ta utgangspunkt i de ulike landenes særlige behov. Reformprosessen er svært forskjellig fra land til land, det sosiale og økonomiske utgangspunktet var svært ulikt og en har også sett negative sider knyttet til raske sosiale endringsprosesser, fravær av sosiale sikkerhetsnett og ny fattigdom blant utsatte grupper i samfunnet.

Norsk prosjektbistand til kandidatlandene bør etter Regjeringens syn være basert på tre hovedkriterier;

– Landenes egne prioriteringer
– EU-kommisjonens vurderinger av kandidatlandenes behov
– Norske interesser knyttet til landprioriteringer og kandidatlandenes deltakelse i det indre marked gjennom EØS.

I arbeidet med handlingsplanen vil det også være naturlig å foreta en gjennomgang av erfaringene med den norske prosjektbistanden til de baltiske land. Gjennomgangen bør også se på om det er riktig å fortsette med like stor bredde i prosjektene, eller om det nå er naturlig å fokusere innsatsen mer i de kommende år. En samlet innsats overfor de baltiske landene og de andre kandidatlandene vil gi grunnlag for en mer profilert politikk overfor hvert enkelt av landene.

2.2.4 Ny dynamikk i Norges nærområder

Omveltningene i Sentral- og Øst-Europa, reformlandenes ønske om medlemskap i NATO og EU og den nøkkelrolle de to spiller i den pågående integrasjonen mellom øst og vest i Europa, har skapt en ny dynamikk i Norges nærområder. I området rundt Østersjøen møtes de store europeiske politiske og økonomiske prosessene: Utvidelsesprosessene i EU og NATO og reformprosessene i Sentral- og Øst-Europa og Russland.

Østersjøregionen er trolig den region i Europa som er mest positivt påvirket av murens fall og den kalde krigens slutt. Femti års avbrudd i kontakter og bånd mellom folk og land har ikke kunnet utslette det potensial for sosial, økonomisk og kulturell utvikling og samkvem som har preget regionen gjennom århundrer. Her møtes noen av Europas mest velstående land med nye demokratier som er i rask økonomisk utvikling.

Dette skaper dynamikk og et stort potensial for økonomisk utvikling. Samtidig setter det virkningene av femti års kommunistisk regime i relieff: Her finner vi noen av de dypeste kløfter i velferd og levekår mellom land med felles grense. Land øst og sør for regionen skaper i tillegg en rekke utfordringer knyttet til internasjonal kriminalitet, ulovlig innvandring og spredning av smittsomme sykdommer.

En utvidelse av EU som omfatter Polen, Estland, Latvia og Litauen, vil innebære at mye av fokuset i nord-europeisk politikk skyves østover. Østersjøområdet vil framstå som et naturlig tyngdepunkt og kraftsentrum. Samtidig vil en slik utvidelse bidra til å trekke Europas og EUs tyngdepunkt og oppmerksomhet mer i nordlig retning.

Framfor alt gjenspeiles denne tyngdeforskyvningen i EUs strategi for samarbeid i Nord-Europa, Den nordlige dimensjon. Geografisk omfatter den nord-

lige dimensjon kandidatlandene Polen, Estland, Latvia og Litauen og Nordvest-Russland samt Kaliningrad, på grunnlag av EUs Partnerskaps- og samarbeidsavtale med Russland.

EUs nordlige dimensjon var opprinnelig et finsk initiativ for å bevisstgjøre de nåværende EU-landene om betydningen av EUs felles grense med Russland og om det store behovet for bistand til grenseområdene i Nordvest-Russland. Hovedformålet med den nordlige dimensjonen er å integrere Russland i det vestlige samarbeidet samtidig som det legges et grunnlag for økonomisk vekst og bedrede levekår i området.

EUs nordlige dimensjon bidrar til å fokusere på sentrale utfordringer som knytter seg til den nåværende og den framtidige forlengede fellesgrense mellom EU og Russland. Fellesgrensen bidrar til økt gjensidig avhengighet, noe som kan fremme stabilitet og en positiv utvikling. Historisk har den økonomiske og politiske integrasjonen og det grenseoverskridende samarbeidet mellom land i Vest-Europa bidratt til fred og stabilitet. Et sentralt siktemål med den nordlige dimensjon er å stimulere til en slik utvikling også i Nord-Europa.

Utvidelsen av EU vil kunne ha positive ringvirkninger økonomisk og sosialt i hele Nord-Europa. En viktig forutsetning for en slik utvikling er imidlertid at prosessen ikke bidrar til å skape hindre for handelssamkvemmet, fordi lovgivning og tekniske standarder avviker for mye mellom Russland og det utvidede EU. Oppgradering av slike standarder er et viktig element i Partnerskaps- og samarbeidsavtalen mellom EU og Russland.

Et sentralt siktemål med den nordlige dimensjon er også å motvirke at EUs utvidelse øker den sosiale kløft som allerede eksisterer mellom Russland og et utvidet EU-område. En tiltakende velstandskløft mellom Russland og nye EU-land vil kunne true stabiliteten ikke bare i Nord-Europa, men i hele Europa, dersom Europa ikke makter å møte denne utfordringen. Tilsvarende velferdsgap som allerede er kjent for Norge fra vår grense mot Nordvest-Russland og fra det finske og det russiske Karelen, er i ferd med å åpne seg også på flere områder langs den framtidige fellesgrensen mellom et utvidet EU og Russland.

Et slikt voksende skille i levestandard gir ofte også grobunn for øvrige problemer, som helseproblemer, grenseoverskridende kriminalitet og ulovlig innvandring. Det vil ta lang tid å snu denne utviklingen. Det vil kreve systematisk og langsiktig satsing i Russland selv, i kandidatlandene, i EU og i øvrige land i regionen. Bistand til opprettelse av grunnleggende institusjoner, administrative systemer, kompetanseoverføring, vaksineprogrammer og integrering i grenseregionale samarbeidsprosjekter kan bidra til en positiv utvikling.

Norge inngår i den nordlige dimensjonens geografiske område, og vi har sammen med Russland, de baltiske landene, Polen og Island status som partnerland i EUs samarbeidsprosesser på dette området. Norge har derfor bidratt aktivt i utformingen av det konkrete samarbeidet. Det norske forslaget til satsningsområder for initiativet har lagt vekt på radioaktiv forurensning, atomsikkerhet, miljø, energi og helse, med bedrede levevilkår i det nordvestlige Russland og Østersjøområdet som det overordnede mål. Norge har også understreket betydningen av støtte til det omfattende kommunale og fylkeskommunale samarbeidet over grensene i nord.

2.3 Utviklingen i Russland

Oppløsningen av Sovjetunionen innledet et tiår med politisk turbulens og drakamp mellom ideologier, mellom enkeltpersoner og mellom nye politiske institusjoner i Russland. Parlamentskrisen i 1993 var én av flere episoder som avdekket indre spenninger i russisk politikk. Hyppige personutskiftninger i partier og regjering var et uttrykk for at det politiske liv mer var preget av enkeltpersoners og politiske grupperingers kamp om posisjoner, makt og innflytelse enn av politikkens innhold.

Likevel har Russland kommet langt i arbeidet med å utvikle en demokratisk styreform. Den kommunistiske ensrettingen er erstattet av pluralisme. Grunnloven av 1993 foreskriver grunnleggende sivile rettigheter og friheter, rettsstatens prinsipper og normer og prinsippet om politisk maktfordeling. Gjennomføring av demokratiske valg på føderalt, regionalt og lokalt nivå er positive elementer i demokratibyggingen.

Den innenrikspolitiske utviklingen de senere år, og ikke minst krigene i Tsjetsjenia, illustrerer imidlertid de spenninger som fortsatt finnes i den multietniske russiske føderasjonen. Krigføringen i Tsjetsjenia har medført store menneskelige tap og lidelser og kaster skygge over Russlands forhold til det internasjonale samfunn.

Overgangen fra sovjetisk kommandoøkonomi til russisk markedsøkonomi har vist seg å være både vanskelig og tidkrevende. 1990-årene var for Russland en sammenhengende økonomisk nedtur. Strukturelle forhold knyttet til statsfinansene og det økonomiske system har hindret omstilling og vekst. Parallelt har imidlertid myndighetene opprettet grunnleggende forutsetninger for utvikling av en markedsøkonomi. Russland er gradvis blitt sterkere integrert i internasjonal handel og finansiell virksomhet.

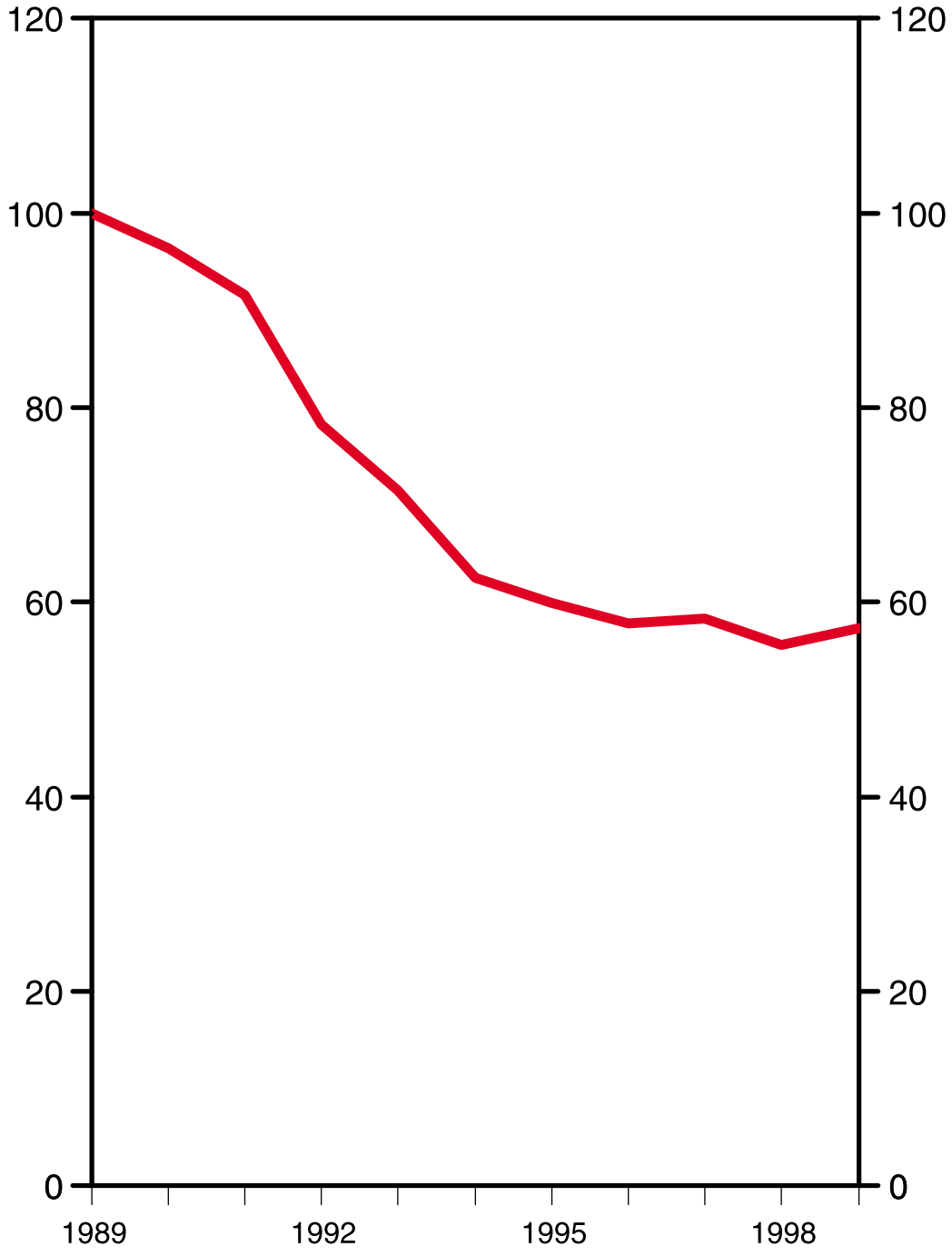
En hovedutfordring for Russland er å legge grunnlaget for en langsiktig, stabil politisk og økonomisk utvikling. Dette vil kreve evne til å skape velferd for brede befolkningsgrupper, noe som igjen krever en bærekraftig økonomi.

Selv om grunnleggende forutsetninger for markedsøkonomi er opprettet, og landet gradvis er blitt sterkere integrert i internasjonalt økonomisk samkvem, er veien fram mot en velfungerende markedsøkonomi lang. Det er usikkerhet knyttet til de juridiske vilkårene for økonomisk og finansiell virksomhet. Utenlandske investorer er derfor tilbakeholdne med å gå inn med kapital. Også endringer i skatte-, avgifts- og konkurslovgivningen er påkrevd dersom investeringsklimaet skal endres. Regjeringen har nylig lagt fram en omfattende reformpakke som tar sikte på å bedre disse forholdene.

Et hovedproblem i russisk økonomi er kapitalflukt. Russland har ennå ikke utviklet et velfungerende banksystem. Byttehandel er meget utbredt og korrupsjon et omfattende problem. Den sterke kapitalflukten ut av landet er dels et uttrykk for manglende tillit til russisk økonomi, dels et resultat av at mye av kapitalen er ervervet på illegalt eller tvilsomt vis. Myndighetenes innsats for å begrense kapitalflukten har gitt visse positive resultater. Samtidig har det relative oppsving i russisk økonomi i første halvår 2000 også medført at problemet er blitt noe mindre.

De økonomiske ulikhetene i det russiske samfunn økte dramatisk i 1990-årene. Mens omlag de ti prosent mest velstående har fått en markert økning i realinntektene, har resten av befolkningen opplevd at deres inntekter er redu-

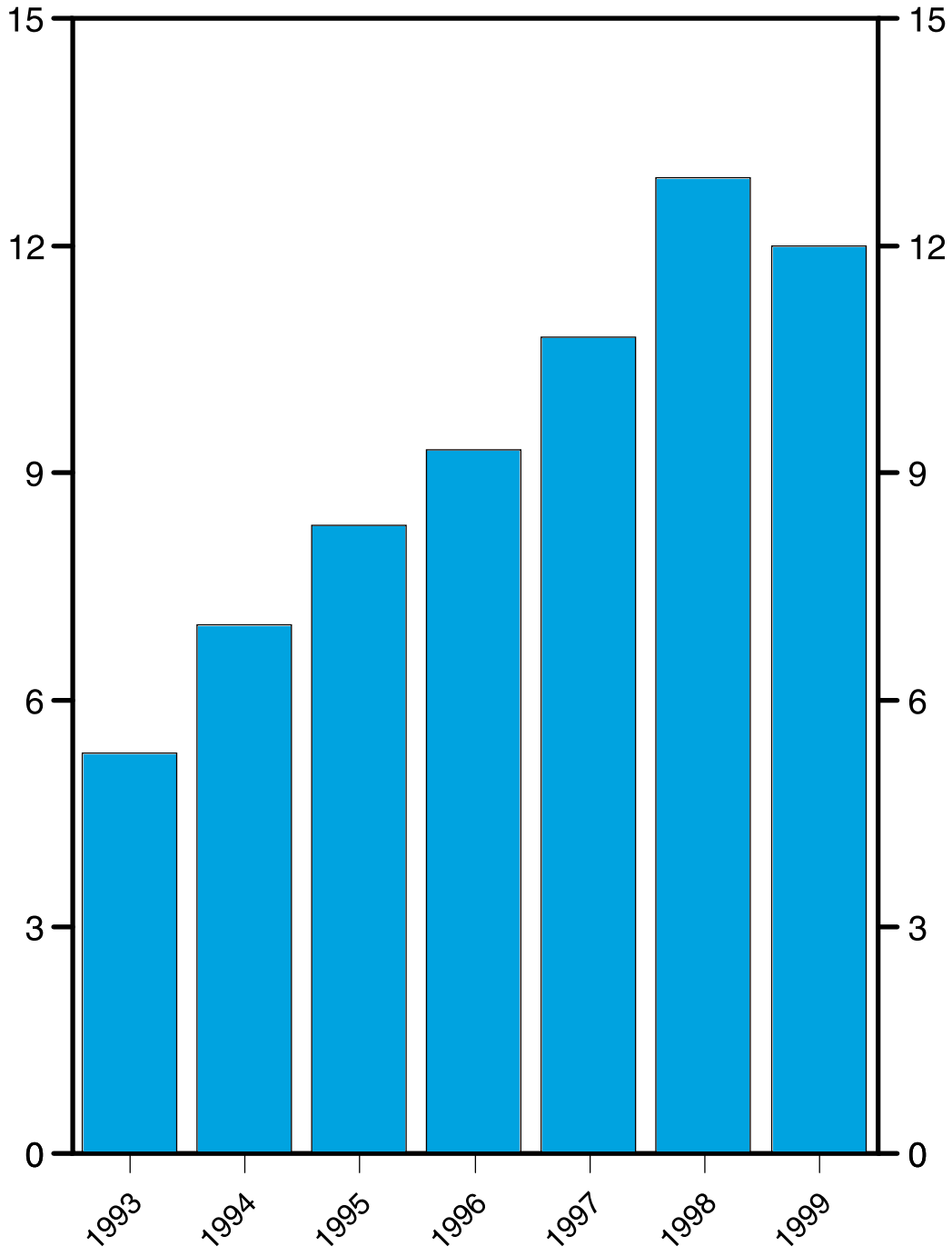
sert mer enn reduksjonen i bruttonasjonalproduktet. Nesten halvparten av den russiske befolkning lever under Verdensbankens fattigdomsgrense.



Figur 2.4 BNP i Russland. Faste priser. Indeks: 1989 = 100.
Kilde: OECD.

Hverdagen for mange russiske borgere er derfor endret til det verre i kjølvannet av de store politiske og økonomiske omveltningene det siste tiåret. Det offentlige tjenestetilbudet innenfor helse- og sosialsektoren er blitt dårligere. Høy arbeidsledighet og forsinkede utbetalinger av lønninger og pensjoner har skapt store sosiale vanskeligheter. Alkoholrelaterte problemer øker i omfang,

og sykdommer som tuberkulose og hiv/aids er på frammarsj. Høy dødelighet og lav fødselsrate bidro til at Russlands befolkning i 1999 ble redusert med over 700.000. Forventet levealder har sunket gjennom hele 1990-tallet, noe som er enestående for et industriland.



Figur 2.5 Arbeidsledighet i Russland 1993-99, i prosent av arbeidsstyrken.
Kilde: OECD.

Det økonomiske uføret har også ført til manglende investeringer og satsing på utdanning og kompetanseoppbygging. Færre elever fullfører i dag rus-

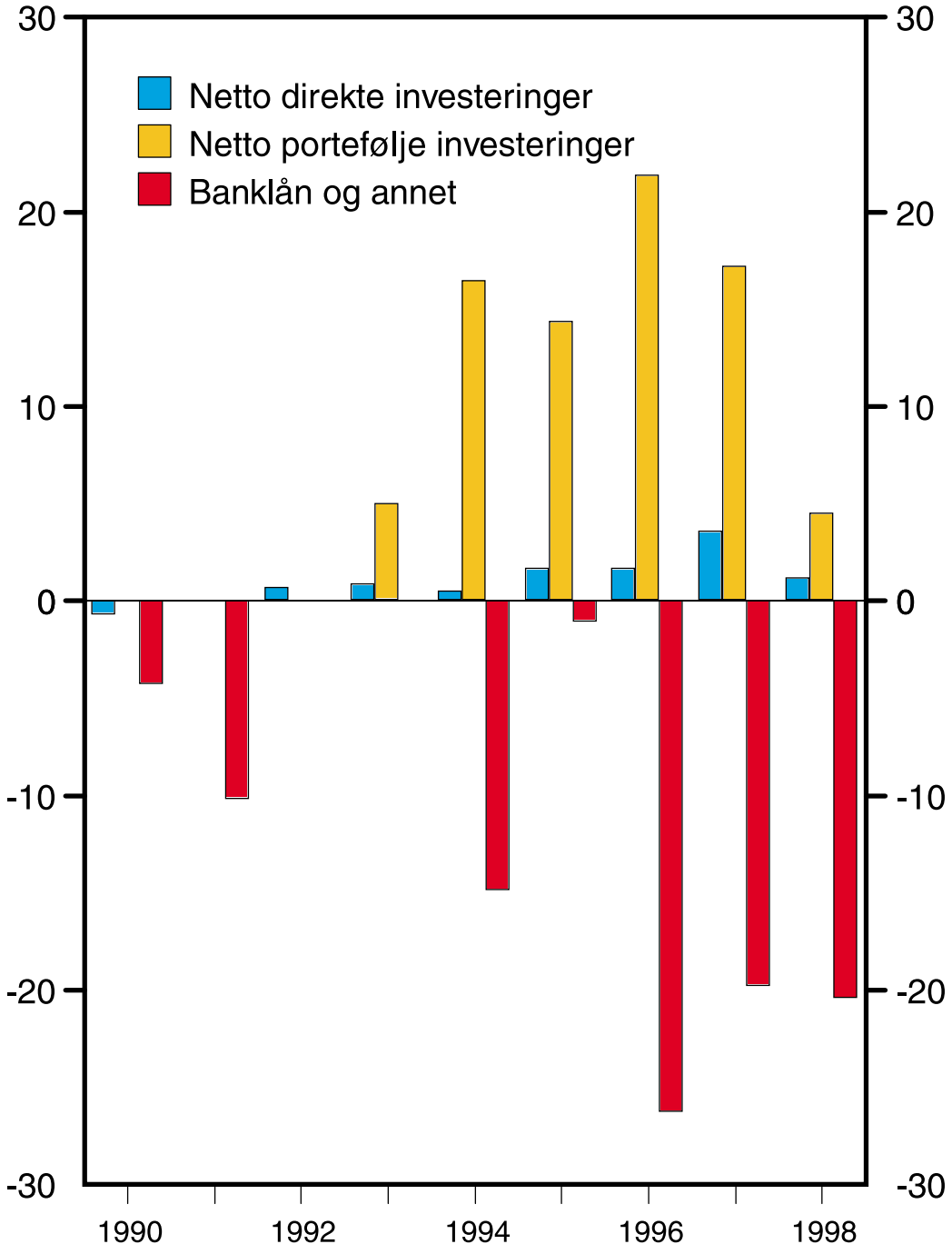
sisk grunnskole enn før reformene ble innledet. Yrkesopplæringen er svekket. Også rekrutteringen til høyere utdanning er svekket. Resultatet er talenttapping.

Reformprosessene i Russland og i andre tidligere sovjetiske republikker (SUS-området) har vært vanskeligere enn for landene i Sentral- og Øst-Europa. SUS-landene hadde ingen demokratisk tradisjon å vende tilbake til. Deres økonomi og infrastruktur er mangelfullt eller svært ensidig utviklet.

President Vladimir Putin har formulert som en av flere hovedoppgaver å eliminere fattigdommen og beskytte markedet mot kriminalitet og mot korrupsjon i forvaltningen. Å rydde opp i disse forholdene er en stor oppgave. Utfordringen er å kanalisere tilgjengelige ressurser bort fra spekulasjoner og flukt ut av landet til investeringer i nasjonal produksjon og verdiskaping.

Det finnes ingen enkel vei ut av Russlands økonomiske uføre. Velferd, levestandard og økonomisk stabilitet på vesteuropeisk nivå ligger langt fram i tid. Russland må følge sin egen vei i den videre reformprosessen, bestemt av landets egne forutsetninger og tradisjoner. Vest-Europa kan bare i begrenset utstrekning være modell.

Russland har et stort behov for investeringer i næringsliv og infrastruktur. Et lite gunstig investeringsklima bidrar til at utenlandske investorer er tilbakeholdne med å gå inn i russisk økonomi. For Norge så vel som for andre europeiske land og EU blir det en viktig utfordring å synliggjøre for russiske myndigheter det som framstår som hindre for investeringer og vekst i russisk økonomi. Parallelt må det fra vesteuropeiske myndigheters side legges til rette for langsiktige utenlandske investeringer i Russland under de rådende forhold. Virkningene av Asiakrisen på russisk økonomi i 1998 bekreftet vestlige investorers skepsis til russiske finansinstitusjoners soliditet og kapitalmarkedenes virkemåte.



Figur 2.6 Netto kapitalbevegelser til Russland i mrd. dollar 1990-98.
Kilde: IMF

Det lave investeringsnivået i Russland sammenliknet med andre land i Sentral- og Øst-Europa viser at det er et betydelig urealisert potensial for økonomisk samarbeid med landet. En begrensende faktor i det bilaterale økonomiske samarbeidet mellom Norge og Russland har vært at landene har ulike økonomiske og administrative tradisjoner og juridiske systemer. Det vil fortsatt kreves opplæring og kompetansehevende tiltak både på norsk og russisk

side for å øke kunnskapen om hvordan næringslivet fungerer hos den annen part.

Utviklingen i Russland skaper nye vilkår for det øvrige Europas forhold til landet. I en europeisk og transatlantisk sikkerhetspolitisk sammenheng er det behov for å omdefinere forholdet til Russland, som vil forbli en stormakt på det europeiske kontinent. Utvidelsen av NATO gjør det spesielt viktig å hindre en ny sikkerhetspolitisk splittelse mellom øst og vest i Europa. En normalisering og utvikling av forholdet mellom NATO og Russland blir derfor en sentral utfordring for Europa og for den nordatlantiske forsvarsalliansen.

Endringsprosessene i Russland har avdekket gamle og skapt nye sosiale og etniske spenninger. Disse spenningene utgjør potensielle kilder til ustabilitet ikke bare internt i Russland, men også i forholdet til omkringliggende stater. En positiv økonomisk og demokratisk utvikling i Russland som basis for velferd og sosial stabilitet er derfor av stor betydning for europeisk sikkerhet.

Russland er i dag militært og økonomisk svekket. Med valget av Vladimir Putin som president vil vi trolig stå overfor et mer politisk stabilt og forutsigbart Russland. På forsvarsområdet har Putin varslet en omfattende satsing på landets militære styrker, for å få et slanket, men mer fleksibelt og slagkraftig forsvar. Dette er et ærgjerrig mål som fordrer en betydelig bedring i økonomien og en mer kostnadseffektiv bruk av eksisterende midler. Nedskjæringene i forsvaret kan øke den sosiale misnøyen i det russiske samfunn.

Det tragiske forliset av en Oscar II klasse atomubåt (Kursk) tilhørende Nordflåten i august 2000, kom på et tidspunkt da den russiske president og regjering nettopp hadde igangsatt en kritisk gjennomgang av ressursbruken i forhold til kjernevåpenstyrkene. Det ble i den forbindelse varslet at man over den kommende femtenårsperiode ville redusere kjernevåpenarsenalet.

Uansett må vi forvente at sjøbaserte kjernefysiske våpen fortsatt vil ha en sentral plass i russisk forsvarsplanlegging. Nordflåten med sine baser på Kola spiller en avgjørende rolle for den russiske avskrekkingskapasitet. Dette betyr samtidig at trusselen om kjernefysiske uhell fra militær aktivitet i våre nærområder i nord vil bestå i lang tid framover, noe atomubåtene Komsomolets og Kursk begge er konkrete uttrykk for.

Den politiske og økonomiske utviklingen i Russland representerer fortsatt betydelige utenriks- og sikkerhetspolitiske usikkerhetsfaktorer. Ved siden av faren for utviklingen av interne motsetninger, migrasjonsproblematikk, miljøproblemer og humanitære kriser må man også vurdere de langsiktige konsekvensene for landets forsvarsstyrker og bruken av dem. Utviklingen i Tsjetsjenia illustrerer at sterke krefter i Russland fremdeles ser bruk av militærmakt som et middel til å løse grunnleggende politiske problemer. Disse meget komplekse spørsmål angår i høyeste grad Norge som Russlands naboland.

2.3.1 Utviklingen i Nordvest-Russland

Utviklingen i Nordvest-Russland, som i stor grad vil være bestemt av den politiske og økonomiske utvikling i Russland som helhet, utgjør spesielle utfordringer for norske myndigheter. Det er i norsk interesse å bidra til at innbyggerne i regionen får økt sin velferd gjennom en alminnelig bedring av levekår i sosial og økonomisk forstand og gjennom en styrking av helse og miljøsikkerhet.

Boks 2.5 Et stort skille

Grensen mellom Norge og Russland representerer et av verdens største skiller i levestandard. Nordmenn kan kjøpe fem ganger mer varer for sin inntekt enn russerne kan for sin, viser Verdensbankens kjøpekraftsammenligning for 1999/2000.

Nedbygging av skillet mellom velstand og fattigdom i nord vil ta tid. Store deler av den russiske befolkning lever under vanskelige økonomiske og sosiale forhold. Det er i norsk interesse å bidra, gjennom det internasjonale og regionale samarbeidet og på andre måter, til en utvikling som legger grunnlag for økt velferd, helse og miljøsikkerhet.

Med tiltakende kontakter på flere felter, blant annet innenfor forretningsvirksomhet, øker også den potensielle trussel fra grenseoverskridende kriminalitet. Det er viktig å videreutvikle det kriminalitetsforebyggende samarbeidet som er etablert i Europa, også på regionalt nivå, med sikte på å forebygge en negativ kriminalitetsutvikling.

Norges nærhet til Nordvest-Russland har stilt oss overfor viktige spørsmål knyttet til atomsikkerhet og håndtering av radioaktivt avfall fra russisk sivil og militær kjernefysisk virksomhet. De senere år har det også blitt avdekket store utfordringer på dette området en rekke andre steder i Russland. Arbeidet med disse spørsmålene krever bredest mulig internasjonalt samarbeid og engasjement og vil bestå som en betydelig utfordring for Europa i lang tid.

Miljøproblemene i Nordvest-Russland har et omfang, en karakter og en nærhet til norske områder som gjør at Norge, så vel som andre land i regionen, har stor interesse i å bistå med å redusere dem.Russland har de største områder med urørt natur i Europa. Landet er meget rikt på naturressurser, men disse har til dels vært og er utsatt for utnyttelse i et omfang som truer natur og helse. Utslipp til vann og luft fra den omfangsrike tungindustrien og letevirksomhet i sårbare taiga- og tundraområder er eksempler på problemer som ikke har blitt mindre etter Sovjetunionens fall, selv om økonomisk krise har ført til reduserte utslipp fra tungindustrien.

Det er store forventninger om framtidig økonomisk vekst, og da spesielt knyttet til økt utnyttelse av naturressurser som skog, olje og gass. Dette framhever ytterligere de omfattende miljøutfordringene i området. Gjennomføring av vedtatte miljøreformer forsinkes imidlertid på grunn av den alminnelige nedgangen i sosioøkonomiske forhold, inflasjon, økonomiske vanskeligheter og nedbemanning av statsadministrasjonen. I dag synes økonomisk vekst å være prioritert framfor miljøhensyn i offisiell russisk politikk. Utviklingen på miljøområdet kan følgelig ikke ses som en isolert sak, men knyttes nært til utviklingen på disse områder.

2.3.2 EU og Russland

Utviklingen i Russland har avgjørende betydning for sikkerhet og stabilitet på vårt kontinent. Arbeidet for å integrere Russland i europeiske og euro-atlantiske samarbeidsstrukturer er viktige bidrag til styrket stabilitet i Europa.

Finlands EU-medlemskap fra 1995 innebar at EU fikk en 1300 kilometer lang felles grense med Russland. EUs framtidige utvidelse mot øst vil foruten å utvide fellesgrensens lengde, også innebære at flere tidligere sovjetrepublikker blir en del av EU. For å møte utfordringene som østutvidelsen representerer i forholdet mellom EU og Russland, og for å stimulere til et mer omfattende samarbeid, vedtok EU-landene i 1999 en felles strategi for forholdet til Russland. Den baserer seg på at Russland og EU har strategiske interesser i - og et særlig ansvar for - å opprettholde stabilitet og sikkerhet i Europa. Siktemålet er å utvikle et «strategisk partnerskap» mellom EU og Russland, blant annet gjennom en styrket dialog om utenrikspolitiske spørsmål og større grad av samarbeid i relevante fora hvor Russland og EU deltar, i første rekke OSSE og FN.

Boks 2.6 EUs fellesstrategi for Russland

De generelle målene for EUs fellesstrategi for Russland er å bidra til:
–Konsolidering av demokratiet, rettsstatsprinsippet og de offentlige institusjoner i Russland
–Styrket stabilitet og sikkerhet i Europa
–Integrasjon av Russland i et felles økonomisk og sosialt område i Europa
–Samarbeid for å møte felles utfordringer på det europeiske kontinent, blant annet knyttet til atomsikkerhet og miljøtrusler

For Russland er samarbeidet med EU viktig for å legge grunnlag for et helhetlig Europa uten skillelinjer og en gjensidig og balansert styrking av Russlands og EUs tyngde i det internasjonale samfunn. Ikke minst de økonomiske sidene ved samarbeidet er av stor betydning for Russland, som handel og investeringer, samarbeid innen finanssektoren og næringslivssamarbeid.

EU er i dag Russlands viktigste handelspartner. EU-landene står for en tredjedel av Russlands samlede utenrikshandel. Til sammenligning står de øvrige SUS-landene for rundt 20 prosent og Kina, USA og Japan for bare 3-6 prosent. For EUs del er Russland en viktig importør og eksportør. Russland har dermed sterke interesser i å utvikle et tettere, langsiktig økonomisk samarbeid med EU-området og ser EU som et potensielt hovedmarked for landets eksport av viktige produkter som blant annet olje og gass, kull og tømmer.

Det er bred enighet om at EUs utvidelse mot øst vil kunne bidra til en stabil økonomisk utvikling for de nye medlemslandene. Både for Russland og for EU vil imidlertid utvidelsesprosessen også innebære en rekke utfordringer. Den utvidelsen av samarbeidet i EU til nye land som endelig vil oppheve den todelingen av Europa som Jalta-overenskomsten ga kimen til, må ikke bidra til å skape en ny kløft som kan true Europas stabilitet, en kløft mellom et utvidet EU og Russland.

2.3.3 Norsk Russlandspolitikk - målsettinger

Arbeidet for et fredelig og gjensidig nyttig samarbeidsforhold til Russland, og tidligere til Sovjetunionen, har vært og er en viktig del av norsk utenrikspoli-

tikk. Utviklingen de siste ti årene har skapt et nytt grunnlag for dette samarbeidet. Russlands videre utvikling vil ha stor betydning for sikkerheten og stabiliteten i Europa. Regjeringen ser det som grunnleggende at norsk Russlandspolitikk skal gi viktige bidrag til å integrere Russland som partner i europeisk og globalt samarbeid, samtidig som vi videreutvikler forbindelsene og ivaretar våre nasjonale interesser, også i det bilaterale samkvemmet.

De senere års utvikling i Russland har synliggjort en rekke utfordringer av et omfang og en karakter som krever tiltak og håndtering i et langsiktig perspektiv. Russland må selv bære det primære ansvaret for løsningen av disse utfordringene gjennom konsolidering av demokratiske politiske prosesser, gjennom utviklingen av lovverk, institusjoner og et sivilt samfunn og gjennom økonomisk vekst og sosial stabilisering.

Denne interne prosessen i Russland kan imidlertid ikke sees isolert fra de øvrige europeiske lands interesse av en positiv utvikling i Russland. Russiske tiltak kan og bør derfor suppleres gjennom integrasjon og samarbeidsordninger med de europeiske land, EU og andre internasjonale organisasjoner. Regjeringen ser det som viktig at norsk Russlandspolitikk, i et bredt samvirke med blant annet EU, OECD og Europarådet, understøtter reformene i forvaltningen og det sivile samfunn.

Som naboland har Norge et særlig ansvar for å legge til rette for økt tillit og samarbeid i nord. Vårt arbeid for fortsatt utbygging av nettverk og samarbeidsmønstre er i seg selv et bidrag til samkvem og tillit. Det er også viktig for Norge å bidra til å fremme ordnede forhold når det gjelder jurisdiksjonshåndhevelse i nordområdene. Regjeringen vil fortsette arbeidet med å få løst spørsmålet om avgrensningen i Barentshavet, som er vårt viktigste utestående spørsmål i forholdet til Russland.

Som naboland har Norge også en interesse av og mulighet til å bidra til demokratiske reformer og bærekraftig utvikling i Russland. På dette felt er det naturlig for oss å legge størst vekt på Nordvest-Russland. Vi må bidra både bilateralt og i multilaterale sammenhenger til stabile og forutsigbare forhold i våre nærområder.

Russland har et stort potensial for næringssamarbeid, ikke minst på fiskerisektoren. Usikkerheten i russisk økonomi og handelshindre av byråkratisk art har gjort det vanskelig å utnytte dette potensialet. Å få til en positiv utvikling på dette området vil være en hovedoppgave framover.

Norge har viktige interesser å ivareta overfor Russland når det gjelder forvaltning og utnyttelse av marine ressurser. Også på dette felt har vi særlige interesser knyttet til nordområdene og Nordvest-Russland. Det vil være viktig å fremme samarbeidet om en bærekraftig utnyttelse av disse ressursene i nord mellom berørte myndigheter, forskningsmiljøer og næringsutøvere.

Energisektoren er viktig for den russiske økonomien. En stabil utvikling av russisk økonomi og klare, forutsigbare rammevilkår for internasjonale investeringer vil gjøre petroleumssektoren til et område med stort potensial for samarbeid med Norge. Det er en særskilt interesse for Norge at energisektoren i Nordvest-Russland utvikler seg i en mer bærekraftig retning.

Miljøtruslene i Nordvest-Russland kan utfordre norske økonomiske interesser og befolkningens velferd. Gjennom et utdypet samarbeid med Russland og atomsikringstiltak i Nordvest-Russland kan vi bidra til å redusere faren for miljøødeleggelser. Utfordringene i Nordvest-Russland, særlig på dette områ-

det, kan bare løses gjennom et bredt internasjonalt engasjement. Norges eget bilaterale engasjement må ses i sammenheng med det som gjøres av andre land og organisasjoner. Aktiv medvirkning i ulike regionale og multilaterale fora er derfor viktig. Utviklingen av EUs nordlige dimensjon gir Norge økte muligheter til å medvirke i et bredt engasjement for Russland fra Kaliningrad til Kola, noe norske myndigheter legger stor vekt på.

Utdannings- og forskningssektoren er viktig i arbeidet for å sikre en stabil og bærekraftig utvikling i Russland. Denne sektoren kan også bidra til å utvikle et gjensidig nyttig samarbeid mellom norske og russiske institusjoner, organisasjoner og bedrifter.

Boks 2.7 Situasjonen i Ukraina og Hviterussland

Ukraina

Ukraina er i kraft av sin størrelse (nest største areal i Europa) og geografiske plassering et strategisk viktig land for europeisk sikkerhet og utvikling. Ukraina er stilt ovenfor mange av de samme utfordringene som Russland, men har også kommet kortere i den politiske og økonomiske omstillingsprosessen. Selv om den politiske situasjonen har holdt seg noenlunde stabil, har den økonomiske utviklingen vært negativ. Ti års innsats og betydelige internasjonale bidrag har ikke ledet til de ønskede resultater. Etter gjenvalget av president Kutsjma, og etter utnevningen av den reformvennlige, tidligere sentralbanksjef Jusjenko til statsminister høsten 1999, er det nå bedre utsikter til framgang i reformprosessen. Selv om Ukraina må ta ansvar for sin egen utvikling og gjennomføre en rekke smertefulle tiltak for å få det nødvendige demokratiske, økonomiske og institusjonelle rammeverk på plass, må Europa fortsatt være innstilt på å støtte Ukraina i den viktige fasen landet nå går inn i. Norge ser positivt på at Ukraina ønsker å utvide sin deltakelse i europeiske samarbeidsfora, og vil der det er mulig bidra med å støtte Ukrainas anstrengelser for integrasjon.

Hviterussland

Situasjonen i Hviterussland er bekymringsfull. Den demokratiske og økonomiske reformprosessen har stoppet opp, og internasjonalt er landet nærmest totalt isolert. Det er viktig at det internasjonale samfunn opptrer samlet i møte med statsledere som president Lukasjenko. Norge støtter OSSEs arbeid for dialog mellom myndighetene og opposisjonen i Hviterussland og vil i samråd med EU, FN og resten av det internasjonale samfunn løpende vurdere hvordan man bør opptre overfor Hviterussland for å bidra til at landet beveger seg i retning av demokrati og markedsøkonomi.

Forskjellen i levekår mellom Norge og Russland i nord er svært stor. Regjeringen vil at Norges engasjement på de ulike områder skal bidra til økt velferd og sosial trygghet i våre nærområder. Det er særlig viktig å arbeide for å bidra til å bedre helsesituasjonen og leveforholdene. Vi må også i tiden fram-

over være forberedt på å yte humanitær bistand når det anmodes om det. Forskjellen i levekår kan føre til sosiale spenninger som stiller store krav til konstruktiv problemløsning.

For Regjeringen er det en prioritert oppgave å bidra til å møte disse utfordringene, i samarbeid med Russland selv og i samvirke med andre land og samarbeidsfora. Fra norsk side er det derfor lagt stor vekt på å styrke det bilaterale norsk-russiske samarbeid, bidra til utvidet regional kontakt, også gjennom Barentssamarbeidet og EUs nordlige dimensjon, samarbeid på militært plan, herunder øvelser i nordområdene; samt å trekke våre allierte inn i et praktisk samarbeid med Russland med sikte på å løse de store, militært relaterte miljøproblemer som er avdekket i de senere år. Arbeidet for å integrere Russland i et forpliktende euro-atlantisk samarbeid er etter Regjeringens syn det viktigste bidrag Norge kan yte for å styrke stabiliteten i nordområdene og i Europa generelt. Resultatene så langt er lovende, men problemenes art og omfang krever omfattende innsats i mange år framover.

2.4 Omveltningene i Europa - virkninger for sikkerhetspolitikken

Oppløsningen av Sovjetunionen og Warszawapakten, regimeskiftene i Sentral- og Øst-Europa og Tysklands samling endret på vesentlige måter rammevilkårene for europeisk sikkerhet, inkludert begrunnelsen for og arten av det amerikanske engasjement i Europa. Omformingen av forsvaret i NATO-landene og nedgangen i antallet utplassert amerikansk militært personell i Europa det siste tiåret er i seg selv vitnemål om at truslene mot Europas sikkerhet ikke bare er sterkt svekket. De har også endret karakter.

De sikkerhetspolitiske utfordringene som i dag må håndteres i Europa, er særlig knyttet til risikoen for politisk ustabilitet og etniske og regionale konflikter utenfor NATOs eget område. Utfordringene er blitt mer sammensatte og uoversiktlige og vanskelige å forutsi. Usikkerheten og kompleksiteten øker behovet for en fleksibel sikkerhetspolitikk. De nye utfordringene kan ikke alltid møtes med tradisjonelle militære virkemidler, men med et spekter av politiske, militære, økonomiske og humanitære tiltak tilpasset den enkelte krise.

USA har lagt ny styrke i oppfordringen til de allierte om å ta større ansvar for egen sikkerhet. Ønsket om en ny byrdefordeling er ikke nytt, verken i USA eller i Europa. Fra amerikansk side har det alltid vært en forutsetning at styrkingen ikke skjer på bekostning av de transatlantiske forbindelsene. Under dette ligger utvilsomt også USAs ønske om å bevare sin ledende rolle i euro-atlantisk sikkerhetspolitikk. Norge har støttet disse synspunktene. Som følge av vår geografiske plassering, legger vi fortsatt stor vekt på et aktivt amerikansk engasjement i Europa. Etter norsk syn vil økt europeisk vilje og evne til å møte sikkerhetsutfordringene i Europa med egne midler medvirke til å opprettholde det amerikanske engasjement i Europa.

Erfaringene fra konfliktene på Balkan de siste ti år, særlig Kosovo-konflikten, har vist at de europeiske lands evne til krisehåndtering ikke er god nok. Behovet for en styrket europeisk evne til krisehåndtering har skapt ny dynamikk i EU-samarbeidet på dette området. EU-landenes vedtak i Helsingfors i desember 1999 om innen år 2003 å kunne stille en styrke for krisehåndtering

på inntil 60 000 mann innen 60 dager for krisehåndteringsoperasjoner, har lagt grunnlaget for et styrket europeisk sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid og økt europeisk evne til krisehåndtering.

Norge har siden opprettelsen av NATO vært avhengig av alliert støtte for å ivareta sine sikkerhetsinteresser. Samtidig har norsk territorium vært strategisk viktig for NATO. De siste årenes utvikling i Europa har imidlertid forskjøvet de alliertes sikkerhetspolitiske oppmerksomhet i retning Middelhavsområdet. Endringene i de sikkerhetspolitiske rammevilkår har derfor vært særlig merkbare for Norge. Dette har ikke utelukkende sammenheng med et endret og geografisk forskjøvet trusselbilde i Europa, men hviler også på den stabilitet og forutsigbarhet som knytter seg til Norges suverenitetsutøvelse i nord.

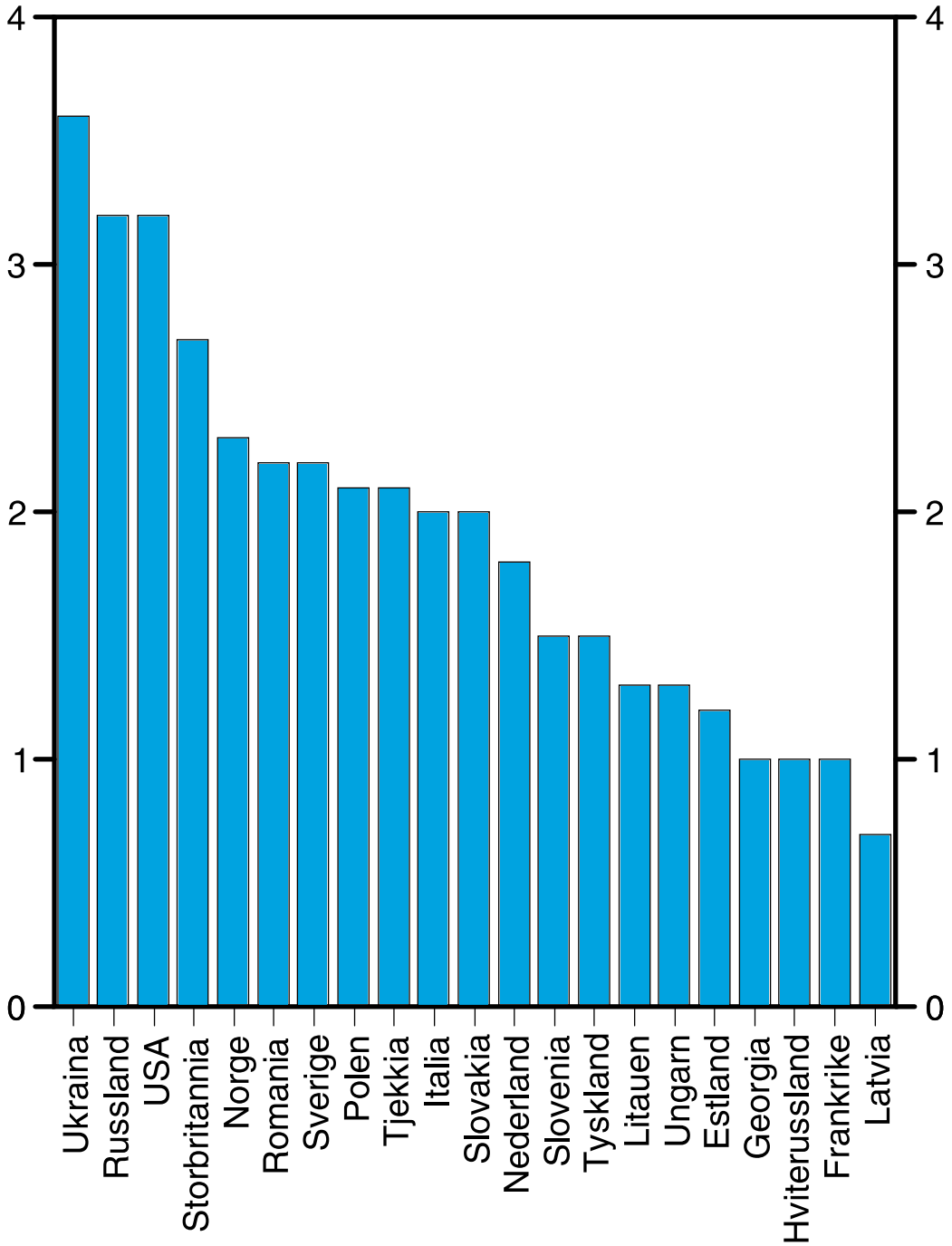
Norge forvalter et havområde som er nærmere sju ganger større enn landterritoriet. Aktiv rettighetshåndhevelse og evne til effektiv krisehåndtering må baseres på militært nærvær. Norsk myndighetsutøvelse i Barentshavet og i forhold til Svalbard bidrar til lavspenning i området og er i de alliertes interesse. Men det kan ikke utelukkes at Norge i et lengre perspektiv vil kunne stå overfor nye utfordringer i forhold til andre stater i spørsmål som angår ressursforvaltning, og som vil kunne øke sannsynligheten for motsetninger i årene framover.

Det felles forsvar skal fremdeles håndteres innenfor rammene av NATO parallelt med at Alliansen styrker sin evne til krisehåndtering og fredsoperasjoner. For Norge blir det av avgjørende betydning at NATO finner en balanse mellom tradisjonelle og nye oppgaver som bevarer troverdigheten i NATOs sikkerhetsgarantier. En annen viktig utfordring i tiden som kommer er å sikre et fortsatt aktivt amerikansk nærvær i Europa, samtidig som ambisjonen om en styrket europeisk identitet på det sikkerhetspolitiske området videreføres. Utviklingen er en utfordring for de transatlantiske forbindelsene, i lys av det amerikanske ønsket om fortsatt å bevare sin ledende rolle i euro-atlantisk sikkerhetspolitikk. Man må også unngå at europeiske sikkerhetsspørsmål drøftes og avgjøres i en dialog mellom USA og EU. Ikke minst for Norge vil det være av stor betydning at man lykkes i dette arbeidet.

Også for Norges del må det finnes en ny balanse i sikkerhetspolitikken. De transatlantiske forbindelser, forholdet til USA og evnen til å sikre norsk territoriell integritet må opprettholdes. Samtidig må Norge aktivt medvirke i prosessen med å styrke den europeiske evne til krisehåndtering.

2.4.1 NATO i omforming

For å møte de nye sikkerhetspolitiske utfordringene har NATO gjennomgått en dyptgripende omforming. Å styrke den felles sikkerhet på hele det europeiske kontinent er nå et viktig politisk mål. Det innebærer aktiv innsats for å forebygge nye skillelinjer, skape bedre vilkår for politisk og økonomisk stabilitet og fjerne potensialet for framtidig konflikt.



Figur 2.7 Forsvarsutgifter som andel av BNP. 1998. Prosent.
Kilde: SIPRI

Utviklingen i de alliertes forsvarsbudsjetter og øvingsaktiviteten de senere år illustrerer at de praktiske forpliktelser i forhold til Atlanterhavspaktens artikkel 5 oppfattes som mindre akutte enn før. For Norge, som i kraft av sin geostrategiske posisjon ser det kollektive forsvar som særlig viktig, er dette en politisk utfordring. «Det nye NATO» må etter norsk syn ivareta både artik-

kel 5-oppgaver og ikke-artikkel 5-oppgaver på en måte som møter medlemslandenes reelle sikkerhetsbehov.

Boks 2.8 Atlanterhavspaktens artikkel 5

«Partene er enige om at et væpnet angrep mot en eller flere av dem i Europa eller Nord-Amerika skal betraktes som et angrep mot dem alle, og er følgelig blitt enig om at hvis et slikt angrep finner sted, vil hver av dem under utøvelsen av retten til individuelt eller kollektivt selvforsvar, som er anerkjent ved artikkel 51 i De forente nasjoners pakt, bistå den eller de angrepne parter enkeltvis og i samråd med de andre parter straks ta slike skritt som den anser for nødvendig, derunder bruk av væpnet makt, for å gjenopprette det nord-atlantiske områdes sikkerhet. Ethvert slikt væpnet angrep og alle forholdsregler som blir tatt som følge av dette, skal øyeblikkelig meldes til Sikkerhetsrådet. Slike forholdsregler skal bringes til opphør når Sikkerhetsrådet har tatt de skritt som er nødvendige for å gjenopprette internasjonal fred og sikkerhet».

Å betrakte den sikkerhetspolitiske utviklingen i NATO som en kamp på vikende front mellom «klassiske forsvarsoppgaver» og «nye oppgaver», er etter Regjeringens syn galt. De utviklingstrekk som har bidratt til de store endringene i Europa generelt og i NATO spesielt, gjelder i høy grad også for Norge. Norge har en grunnleggende interesse i å bidra til at NATO omformes i tråd med den sikkerhetspolitiske utvikling. Bare slik kan vi bevare en effektiv og troverdig allianse tilpasset de nye utfordringene og sikre at de andre allierte ser seg tjent med NATO som sitt mest sentrale sikkerhetspolitiske instrument.

Den type flernasjonale operasjoner som NATO gjennomfører i Bosnia og i Kosovo, stiller betydelige krav til deltakerlandenes militære styrker. Samtidig har bortfallet av en direkte militær trussel mot Vest-Europa ført til kraftige reduksjoner i forsvarsbudsjettene i alle vestlige land. Det har i seg selv medført ytterligere behov for omstrukturering av Alliansen.

Det nye strategiske konseptet som ble vedtatt på NATO-toppmøtet i Washington i april 1999, gjenspeiler denne utviklingen. Nytt i forhold til konseptet fra 1991 er at evnen til å gjennomføre internasjonale fredsoperasjoner og partnersamarbeid nå framstår som fundamentale oppgaver for å kunne trygge sikkerhet og stabilitet i det euro-atlantiske området.

Boks 2.9 Hva slags NATO? Forsvarsallianse eller stabilitetsbyggende sikkerhetspolitisk organisasjon?

På enkelte hold er det stilt spørsmål ved hvor langt NATOs omforming egentlig bør gå. Dette omfatter utvidelses- og inkluderingsstrategien. Det gjelder også arten og omfanget av krisehåndtering som ikke er direkte knyttet til Atlanterhavstraktatens artikkel 5. Spørsmålet som stilles er om det er en motsetning mellom NATO som stabilitetsbyggende sikkerhetspolitisk organisasjon og NATO som forsvarsallianse.

Den utfordring NATOs medlemsland står overfor er å finne en balanse mellom tradisjonelle og nye oppgaver som møter de mest akutte behov for krisehåndtering, samtidig som Alliansens fundamentale troverdighet som garantist for medlemmenes sikkerhet bevares. Ingen kan i dag si med sikkerhet hvor grensene for omformingen bør gå. Det synes imidlertid klart at både NATO og de enkelte medlemsland må akseptere en situasjon med løpende tilpasning i mange år fremover.

For Norge er det avgjørende at man i denne prosessen bevarer NATOs kjernefunksjoner. Da det nye strategiske konsept ble vedtatt på toppmøtet i april 1999, ble kjernefunksjonene videreført. NATO forblir det sentrale sikkerhetspolitiske konsultasjonsforum. Evnen til å avskrekke og forsvare medlemslandene mot aggresjon, opprettholdelse av forsterkningskapasiteter, videreføring av en felles forsvarsplanlegging i fredstid, og jevnlige øvelser for å opprettholde evnen til felles operasjoner på alle trinn i konfliktspekteret, framstår stadig som retningsgivende for forsvarssamarbeidet. Men i tillegg ble også samarbeidet med NATOs nye partnerland og evnen til å gjennomføre internasjonale fredsoperasjoner framholdt som nye grunnleggende oppgaver. Ikke minst operasjonene i Bosnia og Kosovo har vist at dette dreier seg om tids- og ressurskrevende oppgaver.

Det strategiske konseptet oppsummerer den sikkerhets- og forsvarspolitiske situasjon slik den fortoner seg i dag, og beskriver de virkemidler NATO-landene kan trekke på for å møte utfordringene. Et slående trekk er at bruk av militære midler bare er ett av flere virkemidler. Politisk samråd og praktisk samarbeid med partnerland, og nært samvirke med andre internasjonale organisasjoner, herunder FN, EU og OSSE, er også viktige virkemidler for å styrke stabiliteten og den demokratiske utviklingen i Sentral- og Øst-Europa.

Det siste tiåret har samtidig inneholdt utfordringer som har krevd militære svar som bare NATO i dag er i stand til å gi. Bosnia og Kosovo er de sterkeste eksempler på dette. For Regjeringen er det viktig at bruk av makt til enhver tid vil forutsette en politisk beslutning som må treffes av NATO-landenes regjeringer fra sak til sak, og at sanksjon fra det internasjonale samfunn i form av mandat fra FN eller OSSE er påkrevet.

Å dekke Alliansens behov for mer fleksible og mobile militære strukturer som skal kunne brukes til ulike formål, er en omforent målsetting. Arbeidet for omstrukturering av NATOs styrker i retning større mobilitet, fleksibilitet, evne til samspill og mer robust innsatsevne skal sikre at en i framtiden i langt større grad må kunne trekke på de samme kapasiteter for å ivareta NATO-landenes «klassiske» forsvarsbehov som for å ivareta de krisehåndteringsoppgaver Alliansen vil stå overfor. Ikke minst erfaringene fra Kosovo-konflikten har synliggjort at dette er en utfordring NATO-landene må ta alvorlig. Mot denne bakgrunn ble vedtaket av Defence Capabilities Initiative (DCI) et sentralt punkt på NATOs toppmøte i Washington våren 1999.

DCI skal bedre Alliansens evne til å utføre felles militære operasjoner gjennom en omfattende modernisering av forsvaret i de ulike land. Målet er å øke evnen til både å løse mer varierte oppgaver og å bedre samhandlingen mellom NATO-landene. For å lykkes med dette, er det nødvendig å utjevne det teknologiske gapet i militær slagkraft mellom USA og alliansens øvrige med-

lemmer. Det er også nødvendig at de europeiske allierte bidrar med en større andel av styrkene og andre ressurser. Den avstanden man ser i dag, setter NATO under press og kan i verste fall føre til at amerikanske og europeiske allierte på sikt ikke evner å operere sammen.

Boks 2.10 Europa - USA. Det militærteknologiske gap

Kosovokrisen og NATOs luftoperasjoner overfor Den føderale republikken Jugoslavia (FRJ) i 1998/1999 illustrerte den betydelige ubalanse som eksisterer mellom amerikansk og europeisk forsvarsevne. Eksempelvis ble 85 prosent av presisjonsbombingen foretatt av amerikanske fly. På europeisk side kunne bare Storbritannia stille til rådighet kryssermissiler for samme formål, mens Frankrike kunne bidra med satelittovervåkingskapasitet, i begge tilfelle i begrenset omfang.

Også erfaringene fra Kosovo etter luftangrepenes opphør, da den fredsbevarende styrken skulle settes inn, illustrerte europeernes problemer og gapet mellom USA og Europa når det gjelder styrkenes omfang og hurtighet: EU-landene hadde betydelige problemer med å stille 40.000 personer (omlag 2 prosent av disse landenes samlede militære styrker), og det tok uforholdsmessig lang tid før de var på plass.

DCI er også av betydning for utviklingen av en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikk innenfor EU. Generelt vil reduksjoner i de alliertes styrker, særlig i Europa, kreve større innslag av multinasjonale enheter innenfor alle forsvarsgrener. Også de reduserte forsvarsbudsjettene i de fleste europeiske land har medvirket til at de allierte i større grad søker å utvikle nasjonale innsatsstyrker som kan integreres i større multinasjonale enheter. Slike enheter er blitt mer vanlig både innenfor internasjonale fredsoperasjoner og for å løse tradisjonelle allierte oppgaver. Deltakelse i multinasjonale enheter setter store krav til evnen til å virke sammen. DCI vil styrke de europeiske lands samlede militære kapasitet og slik bidra til utviklingen av flernasjonale innsatsstyrker for anvendelse i ulike krisesituasjoner, både under ledelse av NATO og av EU. Regjeringen legger stor vekt på å vurdere hvilke muligheter Norge har for å delta i slike flernasjonale styrker. Både en nordisk ordning og et samarbeid med sentrale europeiske allierte kan være aktuelt.

NATO har fått et stadig større spekter av oppgaver og forpliktelser. Videre står NATO med sine 19 medlemmer og mulige utvidelser i årene framover overfor utfordringer knyttet til egen evne og vilje til å oppnå konsensus om risikovurderinger og faktisk politikk. Det er ingen tvil om at NATO i dag samler mye av sin oppmerksomhet rundt Middelhavsområdet. Russlands mulige militære potensial er i mindre grad retningsgivende for den militære planlegging i Europa. Norge er derfor blitt mer alene om å opprettholde fokus på Nordområdene, selv om USA opprettholder oppmerksomheten om nordområdene som ledd i sin globale strategi. Det blir etter Regjeringens syn viktig å arbeide aktivt for å opprettholde våre alliertes oppmerksomhet i forhold til nordområdene. Et skarpere fokus på ikke-militære faktorer som påvirker de alliertes sikkerhet står sentralt i den sammenheng.

Et økt antall NATO-medlemmer og et økt antall rammer for konsultasjoner kan føre til at en større del av konsultasjonene skjer utenfor NATO. Bilaterale kontakter har fått økt betydning i NATO, og da særlig kontakten mellom stormaktene. Disse tilstreber i økende grad enighet forut for behandling i NATO. Dette har blant annet vært synlig i forbindelse med kontaktgruppemøtene for Balkan. På sikt kan dette føre til at saker i større grad forberedes og reelt avgjøres bilateralt eller i andre fora, og at NATO i økende grad blir et forum hvor medlemslandene formaliserer og stadfester politiske vedtak som er forberedt på annet hold. Dette innebærer etter Regjeringens syn en fare for marginalisering av de små NATO-land, og i særdeleshet de land som ikke har andre multilaterale strukturer å spille på.

Etter hvert som EU utvikler sin sikkerhets- og forsvarspolitikk, vil det kunne oppstå en egen EU-gruppering i NATO med et felles ståsted. Et NATO med flere søyler (USA, EU, andre land) kan vokse fram. EU kan i økende grad oppfattes å formulere europeiske sikkerhetsinteresser og utgjøre den europeiske part i NATO. I et norsk perspektiv ville en slik utvikling være uheldig. Det øker behovet for at Norge i enda større grad vektlegger bilateral kontakt med sentrale allierte på begge sider av Atlanterhavet for å motvirke at våre interesser får redusert oppmerksomhet. Samtidig understreker en slik mulig utvikling etter Regjeringens syn nødvendigheten av løpende å vurdere om Norges tilknytningsform til det europeiske sikkerhetspolitiske samarbeidet fullt ut ivaretar våre behov.

Omformingen av NATO og de nye sikkerhetspolitiske rammevilkårene stiller store krav til Norge og norsk forsvar. Vi må i større grad regne med å engasjere oss i internasjonale operasjoner, og operasjonsområdene vil ofte befinne seg langt borte fra eget territorium. Vilje og evne til å delta i slike operasjoner er på mange måter en forutsetning for å bevare våre alliertes grunnleggende solidaritet med Norge. Dette betyr at vi må ha styrker som er oppsatt med moderne utstyr, og som kan fungere som en del av større multinasjonale enheter. Reaksjonsevne, strategisk mobilitet, større utholdenhet, bedret evne til effektivt engasjement og egenbeskyttelse er viktige elementer som må videreutvikles. Men samtidig må en troverdig evne til å overvåke og hevde nasjonal suverenitet med egne midler bevares.

Framfor alt erfaringene fra Kosovo tydeliggjør de store utfordringer Norge står overfor når det gjelder evne til å bidra militært til framtidens krisehåndtering. Norske styrker har primært vært rettet inn på forsvar av eget territorium. I framtidens forsvar må også evne til innsats i internasjonale operasjoner vektlegges. Det kommer klart til uttrykk i Forsvarsstudie 2000 og i innstillingen fra Forsvarspolitisk utvalg. Regjeringen vil legge disse dokumentene til grunn i det videre arbeid med å tilpasse forsvaret til nye oppgaver. Regjeringen arbeider med en egen Langtidsproposisjon som tar sikte nettopp på å tilpasse forsvaret til nye oppgaver.

Norge har en lang tradisjon for å ta ansvar også utenfor landets grenser, primært i forbindelse med FN-operasjoner. Regjeringen ønsker å bygge videre på denne tradisjonen når våre bidrag til krisehåndtering i NATO og EU utformes. I dag deltar rundt 1200 norsk personell i internasjonale fredsoperasjoner under Alliansens kommando. Fra april 2001 vil Norge overta ledelsen av KFOR. Det vil medføre en betydelig økning i antall norsk personell i

Kosovo. Våre bidrag er betydelige i forhold til vårt folketall. Det anerkjennes også blant våre allierte. Det norske forsvaret driver i tillegg aktivt bilateralt og regionalt forsvarssamarbeid med en rekke land, ikke minst overfor de nordiske og baltiske land.

Det europeiske forsvarsmateriellmarkedet er i gjennomgripende forandring. På tilbudssiden gjennomgår forsvarsindustrien en tilpasning til endrede rammevilkår gjennom restrukturering på europeisk nivå. På etterspørselssiden er det et økende samarbeid mellom de større europeiske nasjonene om utvikling, anskaffelse og drift av nytt materiell. Det er en reell fare for at mindre land, herunder Norge, og deres industri kan bli holdt utenfor denne utviklingen, hvis man ikke aktivt deltar i den omstrukturering som finner sted.

2.4.2 Mot en felles europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikk i EU - ESDP

Den manglende evne til å håndtere oppløsningen av Jugoslavia ga støtet til fornyede anstrengelser på europeisk side, og særlig innen EU, for å virkeliggjøre ambisjonene om å utvikle en felles europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikk. Det økte fokuset på Den vesteuropeiske union (VEU) på begynnelsen av 1990-tallet var uttrykk for en oppfatning om at det utenrikspolitiske samarbeidet ikke kunne oppnå full troverdighet uten en bedre evne til krisehåndtering. Samtidig var det for noen EU-land viktig å markere at man ikke var totalt avhengig av USA.

På NATOs utenriksministermøte i Berlin våren 1996 ble de allierte enige om at den europeiske sikkerhets- og forsvarsidentitet skulle bygges innenfor alliansen. Samtidig skulle NATO styrke sin evne til å understøtte europeiske operasjoner i de tilfeller der NATO selv ikke så det som formålstjenlig å engasjere seg. VEU skulle i slike tilfeller bli virkemiddelet for den europeiske innsatsen. Viljen til å utvikle VEU har imidlertid vært liten. Der omfattende militær innsats har vært påkrevet, har NATO blitt benyttet med direkte amerikansk deltakelse i operasjonene. En medvirkende faktor har vært ønsket om å ha USAs politiske og militære tyngde bak anstrengelsene for å håndtere krisene. I enkelte tilfelle der mindre omfattende operasjoner har vært nødvendige, har man satt sammen ad-hoc koalisjoner av villige land. Den italienskledede operasjonen i Albania i 1997 er ett eksempel på dette.

Utviklingen i Kosovo-krisen i 1998 og 1999 og NATOs luftoperasjoner mot Den føderale republikken Jugoslavia (FRJ) ga ny næring til de europeiske anstrengelsene for å gi EU økt evne til krisehåndtering. Man hadde neppe kunnet forutsi den dynamikken som ble igangsatt etter den britisk-franske enighet under toppmøtet i St. Malo høsten 1998 om å utvikle en reell europeisk krisehåndteringskapasitet. Utviklingen skjøt så ytterligere fart da Kosovokrisen så klart synliggjorde Europas militære avhengighet av USA. EU-toppmøtet i Køln i juni 1999 brakte prosessen et viktig skritt videre da ambisjonene om å utvikle en mer effektiv europeisk militær kapasitet ble trukket opp som en klar målsetting for EU.

På EU-toppmøtet i Helsingfors i desember 1999 fattet EU-landene de prinsipielle vedtakene om opprettelse av egne sikkerhets- og forsvarspolitiske strukturer og styrkemål. Målet er å være i stand til å fatte beslutninger om og utføre ulike krisehåndteringsoperasjoner, i de tilfelle hvor Alliansen som sådan ikke er engasjert. EU-toppmøtet i Feira i juni 2000 bekreftet målene om

EUs vilje til å etablere en felles europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikk med evne til såvel militær som sivil krisehåndteringskapasitet.

Innen 2003 skal EU kunne stille en multinasjonal styrke for krisehåndtering på inntil 60 000 personell, støttet av sjø- og luftstridskrefter. Styrken skal kunne stilles til rådighet innen 60 dager og opprettholde et engasjement i inntil ett år. Styrkenes oppgaver vil være relatert til de såkalte Petersbergoppgavene, det vil si humanitære operasjoner, redningsoperasjoner, krisehåndtering og fredsbevaring eller fredsskaping, og de skal kunne ha mulighet til å benytte NATO-ressurser. Det dreier seg ikke om opprettelse av en separat Europahær, men i all hovedsak om eksisterende styrker som skal forberedes også for EU-ledede operasjoner. Det dreier seg heller ikke om at EU får ansvar for kollektivt forsvar, som forblir i NATO.

De sivile styrkemål er ikke så godt utviklet, men Feira-toppmøtet vedtok at det skal opprettes en politistyrke på 5000 personer, hvorav 1000 skal kunne utplasseres innen 30 dager. Det må forventes at ytterligere sivile styrkemål vil bli vedtatt. Mye kan tyde på at nettopp sivil krisehåndtering vil spille en stadig mer sentral rolle i EU-landenes sikkerhetspolitiske samarbeid.

I påvente av beslutninger om permanente utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitiske strukturer i EU, trolig innen utgangen av år 2000, er det opprettet midlertidige strukturer: En utenriks- og sikkerhetspolitisk komite under Rådet for allmenne saker (utenriksministrene), en militær komite og en militær stab. Det er også opprettet en komite for sivil krisehåndtering. Rådet vil ved behov møtes i sammensetning av medlemslandenes forsvarsministre. Stillingen som generalsekretær for Rådet har også fått en funksjon som øverste representant for EU-landenes felles utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Den vest-europeiske union (VEU) vil utfases som operativ organisasjon etterhvert som EU overtar disse oppgavene. Det siste ministermøtet i Vestunionen fant i tråd med dette sted i Marseille 13. november 2000. De fleste av VEUs oppgaver, herunder krishåndteringsfunksjoner, VEUs militære satelittsenter i Torrejón og Institutt for Sikkerhetsstudier i Paris blir overført til EU. Det vil innebære at det også skapes et nytt samarbeid mellom EU og NATO. Ikke-medlemsland i EU må da søke tilknytningsordninger til det nye EU-samarbeidet, ordninger som ikke vil kunne være på samme nivå som full deltakelse.

Sentrale spørsmål i den videre utviklingen av forholdet mellom EU og NATO vil blant annet være knyttet til arbeidet med å konkretisere styrkemål og forsvarsplanlegging, herunder EUs tilgang til NATOs planlegging, utforming av prosedyrer for EUs tilgang til NATOs ressurser og varige samarbeidsforbindelser mellom EU og NATO. Det er bred enighet i NATO om betydningen av aktiv støtte til EU for iverksettelse av EUs styrkemål, og det er lagt opp til at EUs styrkemål og planlegging realiseres gjennom et tett, samordnet samarbeid med NATO.

Regjeringen har overfor EU og EU-landene understreket Norges positive holdning til utviklingen av en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikk i EU og framhevet Norges vilje til å bidra med såvel militære som sivile ressurser. Etter norsk syn innebærer økt europeisk evne til krisehåndtering et vesentlig tilskudd til arbeidet for europeisk sikkerhet og stabilitet. Det er etter Regjeringens syn i Norges interesse å støtte dette arbeidet aktivt.

Norge har lange tradisjoner for deltakelse i internasjonal krisehåndtering og har gjennom en årrekke bidratt betydelig både militært, humanitært, økonomisk, diplomatisk og sivilt. Norges bidrag til krisehåndteringsoperasjoner i EU vil av denne grunn være verdifulle, enten EU skulle velge å trekke på NATOs ressurser eller ikke ha behov for slike. Regjeringen legger til grunn at den innsatsstyrke på om lag 3 500 personer for internasjonale operasjoner som Norge skal opprette, og som skal kunne meldes inn til relevante internasjonale styrkeregistre, også skal være aktuell for framtidige EU-ledede operasjoner.

Regjeringen legger også stor vekt på de sivile sider ved europeisk krisehåndtering og vil aktivt bidra til EUs arbeid på dette området. Norge har bred og lang erfaring på dette feltet. Våre sivile, humanitære og politimessige ressurser vil utgjøre svært verdifulle bidrag til europeisk krisehåndtering.

Regjeringen har overfor EU og medlemslandene i EU og NATO lagt stor vekt på behovet for å utvikle gode ordninger for samarbeid og konsultasjoner mellom NATO og EU og tilfredsstillende ordninger for samarbeid og medvirkning for Norge og de fem andre europeiske allierte ikke-EU land Island, Polen, Tsjekkia, Tyrkia og Ungarn. Samtidig har Regjeringen understreket at man respekterer EUs beslutningsautonomi.

Norges ambisjon om å bidra til EU-ledede operasjoner er en viktig årsak til vårt ønske om tette kontaktordninger og samarbeid med EU om sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål og krisehåndtering. Slike ordninger er således ikke et mål i seg selv, snarere et middel for å sikre at våre forberedelser og bidrag er relevante, og at vi hurtig kan treffe beslutninger om deltakelse når situasjonen krever det.

I sine vedtak på Feira-toppmøtet imøtekom EU til en viss grad ønsket om særlige konsultasjonsordninger. EU legger opp til en ordning for dialog, konsultasjoner og samarbeid med et bredt antall land: Foruten EU-landene selv vil ordningen omfatte de 13 kandidatlandene til EU og Norge og Island (EU pluss 15). Denne gruppen blir rammen for jevnlig dialog, konsultasjoner og samarbeid mellom EU-landene og tredjeland. I tillegg har EU-landene erkjent behovet for å kunne gjennomføre særlige konsultasjoner og kontakt med de seks europeiske allierte land som ikke er medlemmer av EU. Det er derfor vedtatt egne møter mellom EU-landene og de seks europeiske NATO-landene utenfor EU (EU pluss 6). Regjeringen vil legge stor vekt på at disse møtene fungerer som en ramme rundt et løpende praktisk og politisk samarbeid mellom EU og tredjelandene. Selv om disse ordningene ikke er ideelle, gir de etter Regjeringens syn gode muligheter for utstrakt politisk og militært samarbeid og kontakt. Men full utnyttelse forutsetter en aktiv tilnærming fra de seks europeiske NATO-land utenfor EU og en imøtekommende holdning fra det land som til enhver tid har EU-formannskapet.

Dialogen og konsultasjonene med kandidatland til EU og europeiske NATO-land utenfor EU vil bli intensivert i tilfelle kriser og der krisehåndteringsoperasjoner planlegges eller gjennomføres. Europeiske allierte som ikke er med i EU, vil ha rett til å kunne delta i operasjonen dersom NATO-ressurser anvendes, og de kan bli invitert til å delta i operasjoner som ikke trekker på NATOs ressurser. Beslutninger om å iverksette en krisehåndteringsoperasjon vil imidlertid bli tatt av EUs råd. Ikke EU-land som bekrefter sin deltakelse i en operasjon gjennom å utplassere en betydelig militær styrke, vil ha

de samme rettigheter og plikter som deltakende EU-land i dag-til dag-styringen av operasjonen. Den vil skje gjennom det løpende arbeid i en bidragsyterkomite, som vil ha det daglige lederansvaret for operasjonen. Det vil imidlertid være Rådet eller EUs utenriks- og sikkerhetspolitiske komite som vil få ansvaret for overordnet, strategisk ledelse og politisk kontroll med operasjonen. Her vil bare medlemsland i EU delta. Det er således et åpent spørsmål hvor reell innflytelsen til tredjeland blir.

Norge vil få flere berøringspunkter med EUs sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeid. Vår deltakelse i EUs konsultasjoner med tredjeland, enten det skjer i den brede krets med alle kandidatlandene til EU, eller i kretsen med de europeiske allierte ikke-EU land, vil gi oss en viss mulighet til å påvirke i forkant av EUs egne beslutninger i krisesituasjoner og å møte EU-landene til generelle drøftelser om forsvars- og sikkerhetspolitikk. Det vil imidlertid være i EUs egne organer at hovedtyngden av drøftelsene om europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikk vil foregå. Det institusjonelle samarbeidet mellom NATO og EU blir derfor særlig viktig for Norge.

Regjeringen anser at den største politiske utfordringen for Norge ligger i at EU-landene nå oppretter et forum seg imellom for løpende drøftelser av europeiske sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål. EU-landene vil gjennom et løpende samråd og samarbeid kunne utvikle et felles ståsted i spørsmål som får betydning for europeisk sikkerhet. Dette skjer allerede. Land utenfor EU vil ikke kunne få tilknytningsordninger som tilsvarer full deltakelse. Konsultasjonsordninger, dialog og medvirkning i konkrete krisehåndteringsoperasjoner vil etter Regjeringens syn bare i noen grad kunne kompensere for at Norge ikke er del av dette løpende samråd.

Selv om det gjenstår å se i hvilken grad EU-landene makter å realisere sine sikkerhets- og forsvarspolitiske ambisjoner, og selv om dette uansett vil ligge noe fram i tid, er det en ny dynamikk i utviklingen. Siden St. Malo-møtet i 1998 har utviklingen vært preget av et høyt tempo og ambisjonsnivå. For Norge er det også grunn til å merke seg med tilfredshet at våre naboland Sverige og Finland er positive til å delta aktivt i det nye sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet i EU, og at de også ser for seg tettere tilknytning til NATOs forberedelser for krisehåndtering. Det reiser etter Regjeringens syn nye perspektiver både for EU- og NATO-samarbeidet og for det nordiske sikkerhetspolitiske samarbeidet. Fra norsk side arbeider en aktivt for å trekke våre nordiske naboland så tett som mulig inn mot NATOs arbeid med krisehåndtering og støtte til EU. Målet er å gi dem tilbud om samarbeid med alliansen som er utvidet i forhold til det de i dag har innenfor rammen av Partnerskap for fred, og som er forenlig med deres alliansefrie stilling.

Det er fortsatt ulike syn i EU på de langsiktige mål for sikkerhets- og forsvarspolitikken, også når det gjelder forholdet til USA og NATO. Det vil derfor kunne bli mange meningsbrytninger i tiden framover. Samarbeidet vil møte en rekke utfordringer når det gjelder egen evne til å bygge konsensus. På tross av disse utfordringene må det likevel legges til grunn at EU vil bli en stadig viktigere arena for utformingen av europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikk i årene som kommer. Regjeringen vil føre en aktiv dialog med EU-landene om utviklingen i EU og den videre utforming av europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikk.

2.4.3 De transatlantiske forbindelser

Forholdet mellom USA og Europa har tradisjonelt vært preget av sterke bånd, basert på sammenfallende interesser. Men den overordnede felles trussel er nå for en stor del borte. Det har dessuten skjedd et generasjonsskifte i amerikansk og europeisk politikk. De nye generasjoner har ikke lenger den samme sterke felles historiske referanse knyttet til det transatlantiske samarbeidet. Det kan derfor ikke utelukkes at de tradisjonelle bånd på lang sikt blir svekket, selv om det i dag er enighet i USA om at landet har en grunnleggende interesse i et engasjement i Europa. Samarbeidet vil også kunne få et endret innhold, som følge av for eksempel et mer likeverdig forhold.

Selv om den kalde krigens slutt har endret USAs rolle i Europa, er Europa militært sett fortsatt avhengig av USA på samme måte som USA har stor nytte av et nært samvirke med de europeiske land. Det har vært ulike oppfatninger mellom europeiske allierte og USA blant annet i håndteringen av Bosnia-krisen, i spørsmålet om NATO-utvidelse og i den senere tid også når det gjelder de amerikanske planer om et begrenset nasjonalt missilforsvar.

Trusselbildet basert på konflikt med Sovjetunionen ble lagt bort i og med det strategiske konseptet som ble vedtatt på NATO-toppmøtet i Roma i 1991. Det ble samtidig klart at de sikkerhets- og forsvarspolitiske utfordringene lå i å håndtere regionale krisesituasjoner i tilknytning til underliggende latente konflikter. Ulike syn på håndteringen av disse konfliktene har vist at potensialet for uenighet mellom de europeiske og de nord-amerikanske allierte er økt. Men disse motsetningene er blitt håndtert innenfor rammene av en åpen debatt mellom de berørte land. Det illustrerer styrken i de transatlantiske bånd.

Ulike oppfatninger i sentrale utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål kan imidlertid over tid virke inn på det politiske forholdet mellom Europa og USA og ha betydning for omfanget og arten av det amerikanske engasjementet. Flere forhold vil være av betydning: Ulik vurdering av hvilke trusler og utfordringer man står overfor, retningen på det europeiske sikkerhetspolitiske samarbeid, evnen til fortsatt samordning mellom USA og de europeiske allierte om utformingen av overordnede mål og virkemidler, graden av enighet om byrdefordeling i fellesforsvaret, europeiske alliertes evne til å innfri kravene til forbedret forsvarsevne og den innenrikspolitiske utviklingen i USA.

Utfordringen er å skape en forbedret europeisk evne til å ta ansvar for egen sikkerhet, også med militære midler, uten at dette skaper motsetninger som kan svekke det transatlantiske samarbeidet. Det har tradisjonelt vært liten grad av samordning mellom EU og NATO. Dette har i stor grad skyldtes at de inntil nylig har hatt to adskilte ansvarsområder; NATO har vært engasjert på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området, mens EU primært har vært engasjert på det økonomiske og utenrikspolitiske området.

Hvis NATO og EU gjensidig styrkes, vil dette bidra til økt stabilitet både i og mellom medlemslandene og de land som aspirerer til medlemskap. Vi kan ikke utelukke at NATO vil kunne få redusert betydning som følge av at europeiske allierte i større grad vil drøfte og håndtere forsvars- og sikkerhetspolitiske spørsmål i EU, i tillegg til i NATO. Regjeringen vil legge stor vekt på å arbeide sammen med de andre europeiske land for å utvikle det europeiske

sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet på en slik måte at de transatlantiske bånd ikke svekkes.

2.5 Europas «urolige hjørne» - utviklingen i Sørøst-Europa

Mens utviklingen i Europa for øvrig på 1990-tallet gikk i retning av større regional integrasjon og samarbeid, var situasjonen i Sørøst-Europa preget av det motsatte. Det ideologiske tomrommet som oppstod etter sosialismens sammenbrudd ble erstattet av en gjenoppvekking av nasjonalistiske strømninger som hadde ligget i politisk dvale i over femti år. Politiske ledere så sine egne interesser tjent med å omskape seg fra kommunistiske partiledere til nasjonalistiske fanebærere. Sør-slavernes gamle broderfeide mellom kroater og serbere gjenoppsto med fornyet styrke, anført av politiske ledere som forsto å utnytte nasjonalismens splittende kraft til egen politisk vinning.

Det gamle Jugoslavia strandet ikke på grunn av eldgammelt etnisk hat, men snarere som følge av de dramatiske økonomiske og politiske omveltningene som skaket hele det europeiske kontinent ved begynnelsen av 1990-tallet. Det særpregede jugoslaviske politiske styringsapparatet var ikke i stand til å lose landet fra det gamle planøkonomiske og totalitære systemet til et system basert på demokrati og markedsøkonomi. «Etniske motsetninger» og «nasjonalisme» ble virkemidler for å omdefinere den jugoslaviske samfunnsstruktur. Den sosiale integrasjon som hadde eksistert i flere hundre år i Bosnia ble bevisst revet sønder for å tjene politiske ambisjoner i en politisk og økonomisk brytningstid. Dette var drivkraften som førte til Jugoslavias oppløsning og den første konvensjonelle krigen i Europa siden 1945.

Krigene i det tidligere Jugoslavia hadde på enkelte måter karakter av borgerkrig: De stridende partene var utgått fra samme stat og var, som sør-slavere, av samme etniske opprinnelse. Til tross for at deres religiøse tilhørighet omfattet katolisisme, serbisk ortodoksi og islam, var dette av underordnet betydning for mellommenneskelige relasjoner. Folk fra de ulike trossamfunn bodde om hverandre i landsbyene, blandingsekteskap var svært vanlig, og en betydelig andel av befolkningen anså seg selv som «jugoslav», framfor «kroat», «serber» eller «muslim». Den politiske dynamikken ble imidlertid presset fram av nasjonalistiske politiske ledere i samarbeid med paramilitære grupperinger som gjennom sine handlinger delte befolkningen inn i atskilte samfunn. Mennesker som tidligere hadde levet i fred med hverandre, ble tvunget til å velge side mot hverandre. I Kroatia og i Bosnia-Hercegovina kriget befolkningsgrupper mot hverandre. Samtidig førte både Kroatia og Serbia krig mot hverandre, samt i og mot Bosnia-Hercegovina. Krigene ble slik også ført mellom stater som hadde erklært sin selvstendighet, og blitt anerkjent av andre land.

Krigshandlingene i det tidligere Jugoslavia var av de mest brutale og ødeleggende i Europa i moderne tid. De menneskelige, sosiale og økonomiske konsekvensene var formidable. Bare i Bosnia-Hercegovina døde over 200.000 mennesker, flere enn 1 million mennesker flyktet til land utenfor regionen, og om lag 1,5 million ble internt fordrevne. Ca. 200.000 serbere flyktet fra Kroatia, og Serbia mottok i alt om lag 500.000 serbiske flyktninger fra både Bosnia-Hercegovina og Kroatia. Om lag 13.000 bosniske flyktninger kom til Norge.

Krigene i det tidligere Jugoslavia var en kraftig påminnelse om at heller ikke Europa er forskånet for nasjonalistiske motsetningsforhold og krig.

2.5.1 Konfliktene på Balkan - bakgrunn

1990-årenes konflikter på Balkan er ikke nye eller vesensforskjellige fra tidligere konflikter i samme område. De kjennetegnes ved konkurrerende nasjonalisme der det ene nasjonale prosjekt står steilt mot det andre. Tanken om et «Stor-Serbia» støter mot en tilsvarende ambisjon om et «Stor-Kroatia». Politiske ledere har gjennom tidene benyttet påstander om etniske motsetninger som virkemiddel for å realisere nasjonalistiske målsettinger.

Balkan-halvøya er et strategisk viktig landområde og ligger som et geografisk og kulturelt bindeledd mellom Østen, Middelhavet og sentral-Europa.. Balkan har gjennom historien vært en møteplass mellom ulike sivilisasjoner. Området er etnisk og konfesjonelt sammensatt. Stormakter og regionens nasjonalstater har her gjennom århundrer kjempet om herredømme. Opprettelsen av Den sosialistiske republikken Jugoslavia (SFRJ) i kjølvannet av 2. verdenskrig, den etterfølgende blokkdelingen av Europa og den kalde krigen mellom supermaktene bidro til å sementere nasjonale grenser og undertrykke etniske motsetningsforhold. Selv om SFRJ ikke inngikk i Sovjetunionens østblokk, men opptrådte som en uavhengig sosialistisk aktør i internasjonal politikk, var landets interne styringssystem preget av maktbruk overfor annerledestenkende. Selv om "det nasjonale spørsmål" offisielt var et ikke-tema, gjorde Tito-regimet store anstrengelser for å balansere de ulike etniske aspirasjonene gjennom utstrakt delegering av makt i en desentralisert styringsstruktur. Dette til tross, skulle det vise seg at omstillingspresset som følge av murens fall, og behovet for økonomiske og politiske reformer igjen gjorde det mulig for det nasjonale spørsmål å gjenoppstå som politisk og retorisk virkemiddel for enkelte politikere.

Boks 2.11 Jugoslavias sammenbrudd

Den sosialistiske føderale republikken Jugoslavia (SFRJ) var en skjør og finstemt konstruksjon som balanserte de jugoslaviske folkegruppenes aspirasjoner i et forsøk på å opprettholde politisk, økonomisk og sosial likevekt og dermed sikre stabilitet. Statsdannelsen var avhengig av samarbeid og vilje til konsensus mellom delrepublikkene. Samarbeidsviljen begynte imidlertid for alvor å svikte i januar 1990 da den serbiske delegasjonen på det jugoslaviske kommunistpartiets 14. ekstraordinære Kongress nektet å åpne for nødvendige politiske og økonomiske reformtiltak. Reformspørsmålet førte til betydelig politisk strid og endte med at den slovenske delegasjonen forlot møtet. Det kan hevdes at reformstriden i SFRJ var - i hvert fall delvis - en følge av de grunnleggende politiske og økonomiske strukturendringene som foregikk i Europa etter murens fall i 1989. Viljen til reform var ulikt fordelt mellom de seks jugoslaviske republikkene, og mens særlig slovenerne så reformbehovet som påtrengende og nødvendig, forsøkte serberne, under Slobodan Milosevics ledelse, å utsette det uunngåelige.

Balansen mellom de jugoslaviske republikkene ble forrykket da Slovenia og Kroatia erklærte sin selvstendighet i juni 1991, og Serbia gjennom

våpenmakt forsøkte å holde dem innenfor en serbisk dominert føderasjon. SFRJ ble sønderrevet av konkurrerende nasjonalistiske krefter i drakampen mellom «Stor-Serbia» og «Stor-Kroatia». De øvrige jugoslaviske republikkene måtte forholde seg til denne drakampen. Bosnia-Hercegovina, Makedonia og Slovenia besluttet gjennom nasjonale folkeavstemninger å danne selvstendige republikker. I løpet av 1991 og 1992 ble SFRJ dermed til fem selvstendige republikker, samtidig som krig raste mellom Kroatia på den ene siden og Serbia på den annen om fordelingen av landterritoriet i Kroatia og Bosnia-Hercegovina. Serbiske og kroatiske befolkningsgrupper i henholdsvis Kroatia og Bosnia-Hercegovina opprettet egne republikker i Kroatia (Krajina) og Bosnia-Hercegovina. Mens krigen i Slovenia ble begrenset til noen få uker, unngikk Makedonia krigføring blant annet som følge av den raske utplasseringen av FNs fredsbevarende styrker i landet. Den sjette jugoslaviske republikken, Montenegro, besluttet å bli stående sammen med Serbia i Den føderale republikken Jugoslavia, FRJ. Navnet til tross er det ingen enighet mellom de seks republikkene om at FRJ er suksesjonsstaten til SFRJ.

De fem statene som oppsto etter SFRJs sammenbrudd er, med to unntak, etnisk basert. Bosnia-Hercegovina er fortsatt en etnisk blandet stat, selv om de etniske befolkningsgruppene er atskilt i langt større grad enn tidligere. Makedonia er sammensatt av to etniske hovedgrupperinger, slavere og albanere, men heller ikke disse samfunnene er integrert med hverandre. Utviklingen i Kosovo, der om lag 200.000 etniske serbere har forlatt provinsen, kan delvis forstås som en videreføring av SFRJs oppsmuldring i etnisk-baserte statsdannelser. Slovenia, Kroatia, FRJ (Serbia & Montenegro) og Kosovo er stater bestående av hovedsakelig én etnisk folkegruppe.

Resultatet av de siste års utvikling på Balkan er at etniske minoriteter er utskilt, og at statsstrukturer basert på et etnisk flertall er opprettet. Det er fortsatt potensiale for etniske konflikter der hvor minoritetenes legitime interesser ikke håndheves av ordensmakten og det politiske system. Overholdelse av minoriteters rettigheter må sikres i overensstemmelse med internasjonale konvensjoner. Heri ligger en betydelig utfordring i arbeidet for varig stabilitet og utvikling i regionen.

2.5.2 Nye utfordringer for det internasjonale samfunnet

Krigene på Balkan stilte det internasjonale samfunnet overfor en rekke nye utfordringer som krevde handlekraft og samarbeidsvilje. Det førte blant annet til en ny og utvidet rolle for NATO. Det bidro også til nye samarbeidsmønstre nasjonalt og internasjonalt, med såvel frivillige organisasjoner, som mellom regjeringer. Europeiske samarbeidsorganisasjoner ble mer operative og fokusert i deres arbeid, og som et resultat økte deres betydning. Såvel det europeiske som det internasjonale samarbeidet ble videreutviklet og styrket. Norge tok sin fulle del i dette arbeidet.

Mens SFRJ gikk i oppløsning og krigen raste i Kroatia og Bosnia, ble det gjort betydelige internasjonale diplomatiske anstrengelser i et forsøk på å oppnå en fredsløsning. EU var tidlig ute og meklet frem Brioni-avtalen mellom føderale jugoslaviske, kroatiske og slovenske myndigheter om uttrekking av

føderale styrker fra Slovenia og drøftelser om SFRJs framtid. Slike drøftelser fant sted på London-konferansen om Jugoslavia i september 1991. I løpet av oktober 1991 hadde imidlertid det føderale jugoslaviske lederskapet forkastet EUs forslag til opprettelse av en løs assosiasjon av suverene republikker. FNs generalsekretær utpekte USAs tidligere utenriksminister Cyrus Vance som sin personlige utsending tidlig i oktober 1991 mens Storbritannias tidligere utenriksminister Lord Carrington representerte EU-landene i kontakten med de stridende partene. Vance og Carrington samarbeidet nært og opptrådte etter hvert i lag. Dermed ble det skapt presedens for et nært samarbeid mellom FN og EU som en europeisk regional organisasjon. Tidligere britisk utenriksminister David Owen tok senere over for Carrington, mens Norges tidligere utenriksminister Thorvald Stoltenberg overtok for Vance som FNs generalsekretærs personlige utsending. Norge kom dermed i front i det internasjonale diplomatiske arbeidet for fred på Balkan.

Etter hvert som krigen fortsatte uten at FN og det internasjonale samfunnet maktet å bringe den til opphør, ble det stadig klarere at det var behov for en mer effektiv konsultasjons- og samarbeidsmekanisme mellom stormaktene, ikke minst med Russland. Russernes nære forhold til serberne gjorde det viktig å sikre at både vestmaktene og Russland arbeidet på en gjensidig forsterkende måte mot felles mål. Kontaktgruppen for det tidligere Jugoslavia ble derfor dannet og hadde sitt første møte i april 1994. Kontaktgruppen består av USA, Storbritannia, Tyskland, Frankrike, Italia og Russland. Kontaktgruppen har i ettertid spilt en sentral rolle i samordningen av det internasjonale samfunnets politikk overfor utviklingen på Balkan.

Boks 2.12 NATOs engasjement i det tidligere Jugoslavia

NATOs utvidede rolle har særlig kommet til uttrykk gjennom alliansens innsats i det tidligere Jugoslavia. NATO påtok seg ansvaret for å legge forholdene til rette for fred og forsoning i Bosnia-Hercegovina og demonstrerte også vilje til å påta seg ansvaret for en vanskelig krisesituasjon under Kosovo-konflikten. NATO står i dag i spissen for fredsoperasjoner i både Bosnia-Hercegovina og i Kosovo, og leder militære styrker på Balkan som teller om lag 70.000 soldater. En del av disse er utplassert i Makedonia og Albania, hvor de i første rekke utfører støttefunksjoner til styrkene i Kosovo.

SFOR-styrken i Bosnia-Hercegovina har bidratt til å stabilisere den militære situasjonen mellom de tidligere stridende partene i Bosnia. SFOR har samtidig spilt en avgjørende rolle i arbeidet med å skape trygge omgivelser og dermed tilrettelegge forholdene for gjenoppbygging av det sivile samfunnet innen rammen av Dayton-avtalen. NATO har også innledet et samarbeidsprogram med Bosnia som støtter opp om prosessen med å omforme de bosniske væpnede styrker i samsvar med demokratiske retningslinjer, samtidig som grunnlaget legges for et mer langsiktig samarbeid med NATO.

Den internasjonale sikkerhetsstyrken KFOR gikk inn i Kosovo 12. juni 1999 og teller nå nærmere 40.000 soldater. KFORs hovedoppgave er å skape sikkerhet i provinsen og dermed gjøre det mulig å gjennomføre Sikkerhetsrådsresolusjon 1244. Beskyttelse av minoriteter er i denne sammenheng en hovedutfordring. NATOs omfattende militære innsats

støtter opp om en betydelig sivil innsats under ledelse av FN, hvor også EU og OSSE har sentrale roller.

Dayton-avtalen i 1995 brakte de daværende krigshandlingene på Balkan til opphør. Den innevarslet samtidig et dypere og mer aktivt internasjonalt og europeisk engasjement på Balkan. De siste års utvikling, senest Kosovo-krisen og ettervirkningene av den, har imidlertid vist at det internasjonale samfunn står overfor betydelige utfordringer av langvarig karakter i anstrengelsene for å legge grunnlaget for økt og varig stabilitet på Balkan.

Boks 2.13 Nye samarbeidsformer

Utviklingen på Balkan på 1990-tallet viste at det fantes et sterkt folkelig engasjement for å bistå folkegruppene i regionen. Den humanitære innsatsen på Balkan overgikk alle tidligere erfaringer. Et stort antall frivillige humanitære organisasjoner stilte seg til disposisjon og inngikk etter hvert et nært og fruktbart samarbeid med europeiske regjeringer. «Den norske modellen» for tett samarbeid mellom frivillige organisasjoner og nasjonale myndigheter ble utviklet nettopp i et forsøk på å forholde seg til de enorme humanitære oppgavene som oppsto under og etter krigene i Kroatia og Bosnia-Hercegovina. Nasjonale myndigheter ville trolig ikke ha maktet disse utfordringene uten et nært samarbeid med frivillige organisasjoner. Tilsvarende ville heller ikke de frivillige organisasjonene vært i stand til å arbeide så effektivt som de gjorde uten den tette kontakten med myndighetssiden. Da gjenoppbyggingsoppgavene i Bosnia-Hercegovina framsto som meget omfattende, ble det blant annet etter norsk initiativ besluttet å opprette en mellomstatlig teknisk rådgivningsorganisasjon, International Management Group (IMG). IMG har gitt et verdifullt bidrag til gjenoppbyggingen av Bosnia-Hercegovina gjennom å rådgi deltakende lands myndigheter, herunder også norske, om tekniske forhold.

2.5.3 Regional tilnærming - Stabilitetspakten for Sørøst-Europa

Kosovo-konflikten medførte betydelige økonomiske, politiske og sosiale belastninger for landene i Sørøst-Europa og bidro dermed til ytterligere destabilisering i regionen. Samtlige land i regionen ble negativt påvirket av de økonomiske omkostningene forbundet med krigen. Dette skyldtes en rekke forhold: Bortfall av det jugoslaviske markedet på grunn av krigshandlingene og den vestlige sanksjonspolitikken, stengte transittårer (veier, Donau) for handelen med Sentral- og Vest-Europa, samt den alminnelige usikkerhet som heftet ved regionen og de virkningene dette hadde for internasjonale investorers vilje til engasjement. De økonomiske konsekvensene var et kraftig tilbakeslag for landenes omstilling fra planøkonomier til moderne markedsøkonomier.

I tillegg ble enkelte land, først og fremst Albania og Makedonia, dessuten utsatt for de største flyktningestrømmene i Europa siden slutten på 2. verdenskrig. Til sammen over 800.000 kosovo-albanere flyktet til nabolandene og påførte disse store økonomiske og sosiale belastninger. Utfordringene var

spesielt store i Makedonia, der tilstrømmingen av flyktninger bidro til å forrykke den etniske balansen i landet og ytterligere satte motsetningsforholdet mellom etniske slavere og etniske albanere på spissen.

Erkjennelsen av den potensielle fare virkningene av krigshandlingene innebar for stabiliteten i de enkelte land i regionen, førte til en omfattende internasjonal humanitær hjelpeinnsats. Norge bidro med totalt over 1 milliard kroner i bistand til regionen i 1999. Den internasjonale hjelpeinnsatsen bidro trolig til å dempe belastningen av konflikten på landene i regionen i tilstrekkelig grad til å avskjære ytterligere destabilisering, så vel internt i enkelte land som landene imellom.

Virkningene av Kosovo-konflikten synliggjorde behovet for en overordnet og samordnet tilnærming til hele regionen. Mens konflikten fortsatt pågikk, ble det en stadig mer utbredt internasjonal erkjennelse at varig fred og stabilitet i Sørøst-Europa vil kreve økonomisk utvikling og utbygging av såvel regionale samarbeidsbånd som utvidet kontakt og samkvem med europeiske land og samarbeidsrammer. Med dette for øye lanserte det tyske EU-formannskapet Stabilitetspakten for Sørøst-Europa, som ble vedtatt på en ministerkonferanse i Køln i juni 1999. Pakten skulle gi landene i regionen en sterkere forankring til europeiske og euro-atlantiske samarbeidsinstitusjoner.

Stabilitetspaktens mål er å bidra til økonomisk utvikling og politisk demokratisering ved å trekke landene i regionen med i et forpliktende samarbeid dem imellom og med interesserte land utenfor regionen. Pakten samler interesserte land og internasjonale organisasjoner og skal bidra til en koordinering av den internasjonale innsatsen i regionen. Den er et redskap for felles tilnærming til de reformer landene i regionen må gjennomføre for å sikre demokrati, stabilitet og økonomisk utvikling. Arbeidet innenfor pakten er særlig konsentrert omkring henholdsvis demokratisering og menneskerettigheter, økonomisk gjenoppbygging, utvikling og samarbeid, samt sikkerhetsspørsmål. Norge har deltatt som observatør i Stabilitetspakten siden arbeidet ble innledet, og er fra juni 2000 fullverdig medlem. Norge har fra samme tid også hatt lederansvaret for Stabilitetspaktens arbeid med sikkerhetsspørsmål.

Stabilitetspakten er ikke et virkemiddel for å framskaffe nye økonomiske ressurser, men et forum for å identifisere tiltak og prosjekter som kan bidra til økonomisk, sosial og politisk stabilitet og utvikling. Regjeringen legger vekt på at framtidig norsk bistand til landene i regionen i størst mulig grad skal støtte opp under de prioriteringer og den internasjonale arbeidsdeling det oppnås enighet om innenfor rammen av Stabilitetspakten. EU vil, sammen med Verdensbanken, ha et koordinerende ansvar for å sikre at det internasjonale samfunnets bistand skjer i samsvar med disse prioriteringene. Dette gjør det naturlig for Norge å integrere Balkan-arbeidet tettere inn i vår generelle Europa-politkk. Norge har så langt gitt tilsagn om støtte til konkrete enkeltprosjekter under pakten med mer enn 120 millioner kroner.

2.5.4 Mot varig fred og stabilitet på Balkan?

Arbeidet for fred og stabilitet på det europeiske kontinent er et europeisk ansvar. Redskapene for ivaretakelse av dette er flere, fra organisasjoner med fokus på demokratibygging og menneskerettigheter som Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) og Europarådet, det politiske og

økonomiske samarbeidet innen EU og på det økonomiske området også OECD, til det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet gjennom Den vesteuropeiske union og NATO. Også sub-regionale samarbeidsorganisasjoner som for eksempel Nordisk Råd, Svartehavssamarbeidet, Det sentral-europeiske samarbeidsinitiativ (SECI), Royaument-prosessen, Stabilitetspakten samt organisasjoner med sektoransvar som for eksempel Donau-kommisjonen, yter viktige bidrag til økonomisk og politisk stabilitet.

Utviklingen i regionen er imidlertid først og fremst landenes eget ansvar. I siste instans er det landenes innbyggere som må ta et oppgjør med autoritære, korrupte og nasjonalistiske politiske krefter. Krav om demokratisering og økonomisk reform må komme innenfra og kan ikke erstattes av initiativ fra utlandet. Internasjonal bistand kan være et hjelpemiddel, men kan aldri erstatte befolkningens eget engasjement og vilje til forandring. Det er i denne sammenheng av stor betydning at velgerne i løpet av 2000 i både Kroatia og Serbia med klare marginer har valgt å støtte demokratiske partier. Resultatene fra parlamentsvalgene i Bosnia-Hercegovina viser imidlertid at mye gjenstår.

Parlaments- og presidentvalgene i Kroatia i januar og februar iår førte til at demokratiske og reformorienterte partier kom til makten. Regjeringen i Kroatia gjennomfører en vanskelig politisk og økonomisk reformprosess som innebærer store politiske kostnader. Dette til tross, viser president Mesic og statsminister Racan at de er fullt innstilt på å gjennomføre reformene som nødvendige tiltak dersom Kroatia skal kunne realisere sitt fulle potensiale, såvel internt som i forhold til det bredere europeiske samarbeidet. Målsettingen til kroatiske myndigheter er at landet skal utvikles til å komme på samme nivå som EU-landene. Forhandlinger er i ferd med å innledes mellom EU og kroatiske myndigheter om inngåelse av en Stabiliserings- og assosieringsavtale. Kroatiske myndigheter har dessuten innledet et samarbeid med Jugoslaviadomstolen. Dette har blant annet medført at personer som tidligere ble oppfattet som nasjonale helter er blitt utlevert til Jugoslavia-domstolen i Haag, noe som har vært svært lite populært i enkelte kretser i Kroatia. Regjeringen har samtidig innført en ny politikk overfor de bosniske-kroatene, med reduserte overføringer og opphør av støtte til parallelle institusjoner, hvilket innebærer full anerkjennelse av Bosnia-Hercegovina i tråd med Dayton-avtalens bestemmelser. Det er imidlertid fare for et politisk tilbakeslag om ikke det internasjonale samfunnet synliggjør sin støtte gjennom konkrete samarbeidsprosjekter. Regjeringen tar i denne sammenheng sikte på en betydelig økning i prosjektbistanden til Kroatia i 2001. Det legges opp til nærmere samtaler med kroatiske myndigheter om dette.

Den overbevisende valgseieren til Vojislav Kostunica i det jugoslaviske føderale presidentvalget, samt Den serbiske demokratiske alliansens (DOS) valgskred i det føderale parlamentsvalget og de serbiske lokalvalgene i september i år, understreket den sterke reformviljen hos det serbiske folk. Selv om valgresultatet var entydig, søkte Milosevic-regimet å manipulere valgprosessen videre for å sikre regimets fortsatte eksistens. Dette avstedkom et omfattende folkelige engasjementet, som gjennom demonstrasjoner og sivil ulydighet til slutt fremtvang Milosevic-regimets avgang. Med Milosevic-regimets avgang inntok den europeiske demokratiseringsprosessen også Yugoslavia.

Mens det store flertall av befolkningen i Montenegro valgte å boikotte de føderale valgene, var frammøtet i Serbia meget høyt. Serbiske velgere avviste Milosevic-regimet og stemte i stort flertall for demokrati, økonomisk reform og samarbeid med Europa. Under sitt besøk i Oslo 31. oktober 2000 uttalte president Kostunica blant annet at han vil overholde de internasjonale forpliktelser som følger av Dayton avtalen, Sikkerhetsråds resolusjon 1244 om Kosovo, samt betingelsene for landets nylige medlemskap i FN. Blant disse forpliktelsene er samarbeid med Jugoslavia-domstolen i Haag, noe Kostunica erkjente, men som han i overgangstiden fant ikke å kunne prioritere. Kostunica har uttalt at også Jugoslavia har EU-medlemskap som en langsiktig målsetting.

President Kostunica og DOS står overfor store utfordringer i en vanskelig overgangsperiode. Det er klart at det vil være behov for betydelig internasjonal bistand. Norge har hittil vært en bidragsyter til demokratiseringsprosessen i Serbia gjennom et nært samarbeid med demokratiske krefter og uavhengige media i landet. Regjeringen har gitt tilsagn om en tiltakspakke for en overgangsperiode på NOK 135 millioner, hvorav NOK 45 millioner kan disponeres inneværende år og de resterende NOK 90 millioner i 2001, forutsatt Stortingets samtykke. I tillegg gjennomføres strakstiltak som omfatter norsk finansierte leveranser av fyringsolje (NOK 20 millioner) og humanitær bistand til flyktninger og vertsfamilier (NOK 12 millioner). Prosjektbistanden for 2001 vil bli besluttet i samråd med jugoslaviske myndigheter.

NATO tok under Kosovo-konflikten initiativet til et bredere og mer langsiktig samarbeid med de syv frontlinjestatene som var berørt av konflikten (Slovenia, Bulgaria, Romania, Kroatia, Bosnia-Hercegovina, Albania og Makedonia). NATOs Sørøst-Europa initiativ (SEEI) inviterer disse landene til et nærmere samarbeid for å sikre fred og stabilitet i hele Sørøst-Europa. SEEI er fra NATOs side ment å utfylle det arbeidet som skjer i regi av Stabilitetspakten på dette området. Samarbeidet vil på sikt også kunne omfatte føderale republikken Jugoslavia (FRJ).

NATOs engasjement på Balkan har medført varierende grad av samarbeid med landene i regionen. Albania, Kroatia og Makedonia har medlemskap som målsetting. Albania og Makedonia er fullverdige medlemmer av Det euroatlantiske samarbeidsråd (EAPC) og NATOs Parnerskapsamarbeid. Landene har også kandidatstatus til NATO-medlemskap. Også Kroatia har etter regjeringsskiftet fremmet ønske om medlemskap i EAPC og PfP. For å støtte opp om den nye kroatiske regjeringens demokratiprogram har NATO nylig åpnet for at Kroatia kan delta i enkelte PfP-aktiviteter på observatørbasis.

Alle landene i regionen ønsker et nært samarbeid med EU, de fleste ser medlemskap i Den europeiske union som ønskelig. Det gir EU en spesiell mulighet til å utøve innflytelse på Balkan. EU har med dette formål utarbeidet en ny avtaletype, stabiliserings- og assosieringsavtaler, for de land som det tidligere ikke har vært aktuelt å inngå assosieringsavtaler med. Avtalen med Makedonia er nær ved å bli ferdigstilt.

EU har vært en aktiv deltaker i det internasjonale arbeidet for fred på Balkan siden Det tidligere Jugoslavias oppløsning begynte i 1990. Betydelige diplomatiske, militære og finansielle ressurser er blitt satt inn av EU og EUs medlemsland i løpet av den siste tiårs-perioden. Det er ingenting som tyder på

at denne innsatsen vil bli redusert i tiden framover, selv om vektleggingen av oppgaver og innsatsland vil bli søkt tilpasset utviklingen i regionen. EUs initiativ for opprettelsen av Stabilitetspakten for Sørøst-Europa og utarbeidelsen av stabililserings- og assosieringsavtalene, viser vilje fra EUs side til fortsatt betydelig engasjement i tiden framover.

Norge har i en årrekke søkt et nært samarbeid med EU og EUs medlemsland i Balkan-politikken. Det har vist seg å være en sterk grad av sammenfall i holdninger mellom Norge og EU-landene når det gjelder situasjonen i denne regionen. EU har konsekvent søkt så bred støtte og oppslutning som mulig for felles holdninger om sanksjonstiltak overfor FRJ og har i den forbindelse invitert Norge, Island, Liechtenstein og søkerlandene til å slutte seg til EUs vedtak. Norge har i hovedsak sluttet seg til disse vedtakene og har gitt dem virkning gjennom egne lover og regler.

Etter 10 år preget av krig og konflikt er de politiske forholdene i Sørøst-Europa fortsatt svært labile og uforutsigbare. Den politiske usikkerheten hindrer økonomisk utvikling. Manglende økonomisk utvikling bidrar på sin side til politisk ustabilitet og spenninger i samfunnene. Bare langvarig og målrettet internasjonal bistand til økonomisk, sosial og politisk utvikling vil kunne bryte denne onde sirkelen og legge grunnlaget for varig fred og stabilitet i regionen.

Regjeringen legger til grunn at Norge fortsatt skal yte sterk støtte til landene i regionen, både på det humanitære området, innen demokratibygging og gjennom mer langsiktige utviklingstiltak. Den norske innsatsen vil ha en regional tilnærming, i tråd med Stabilitetspaktens målsettinger. Det vil være naturlig å konsentrere den norske innsatsen til blant annet Den føderale republikken Jugoslavia, inkludert Kosovo og Montenegro, og Bosnia-Hercegovina. Regjeringen har dessuten til hensikt å trappe opp den norske innsatsen overfor Kroatia, som representerer et lyspunkt i regionen, og som vil kunne bli en katalysator for positive politiske endringer også i nabolandene. Samtidig er det viktig å videreføre det norske engasjementet også i Makedonia og Albania. Den norske innsatsen vil bli nært samordnet med EUs innsats og med de prioriteringer og den arbeidsdeling som vil bli utformet innenfor rammen av Stabilitetspakten.

Boks 2.14 Norsk bistand til Vest-Balkan

Den norske humanitære bistanden til Vest-Balkan ble innledet i 1991 ved Bosnia-krigens begynnelse. I perioden 1991-1998 har den samlede norske bistand utgjort omlag 2.2 milliarder kroner. I hovedsak har innsatsen vært konsentrert om Bosnia-Hercegovina og Kroatia/Øst-Slavonia. I tillegg til den humanitære bistanden er det gitt støtte til mellom- og langsiktige tiltak knyttet til oppbyggingen av infrastruktur, økonomisk utvikling, tilbakevending av flyktninger og demokratitiltak med særlig vekt på menneskerettighetstiltak og uavhengige media. Det er også gitt støtte til FNs fredsmeklingsvirksomhet, til FN-ledede politioperasjoner og arbeidet til den internasjonale straffedomstolen for det tidligere Jugoslavia (ICTY). Mellom 1992 og 1996 mottok Norge i alt ca. 13.000 flyktninger fra Bosnia-Hercegovina. Opptrappingen av konflikten i Kosovo i 1999 førte til at den norske bistand til regionen i 1999 utgjorde omlag 1.025 milliarder kroner. Norge tok imot ca. 6.000 kosovoalbanske flyktninger

i 1999. Dette var en medvirkende årsak til at makedonske myndigheter kunne åpne grensene for flere flyktninger.
I lys av den demokratiske utviklingen i Kroatia og Serbia, og i tråd med Stortingets behandling av St.meld. 13 (1999 - 2000), vil Regjeringen legge vekt på å støtte opp om den demokratiske utviklingen i disse landene i 2001. Dette vil være en forlengelse av Norges demokratifremmende tiltak i regionen ellers.
Regjeringen vil videre vektlegge mellomlangsiktige tiltak innen institusjonsbygging og næringsutvikling. Det er viktig å bidra til en bærekraftig utvikling, såvel politisk som økonomisk. Landene i regionen må også ta ansvar for å sikre dette. Stabilitetspakten for Sørøst-Europa er et viktig virkemiddel for å fremme en helhetlig regional tilnærming til området.
Norge har opphevet alle sanksjonstiltak mot Den føderale republikken Jugoslavia, med unntak av FNs våpenembargo og tiltak rettet mot Milosevic og hans støttespillere. EU og USA er i ferd med å gjennomføre tilsvarende beslutning. Norge har videre tatt initiativ innen EFTA med sikte på en samarbeidserklæring mellom EFTA-landene og FRJ.

I Norges mer langsiktige bistand til regionen vil Regjeringen særlig konsentrere innsatsen om hovedsektorer som er av stor betydning for regionens egen utvikling: Infrastrukturtiltak, tiltak for å legge til rette for økt handel med landene i Sørøst-Europa og tiltak som fremmer demokratibygging og sosial utvikling. En stabil og demokratisk utvikling og sosial trygghet er avgjørende for befolkningens muligheter til deltakelse og ansvar for egen framtid.

2.5.5 Sikkerhet og stabilitet i Sørøst-Europa

Utviklingen i Tyrkia

Utviklingen i Tyrkia følges med interesse over hele Europa. Det hersker en klar forståelse blant europeiske nasjoner om at Tyrkia i kraft av sin beliggenhet, sin størrelse og sitt økonomiske potensial hører hjemme i det europeiske politiske samarbeidet. Tyrkia fungerer på samme tid som et bindeledd mellom et Europa i rask utvikling og geografiske regioner som kjennetegnes av en rekke konflikt- og skillelinjer, etniske motsetninger og ufred. Denne latente ustabiliteten i flere av Tyrkias nærområder øker behovet for et stabilt og forutsigbart Tyrkia tuftet på demokratiske prinsipper. Dette vil virke positivt også for stabiliteten i resten av regionen.

Det moderne Tyrkia er ennå en ung nasjon. Foruten et ustabilt nærområde har kraftig befolkningsvekst og migrasjon vært av betydning for den politikk som tyrkiske myndigheter har ført. Situasjonen i Tyrkia har i lange perioder vært preget av sosiale, etniske og kulturelle konflikter og spenninger. Potensialet for en utvikling preget av vekst og trygge sosiale og økonomiske rammevilkår er til stede, men veien vil være lang og risikomomentene mange.

For å møte disse utfordringer er det i alleuropeisk interesse å sikre at Tyrkia trekkes inn som aktiv partner i de bredere europeiske samarbeidsstrukturer som i rask takt utvikler seg. Det kan bidra til at Tyrkia befester sin europeiske identitet, og at demokratiske verdier som blant annet ytringsfrihet, respekt for menneskerettigheter og minoriteters rettigheter får sitt endelige fotfeste i landet. Dette kan blant annet skje gjennom konstruktivt samarbeid

med tyrkiske myndigheter og støtte til frivillige organisasjoner i det tyrkiske samfunn.

Det kan synes som om vi nå er inne i en periode der flere av de tradisjonelle konfliktlinjene i det østre Middelhav ikke lenger er like fastlåste. Forholdet mellom de to naboland Tyrkia og Hellas er i ferd med å bedre seg, ikke minst som følge av en fellesskapsfølelse etter de tragiske jordskjelvene som rammet regionen høsten 1999. Vedtaket under EUs toppmøte i Helsingfors i desember samme år om å gi Tyrkia kandidatstatus la grunnlaget for en bred tilnærming mellom EUs medlemsland og Tyrkia.

Veien fram mot framtidige medlemskapsforhandlinger mellom Tyrkia og EU vil være krevende, og det er først og fremst opp til tyrkiske myndigheter selv å konsolidere og videreføre reformkursen. Tyrkia vil i de kommende år måtte arbeide for å tilpasse sitt regelverk, sin politiske kultur og sin økonomi til de krav et framtidig EU-medlemskap stiller. Kandidatstatusen vil kunne virke som en katalysator og drahjelp for kreftene som arbeider for demokratisering av det tyrkiske samfunn, og spørsmålet om de militæres innflytelse på politikken vil tvinge seg fram med ny tyngde. Arbeidet vil bli omfattende, og det vil kunne ta tid før Tyrkia oppfyller de såkalte København-kriteriene for medlemskap i EU.

Større gjennomsiktighet og forutsigbarhet i økonomien øker potensialet for utenlandske investeringer i det tyrkiske markedet. Landet har i dag en fungerende markedsøkonomi, men restrukturering er påkrevet. Økt samhandel og økonomisk integrasjon vil i seg selv være viktige faktorer for å sementere en stabil og demokratisk utvikling.

EU spiller en stadig viktigere rolle i regionen, og beslutningen om å gi Tyrkia kandidatstatus har styrket denne innflytelse. EU er en viktig aktør på Balkan, der også Tyrkia har sterke interesser og tradisjonelt gode kontakter til Iran og viktige aktører i Midt-Østen. I områdene øst for Tyrkia har EUs rolle vært mer beskjeden, men med Tyrkia som kandidatland har EU skaffet seg en partner i området. EU vil nå være den viktigste pådriver for prosessene i regionen, herunder bedringen av forholdet mellom Hellas og Tyrkia.

Dynamikken som kjennetegner forholdet mellom Tyrkia og de europeiske nasjoner, legger føringer også for norsk politikk. Regjeringen er opptatt av å videreføre og å utdype den brede politiske dialogen med Tyrkia som har utviklet seg de senere år, og der menneskerettighetsspørsmål står sentralt. Dialogen mellom norske og tyrkiske myndigheter har åpnet for diskusjon på en rekke områder, så vel i spørsmål der våre to land har felles interesser, som på områder der vi har ulike syn og innfallsvinkler. Behovet for samråd med Tyrkia vil øke i takt med antallet berøringspunkter med EU, og Regjeringen vil utnytte de muligheter felles interesser med Tyrkia gir oss. Her vil blant annet samarbeidet innen NATO fortsatt være grunnleggende.

Kypros

Den uløste konflikten på Kypros preger fremdeles den politiske situasjonen i det østre Middelhav. Utviklingen siden 1950-tallet har blitt kjennetegnet av periodevise voldshandlinger avbrutt av nye perioder med status quo. Selv om situasjonen i dag synes relativt stabil ville en skarp konflikt få meget alvorlige konsekvenser, så vel for nærområdene som for resten av Europa. Eksempel-

vis avverget den gresk-kypriotiske regjerings beslutning om å kansellere bestillingen av russiske bakke-til-luft-missiler i desember 1998 det som kunne ha utviklet seg til en krise i forholdet til Tyrkia. Faren for en framtidig opptrapping forblir hovedargumentet for å finne en varig løsning på Kypros-spørsmålet. En trygg og stabil utvikling på Kypros er i europeisk, og derfor også i norsk interesse.

Kypros' medlemskapsforhandlinger med EU er i godt gjenge. Det er stor interesse for et EU-medlemskap også blant tyrkisk-kyprioter, selv om man ikke ønsker å delta i den gresk-kypriotiske forhandlingsdelegasjon. Den vedvarende vanskelige økonomiske situasjonen i nord og de muligheter for vekst og utvikling som et medlemskap for hele Kypros ville innebære, er i seg selv en sterk drivkraft for å nå fram til en løsning.

EUs beslutning om å gi Tyrkia kandidatstatus under toppmøtet i Helsinki i desember 1999 har også skapt ny dynamikk i regionen. Tilnærmingen mellom Hellas og Tyrkia, som skjøt fart i løpet av sommeren og høsten samme år, har samtidig styrket optimismen.

Det har lykkes FNs Generalsekretær å komme i gang igjen med tilretteleggende samtaler med partene på øya. Første runde fant sted ved årsskiftet 1999/2000, fulgt opp av nye runder i mars, juli og høsten 2000. Veien mot en varig løsning er imidlertid ikke enkel. Selv om begge parter synes å være åpne for meningsfull diskusjon, har det vært så mange strandede runder med forhandlinger i løpet av de siste 25 år at få på Kypros i dag tør å tro på noe snarlig gjennombrudd.

Fortsatt konflikt vil kunne virke negativt inn på EUs utvidelsesprosess. Det er en utfordring å arbeide for at den løsning på konflikten som oppnås, er levedyktig og skaper grunnlag for en stabil økonomisk, sosial og politisk utvikling også i det østre Middelhav.

Norge har vært og vil fortsatt være engasjert i Kypros-spørsmålet. Gjennom våre bidrag til FN støtter vi Generalsekretærens meklingsbestrebelser. En fredelig løsning må etter norsk syn finnes gjennom samarbeid med FN. Fredsforskningsinstituttet i Oslo (PRIO) har med støtte fra Utenriksdepartementet i lengre tid vært aktiv på Kypros og lagt til rette for kontakter mellom de to befolkningsgruppene med sikte på konkrete samarbeidsprosjekter. Slike kontakter er med på å understøtte og styrke kontaktflaten mellom de sivile samfunn på Kypros. Regjeringen vil videreføre det norske engasjementet og bidraget til det internasjonale samfunnets anstrengelser for en varig løsning på Kypros-konflikten.

3 Globalisering og styringsevne - utfordringer for å sikre stabilitet og velferd

Stabilitet og velferd basert på et demokratisk og åpent styresett er mål som i dag deles av de fleste europeiske landene. Manglende forståelse for det nære samvirket mellom politikk, økonomi og teknologisk innovasjon var med på å framskynde fallet til de kommunistiske regimene i Øst-Europa. Regimenes fall kan tjene som illustrasjon på hva som kan skje når politiske og økonomiske systemer stivner.

Til tross for at kunnskapen om samspillet mellom politiske og økonomiske krefter og teknologisk innovasjon i samfunnsutviklingen ikke er av ny dato, framstår likevel mange av de erfaringene de europeiske landene nå gjennomlever, og de utfordringene de står overfor, som nye. Det skyldes den særskilte styrken endringskreftene har i dag, og den hastigheten endringene skjer med. Med et samleuttrykk kalles disse endringsprosessene for globalisering. En av de viktigste oppgavene dagens politiske myndigheter står overfor, er å forstå de kreftene som gjør seg gjeldende, og i tide ta de beslutningene som er nødvendige for å sikre stabilitet og velferd.

Globaliseringens endringskrefter slår inn i alle europeiske land. De virker internt i samfunnene, i samkvemmet mellom dem og har betydning for utviklingen mellom rike og fattige land. Utfordringene de skaper, må Norge i økende grad også møte gjennom sin Europa-politikk.

Globaliseringen er bakgrunnen for mange av de brede initiativene som nå tas i EU, der tradisjonell utenrikspolitikk, økonomiske og utviklingspolitiske virkemidler integreres stadig tettere. Disse initiativene er med på å bestemme Norges handlingsrom. For å kunne vurdere sammenhengen mellom utfordringer og politiske muligheter i norsk Europa-politikk, er det derfor også nødvendig å ha nærmere kunnskap om globaliseringens innhold.

3.1 Globaliseringstrekk

I bred forstand brukes globalisering ikke bare om økonomiske prosesser, men som en samlebetegnelse for økende kontakt på tvers av landegrenser. Den omfatter blant annet utveksling av idéer, kunnskap og kulturformer. På det økonomiske området betegner globalisering gjerne den økende integrasjonen av verdensøkonomien som skjer gjennom en kombinasjon av handels-, kapital-, teknologi- og informasjonsstrømmer over landegrensene.

Hovedtyngden av de økte handels-, kapital- og teknologistrømmene skjer i og mellom OECD-landene og såkalte framvoksende økonomier. For Norge innebærer denne delen av globaliseringsprosessen en sterkere økonomisk integrasjon med de landene vi i dag har det mest omfattende økonomiske samkvemmet med, det vi si i første rekke EU-området.

Globaliseringen har også konsekvenser for forholdet mellom rike og fattige land og for utformingen av de europeiske landenes utviklingspolitikk. Den reiser problemstillinger knyttet til miljøet, økonomiske og sosiale forskjeller og internasjonal omfordeling.

I et historisk perspektiv står man i en viss forstand overfor en «reglobalisering». Det 19. århundre, liberalismens gullalder, var også en periode karakterisert av deregulering. Merkantilistiske barrierer ble gradvis fjernet. Samtidig la raske teknologiske nyvinninger grunnlaget for en utvikling som på mange måter gikk lenger enn i det 20. århundre. De fleste land innførte gullstandarden, det vil si at de definerte valutaen som en viss mengde gull. Det fantes ikke valutarestriksjoner. For praktiske formål eksisterte det dermed én valuta for det vi i dag kaller industrilandene. I tillegg var disse landenes kolonier knyttet opp til det samme valutasystemet. Begrepet arbeidstillatelse var ukjent. Varer, tjenester, kapital og arbeidskraft beveget seg fritt mellom landene.

Perioden var preget av rask teknologisk utvikling både innenfor produksjon og kommunikasjon. Masseproduksjonen skjøt fart, transportkostnadene sank dramatisk, og produksjonsstedet ble mindre avhengig av lokale naturressurser. Informasjon kunne spres og økonomiske transaksjoner gjennomføres langt raskere enn før.

Den økonomiske veksten var sterkere enn i de foregående hundreårene. I årene 1870-1913 steg produksjonen pr. innbygger sterkere enn i noen annen periode av tilsvarende lengde, bortsett fra i tiden etter 2. verdenskrig (1945-70). I 1913 lå verdenshandelen på nesten samme nivå i forhold til produksjonen som i dag. Storbritannia, den dominerende økonomiske stormakten, samt Frankrike, Tyskland og USA, var store kapitaleksportører.

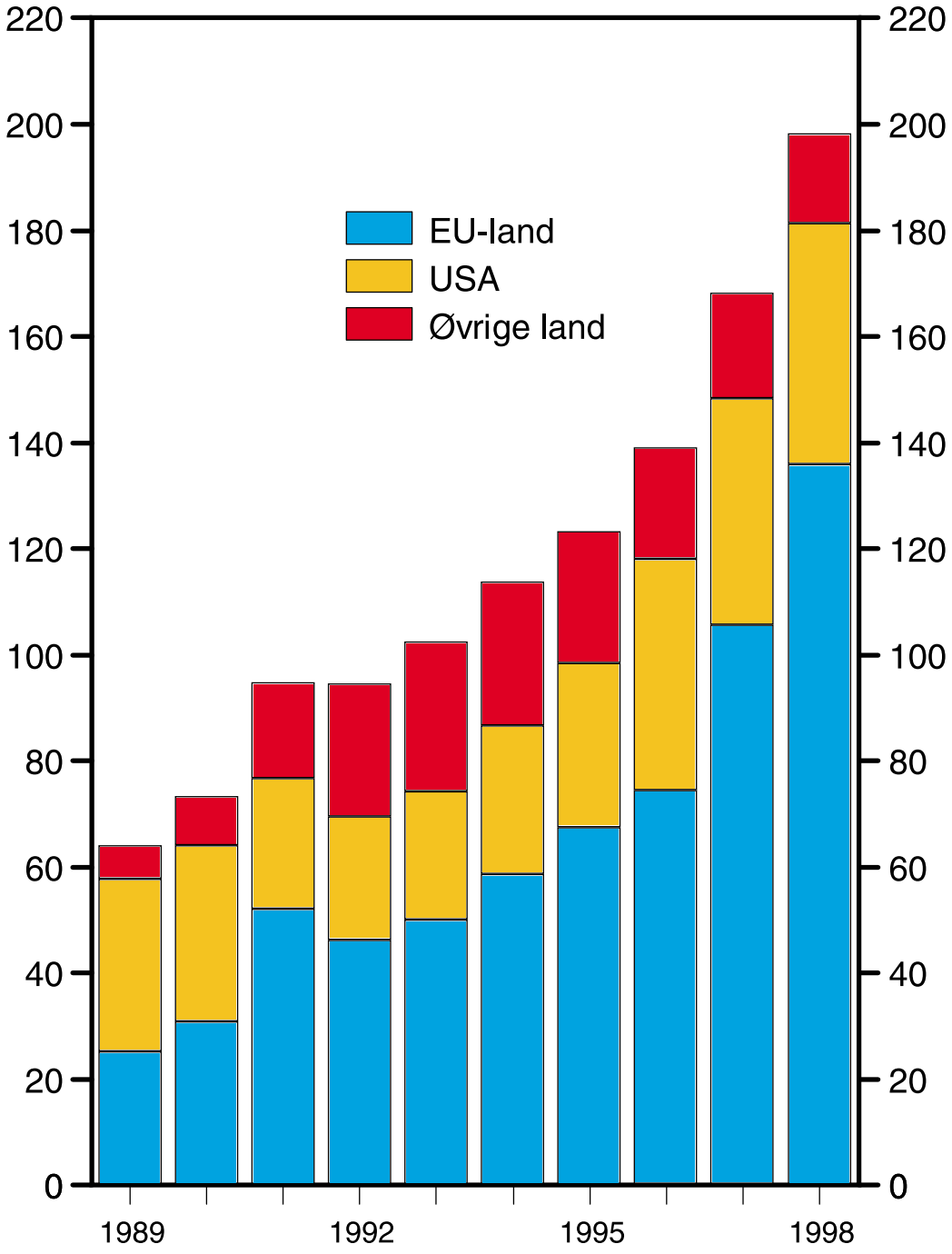
Samtidig var imidlertid datidens samfunn ulikt dagens. Det samme var de politiske utfordringene den internasjonale dereguleringen skapte. I det nittende århundret var det utviklet få nasjonale virkemidler for økonomisk styring. Demokratiske prosesser og velferdsordninger fantes bare i begrenset omfang. Økonomiene var fortsatt i noen grad basert på natural- eller byttehusholdninger.

I dag har de fleste europeiske velferdsstater velutviklede makroøkonomiske styringssystemer. Globaliseringen av de nasjonale økonomiene er i betydelig grad resultatet av en styrt prosess, hvor blant annet restriksjoner på internasjonal handel, kapitalbevegelser og valutatransaksjoner gradvis er blitt redusert eller fjernet, ofte etter omfattende internasjonale forhandlingsrunder. Kjerneområder for offentlig virksomhet, som telekommunikasjoner og energi, har blitt åpnet for konkurranse. Konsesjonsregler har blitt nedbygget. Samlet har dette ført til økt internasjonal samhandling, ofte i form av oppkjøp eller eierskap på tvers av landegrenser.

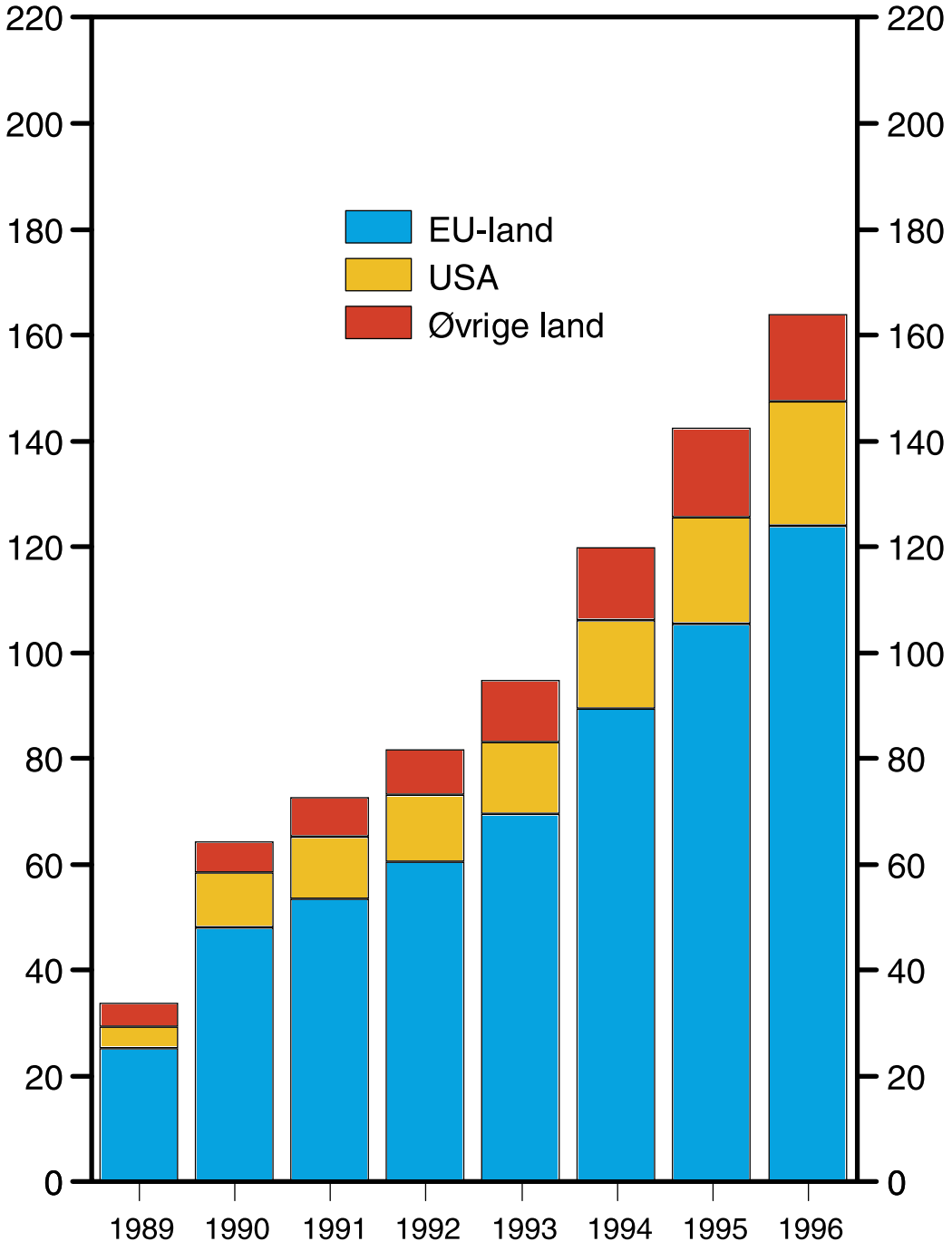
Den grunnleggende tanken bak dereguleringen er at et markedsøkonomisk system med lik og mest mulig fri konkurranse fremmer en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser. Det vil også si at produksjonen og annen økonomisk virksomhet blir fordelt på land etter deres komparative fortrinn.

Globaliseringen viser seg blant annet ved at internasjonal handel med varer og tjenester stiger vesentlig raskere enn produksjonen. I 1997 var verdensproduksjonen (BNP) 6 ganger større enn i 1950, mens internasjonal handel i volum var 17 ganger større. Innholdet av varebyttet mellom industrilandene har også gradvis endret karakter og består mer enn før av handel med samme typer produkter. I gjennomsnitt er imidlertid fortsatt over 80 prosent

av alle industrivarer som omsettes i OECD-land, og over 90 prosent av tjenestene, produsert i det landet hvor de forbrukes.



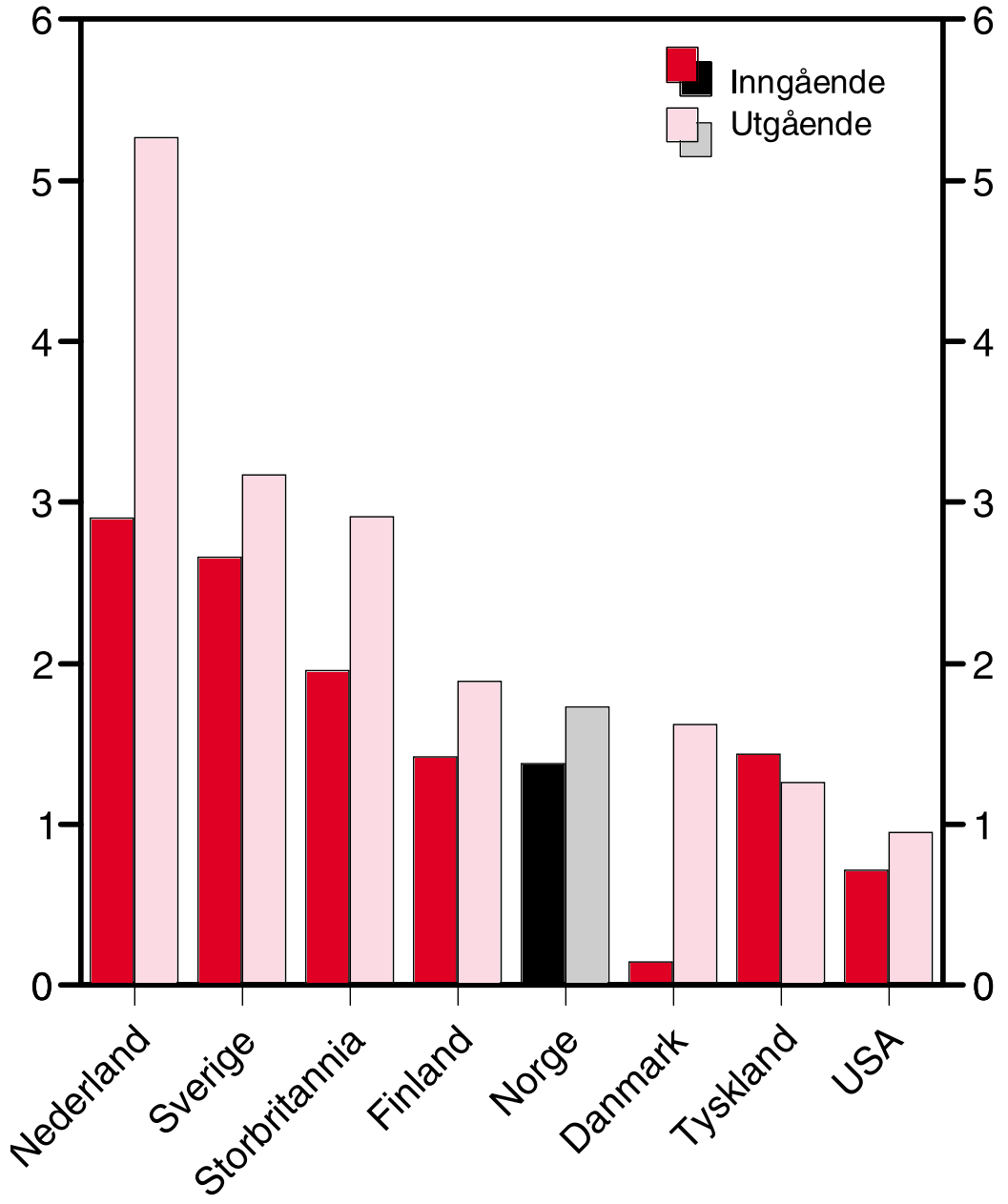
Figur 3.1 Utenlandske direkteinvesteringer i Norge. Mrd. kroner.
Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 3.2 Norske direkteinvesteringer i utlandet. Mrd. kroner.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

OECD-landenes direkte investeringer i utlandet - både i OECD- og ikke-OECD-land - har de siste ti årene også steget langt raskere enn den gjennomsnittlige BNP-veksten. Den kraftige veksten i utenlandske direkte investeringer må blant annet ses i sammenheng med ønsket om tilgang på attraktive ressurser, nærhet til viktige markeder og andre lokaliseringsfordeler. De direkte utenlandsinvesteringene har i voksende grad tatt form av oppkjøp og sammenslåinger av eksisterende firmaer framfor opprettelse av nye. Ny teknologi kan

kople sammen de enkelte deler av foretakene og knytte disse sammen med andre foretak, kunder og forbrukere uavhengig av landegrenser.

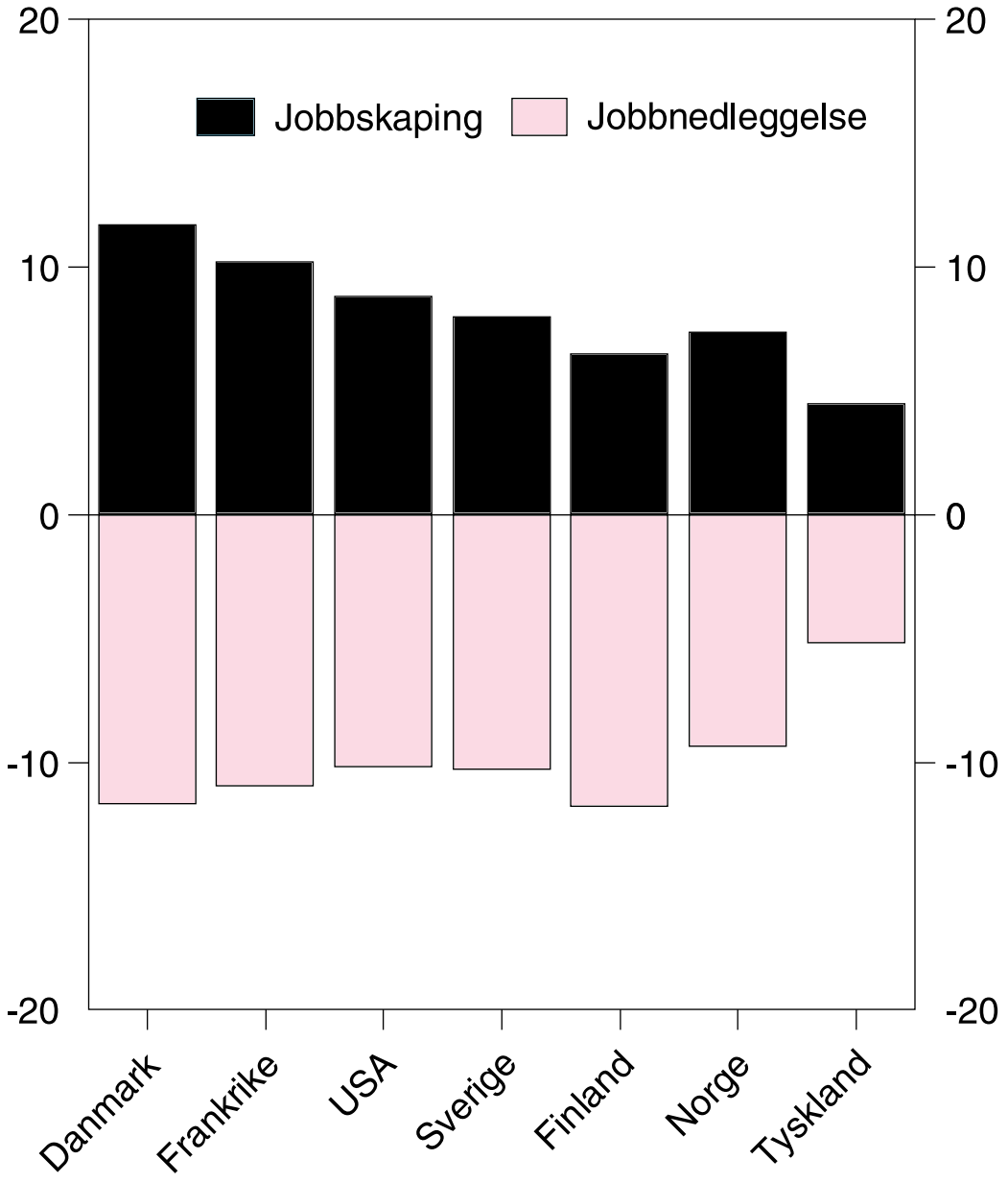


Figur 3.3 Direkte investeringer 1990-97. I pst. av BNP. Gjennomsnitt for perioden.
Kilde: OECD

Globaliseringen fører på denne måten også til raskere omstillinger i næringslivet. Nye virksomheter oppstår mens andre forsvinner. Næringsstrukturene endres, og ressurser - kapital og arbeidskraft - omfordeles så vel i som mellom land. Hvert år nedlegges og opprettes ca. 10 prosent av det totale antall arbeidsplasser i de vestlige industriland, jf. figur 3.4 og 3.5. Tallene i figurene baserer seg på noe ulike tidsperioder for de enkelte landene. Sett under ett omfatter de perioden 1973-1995.

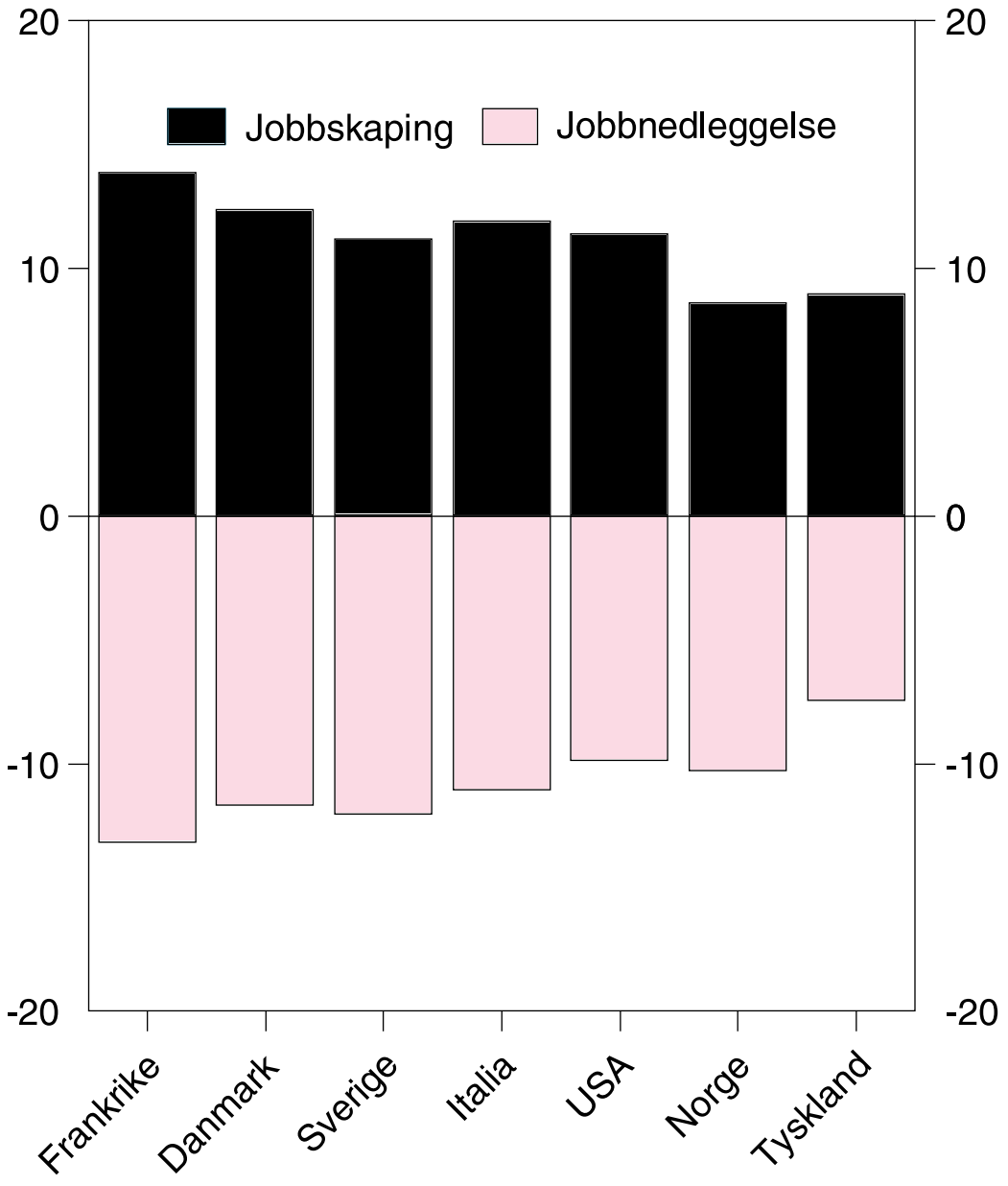
Enkelte tall fra utviklingen i EU-området illustrerer disse omstillingsprosessene. I EU økte fusjoner og oppkjøp fra 2775 i 1987 til om lag 7600 i 1998. Den største andelen fusjoner og oppkjøp både i 1987 og 1998 var omstruktureringer innenfor ett og samme land. Denne andelen har imidlertid blitt redusert, med en tilsvarende vekst i grensekryssende transaksjoner. Tallene for 1999 tyder på at de grensekryssende transaksjonene nå svarer for nær halvparten av totalen.

På verdensbasis økte antall internasjonale fusjoner med 50 prosent i 1999, og tre firedeler av disse avtalene ble inngått i Europa. Den tverrnasjonale dimensjonen integreres dermed stadig sterkere i foretakenes organisasjonsstruktur og strategiske planlegging. Det utvikles nettverk av forskjellige former for sameie eller samarbeid i forskning, produktutvikling, produksjon, salg og finansiell virksomhet over landegrensene.



Figur 3.4 Jobbskaping og jobbnedleggelse i industrien pr. år. I pst. av antall arbeidstakere.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 3.5 Jobbskaping og jobbnedleggelse totalt i økonomien pr. år. I pst. av antall arbeidstakere.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

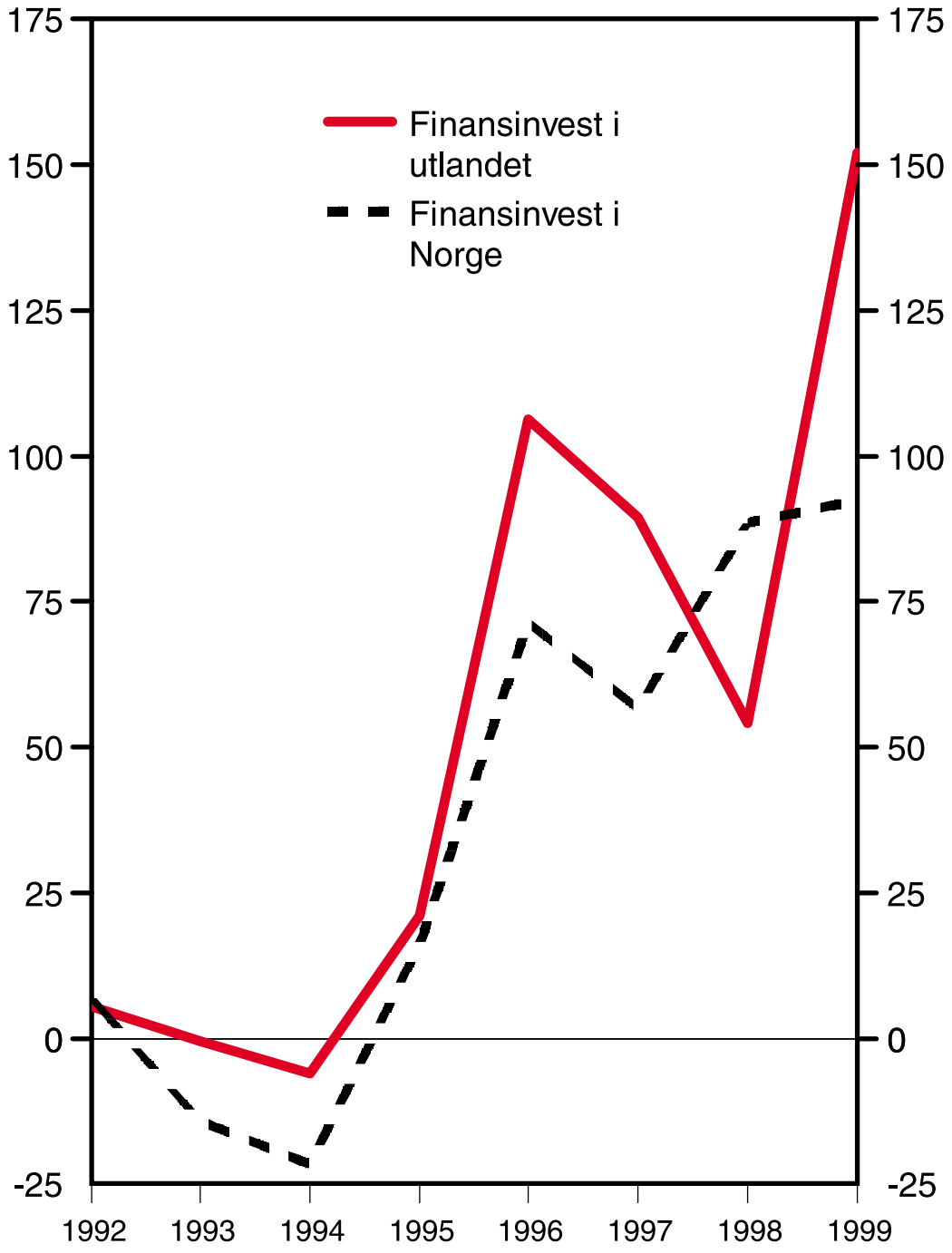
Virkningene av globaliseringen er kommet raskere og blitt sterkere enn mange kunne forutse. Dette skyldes i første rekke den voldsomme innovasjonen innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologien (IKT). Finansielle transaksjoner over landegrensene har for eksempel vist eksplosiv vekst i 1990-årene. Internasjonale finansstrømmer er blitt påvirket av ekspansjonen i internasjonal handel og veksten av multinasjonale selskaper. Veksten i finansstrømmene har imidlertid vært mye større enn ekspansjonen av internasjonal handel og direkte investeringer. Framveksten av nye finansielle transaksjonsformer, nye typer av operatører og integrasjonen av finansmarkedene har

bidratt til kraftig økning i bruttostrømmene av kapital og valuta, særlig kortsiktige transaksjoner.

Boks 3.1 Teknologisk utvikling

Datateknologiens ytelser fordobles i løpet av knappe to år. Telenettets overføringskapasitet tredobles cirka hvert tredje år. Disse to faktorene virker sammen og bidrar til dramatiske kapasitetsøkninger i globale nettverk for kommunikasjon og informasjonsutveksling.

I 1997 ble det hver dag i snitt omsatt verdier for 1500 milliarder dollar på 43 av verdens valutamarkeder. Verdien av handelen med valuta var dermed 60 ganger større enn handelen med varer og tjenester. Markedenes volum har blitt løsrevet fra realøkonomiske forhold. Kortsiktige kapitalstrømmer kan ha en stabiliserende virkning i finansmarkedene i normale tider, men kan virke destabiliserende i perioder hvor det råder usikkerhet.



Figur 3.6 Kapitalstrømmer til og fra Norge. Mrd. kroner.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Det er et viktig trekk ved globaliseringen at mange sentralt planlagte økonomier har lagt om i retning av markedsøkonomi og åpnet seg for økt økonomisk samkvem med andre land. Dette gjelder blant annet for landene i Sentral- og Øst-Europa og for Kina.

Globaliseringsprosessene bidrar til å sprenge kulturelle grenser. Den internasjonale økonomiske og teknologiske utviklingen er blitt et stadig viktigere grunnlag for den allmenne kulturelle utviklingen. Informasjons- og kom-

munikasjonsteknologi gir i dag den enkelte tilgang på store mengder informasjon, kunnskap og underholdning. Den gir uante muligheter for brukerne til å uttrykke seg på ulike måter og til å søke kontakt på tvers av kultur- og landegrenser.

Åpningen mot øst har også bidratt til framveksten av nye tverrkulturelle nettverk og en bredere kulturutveksling enn før. Økt migrasjon og reisevirksomhet og styrket internasjonalt samarbeid på kulturområdet bidrar til det samme, men samtidig har verden også blitt mer ensartet på mange områder. Nye medier og den voldsomme veksten i internasjonal handel har forsterket utviklingen av et globalt massemarked for underholdningsindustri og forbruksvarer. Mange mennesker opplever også at den økonomiske og teknologiske utviklingen gjør lokale og nasjonale samfunn som helhet kulturelt sårbare.

Møtet med nye kulturuttrykk, normer og verdier som følge av informasjonsteknologiens og medienes utvikling, er med på å påvirke de holdningene og verdiene som gjør seg gjeldende i vårt eget samfunn. I likhet med det øvrige Europa er Norge i dag et flerkulturelt samfunn. I en slik situasjon har kulturlivet og kulturpolitikken en viktig rolle å spille for å sikre kultur- og meningsmangfold og for å motvirke rasisme og fremmedfrykt. Europeisk kultursamarbeid har ikke minst som følge av dette, utviklet seg til å bli et viktig område.

Utviklingen innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologien, og den økende informasjonsstrøm samfunnene imellom, kan vanskelig noe land som deltar i regulært internasjonalt samkvem, lukke seg ute fra. Det vil da være vanskeligere for udemokratiske regimer å opprettholde uriktige forestillinger i egen befolkning om regimets handlinger og politiske innhold. Det må antas at selv de seneste krenkelser av demokratiske verdier som vi har vært vitne til i Europa, motarbeides som følge av denne utviklingen. Samtidig kan imidlertid virkningene av disse globaliseringskreftene også skape avstand og fremmedgjøring.

3.1.1 Rettsstaten og internasjonale normer

Den teknologiske utviklingen, internasjonale kommunikasjoner og stadig tettere mellomfolkelig samkvem har utvidet mulighetene for å begå lovbrudd som kan ha internasjonale virkninger. Også tidligere har det vært identifisert forbrytelser som i særlig grad berører det internasjonale samfunns interesser og derfor krever særlige tiltak. Internasjonale traktater har vært inngått for å bekjempe blant annet slavehandel og falskmyntneri. Nye overenskomster er kommet til senere som følge av kriminalitetsutviklingen, blant annet om narkotikahandel og flykapring. Det sentrale i slike avtaler er at stater påtar seg plikten til å straffeforfølge, og i enkelte tilfeller til å utlevere en lovbryter til en annen straffeforfølgende stat dersom man ikke selv iverksetter straffeforfølgning.

Selv om justispolitikkens nasjonale forankring er det grunnleggende prinsipp i slikt internasjonalt samarbeid, medvirket det nasjonalsosialistiske Tysklands systematiske overgrep mot grunnleggende rettigheter til en særskilt folkerettslig utvikling i forhold til visse grove handlinger. Den har ført til at personer blir straffansvarlig for enkelte handlinger direkte i henhold til folkeret-

ten, uavhengig av om de er straffansvarlig i eget land. Denne utbyggingen av den internasjonale strafferettspleien har omfattet Nürnberg- og Tokyodomstolene etter 2. verdenskrig og er i de seneste årene fulgt opp gjennom FNs sikkerhetsråds opprettelse av domstolene for det tidligere Jugoslavia (1993) og Rwanda (1994) og inngåelsen av traktaten om en permanent internasjonal straffedomstol (1998). Nürnberg- og Tokyodomstolene dømte personer som utførte forbrytelser i kraft av sine maktposisjoner i eget land, selv om de fant sted på vegne av det sittende regimet. De forbrytelsene som etter folkeretten har en særlig internasjonal dimensjon og skaper grunnlag for et direkte straffansvar, omfatter blant annet folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser.

Bortsett fra det særskilte straffansvar etter folkeretten, er det alminnelige prinsippet at det hører under nasjonalstatenes ansvar å utøve justispolitikken. I Europa har imidlertid Europarådet siden 1949 arbeidet for å verne om menneskerettighetene, demokratiet og prinsippene for rettsstaten. Særlig gjennom Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen er det lagt viktige skranker og standarder på den nasjonale politikken.

Økt internasjonalt samkvem, globaliseringen og den teknologiske utviklingen fører imidlertid til nye kriminalitetstrusler og særlige utfordringer innenfor kriminalitetsforebygging og - bekjempelse. Siden 1970-tallet har dette ført til en omfattende vekst i det internasjonale justissamarbeidet i Europa der nasjonalstatenes tradisjonelle virkemidler ikke strekker til. Grenseoverskridende organisert kriminalitet kan blant annet omfatte narkotika-, menneske- og våpensmugling, terrorisme og omsetning av masseødeleggelsesvåpen, datakriminalitet og hvitvasking av penger.

Både organisert kriminalitet og illegal innvandring har særlig vokst sterkt i omfang på 1990-tallet. De politiske omveltningene i det tidligere Øst-Europa og oppløsningen av Sovjetunionen og det tidligere Jugoslavia har medvirket til denne utviklingen. Dette skyldes blant annet svekkelsen av effektiviteten og autoriteten til nasjonale myndigheter i enkelte av disse landene, den dype velferdskløften mellom øst og vest, og bortfallet av den mest omfattende grensekontroll vi har hatt i Europa i forbindelse med kommunistregimenes sammenbrudd.

Organisert kriminalitet og organisert illegal innvandring har utviklet kriminelle strukturer over landegrensene som stiller nasjonale myndigheter overfor særlige krav til internasjonalt samarbeid og samordning, og til felles ressursinnsats. Enkelte former for kriminalitet utgjør mer alvorlige trusler mot europeiske land på grunn av deres omfang eller særlige skadeevne. Det er på denne bakgrunn naturlig at justissamarbeidet har fått økende politisk betydning og at slikt samarbeid nå er gjenstand for en prioritert utbygging og økt integrasjon i EU. Denne integrasjonen har imidlertid ikke rokket ved at særskilte deler av justisområdet samtidig hører til de tradisjonelle feltene for nasjonal politikkutforming og myndighetsutøvelse. Dette demonstreres gjennom de betydelige nasjonale forskjellene man ser for eksempel når det gjelder kriminalisering av narkotikabesittelse eller de ulike strafferammene for ellers likt definerte forbrytelser.

3.1.2 Styringsevne og godt styresett

Historien har vist at Europas utvikling også er bestemmende for vår egen. Sammenbrudd og ustabilitet i sentral- og øst-europeiske land synes i dag ikke å være noen aktuell mulighet. Et slikt sammenbrudd ville ikke bare ha vært en utfordring for europeisk solidaritet, men kunne også betydd ukontrollerbare migrasjonsstrømmer, framvekst av nye autoritære regimer og nye sikkerhetstrusler.

Den teknologiske utviklingen i samvirke med økonomiske drivkrefter skaper imidlertid økende konkurranse og omstillinger. For land som ikke evner eller av politiske årsaker ikke ønsker å organisere seg på en måte som drar nytte av disse globaliseringskreftene, vil det på sikt kunne utvikle seg nye velferdskløfter i forhold til andre samfunn. Dette kan undergrave politisk og sosial stabilitet. Etter Regjeringens syn vil en sosial markedsøkonomi i Russland og de sentral- og øst-europeiske landene og integrering av dem i bredere globale og europeiske samarbeidsstrukturer best fremme en balansert utvikling som sikrer vekst og velferd i disse landene.

Globaliseringen av de nasjonale økonomiene åpner for nye muligheter, men skaper samtidig nye og sammensatte utfordringer. Disse er felles for Vest-Europa og de nye demokratiene i øst. De europeiske landene som har tatt skrittet fra en kommunistisk ettpartistat til pluralistiske demokratier, har samtidig opplevd behovet for grunnleggende reformer av sin offentlige forvaltning. Da regimene falt, hadde statsmakten i mange av landene helt mistet sin faktiske og moralske autoritet, med korrupsjon og egennyttig maktmisbruk som resultat.

Russland og en rekke tidligere sovjetrepublikker mangler markedsøkonomiske tradisjoner og har ennå ikke fullt ut utviklet de nødvendige rammevilkår og institusjoner som trengs for å operere en kompleks markedsøkonomi. Samtidig har Russland og andre av disse landene i betydelig grad privatisert og deregulert sine nasjonale økonomier. De har imidlertid bare i ulik grad nådd opp mot forventede resultater. Kvaliteten og omfanget av de offentlige sosiale tjenestene er dessuten tildels sterkt redusert.

De sentral- og øst-europeiske land som hadde markedsøkonomiske erfaringer fra tiden før siste verdenskrig, har derimot oppnådd gode økonomiske resultater etter at de kommunistiske regimene falt og de deregulerte sine økonomier. I mange av de landene som er kommet lengst i prosessen mot EU-medlemskap, går utviklingen i et særlig positivt spor. Medlemskap i EU har for mange av dem blitt et symbol på bruddet med fortiden. De ufravikelige kravene til forvaltningssystemene som EU-medlemskap medfører, har åpenbart vært en viktig spore til reformer.

Boks 3.2 OECDs støtteprogram for Estland, Latvia og Litauen

Programmet ble lansert i 1998, og er i hovedsak finansiert ved frivillige bidrag. De nordiske land har fra starten spilt en nøkkelrolle i finansieringen.

Formålet med programmet er å støtte Estland, Latvia og Litauen i deres anstrengelser for å sikre bærekraftige strukturer for økonomisk vekst, og dermed grunnlaget for sosial og politisk stabilitet. Programmet er basert på de tre landenes egne vurderinger og prioriteringer, og det leg-

ges vekt på sammenhengen med det arbeidet som drives gjennom andre fora, som EU og Verdensbanken. I programmet inngår gjennomgang av landenes politikk på konkurranseområdet, utenlandske investeringer og utdanning. Videre dekkes matvareproduksjon, bedriftskultur, bedriftsutvikling, forholdet til de nord-vestlige deler av Russlands skatteforvaltning, pensjonsspørsmål, kapitalmarkedsreformer og statistikk.
Baltikumprogrammet inngår som en del av strategien for å fullføre overgangen fra totalitært styresett og kommandoøkonomi til demokrati og en moderne sosial markedsøkonomi. Den nære sammenhengen mellom de ulike elementer i reformprosessen er her viktig. Bærekraftig økonomisk framgang er avhengig av restruktureringer og investeringer. Investeringer i økonomisk virksomhet krever et forutsigbart rettslig rammeverk og rimelig økonomisk stabilitet. Dette krever på sin side stabile sosiale og politiske forhold som igjen er avhengig av troverdige politiske institusjoner. Estland, Latvia og Litauen ser selv programmet i nær sammenheng med målet om å kvalifisere for medlemskap i EU.

Regjeringen vil bidra til å understøtte den økonomiske og sosiale utviklingen i de nye demokratiene i Sentral- og Øst-Europa. Dersom disse landene ikke utvikles slik at de vil kunne dra nytte av globaliseringskreftene, kan nye velferdskløfter over det tidligere øst-vest skillet i Europa true politisk og sosial stabilitet. Regjeringen anser at den norske innsatsen for å understøtte utviklingen i de nye demokratiene derfor må skje i et samvirke med blant annet EUs politikk overfor disse landene, slik at tiltakene mest mulig effektivt kan fremme politisk og økonomisk integrasjon i Europa. Regjeringens målsettinger og prioriteringer for norsk politikk overfor Russland og Sentral- og Øst-Europa tar sikte på dette.

3.1.3 Styringsutfordringer på ulike områder

Trygghet for Norge som nasjon og velferd for landets innbyggere krever at politiske og økonomiske virkemidler tilpasses, slik at verdiskaping og sysselsetting sikres også i en tid hvor det internasjonale samkvemmet og de enkelte samfunn gjennomlever store endringer. Utfordringene disse endringene skaper, må Norge i økende grad møte også gjennom sin Europa-politikk.

I dag er det godt dokumentert at bortfallet av restriksjoner på utenrikshandel og kapitalbevegelser har medvirket til økonomisk vekst, både i det siste århundret og tidligere. Samtidig har styrken og hastigheten i denne utviklingen det siste tiåret ført til store utfordringer.

Miljøproblemenes globale og regionale karakter er blitt stadig mer framtredende. En av årsakene er at varebyttet og person- og varetransporten øker langt sterkere enn den økonomiske veksten og skaper økte miljøbelastninger. For å få til løsninger på miljøproblemene, kreves det nært og forpliktende internasjonalt samarbeid.

Virkningene av globaliseringen på utviklingen i det europeiske markedet innebærer nye muligheter for norsk næringsliv, på samme tid som konkurransen skjerpes både i våre markeder ute og i vårt eget land. I et stadig tettere integrert europeisk marked blir det en utfordring for norsk næringsliv å sikre sin konkurranseposisjon. Dette stiller krav til rammevilkår på en rekke områ-

der. Utformingen av finanspolitiske virkemidler, tilgang på kompetent arbeidskraft, rammevilkår på områder som skatter og avgifter, kapitaltilgang, infrastruktur, miljø og energi må bidra til en effektiv ressursbruk. De store endringene som skjer i det europeiske markedet og i den europeiske økonomiske geografi skaper nye utfordringer i forhold til å gjøre Norge til et attraktivt land å lokalisere næringsvirksomhet i.

Mye av næringsvirksomheten i Europa og andre markeder kjennetegnes ved at bedrifter og andre aktører i et næringsmiljø er vevd sammen i et gjensidig avhengighetsforhold gjennom konkurranse og samarbeid i et begrenset geografisk område. I slike miljøer vil typisk bedrifter fra flere næringer inngå. Det er grunn til å regne med at det i Europa kan bli en utvikling i retning av større, men færre næringsklynger etter hvert som landene blir tettere integrert. Det er allerede tilløp til skarpere arbeidsdeling og en sterkere regional spesialisering. Økende markedsintegrasjon og dereguleringer kan også bidra til sterkere geografisk konsentrasjon av næringsvirksomhet.

Utviklingen betyr at det i økende grad kan bli konkurranse land og regioner imellom i Europa om å tiltrekke seg næringsmiljøer. Hvordan den økonomiske geografien vil bli over tid vil avhenge av en rekke forhold, hvor de rammevilkårene myndighetene fastleggeer en av flere faktorer.

Relokalisering av næringsvirksomhet innenfor Europa kan ha større betydning for Norge enn for mange andre europeiske land. Utviklingen i Irland viser at land i den geografiske utkant kan oppnå sterk vekst. Med de store endringer som skjer i rammene for næringsvirksomhet globalt og i Europa, kreves en aktiv innsats for å sikre gode rammevilkår fra nasjonale og regionale myndigheter. Utviklingen forsterker også behovet for tettere internasjonalt samarbeid om næringspolitiske rammevilkår.

I en situasjon med voksende omstillinger og restrukturering i næringslivet vil et av de viktigste virkemidlene for å sikre målet om høy sysselsetting og sosial trygghet være et velfungerende arbeidsmarked. Dette må baseres på en aktiv arbeidsmarkedspolitikk og reformer i utdanningssektoren, slik at arbeidsstyrkens kvalifikasjoner heves og bedre tilpasses samfunnets behov.

Hyppigere restruktureringer kan samtidig føre til mer dominerende foretak med større økonomisk tyngde og innflytelse innenfor en del sektorer. Dette stiller særlige krav til politisk styringsmåte og forvaltningskapasitet.

Globaliseringen på markeds- og handelsområdet og informasjonsteknologiens og medienes utvikling har også konsekvenser for kulturindustrien. Endringene skaper nye utfordringer for opprettholdelse av et kulturmangfold gjennom tradisjonelle virkemidler. Norske myndigheter må derfor hele tiden vurdere hvilke virkemidler som vil være best egnet for å sikre kulturelt mangfold, inkludert mediemangfold, samtidig som hensynet til norsk språk og kultur ivaretas. Kultursamarbeidet med EU kan i denne sammenheng få økt betydning, blant annet fordi Fellesskapet i henhold til sitt traktatgrunnlag skal ta kulturelle forhold i betraktning i sitt virke på de andre samarbeidsområdene.

Boks 3.3 Ulike bedriftskulturer

Internasjonale oppkjøp og sammenslåinger er ikke alltid uproblematiske. Integrerte foretak med produksjon i ulike land kan føre til større forskjeller i lønn og andre vilkår mellom ledelse og øvrige arbeidstakere i én og samme bedrift. Særskilte eksempler på dette har vært trukket fram i den norske debatten. Slike forskjeller kan virke provoserende når det ellers forventes moderasjon. Samtidig kan det stilles spørsmål ved om utviklingen har ført til at det legges for mye vekt på såkalt «shareholder's value», på bekostning av særlig de ansatte og investeringer i foretakene. Dette kan bidra til en ny form for fremmedgjøring, basert på oppfatningen av større avstand mellom arbeidsinnsats på den ene siden og avkastning på den andre. Dette er en utvikling i gal retning.

Den sterke veksten i internasjonale handels- og kapitalstrømmer innebærer at de nasjonale økonomiene blir stadig mer påvirket av forhold og beslutninger utenfor nasjonale myndigheters kontroll. De nasjonale myndigheters handlingsrom i den økonomiske politikken blir redusert. En del tradisjonelle virkemidler blir mindre effektive enn tidligere.

Etter hvert som økonomiene blir mer åpne, reduseres for eksempel virkningene av den nasjonale etterspørselspolitikken. Virkningene av en etterspørselsstimulerende politikk får mindre betydning for den innenlandske økonomiske aktiviteten når en større del av etterspørselen dekkes ved import og en mindre del ved innenlandsk produksjon.

I den første perioden etter siste verdenskrig, da internasjonale kapitalbevegelser var sterkt regulert, var det i stor grad mulig å opprettholde faste valutakurser kombinert med en betydelig frihet til å velge nasjonalt rentenivå. I en åpen økonomi med frie kapitalbevegelser er dette ikke lenger mulig. Det er nå en relativt nær sammenheng mellom endringer i rentenivå og endringer i valutakurser.

De store volumene i de internasjonale kapital- og valutamarkedene gjør det vanskelig å opprettholde en fast valutakurs over tid. En fast kurs blir lett utsatt for spekulative angrep. Dette er en av årsakene til at det nå er få industriland som sikter mot å opprettholde en fast valutakurs.

Boks 3.4 Kontroll med kortsiktige kapitalbevegelser

Ulike tiltak har de senere årene blitt foreslått, og til dels utprøvd, for å bedre kontrollen med finansmarkedene:

–*Nasjonale restriksjoner på internasjonale kapitalbevegelser* blir sjelden vurdert innført, selv i turbulente økonomiske perioder. Unntaket er Malaysia, som i 1998 innførte midlertidige restriksjoner på utgående kapitalstrømmer for å hindre sammenbrudd på de innenlandske finansmarkedene. Restriksjonene bidro til å stabilisere økonomien, men medførte også en markert reduksjon i private lån til landet. Disse reguleringene har nå blitt myket opp.

–*Lisensiering av kapitaltransaksjoner* over landegrensene krever et stort administrativt apparat. De har vist seg lite effektive og gjør det vanskeligere å sikre at ressursene blir utnyttet på en samfunnsmessig tilfredsstillende måte.

–*Regulering gjennom prismekanismer* ble innført i Chile på begynnelsen av 1990-tallet. For å begrense opplåning i utlandet innførte Chile et reservekrav på slike lån, dvs. at 30 prosent av lån i fremmed valuta måtte plasseres på en ikke-rentebærende konto i ett år. I praksis var dette en skatt på utenlandslån som neppe reduserte den totale mengde lån i utlandet. Derimot har den kortsiktige delen av den totale opplåningen vært lavere enn i mange andre land på tilsvarende utviklingsnivå.

–*Reservekrav på interbanklån* har blitt foreslått av den amerikanske sentralbanksjefen, Alan Greenspan. Internasjonale interbanklån har ofte kort løpetid, mens lån som de lokale bankene gir til næringslivet i et land, som regel er langsiktige. Bankkriser i ett land vil derfor fort forplante seg, slik de gjorde under krisen i Asia.

–*Avgift på omsetning av valuta* ble foreslått allerede i 1978 av den amerikanske professoren James Tobin. Han gikk inn for en internasjonal, uniform avgift på alle vekslinger mellom to valutaer og ved valutautbetalinger for varer, tjenester og aktiva. Tobin foreslo en avgift på 1 prosent, og inntektene skulle gå til IMF eller Verdensbanken. Nasjonale myndigheter skulle være ansvarlige for å skattlegge valutatransaksjonene i hjemlandet. En slik avgift kan virke stabiliserende, særlig ved mindre svingninger i kursene. Men det må antas at avgiften må være vesentlig høyere dersom den skal kunne motvirke spekulative angrep.

Fri bevegelighet for kapital og arbeidskraft legger begrensninger på skattepolitikken. For eksempel kan et høyt skattenivå som anses nødvendig av fordelingspolitiske årsaker, medvirke til at foretak flytter sin virksomhet til land med lavere skatter. Det kan imidlertid være mange grunner til at foretak etablerer seg i andre land.

Det er særlig skatt på kapitalinntekter som er påvirket av internasjonale forhold. Dette er en viktig årsak til at de fleste europeiske land i de siste 20-30 årene har redusert skatten på kapitalinntekter. Den stigningen i skattenivået som fant sted i mange land i store deler av denne perioden, besto derfor i det vesentlige av høyere skatt på arbeid og forbruk. Generelt har man sett en økende tilnærming i de europeiske lands skattepolitikk.

Uten internasjonal samordning kan det være fare for at skattene blir presset stadig lavere på grunn av skattekonkurranse. Dermed kan en viktig forutsetning for å opprettholde et sosialt rettferdig skattesystem svekkes. Norske myndigheter har derfor de siste årene vært sterkt engasjert i arbeidet for å forhindre skadelig skattekonkurranse, blant annet i OECD.

Boks 3.5 Skadelig skattekonkurranse

Virksomheter som bank, finans, forsikring, konserntjenester og internasjonal tjenesteyting og transport kan i dag i stor grad lokaliseres langt fra kunder, forbindelser og oppdragsgivere, uten at dette går ut over kvaliteten på tjenestene.

For å tiltrekke seg utenlandske investorer har en rekke land innført gunstige skatteregler som særlig er rettet mot slik virksomhet. Ofte gjelder slike regler ikke for innenlandske investorer. De utenlandske investorene forbys samtidig vanligvis å delta i innenlandsk forretningsvirksom-

het, og oftest tillates ikke elementært innsyn i investorenes forhold. Investeringer som foretas på grunnlag av slike regler, innbefatter sjelden særlige realinvesteringer og skaper få arbeidsplasser i investeringslandet. Selve skattetrafikken er en hovednæring. Landet eller området etablerer seg som et skatteparadis.

Transaksjoner gjennom skatteparadiser kan svekke skattefundamentet for mange velferdsstater og føre til forskyvning av skattebyrdene fra næring og kapital og over på arbeid.

Skattekonkurranse på et slikt grunnlag er etter Regjeringens oppfatning ikke sunn. Skattesystemenes integritet og likhetsprinsipp uthules, og landenes handlefrihet til å utforme egne skatteregler innsnevres.

Disse utviklingstrekk gjorde at EU i desember 1997 vedtok «Adferdskodeks for næringsbeskatning.» OECD vedtok i april 1998 «Retningslinjer for tiltak mot skadelige skatteregimer.»

Om videreføringen av dette arbeidet i EU og OECD lykkes, beror blant annet på om EU greier å endre regimene i enkelte medlemsland. På EU-toppmøtet i Feira i juni 2000 lyktes medlemslandene i å bli enige om retningslinjer blant annet med hensyn til opplysningsplikt for å sikre beskatning av renteavkastning på kapital. EU skal nå gå inn i en dialog med en del sentrale land utenfor medlemskretsen om de samme spørsmålene.

I kjølvannet av grenseoverskridende økonomisk virksomhet oppstår nye former for internasjonal kriminalitet som i økende grad kan forstyrre økonomienes virkemåte. Lovstridig skatteunndragelse, miljøkriminalitet, hvitvasking av kapital og datakriminalitet vil være hovedoppgaver i kriminalitetsbekjempelsen i årene som kommer. Med utbredelsen av Internett og elektronisk handel øker mulighetene for økonomisk svindel. I EU har Europol en sentral rolle i medlemslandenes felles bekjempelse av denne typen kriminalitet. Regjeringen vil snarlig forhandle fram en avtale om samarbeid mellom Norge og Europol.

Svekkelsen av effektiviteten og autoriteten til nasjonale myndigheter i enkelte øst-europeiske land kan også gjøre det enklere å organisere mer tradisjonell kriminalitet med disse landene som base og med Vest-Europa som nedslagsfelt. Bekjempelsen av denne formen for kriminalitet må skje i et bredt europeisk samvirke.

En mer generell konsekvens av de åpne nasjonale økonomiene kombinert med den teknologiske innovasjonen er at virkningene av de tradisjonelle, nasjonale styringsmekanismene er svekket, samtidig som aktørene i markedet har fått større handlingsrom.

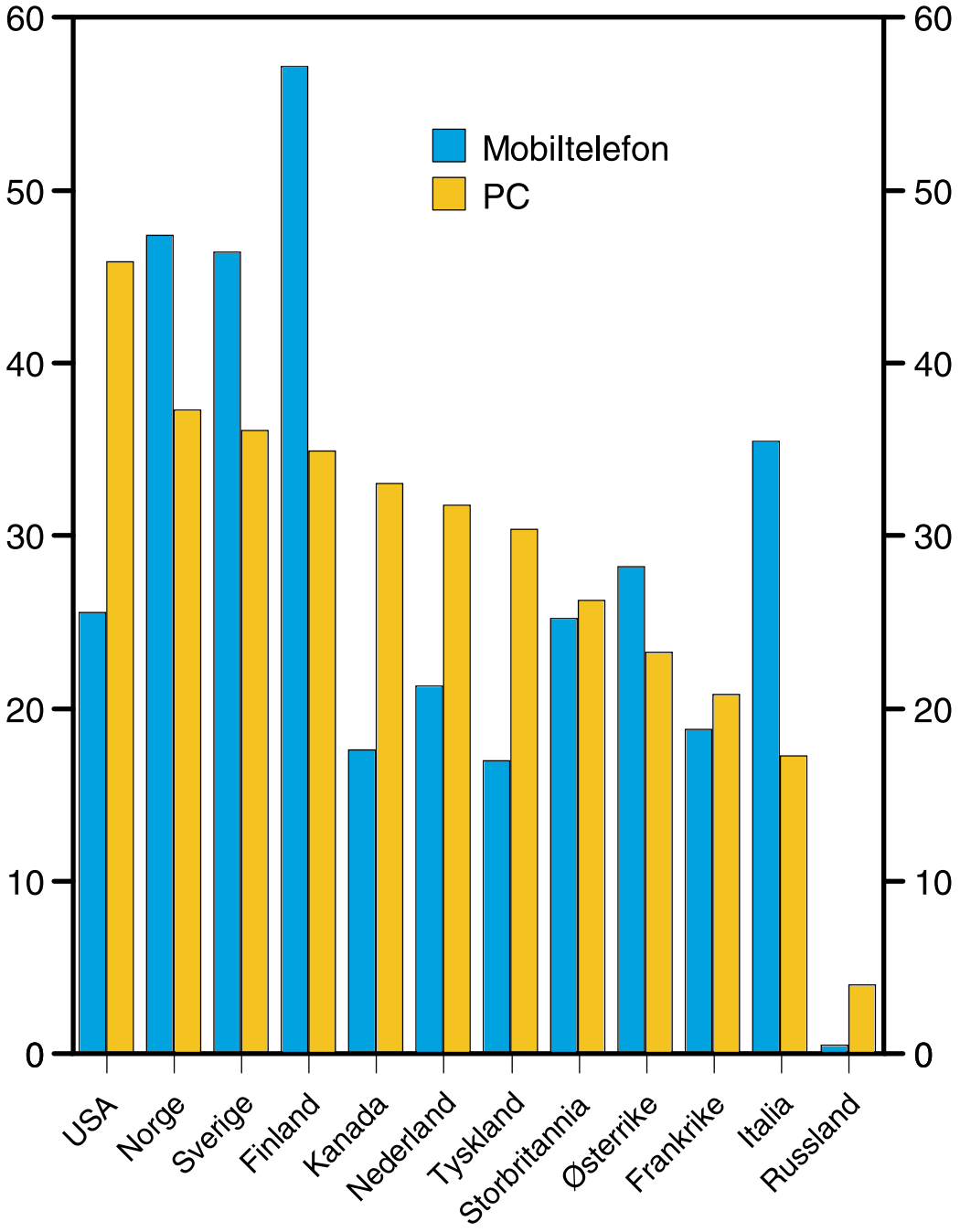
Selv om virkningene av nasjonale tiltak svekkes, betyr ikke globaliseringen dermed at «markedene har tatt over». De eksisterer ikke uavhengig av politiske rammevilkår. Det er de politiske myndighetene som fastsetter disse vilkårene. Å sette seg mål for samfunnsutviklingen på ulike områder som påvirkes sterkt av globaliseringsprosessene, krever imidlertid et nært samarbeid mellom de landene som integreres tettest gjennom globaliseringen. På den måten kan redusert styringsevne på nasjonalt nivå kompenseres gjennom internasjonalt samarbeid. For Norges del skjer mye av globaliseringsprosessene i forhold til EU-området. Tiltak som gjennomføres i EU for å møte sty-

ringsutfordringene, vil få betydning for de valg Norge foretar og for effektiviteten av norske tiltak.

3.2 Informasjons- og kommunikasjonsteknologi som drivkraft for verdiskaping og samhandling

Teknologien er i dag en viktig drivkraft bak globaliseringen. Den gir opphav til sammensatte endringsprosesser i samfunnene på tvers av landegrensene. I samspill med økonomiske drivkrefter skaper teknologien store muligheter på ulike felter, men også en rekke utfordringer.

Økonomisk og teknologisk utvikling dreier seg som før om innovasjon og skaperevne. Teknologiske nyvinninger har sin særskilte verdi som redskap blant annet innenfor produksjon, handel, forskning, utdanning, forvaltning og kommunikasjon. En stadig mer kunnskaps- og teknologibasert økonomi bygger på evnen til å ta hurtig i bruk nye resultater av forskning og utvikling. Det betyr at vi må innstille oss på et høyere omstillingstempo enn tidligere. Å hevde seg i denne utviklingen vil være av stor betydning for Norge og avgjørende for å sikre fundamentet for velferdssamfunnet i årene framover.



Figur 3.7 Utbredelse av mobiltelefon og PC i 1998. I pst. av befolkningen.
Kilde: Verdensbanken

Samtidig må teknologiske nyvinninger og den politikk som trekkes opp for å dra nytte av dem og for å motvirke negative utviklingstrekk, ta utgangspunkt i sentrale målsettinger som verdiskaping, velferd og rettferdig fordeling. Den nye teknologien bidrar til intensivert internasjonal kontakt og grenseoverskridende omstillingsprosesser av langt større omfang enn tidligere. Politiske mål bør derfor så langt som mulig utarbeides også i et samvirke med andre land.

Boks 3.6 eNorge

Norge skiller seg ut når det gjelder utbredelse og bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi. På den årlige Information Society Index rangerer Norge på 4. plass blant 55 land i bruken av slik teknologi i samfunnet. Bare Sverige, USA og Finland ligger foran. 2,2 millioner nordmenn har i dag tilgang til Internett, og rundt halvparten av dem bruker det daglig. Ca. 800 000 husstander har Internett-tilknytning, hvorav 470 000 har digitale telefonlinjer (ISDN). Dette plasserer Norge blant de landene som har høyest tetthet av ISDN. Rundt 60 prosent har hjemme-PC, og like mange har mobiltelefon. I desember 1999 hadde 650 000 nordmenn handlet over nettet minst én gang. Norge er i dag testland for en rekke tjenester og produkter.

Det kreves sammensatte virkemidler for å integrere informasjons- og kommunikasjonsteknologi i næringsliv og samfunn. Lykkes man ikke, kan dette føre til velferdstap for samfunnet og få sosiale og økonomiske konsekvenser for de grupper som ikke får ta del i utviklingen av ny kunnskap og teknologi.

3.2.1 eEuropa og eNorge

I sentrum for EUs planer for framtidig vekst og sysselsetting står en kunnskapsbasert næringsutvikling og utbygging av informasjonssamfunnet. Hensikten er å sikre at EU-landene fullt ut drar fordelene av informasjonssamfunnets muligheter, i lys av konkurransen fra USA og asiatiske land, blant andre Japan. Medlemslandene har som mål at EU i løpet av de neste 10 årene skal ha utviklet verdens mest konkurransesterke økonomier, med utgangspunkt i en felles satsing på utviklingen av kunnskapsbasert verdiskaping.

Boks 3.7 eEuropa

Gjennom handlingsplanen eEuropa ønsker EU-landene i fellesskap å øke tilgjengelighet og effektiv bruk av den nye informasjonsteknologien. Dette skal gjøres gjennom utarbeidelse av felles mål, tidsplaner og evalueringer, som vil kunne gi grunnlag for å sammenligne utviklingen i EU-landene med andre kunnskapsbaserte økonomier. Det er også politisk enighet om en rekke konkrete tiltak som må gjennomføres på IKT-området for at målsettingene skal bli nådd, og som i hovedsak vil inngå i nasjonale handlingsplaner på ulike samfunnsområder:

–alle innbyggere skal få del i den kunnskapen som er nødvendig for å arbeide og leve i det nye informasjonssamfunnet; hjem, skoler, virksomheter og forvaltning skal ha adgang til den nye teknologien

–det skal fastlegges regelverk for elektronisk handel innen utgangen av 2000; tiltak for å øke forbrukernes tiltro til denne typen handel skal settes i verk, bl.a. skal forbruksklager kunne avgjøres over nettet

–alle skoler skal ha tilgang til Internett innen utgangen av 2001

–alle lærere skal beherske bruken av Internett innen utgangen av 2002

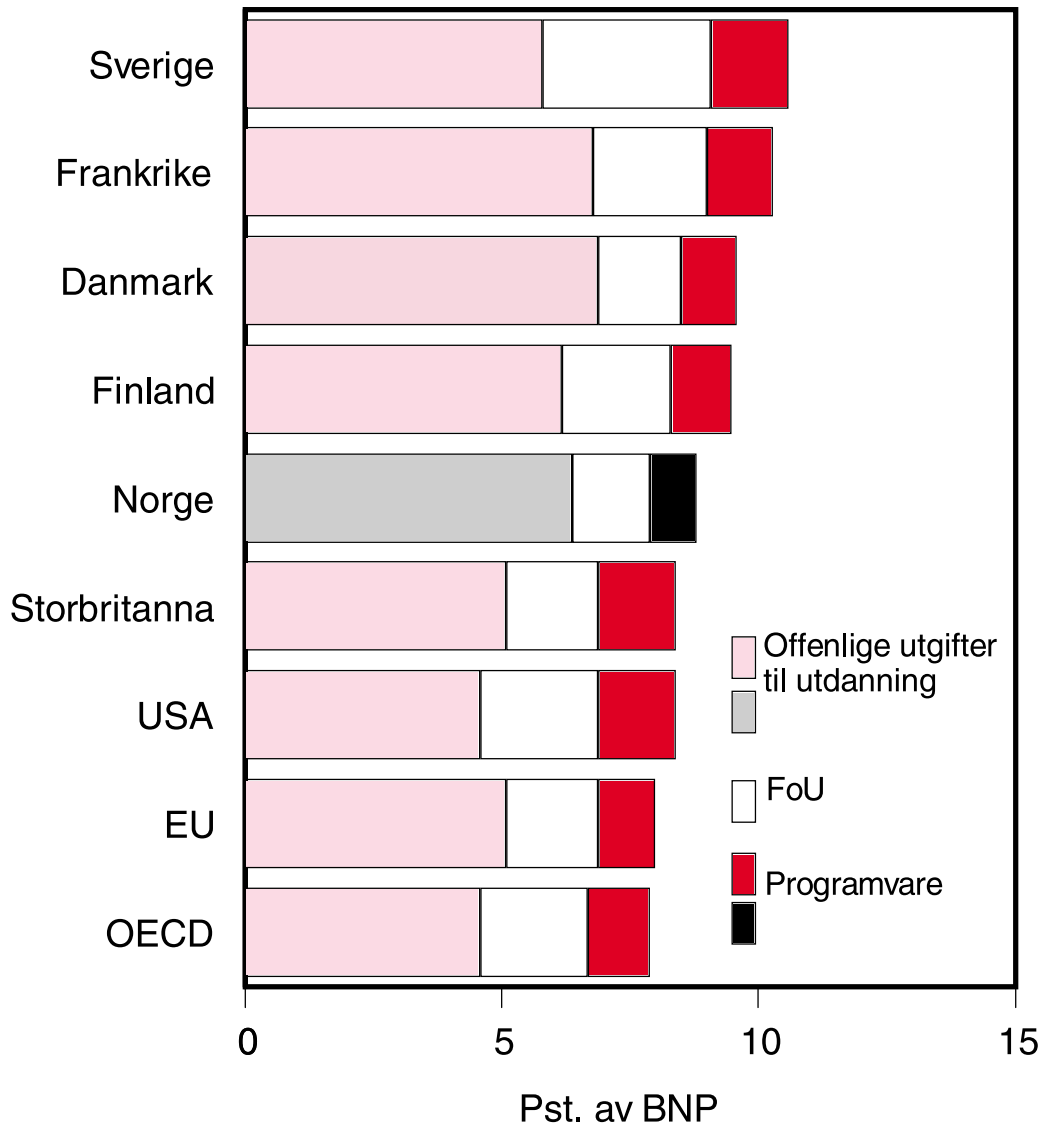
–de viktigste offentlige tjenestene skal ha elektronisk adgang innen 2003

–medlemslandene skal investere mer i utdanning og livslang læring; investeringer i menneskelige ressurser som andel av BNP skal opp, og innen 2010 skal antallet personer mellom 18 og 24 år som kun har ungdomsskole og ikke er under videreutdannelse, være halvert.

Gjennom dette initiativet åpnes det opp et nytt område for et bredt og mer fleksibelt samarbeid i EU. Det er fastsatt en felles dagsorden for medlemslandene for hvordan informasjonssamfunnet skal utvikles. Det skal skje gjennom et samspill mellom nasjonale myndigheter, Kommisjonen og det politiske samarbeidet i EUs råd.

Medlemslandene tar i bruk politisk samordning mellom flere sektorer og på ulike nivåer for å få dette til. Samordningen skal skje blant annet ved fastsettelse av overordnete mål, utarbeidelse av tidsplaner og gjensidig utveksling av erfaringer.

EUs satsing illustrerer hvordan en rekke virkemidler må settes inn på ulike nivåer for å sikre framtidig verdiskaping. Norge har selv kommet langt i å legge til rette for utviklingen av informasjons- og kommunikasjonsteknologien. Sentralt i Regjeringens strategi for å styrke den kunnskapsbaserte økonomiens plass står utdanning, forskning og utvikling. De mest FoU-tunge norske selskapene bruker i dag NOK 2,5 milliarder på dette i utlandet, mot NOK 5 milliarder hjemme. Norges totale FoU-investeringer ligger under OECD-gjennomsnittet målt som andel av BNP. Det er først og fremst næringslivets andel av finansieringen som er lav. Dette gjenspeiler også at norsk økonomi og næringsstruktur er betydelig mer råvarebasert enn gjennomsnittet i OECD. Den offentlige finansieringen er omtrent på nivå med OECD og EU. Regjeringens mål er å få Norge opp på gjennomsnittet for OECD totalt i løpet av fem år.



Figur 3.8 Investeringer i kunnskap av 1995. I pst. av BNP.

Norge bruker derimot langt over OECD-gjennomsnittet på utdanning. Den nye kunnskapsbaserte økonomien krever imidlertid nye måter å organisere utdanningen på. I Norge har vi i løpet av 1990-årene gjennomført store utdanningsreformer, og i de siste årene har vi startet satsingen på etter- og videreutdanning. Det som er relevant kunnskap, forandres stadig raskere. Kompetansen må ikke bare utvikles, men må oppdateres og vedlikeholdes i langt større grad enn før. Livslang læring er et viktig virkemiddel for bred samfunnsdeltakelse.

De nye mulighetene ligger til grunn for EU-landenes handlingsplan, eEuropa. Et viktig formål med de norske tiltakene, slik de framkommer i Regjeringens handlingsplan eNorge, er å legge grunnlaget for ny verdiskaping ved å følge opp sentrale initiativ som igangsettes på grunnlag av EUs handlingsplan. I den forbindelse har Norge bedt om å bli inkludert i de periodevise målingene og evalueringene EU vil foreta under gjennomføringen av handlingsplanen. I

tillegg vil Regjeringen sette inn tiltak som knytter seg til våre egne spesielle utfordringer og behov.

Utbyggingen av en nasjonalt dekkende digital infrastruktur med stor kapasitet (bredbåndsnett) er en utfordring i årene framover. Bredbåndsnett og elektronisk handel vil bidra til utviklingen av et kunnskapsbasert lokalt og regionalt næringsliv. Denne satsingen på IKT er imidlertid ikke bare et spørsmål om infrastruktur, men også om offentlig og privat tjenesteutvikling og individuell kompetanse.

Forskning og utvikling på bredbånd vil kunne være avgjørende for nyskaping og en styrking av nasjonalt næringsliv innenfor IKT. Kommersialisering av FoU-virksomhet knyttet til tekniske løsninger og anvendelser for framtidens nett vil være avgjørende for ny næringsutvikling på dette området. Det norske forskningsmiljøet har vært internasjonalt i front når det gjelder nettilgang og til forsknings- og utviklingsarbeid knyttet til tekniske løsninger og anvendelser. Som følge av Norges framskutte rolle innenfor bredbåndsaktiviteter, blir våre forskningsmiljøer innenfor IKT sett på som attraktive samarbeidspartnere, ikke minst for andre forskningsmiljøer i Europa.

Elektronisk handel over Internett er i en begynnerfase. Veksten er imidlertid eksplosiv og vil slik det ser ut i dag påvirke internasjonal økonomi, næringsliv og handel i betydelig grad. Manglende statistikk gjør det vanskelig å fastslå det totale omfanget, men globalt er verdien av elektronisk handel forventet å øke fra NOK 200 milliarder i 1997 til NOK 2500 milliarder i 2001. Rundt 80 prosent av verdens e-handel foregår i USA, bare 10 prosent i Europa. Det forventes at e-handel vil utgjøre rundt 20 prosent av all handel mellom bedrifter i USA i 2003.

EU har nå satt i gang en offensiv satsing for å styrke rammene for elektronisk handel. Utviklingen av e-handel i EU vil med nødvendighet påvirke utbredelsen også i Norge. Kommisjonen har som målsetting å overføre erfaringene fra det indre marked til e-handelsområdet ved å fjerne handelshindringer og dermed styrke adgangen til elektroniske tjenester på tvers av landegrensene. En rekke initiativ er dessuten lansert for å bidra til vekst i det europeiske elektroniske markedet. Det er også opprettet spesialenheter, blant annet innenfor Europol, som skal bekjempe internasjonal datakriminalitet.

Elektronisk handel omfatter både handel mellom bedrifter og fra bedrift til forbruker. Så langt er handel mellom bedrifter mest utbredt, men handel fra bedrift til forbruker vokser hurtig, særlig i USA. Aksjehandel og en del av tjenestehandelen, for eksempel innenfor turistnæringen, er tidligst ute når det gjelder å gå on-line.

Boks 3.8 Elektronisk handel

Økt elektronisk handel står høyt på dagsordenen i OECD-samarbeidet. Utviklingen fordrer tiltak på flere områder. Det må bl.a.:
–utformes forutsigbare rettslige og økonomiske rammevilkår
–utvikles infrastruktur og tjenester som forenkler bruken og gir tilgang for alle potensielle brukergrupper
–utvikles kunnskap om og innsikt i elektronisk handel
–arbeides for ivaretakelse av sosiale og samfunnsmessige hensyn som

sikkerhet, personvern og forbrukervern
–sikres tvisteløsningsmekanismer i forbindelse med internasjonal e-handel.
Dette er strategier som de fleste OECD-land følger i arbeidet for å tilrettelegge for elektronisk handel. Viktige hindringer for økt bruk av e-handel er fortsatt mangel på tillit blant brukerne. Bedriftene er redde for ikke å få betalt for varer. Forbrukere frykter misbruk av personlige opplysninger. Rettighetshavere er bekymret for piratvirksomhet.

3.2.2 Teknologi og kunnskap - europeisk samvirke

Det er stort sammenfall mellom Norges og EUs ambisjon om å føre en sektorovergripende politikk for å bygge ut en kunnskapsbasert økonomi. Den krever satsing på forskning og utvikling. Slik satsing kan bare lykkes i et bredt internasjonalt samvirke. Globaliseringen vil for Norges del etter alt å dømme bety en ytterligere internasjonalisering av eierstrukturene i næringslivet. Dette innebærer at de europeiske landene sannsynligvis vil spille en viktig rolle for utviklingen av norsk kunnskapsbasert industri.

Som ledd i arbeidet med eEuropa samarbeider EU-landenes regjeringer nå om utviklingen av et europeisk forskningsfellesskap. Forskningen skal først og fremst bli bedre samordnet gjennom blant annet kartlegging av vitenskapelig og teknisk kompetanse i Europa, samordning av nasjonale og europeiske forskningsprogram i nettverk, sammenkopling av nasjonale elektroniske nett for forskning, og opprettelsen av en transatlantisk bredbåndsforbindelse mellom forsknings- og utdanningsinstitusjoner i Europa og USA.

EUs arbeid på dette området innebærer i mindre grad en videreutvikling av det indre marked, men trekker opp et tettere samarbeid i forlengelsen av det, med mer vekt på politisk samordning basert på nasjonale handlingsplaner framfor direktiver og formelt regelverk. Deler av den helhetlige strategien EU har lagt opp til gjennom eEuropa, faller innenfor EØS-avtalen og er dermed EØS-relevant. Den er imidlertid blitt utformet i politisk samråd i EU utenfor EØS-rammen, og også oppfølgingen vil skje på en slik måte, blant annet på et møte i Det europeiske råd i Stockholm i mars 2001.

Samarbeidet kan få stor betydning for foretakenes konkurransekraft på EUs indre marked, der norsk næringsliv deltar på tilnærmet samme vilkår som EU-foretak. For Norge er det viktig å sikre at norske foretak greier å holde tritt med den økonomiske og teknologiske utviklingen i Europa. Regjeringen vil i økende grad søke å delta i drøftelser med EU før medlemslandene - utenfor rammen av EØS - viderefører utviklingen av en helhetlig politikk for framtidig vekst og verdiskaping som integrerer blant annet IKT, forskning og utvikling, samt handels- og næringspolitikk.

Boks 3.9 Øresundsregionen

Åpningen av Øresundsbroen mellom København og Malmø 1. juli 2000 har skapt en ny konkurransekraftig region i Nord-Europa. Regionen omfatter Skåne, Sjælland, Lolland-Falster og Bornholm og har til sammen 3,5 millioner innbyggere.

En rekke felles dansk-svenske tiltak skal utvikle den sosiale og kulturelle samhørigheten mellom de to befolkningene og gjøre regionen til et sentrum for læring og høyteknologi:
–det skal bli enkelt å besøke, bosette seg i og investere i regionen
–publikum, arbeidstakere og bedrifter skal ha lett adgang til informasjon
–forskjeller i regelverk og særordninger skal fjernes eller reduseres mest mulig
–samarbeidet om forskning og utdanning skal styrkes
–miljøet skal forbedres
–en egen markedsføringsorganisasjon skal synliggjøre regionen internasjonalt.
Omfattende investeringer i regional infrastruktur har lagt grunnlaget for industri og næringsliv, blant annet innenfor bioteknologi, farmasøytisk industri, IKT, miljøteknologi og næringsmiddelindustri. På disse områdene har Øresundsregionen allerede en sterk posisjon internasjonalt som nå har blitt befestet ytterligere. For eksempel er 60 prosent av den bioteknologiske og -medisinske industrien i Skandinavia konsentrert her. Det samme er rundt halvparten av Danmarks IKT-selskaper.
Arbeidsmarkedet preges av et generelt høyt utdannelsesnivå. Dette skyldes at Skåne og Københavnsområdet er sentra for høgre utdanning. Regionen har omkring 20 universiteter og høyskoler, rundt 8000 forskere og 130 000 studenter. 11 av disse institusjonene er en del av Øresundsuniversitetet, som er et frivillig samarbeid mellom danske og svenske universiteter. Øresunds Skoletjeneste er et samarbeid mellom skolesektoren i Skåne og på Sjælland.
Både Københavnsområdet og Sør-Sverige ligger i spissen i Europa når det gjelder investeringer i og bruk av IKT. Innenfor forskning og utdanning er regionen blant de fire viktigste i Europa. Når det gjelder forskning og utvikling på det bioteknologiske området, ligger regionen på 3. plass. Konkurransen fra den økonomiske og teknologiske utviklingen i Stockholms-regionen er imidlertid stor.
Broforbindelsen gir en mer effektiv langdistansetrafikk mellom de nordiske landene og resten av Europa. Den forbinder også Sverige og Danmark sammen på en elektronisk motorvei, gjennom fiberkabler som løper langs jernbanesporet. Det amerikanske teleselskapet Global Crossing har leid to av kablene og er i ferd med å bygge ut et større skandinavisk bredbåndsnett for strekningen Malmø-Stockholm-Oslo-Göteborg-Helsingborg-Helsingør-København. Dette vil bli knyttet til selskapets verdensomspennende bredbåndsnett, som omfatter 27 land og 200 byer. Utviklingen av Øresundsregionen støttes økonomisk av EUs INTERREG III-program.

Det er viktig at velferdskløfter ikke oppstår eller utdypes landene imellom. I denne sammenhengen legger Regjeringen stor vekt på at velferdskløften mellom Vest-Europa og de nye europeiske demokratiene ikke må slå varig rot. Et viktig virkemiddel er at disse landene integrerer ny teknologi fullt ut i offentlig og privat sektor for å styrke produktivitet og tilføre dynamikk til de nye markedsøkonomiene.

De enkelte sentral- og øst-europeiske land har i ulik grad satset på dette, og i en viss utstrekning har avansert IKT-anvendelse hatt utspring i utenland-

ske etableringer. Samtidig har de stramme budsjettene som har vært en konsekvens av de store omstillingene i offentlig sektor, gjennomgående ikke greid å opprettholde nivået på investeringene i undervisningssektoren, målt over en 10-årsperiode.

3.2.3 Internasjonaliseringen av utdanningssystemene

Innen høgre utdanning pågår det en internasjonalisering av studietilbud som stiller nasjonale myndigheter overfor nye og store utfordringer med hensyn til blant annet publikumsinformasjon og studieveiledning, finansieringsordninger, system for godkjenning av ulike typer utdanningskvalifikasjoner og utvikling av kvalitetssikringssystem. Selv om enkelte utdanningsområder, som for eksempel lærerutdanning, i all hovedsak vil foregå nasjonalt også i framtiden, er det på andre områder allerede i dag stor konkurranse om studentene. Dette gjelder især fag som IKT, markedsføring og økonomi, men også blant annet kunstfag og medisin. Kombinasjonen av små ungdomskull og økt kapasitet i utdanningssektoren i de fleste vestlige land bidrar til å øke konkurransen mellom institusjoner og land for å rekruttere studenter.

Det er særlig de store engelskspråklige landene USA, Australia og Storbritannia som har ført an når det gjelder å tilby høgre utdanning og motta en høy andel utenlandske studenter. Her oppmuntrer de nasjonale finansieringsordningene i særlig stor grad til opptak av utenlandske studenter fordi universitetene både får tildeling av midler etter totalt antall studenter, og fordi de har anledning til å kreve betydelige studieavgifter av utenlandske studenter. EØS-avtalen har et spesielt unntak i Protokoll 29 for Storbritannia og Irland fra den normale likebehandlingen mellom egne borgere og borgere fra EFTA/EØS-land når det gjelder nivået på studieavgifter. I tillegg har de et naturlig konkurransefortrinn ved å tilby all utdanning på engelsk, slik at det ikke er behov for spesiell tilrettelegging for utenlandske studenter. Finansieringsordningen i Statens lånekasse for utdanning gjør norske studenter spesielt attraktive på dette markedet.

Tabell 3.1: Antall norske studenter i utlandet som mottar støtte gjennom Statens lånekasse for utdanning

	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00
Europa	5 601	5 999	7 042	8 513	8 704	10 012	10 218
USA/ Canada	2 283	2 126	2 099	2 137	2 209	2 120	1 972
Andre land	53	95	168	396	717	1 221 [1]	2 245 [2]
Sum	7 937	8 220	9 309	11 044	11 630	13 353	14 435

[1] Av disse er det 41 studenter i Sør- og Mellom-Amerika, 71 i Asia, 47 i Afrika og 1 062 i Oceania.
[2] Av disse er det 53 studenter i Sør- og Mellom-Amerika, 87 i Asia, 50 i Afrika og 2 055 i Oceania.

Internasjonaliseringen av utdanningsmarkedet skjer delvis ved at studentene reiser til et universitet eller en høgskole i utlandet. Den skjer imidlertid også stadig oftere ved at universitetene og høgskolene på stadig flere vis kommer til studenten. De gjør det fysisk ved å opprette utenlandske filialer som er

mer eller mindre kvalitetssikret og med mer eller mindre fast tilknytning til moderinstitusjonen, gjennom egne rekrutteringsagenter ofte for flere samarbeidende utniversiteter, eller ved hjelp av fjernundervisning og moderne teknologi, eller eventuelt ved en kombinasjon. Den økende dynamikken på dette feltet har ført til at spørsmålet om kjøp og salg av utdanningstjenester er et naturlig tema for en ny forhandlingsrunde i WTO, samtidig som det har ført til at UNESCO, Europarådet og EU-kommisjonen samarbeider nærmere om utfordringer knyttet til tverrnasjonal utdanning. Samarbeidet har ført til forslag om retningslinjer for godkjenning av slik utdanning.

3.3 Politikkens betydning

En sentral oppgave for de politiske myndighetene er å fastlegge rammer og vilkår for markedene, slik at samfunnsmessige verdier og hensyn ivaretas.

For å sikre økning i verdiskaping og velferd må en rekke forhold legges til rette nasjonalt: god forvaltning, en effektiv offentlig sektor, stabile juridiske rammevilkår og solide banker og andre finansieringsinstitusjoner. I tillegg må det føres en økonomisk politikk som fremmer makroøkonomisk stabilitet, kanaliserer økonomiske ressurser til de mest produktive sektorene og sikrer at flest mulig tar del i velstandsøkningen.

Globaliseringen av de nasjonale økonomiene og den raske teknologiske utviklingen har en iboende dynamikk som ikke kan styres utelukkende med tradisjonelle virkemidler. Det er de politiske myndighetenes ansvar å finne nye virkemidler for å styre kreftene og virkningen av dem internasjonalt og i de nasjonale samfunn. Dagens styringssystemer og politiske institusjoner har ikke fullt ut tilpasset seg utviklingstakten og funnet nye handlingsrom for innflytelse. De demokratiske institusjonene er fortsatt i stor grad knyttet til nasjonale territorier og til bruk av tradisjonelle virkemidler og styringsformer.

Boks 3.10 Forholdet mellom nasjonal politikk og økonomisk sårbarhet. Asia-krisen.

Økonomiske kriser i et land kan raskt spre seg til andre land og til de internasjonale finansmarkedene. Omfanget av krisene vil blant annet avhenge av om mange land har store finansielle ubalanser og dårlig fungerende finansmarkeder. Finanskrisen i Latin-Amerika på 1980-tallet var forbundet med bl.a. store offentlige budsjettunderskudd, høy offentlig gjeld, sterk inflasjon, svak økonomisk vekst og lave spare- og investeringsrater. Hovedproblemet i Asia i 1997 lå i finanssektoren. Landene som ble rammet av krisen, hadde bak seg en lang periode med økonomisk vekst, basert på rask industrialisering, sterk produktivitetsøkning, lave arbeidskostnader og høye spare- og investeringsrater.

Asia-krisen startet sommeren 1997 da Thailand måtte oppgi den faste vekslingskursen overfor amerikanske dollar. Årsakene til krisen var sammensatte, men et hovedproblem var at banksystemene var lite regulerte og tilsynet med etterlevelsen av regelverket mangelfullt. Dette ble skjebnesvangert i en tid med lave renter i industrilandene og med yen i sterkt fall i forhold til amerikanske dollar og dermed i forhold til thailandske bath og flere andre framvoksende økonomiers valutaer. Banker og

andre opptrådte uforsiktig i sin utlåns- og innlånsvirksomhet. Det utviklet seg alvorlige strukturelle svakheter i banksystemet, bl.a. i form av store porteføljer av «dårlige» - ofte langsiktige - utlån som i stor grad ble finansiert med kortsiktige innlån, delvis i utenlandsk valuta. Deregulering av kapitalbevegelsene overfor utlandet bidro til denne utviklingen.
Staten hadde ikke økonomisk styrke til å begrense virkningene av krisen. Myndighetene maktet ikke å stille seg bak låntakerne, som så aksje- og eiendomsprisene falle. Internasjonale investorer trakk seg ut og la dermed press på valutareservene - først i Thailand, senere i Indonesia, Malaysia og Sør-Korea. De asiatiske landene var med andre ord institusjonelt uforberedte på globaliseringen. De hadde ikke det regelverket og de institusjonene som kreves i en nasjonal økonomi som er sterkt integrert i den globale økonomien. Viktige rammevilkår var ikke kommet på plass før dereguleringen av kapitalstrømmene ble gjennomført.
Krisen nådde Russland i august 1998. Den pågående kapitalflukten fra landet på grunn av underskuddet i statsfinansene ble forsterket og førte til at den russiske regjeringen ikke klarte å reise nødvendig kapital. Myndighetene valgte da å innstille betjeningen av utenlandsgjelden, samtidig som rubelen først ble devaluert og senere gjort flytende. Dette førte nærmest til panikk på verdens kapitalmarkeder. Mange fryktet en ny nedgangstid i verdensøkonomien og valgte å trekke seg ut av ustabile og risikofylte markeder. Brasil befant seg blant disse, og det gjorde også Norge. Investorene søkte seg i stedet over til tryggere markeder som USA og Tyskland. Forskjellen mellom kortsiktige norske og tyske pengemarkedsrenter gjorde et kraftig hopp i august 1998. Selv kredittverdige amerikanske selskaper fikk vansker med å reise kapital, og faren for systemsvikt førte til at den amerikanske sentralbanken senket rentene.

Politikken som skal møte globaliseringens utfordringer, må være sektorovergripende. For å finne den beste og mest effektive styringsmåten, må man dessuten vurdere nærmere fordelingen og samvirket av roller og ansvar mellom internasjonalt, nasjonalt og regionalt myndighetsnivå. Evnen til å utforme politikken i en dialog med dem den angår - lokale myndigheter, virksomheter, berørte organisasjoner - vil i mange situasjoner være en viktig forutsetning for å gi beslutningene nødvendig legitimitet.

Det er altså ikke nok at de riktige politiske beslutningene treffes. Beslutningsprosessene må skje slik at vedtakene har legitimitet dersom de skal gjennomføres effektivt. Demonstrasjoner under ministermøtet i WTO i Seattle i november/desember 1999 viste hvordan internasjonalt samarbeid kan bli skadelidende dersom det ikke eksisterer en åpen dialog mellom myndigheter og berørte organisasjoner og miljøer i forbindelse med slike forhandlingsprosesser.

Når markedene vokser sammen, vil økonomiene bli stadig mer påvirket av beslutninger av andre lands myndigheter og økonomiske aktører. Derfor må nasjonale myndigheter søke regionalt og internasjonalt samarbeid for å møte de nye utfordringene det enkelte land stilles overfor. Solidaritetshensyn tilsier også tettere samarbeid for å motvirke at utviklingslandenes og de europeiske reformlandenes økonomier rammes av kriser eller vanskeligheter. Dette kre-

ver evne og vilje til å inngå i gjensidig forpliktende forståelse med andre land som deler de samme målsettingene, og til å inngå nødvendige kompromisser når man konstaterer interessemotsetninger. Et slikt samarbeid vil imidlertid begrense handlingsrommet for nasjonale virkemidler.

4 Globalisering og bærekraft - utviklingens muligheter og grenser

Globaliseringsprosessene åpner nye muligheter for de fleste land, til tross for store ulikheter i utviklingsnivå. Internasjonal handel, direkte investeringer, kunnskap og teknologi har imidlertid i særlig grad kommet landene i OECD-området og også de nye framvoksende økonomiene til gode så langt. I OECD-området har langvarig stabilitet, politisk samarbeid og økonomisk utvikling lagt grunnlaget for omfattende integrasjon av de nasjonale økonomiene.

Den økonomiske og teknologiske utviklingen skjer imidlertid i et stadig raskere tempo. Tilpasning til og utnyttelse av disse endringsprosessene er fortsatt lettere i rike enn i fattige land. De aller minst utviklede landene vil derfor trolig kunne oppleve en fortsatt forverring av situasjonen i tiden som kommer. De vil fortsatt være sterkt avhengige av internasjonal bistand og andre kapitaloverføringer.

Fattigdom og miljøforringelser er de store globale utfordringene verdenssamfunnet i dag står overfor. Omfattende internasjonal innsats for å løse disse problemene er en grunnleggende forutsetning for bærekraftig utvikling. Denne innsatsen må ha som mål at alle land skal kunne høste fordeler av den økonomiske og teknologiske utviklingen. Dette må skje på en måte som sikrer miljøet og framtidige generasjoners velferd. Regjeringen vil at Norge skal være en solidarisk partner i arbeidet for bærekraftig utvikling, både i og utenfor Europa.

For å nå dette målet er det nødvendig å integrere utviklingspolitiske og miljøpolitiske målsettinger i utenrikspolitikken. De politiske tiltakene må virke over landegrensene, slik globaliseringen, fattigdomsproblemene og miljøforstyrrelsene selv gjør det. De reelle styringsmulighetene ligger derfor i et omfattende internasjonalt samarbeid med land som deler de samme målene for politikken på disse områdene, og som har tyngde og innflytelse internasjonalt.

Boks 4.1 Bærekraftig utvikling

Begrepet bærekraftig utvikling ble lansert av FNs kommisjon for miljø og utvikling («Brundtland-kommisjonen») i 1987. I kommisjonens rapport defineres det som «en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov.»

Parallelt med globaliseringen har det skjedd en meget rask vitenskapelig og teknologisk utvikling. Bioteknologi, inkludert genteknologi, er et markant eksempel. Forskningen har pågått over lang tid, men de virkelig store sprangene i kunnskap og teknologisk utvikling har skjedd de senere år, i samme periode som den økonomiske globaliseringen har skutt fart.

Teknologisk utvikling medfører potensielt store samfunnsmessige konsekvenser, både sosioøkonomisk og med hensyn til natur- og miljøpåvirkning. Sammenliknet med noen tiår tilbake er det nå mulig langt raskere å påvirke natur, ressursgrunnlag og miljø. Med større effektivitet og hastighet enn tidligere kan vi i dag for eksempel påvirke klima og atmosfære, manipulere verdens store elvesystemer, fjerne skog og på annen måte gjøre grunnleggende arealbruksendringer, endre planter og dyr genetisk eller spre ulike arter så vel som persistente gifter til økosystemer på alle deler av kloden. Den teknologiske utviklingen rommer også muligheter for betydelige sosioøkonomiske konsekvenser i form av endringer i industristruktur, energisystemer, hvordan jordbruket organiseres osv. Endringspotensialet innebærer positive muligheter, så vel som fare for skadelige, irreversible konsekvenser.

Globaliseringen øker konsekvensene av den nye teknologien, fordi man nå kan få virkninger på tvers av regioner og verdensdeler som tidligere primært ble erfart innenfor enkeltland. Utflagging av industriell produksjon kan for eksempel føre til nedbygging av industri i noen områder, mens andre områder får en høy konsentrasjon av forurensende bedrifter. Økt handel fører til økt transport, og dermed raskere spredning av fremmede arter via varene som transporteres eller for eksempel via ballastvann. Et mer globalt marked kan føre til raskere uttak av og mer rovdrift på skog, mineraler, fisk og vannkraftressurser i områder der miljølovgivning og annen kontroll ikke er på plass.

Når store utviklingsmuligheter og betydelige miljøfarer eksisterer parallelt, kreves samfunnsmessig bevissthet om hvordan ny teknologi utvikles og tas i bruk. Reelle styringsmuligheter for å unngå uheldige virkninger i forhold til miljø, helse og sikkerhet, må sikres.

For Norge vil svaret på disse utfordringene måtte finnes i en kombinasjon av tiltak på nasjonalt nivå og deltakelse i internasjonalt samarbeid. Norske myndigheter har et ansvar for at norsk næringsliv internasjonalt bidrar på en akseptabel måte og ikke forårsaker store miljøskader eller bidrar til ytterligere utestenging av fattige befolkningsgrupper. Et minstekrav bør være at det ikke går noen former for offentlige midler til aktiviteter der slike hensyn ikke er tatt i betraktning.

Internasjonalt er det viktig å arbeide for rammevilkår som sikrer at den teknologiske utviklingen bidrar til en bærekraftig utvikling. På feltet biomangfold/genteknologi har norske myndigheter arbeidet for å ivareta miljøhensyn så vel som rettferdighetshensyn i tråd med prinsippene i FNs konvensjon om biologisk mangfold (CBD). I flere situasjoner har Norge hatt mulighet til å ta initiativer som ikke uten videre kan tas av EU-land, da disse kan være avhengige av omforente posisjoner innenfor gruppen. Et eksempel er politikkutforming i det kontroversielle skjæringspunktet biomangfold og biopatentering (under CBD, FAO og WTO).

4.1 Fattigdom, utvikling og miljø

Sammenhengen mellom miljø og fattigdomsbekjempelse får stadig større politisk oppmerksomhet. De fattigste landene rammes hardest når klimaend-

ringer fører til tørke eller flom. Utarming og fattigdom fører på sin side til økt press på naturressursene og dermed til nye miljøødeleggelser.

Samtidig har internasjonal handel med varer og tjenester de siste 50 årene steget vesentlig raskere enn produksjonen. I 1997 var internasjonal handel i volum 17 ganger større enn i 1950, mens verdensproduksjonen (BNP) var 6 ganger større. For industrivarer var de tilsvarende tallene enda mer slående - henholdsvis 29 og 8. Internasjonal handel består i stigende grad av internhandel i flernasjonale selskaper, og toveis handel med samme type produkter har økt i omfang, i takt med økende industrialisering.

Økt handel betyr økt transport, og dette fører til nye belastninger for miljøet og folks helse. I EU-landene har CO_2-utslippene økt med 40 prosent innenfor transportsektoren de siste 15 årene og vil i følge Det europeiske miljøbyrået (EEA) kunne øke med ytterligere 30 prosent innen 2010 hvis dagens transportmønster og energiforbruk fortsetter

Oppmerksomheten rundt miljøkonsekvenser av høy forbruksvekst i verdens rike land må opprettholdes. På en rekke andre miljøområder ser vi en positiv internasjonal utvikling. Blant annet er problemene knyttet til nedbryting av ozonlaget, forsuring, overgjødsling og blyforurensning redusert. Dette gjenspeiles i en rekke internasjonale avtaler og gjennomføring av konkrete nasjonale tiltak. Mulighetene for å få bukt med forurensingen av luft, vann og jordsmonn er større enn noen gang. Det gjenstår imidlertid flere store utfordringer. Fattigdommen i mange utviklingsland reduserer viktige deler av ressursgrunnlaget gjennom avskoging og ørkenspredning. Mange steder er mangel på rent vann et betydelig problem. Det er også tap av biologisk mangfold, spredning av miljøgifter og radioaktiv forurensning. Flere av disse lokale miljøutfordringene påvirker det globale miljøet.

Mange utviklingsland møter nå de samme lokale og regionale miljøproblemene som Europa og Nord-Amerika har stått overfor tidligere. Regjeringen ser det derfor som en utfordring å bidra til å sikre utveksling av erfaringer. For eksempel har de betydelige økonomiske endringene i Sentral- og Øst-Europa, med nedleggelse av store deler av den forurensende tungindustrien, i betydelig grad bidratt til å redusere forurensende utslipp til luft i Europa. Andre land må få del i samarbeid og hjelpeordninger som er nødvendige for lignende miljøtiltak.

Utvikling og overføring av ny teknologi vil også bli viktig i forhold til mange av miljøproblemene. Her vil særlig de fattigste landene også ha behov for økonomisk assistanse, mens andre utviklingsland selv vil kunne iverksette miljøtiltak med moderate kostnader.

Styringsdyktige institusjoner og godt styresett er viktige forutsetninger for at miljøtrusler skal få den nødvendige prioriteringen, og for at tiltak skal kunne bli gjennomført effektivt. Det samme er et visst velstandsnivå. Fattigdom vil fortsatt i overskuelig framtid være en stor trussel mot miljøet. Samtidig fører økende velstand til større etterspørsel etter varer og tjenester som også ofte kan ha miljøskadelige virkninger. Det internasjonale samfunnets fellesinnsats på klima- og miljøområdet må derfor settes inn på to fronter, både i Nord og i Sør.

Aldri i menneskehetens historie har levestandarden økt raskere enn etter 2. verdenskrig. Verdens BNP er blitt mer enn seksdoblet siden 1950, mens

befolkningen bare er litt mer enn dobbelt så stor. Økt BNP per innbygger, høyere utdanningsnivå, bedre matvareforsyning, drikkevannskvalitet og helsetjenester har bidratt til å redusere barnedødeligheten med to tredeler.

Tabell 4.1:[1] *Årlig prosentvis vekst i BNP og BNP pr. innbygger i ulike regioner.*

	1981-90		1991-2000	
	BNP	BNP per innbygger	BNP	BNP per innbygger
Industrilandene	2,9	2,2	2,2	1,6
Utviklingslandene	4,2	1,9	5,5	3,6
- Asia	6,9	5,0	7,3	5,7
- Latin-Amerika	1,6	-0,5	3,3	1,5
- Midt-Østen og Europa	2,8	-0,4	3,5	0,8
- Afrika	2,5	-0,6	2,9	0,3

[1] I perioden 1981-90 hadde utviklingslandene som gruppe en noe lavere økonomisk vekst per innbygger enn industrilandene, noe som primært skyldtes høy befolkningsvekst. På 1990-tallet har utviklingen vært mer positiv. BNP per innbygger vokste årlig to prosentpoeng raskere enn i industrilandene. Den høye veksten i Asia bidro til dette, mens utviklingen var svakest i Afrika. På dette kontinentet, med mange av verdens fattigste land, har BNP pr. innbygger forblitt uendret eller blitt svakt redusert i løpet av de siste 20 årene.

Kilde: IMF 1999.

Forventet gjennomsnittlig levealder i verden er økt fra 46 til 66 år, og levealderen i utviklingslandene har nærmet seg levealderen i rike land. I Afrika sør for Sahara er den imidlertid betydelig lavere enn i andre verdensdeler. I noen land er den redusert med så mye som 20 år. Aids er nå den viktigste dødsårsaken i Afrika. Av de 34 landene med høyest hyppighet av hiv/aids, er 29 afrikanske. I Asia steg antallet hiv-smittede med 70 prosent i perioden 1996-98, ifølge tall presentert for FNs sikkerhetsråd.

I en rekke land er helsesituasjonen en av de viktigste enkeltstående hindringene for fattigdomsbekjempelse og utvikling. Den voldsomme veksten i antallet hiv/aids-tilfeller undergraver økonomisk og sosial utvikling og forsterker fattigdommen. Aids-epidemien er del av en global utviklingskrise som det internasjonale samfunnet i fellesskap må finne effektive tiltak mot. De landene som er hardest rammet av epidemien, er også i hovedsak blant de landene som sliter med størst utenlandsgjeld.

En rekke av verdens fattigste land er i de siste tiårene fanget i en gjeldsspiral. Uten at denne gjeldsspiral brytes kan disse landenes fattigdomsproblemer ikke bekjempes. Det internasjonale samfunn gjennom Verdensbanken og IMF tok derfor i 1996 initiativet til et banebrytende gjeldsletteprogram HIPC (Heavily Indebted Poor Countries), som innebærer gjeldslette på alle typer gjeld. Initiativet var i tråd med norsk politikk og forslag Norge hadde fremmet internasjonalt. HIPC ble utvidet og forbedret ved G7s beslutning under Køln toppmøtet i 1999, forbedringer Norge hadde gått inn for i den norske gjeldsplanen i 1998. Norge gikk i gjeldsplanen også inn for 100 prosent bilateral gjeldslette, og har etterpå fått følge av alle G7 landene i dette. Regjeringen vil fortsette arbeidet med å gjøre HIPC så effektiv så mulig, og vil fortatt prioritere

arbeidet med å sikre forpliktende forhandlinger om finansiering av gjeldsletten under HIPC. Det er håp om at 20 land vil ha kommet under HIPC-behandling innen utgangen av år 2000.

Fattigdom, konflikter og større sårbarhet for naturkatastrofer kan ikke ses atskilt. 20 av de 38 fattigste landene befinner seg i, eller har nettopp lagt bak seg, en konfliktsituasjon. De fleste dødsfall som skyldes naturkatastrofer, skjer i fattige land.

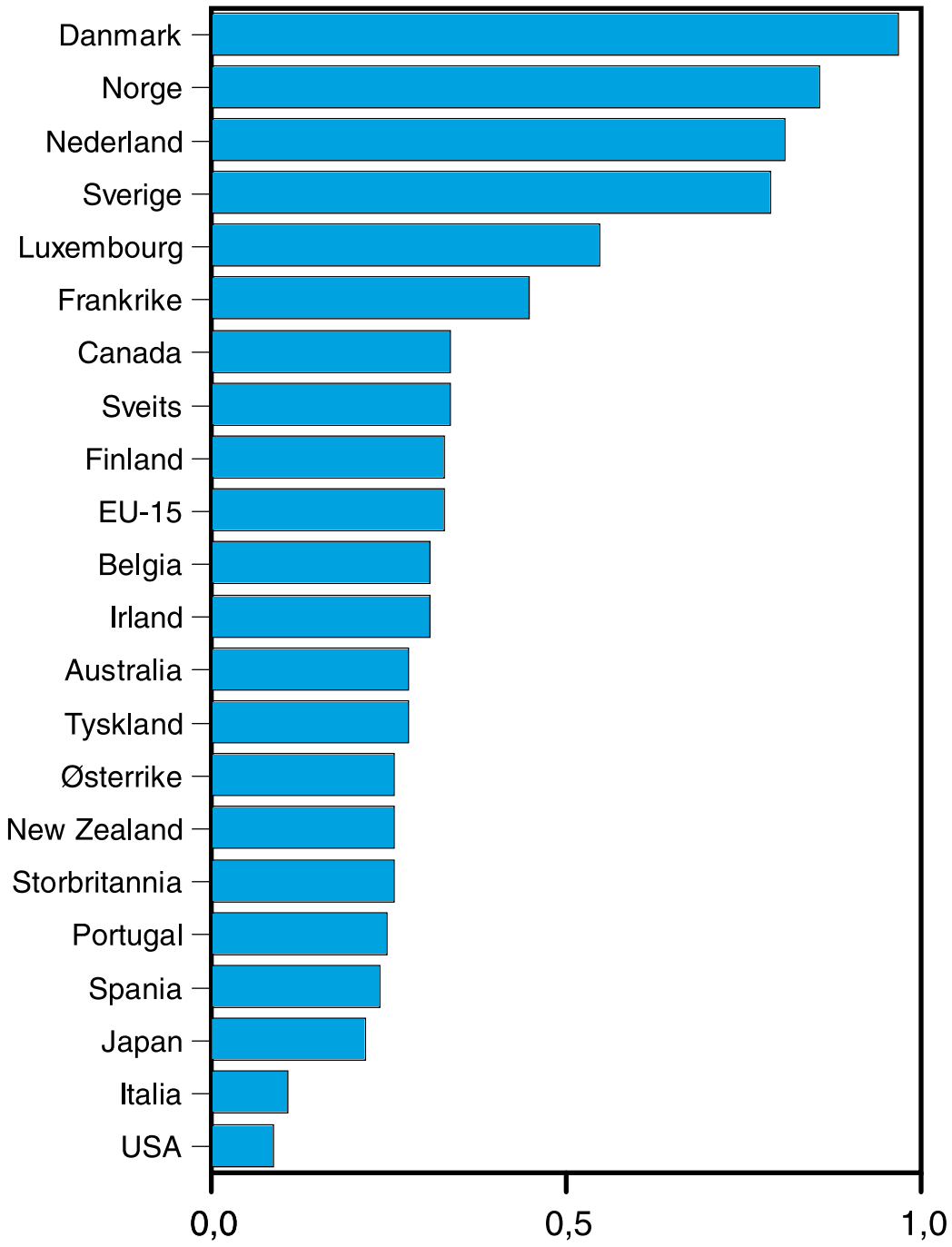
Tabell 4.2: [1] *Betydning av stabilitet og institusjonelle forhold for den økonomiske veksten i utviklingslandene 1984-1998*

Landgrupper	Politisk og sosial stabilitet	Stabile regjeringer	Lov og orden	Kontraktsbeskyttelse
Lav inntekt				
Negativ vekst	5	4,2	3,9	4,1
Vekst 0-2 pst.	5,3	4,9	4,6	5,0
Vekst 2-3 3/4 pst.	6	5	4,6	5,7
Vekst over 3 3/4 pst.	7	5,9	5,6	6,8
Middels inntekt				
Negativ vekst	5,7	5,5	5,4	6
Vekst 0-2 pst.	5,8	5,0	4,5	6
Vekst 2-3 3/4 pst.	5,5	5,4	5,3	6,3
Vekst over 3 3/4 pst.	7,8	6	7,0	7,8

[1] Merknad: Tallene viser at det innenfor begge grupper av utviklingsland, både de aller fattigste og de med noe høyere inntekter, er en relativt klar sammenheng mellom stabile institusjoner og vekst. Tallene angir i hvilken grad de enkelte forhold er oppfylt. For eksempel gjelder det for begge inntektsgrupper at de land som har hatt størst politisk og sosial stabilitet, de mest stabile regjeringer, mest lov og orden og størst respekt for inngåtte kontrakter, også hadde den høyeste gjennomsnittlige veksten i perioden 1984-98, dvs. over 3 3/4 pst.

Kilde: IMF

Å bidra til å løse fattigdomsproblemet er derfor avgjørende for å sikre bærekraftig utvikling. Samtidig vil man ikke kunne løse fattigdomsproblemene på en bærekraftig måte uten en ambisiøs miljøpolitikk som ivaretar ressursgrunnlaget og livsvilkår over tid. Dette arbeidet står sentralt i Regjeringens utviklingspolitikk. Den økonomiske kløften mellom de fattigste utviklingslandene og industrilandene har økt sterkt. Nye konsentrasjoner av økonomisk og finansiell makt utvikler seg særlig i industrilandene. Samtidig må hvert fjerde menneske på kloden i dag klare seg med en inntekt på mindre enn én dollar om dagen. Afrika sør for Sahara er verst stilt og mottar en forsvinnende liten del av de private kapitaloverføringene til utviklingsland. En rekke afrikanske land har havnet i en fattigdomsfelle. Dårlig styresett - mangel på demokrati, menneskerettighetsbrudd og utbredt korrupsjon - er blant de viktigste årsakene til dette. Krig og konflikt er også en del av forklaringen.



Figur 4.1 Offentlig u-hjelp som andel av bruttonasjonalinntekten 1997. Prosent.
Kilde: Verdensbanken

FNs mål er å halvere andelen av verdens befolkning som lever i ekstrem fattigdom innen 2015. Dette er et ambisiøst mål. Hovedansvaret ligger på utviklingslandene selv, men sammen med andre land ønsker Regjeringen å bidra.

Behovene for innsats gjenspeiler i stadig større grad virkningene av bredere globaliseringstrekk. I tillegg til fattigdomsbekjempelse framstår derfor blant annet migrasjon, klimaforringelse, andre grenseoverskridende miljøproblemer og teknologiske utfordringer som viktige samarbeidsområder. Det er

viktig at sentrale bistandspolitiske aktører definerer de viktigste målene for utviklingspolitikken og samordner seg i størst mulig utstrekning. Norge vil bidra til å påvirke land, organisasjoner og fora som i realiteten legger rammene for de fattigste landenes utviklingsmuligheter.

FN er i denne sammenheng den eneste organisasjonen med et tilnærmet globalt medlemskap og mandat. Norge vil som medlem av Sikkerhetsrådet i 2001-2002 arbeide for at verdensorganisasjonens rolle styrkes i arbeidet med blant annet fattigdomsbekjempelse og miljøvern, konfliktforebygging og -håndtering.

Det er ofte en sammenheng mellom sosial og økonomisk utvikling og konflikter. Det er også slik at konflikter over tid ødelegger grunnlaget for bærekraftig utvikling gjennom ødeleggelse av infrastruktur, institusjoner og bruk av ressurser. Som tilrettelegger i ulike fredsprosesser vil Norge som medlem av Sikkerhetsrådet, også kunne bidra med erfaring og kunnskap i Rådets krisehåndteringsarbeid, både i forhold til de konflikter der Norge er engasjert og i konfliktarbeidet generelt.

Med utgangspunkt i vår erfaring med utviklingssamarbeid og humanitær innsats, vil Norge bidra til at Rådet i økende grad arbeider for en helhetlig og integrert tilnærming til konflikthåndtering, hvor det også satses på forebygging av konflikter og gjenoppbygging av tillit og økonomiske og sosiale strukturer etter konflikter. Norge vil arbeide for at Rådet særlig vektlegger Afrika, herunder en styrking av afrikanske lands egen kapasitet til å bidra til fred og utvikling i regionen. En vil særlig legge vekt på den menneskelige dimensjon («Human Security») knyttet til konflikter og arbeide for å oppnå konkrete resultater i oppfølgingen av initiativer på områder som beskyttelse av sivile i krig, reduksjon av omfanget av håndvåpen i konfliktområder, flyktningspørsmål og arbeidet for å gjøre sanksjoner mer målrettede og mindre humanitært skadelige. Norge vil også arbeide for åpenhet og effektivitet i Rådets arbeidsmetoder og virksomhet.

EU-landenes totale bistand omfatter nesten 60 prosent av den samlede godkjente offentlige bistanden i henhold til OECDs utviklingskomite i 1999. Om lag 11 prosent av denne bistanden kanaliseres gjennom Kommisjonen. Langt på vei er EUs felles bistandsinnsats fundert på målsettinger som også er sentrale for norsk utviklingspolitikk: bærekraftig utvikling, fattigdomsbekjempelse, demokratisk utvikling og konfliktforebygging. EU legger også i økende grad vekt på betydningen av å styrke de fattigste landenes forvaltningskapasitet og institusjoner, slik at de kan nyttiggjøre seg investeringer og bistand, kunnskap og teknologi, samt de rettighetene som internasjonale avtaler gir.

I utviklings- og bistandspolitikken overfor utviklingslandene står de enkelte EU-landene imidlertid i flere spørsmål for ulik tilnærming og ulike prioriteringer. Dette skyldes såvel historiske og kulturelle forhold som reell uenighet om innretning, prioriteringer og virkemiddelbruk i politikken. Blant annet av disse grunnene er bistandspolitikken ikke et felles anliggende, men ligger i hovedsak under medlemslandenes eget myndighetsområde. Felles prosjekter og programmer som gjennomføres under Kommisjonens ledelse, utgjør en begrenset andel i forhold til medlemslandenes egen bistandsinnsats. Beløpsmessig står EUs felles bistandsprosjekter og -programmer for en relativt liten del av EUs samlede budsjett.

Tilgang på grunnleggende sosiale tjenester er en forutsetning for sosial og økonomisk utvikling. Norge har arbeidet for at internasjonal bistand må innrettes mot å sikre et grunnleggende helsetilbud i utviklingslandene. Regjeringen vil videreføre dette arbeidet både gjennom bilateral bistand og internasjonalt, ved å knytte dette opp til nye tiltak som samordner de internasjonale ressursene.

Regjeringens aktive støtte til det globale vaksineinitiativet (GAVI) er en del av denne satsingen. GAVI har som målsetting å sikre alle barn vaksinasjon mot sykdommer, som malaria og tuberkulose, og inngår som en sentral del i arbeidet for å styrke helseinstitusjonenes kapasitet i utviklingsland. Flere sentrale EU-land støtter opp om initiativet, blant annet som følge av det norske engasjementet.

På utviklings- og bistandssiden har Norge gjennom mange år samarbeidet nært med flere av EUs medlemsland, basert på felles målsettinger og prioriteringer. Det gjelder særlig det nære samarbeidet med de nordiske landene. I de siste par årene har Norge dessuten utviklet et tettere samarbeid med andre av EUs viktige giverland, Storbritannia, Tyskland og Nederland, gjennom det såkalte Utsteinsamarbeidet. Utviklingsministrene fra de fire landene møtes jevnlig og uformelt for å drøfte utviklingspolitiske spørsmål og felles tilnærming for å styrke nord/sør-dialogen. Utstein-samarbeidet har skapt større rom for å kunne øve innflytelse og påvirke innretning og utforming på bistandsinnsatsen både i forhold til globale institusjoner og i forhold til EUs egne bistandsprogrammer og prioriteringer. Spørsmål som fattigdomsbekjempelse, gjeldslette, avbinding av utviklingshjelp og bistandskoordinering står sentralt i dette samarbeidet.

Utviklingslandene er avhengige av et åpent og regelbasert økonomisk system dersom de skal dra nytte av de mulighetene globaliseringen gir. Her har de viktigste handelsblokkene, som EU, et særlig ansvar. Gjennom blant annet samarbeidsavtaler med en rekke land i Middelhavsregionen, Asia og Latin-Amerika trekker EU disse landene inn i et bredere politisk, økonomisk og handelspolitisk samarbeid. I tillegg gir Lomé-samarbeidet bedre muligheter for eksport fra utviklingsland til EU, blant annet gjennom tollreduksjoner og kvoteordninger for landbruksvarer.

Boks 4.2 EUs utviklingssamarbeid

Den første Lomé-konvensjonen ble undertegnet i Togos hovedstad i 1975. Konvensjonen har etter hvert utviklet seg til en omfattende samarbeidsavtale mellom EU og i alt 71 land i Afrika, Stillehavet og Latin-Amerika/Karibien. Den dekker faglig og finansiell bistand, matvarehjelp, programstøtte, støtte til strukturtilpasning, katastrofehjelp og annen humanitær bistand og er et supplement til medlemslandenes nasjonale bistand.

EUs felles bistand er stort sett gavebistand og formidles gjennnom Det europeiske utviklingsfondet (EUF). I tillegg gis det lånebistand gjennom Den europeiske investeringsbanken (EIB). Samarbeidet mellom EU og det enkelte utviklingslandet omfatter imidlertid også økonomisk-politiske og handelspolitiske spørsmål, inklusive tollettelser. I løpet av 1970- og 80-årene inngikk det daværende EF også en rekke samarbeidsavtaler

med land i Middelhavsområdet, Asia og Latin-Amerika. EUs utviklingssamarbeid har i dag en global karakter og vokser i omfang.

Kommisjonen har høsten 2000 fremmet forslag om tollfri og kvotefri adgang for de minst utviklede land til EU-området for alle varer unntatt våpen. Det legges opp til en tre års innfasing for de mest sensitive produktene ris, sukker og bananer. Forslaget drøftes nå mellom EU-landene.

Internasjonal handel spiller en viktig rolle i bekjempelsen av fattigdom. OECD har beregnet at utviklingslandene har et økonomisk tap på grunn av handelsrestriksjoner som bare på landbruksområdet er fire ganger større enn den totale gavebistanden de mottar. Mangelen på avsetningsmuligheter generelt gjør at man ikke foretar investeringer i nye, mekaniserte produksjonsmetoder, noe som forsinker den teknologiske utviklingen. Dette fører til at man ikke får positive økonomiske ringvirkninger i disse landene.

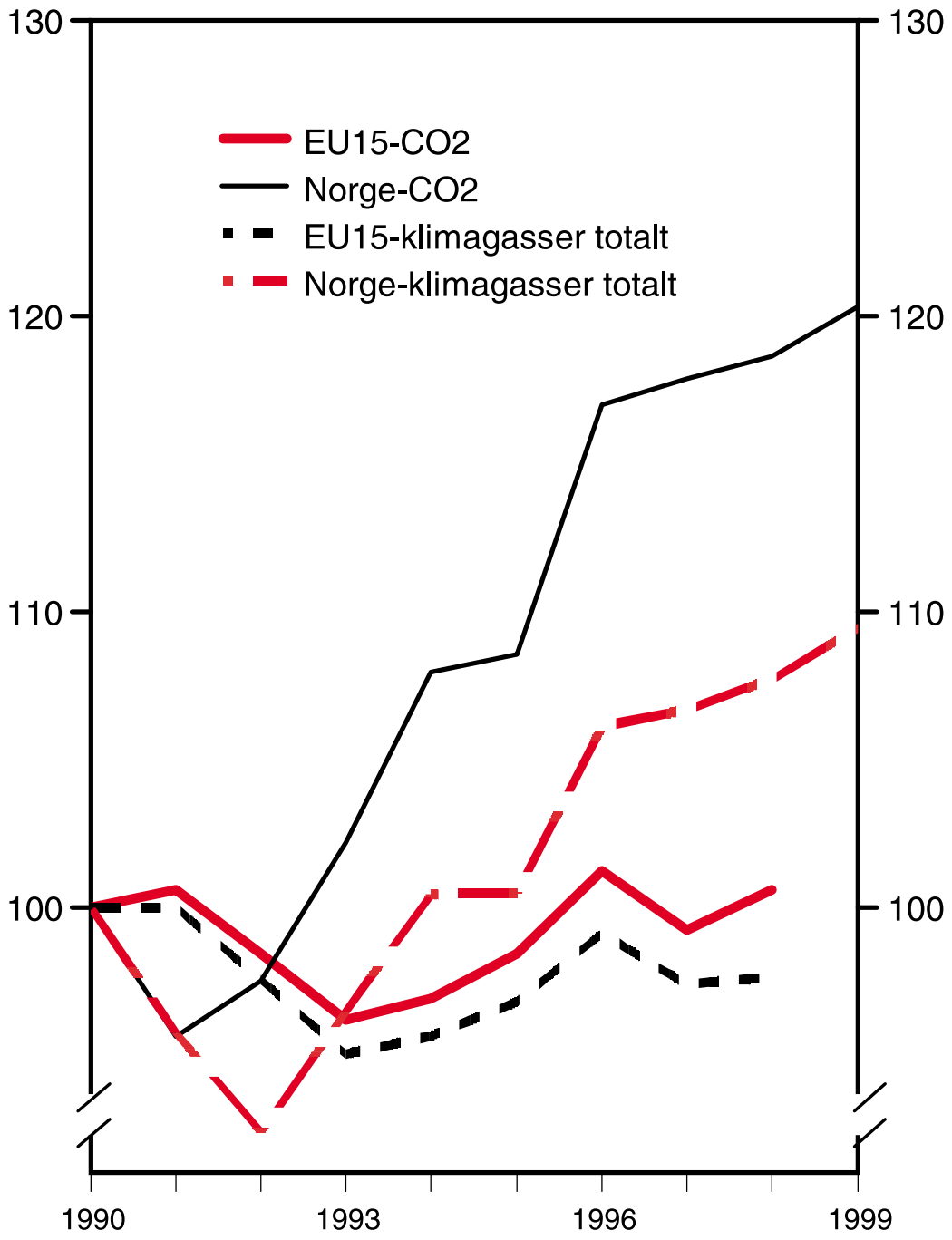
De fattigste landenes andel av verdenshandelen er i dag på bare en halv prosent. Industrilandenes beskyttelse av nasjonale interesser er et alvorlig hinder for at denne andelen skal kunne øke. Sammen med EU arbeider Regjeringen derfor aktivt for en bred forhandlingsrunde i WTO som ivaretar utviklings- og miljøhensyn og som kan bidra til å motvirke ytterligere forverring av situasjonen for de fattigste landene. Regjeringen vil i sin vurdering av framtidige generelle tollreduksjoner i WTO ta hensyn til eksportprodukter som er av særlig interesse for utviklingslandene.

Regjeringen legger vekt på at utviklingslandenes interesser fremmes gjennom arbeidet i WTO og gjennom disse landenes deltakelse i det globale handelssystemet.

4.2 Klima

Faren for menneskeskapte klimaendringer er ett av de største miljøproblemene vi står overfor.

Gjennom et høyt forbruk og høy industriell produksjon bærer de industrialiserte landene det tyngste ansvaret for klimaproblemene. De står i dag for nærmere to tredeler av de globale utslippene av klimagasser. Utslippene pr capita av CO_2, som gir det viktigste menneskeskapte bidraget til drivhuseffekten, er om lag 12 tonn i industrilandene, mens tilsvarende tall for utviklingslandene er om lag 2 tonn. Utslippene øker imidlertid sterkt i utviklingslandene både fordi befolkningen vokser raskt og fordi forbruket også øker per capita. Etter USA er Kina i dag det landet som har størst menneskeskapte utslipp av CO_2. I India har slike utslipp økt med hele 60 prosent i løpet av de siste ti årene, og i Kina med 28 prosent. I løpet av et par tiår kan utslippene fra utviklingslandene være høyere enn utslippene fra industrilandene.



Figur 4.2 Utslipp av klimagasser i Norge og EU. Indeks 1990 = 100.
Kilde: EU-kommisjonen og Statistisk sentralbyrå.

Klimaspørsmål vil, som i dag, fortsatt ha en sentral plass i norsk utenrikspolitikk i årene framover. Regjeringen vil arbeide for forpliktende avtaler på dette området, basert på prinsippene om å være føre var og at naturens tålegrense ikke skal overskrides. De store utviklingslandene må etter hvert inneha en langt mer sentral rolle i arbeidet med å møte klimautfordringene.

FNs klimapanel (IPCC) forutsetter i sitt «middelscenario» en dobling av CO_2-konsentrasjonen fra 1990 til 2100 dersom ikke nye tiltak iverksettes.

Blant annet på denne bakgrunn vil den globale gjennomsnittstemperaturen kunne stige mellom 1 og 3,5 grader i løpet av dette århundret. Globale utslipp av CO_2 er firedoblet siden 1950.

Selv om det fortsatt er stor usikkerhet om langtidsvirkningene av slike utslipp, er det en økt fare for at global oppvarming vil kunne endre nedbørsmønstre og vindsystemer, heve havnivået og flytte klimasoner. Havnivået har i gjennomsnitt steget 25 cm de siste 100 årene. FNs klimapanel mener det vil kunne stige ytterligere mellom 15 og 95 cm innen år 2100.

Boks 4.3 Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen

På FN-toppmøtet om miljø og utvikling i Rio de Janeiro i 1992 vedtok landene en internasjonal avtale for å hindre klimaendringer; Klimakonvensjonen. Denne avtalen danner grunnlaget for arbeidet med å redusere utslippene av klimagasser. Det slås fast at industrilandene bør gå foran i arbeidet med å motvirke klimaendringer og deres uønskede virkninger. I 1997 vedtok 149 land Kyotoprotokollen under Klimakonvensjonen. Når denne trer ikraft, vil den forplikte industrilandene til en samlet reduksjon av utslippene av drivhusgasser i perioden 2008-2012 på minst 5 prosent i forhold til 1990-nivået. Avtalen omfatter seks typer klimagasser. Forpliktelsene er prosentvis ulikt fordelt mellom industrilandene. USA har godtatt en reduksjon på 7 prosent, EU tar 8 prosent og Japan 6 prosent. Norge får øke sine utslipp med 1 prosent i forhold til 1990-nivået, men dette betyr at de må reduseres med om lag 9 prosent i forhold til nivået i 1999.

FNs klimakonvensjon markerte en ny fase i arbeidet med å stabilisere konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren og forhindre farlig, menneskeskapt påvirkning av det globale miljøet. Kyotoprotokollen vil være et viktig skritt for å oppfylle Konvensjonens mål. Protokollen har ennå ikke trådt i kraft, men inneholder forpliktelser om å redusere industrilandenes samlede utslipp av de viktigste klimagassene med minst 5 prosent i forhold til 1990-nivået i perioden 2008-2012.

Kyotoprotokollen er et gjennombrudd for en ny generasjon miljøavtaler. Internasjonal handel med utslippskvoter og felles gjennomføring av tiltak både i industriland og utviklingsland skal bidra til å få utslippene av klimagasser ned til lavest mulige kostnader. Selv om Protokollen foreløpig ikke har trådt i kraft, har den allerede stor betydning for de europeiske landene som grunnlag for utformingen av en langsiktig klimapolitikk.

Etter partsmøtet i Kyoto gjensto flere spørsmål som må avklares for at et tilstrekkelig antall industriland kan ratifisere avtalen slik at den trer i kraft. Dette gjelder primært retningslinjer for praktisk bruk av Kyotomekanismene og opprettelse av et system med rapportering og sanksjoner som skal sikre at landene overholder sine forpliktelser. Disse spørsmålene ble behandlet på den sjette partskonferansen under Klimakonvensjonen (COP 6) i Haag 13-24. november 2000. Foreløpig er Protokollen ratifisert av 30 utviklingsland, men ingen industriland.

Kyotoprotokollens såkalte fleksible gjennomføringsmekanismer, Kyotomekanismene, inkluderer internasjonal kvotehandel mellom industriland, prosjektbasert samarbeid om reduksjon av klimagasser mellom industriland (felles gjennomføring) og mellom industriland og utviklingsland (den grønne utviklingsmekanismen). Det er også mulig for industrilandene å gå sammen om å danne såkalte «bobler» ved ratifikasjon, slik EU-landene legger opp til. Innenfor «EU-boblen» kan medlemslandene fritt omfordele utslippsforpliktelser seg i mellom så lenge de ikke overskrider det felles taket.

I de internasjonale forhandlingene har Norge lagt vekt på at de fleksible mekanismene vil kunne bidra til en kostnadseffektiv oppfyllelse av Kyoto-protokollen. Norges posisjon har derfor vært at partene fritt bør kunne benytte Kyotomekanismene, mens EU har foreslått at partene ikke skal ha adgang til å overføre eller motta mer enn en viss mengde kvoter eller kreditter, det vil si at det settes et tak på bruken av disse mekanismene. I den siste tiden har det imidlertid vært en konstruktiv dialog mellom EU og den såkalte «paraplygruppa», hvor Norge deltar sammen med Australia, Canada, Island, Japan, New Zealand, Russland, Ukraina og USA, om bruken av de fleksible mekanismene.

Som følge av EØS-avtalen og betydningen av EU som eksportmarked vil utviklingen av de norske miljø- og klimapolitiske virkemidlene måtte skje i lys av det som skjer i Europa for øvrig. Regjeringen har redegjort for en del aktuelle problemstillinger knyttet til klimaforhandlingene og gjennomføringen av Kyotoprotokollen, herunder forholdet til EU, i St. meld. nr. 33 (1999-2000) Tilleggsmelding til St. meld. nr. 8 (1999-2000) Om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.

Industrilandenes tradisjonelle svar på klimautfordringene har vært å effektivisere energibruken og stimulere til redusert bruk av kull som energikilde. Økt bruk av gass har bidratt til begge deler. Det er fortsatt betydelig rom for å redusere utslippene i Europa gjennom økt bruk av gass og gasskraft, til erstatning for mer forurensende energi. Spørsmålet om økt utnyttelse av gass i Norge til produksjon av gasskraft og annen industriell utnyttelse, må ses i et slikt europeisk perspektiv.

Boks 4.4 Norske klimatiltak

Norges forpliktelse i henhold til Kyotoprotokollen kan innfris gjennom reduksjoner innenlands og i andre land ved bruk av Kyotomekanismene. Når det gjelder den nasjonale oppfølgingen av Protokollen, presenterte Statens Forurensningstilsyn i februar 2000 en tiltaksanalyse som viser at det er rom for betydelige nasjonale utslippsreduksjoner til moderate kostnader. Opprettelse av et kvotesystem vil bidra til å utløse de mest hensiktmessige tiltakene og vil føre til at vi dermed innfrir vår forpliktelse under Kyotoprotokollen på en mest mulig kostnadseffekiv måte. Regjeringen tar sikte på å legge fram en Stortingsmelding om etableringen av et nasjonalt kvotesystem i løpet av våren 2001.

Regulering ved hjelp av omsettbare kvoter vil kunne bli et hovedvirkemiddel i klimapolitikken i EU som i Norge. EU-kommisjonens grønnbok om kvo-

tehandel ble lagt fram 8. mars 2000. For Norges del er det spesielt interessant at grønnboka åpner for at land som ikke er EU-medlemmer, også kan koples til systemet. Kommisjonen inviterte interesserte parter til å gi kommentarer til grønnboka, noe blant annet myndighetene har fulgt opp fra norsk side. Kommisjonen tar sikte på å følge opp arbeidet med grønnboka på bakgrunn av de reaksjoner som er kommet og utfallet av COP 6.

Fra norsk side har vi signalisert at vi er positive til å samarbeide med andre land, herunder EU, om å utvikle et kvotesystem. Både i Norge og EU er det imidlertid flere vanskelige spørsmål, for eksempel knyttet til tildelingsform, som må avklares før et kvotesystem kan opprettes. Regjeringen ser det som viktig at det nasjonale kvotesystemet Norge er i ferd med å utvikle, er kompatibelt med andre systemer, herunder et eventuelt europeisk system, slik at vi kan handle i større markeder. Regjeringen tar sikte på å legge fram en Stortingsmelding om etableringen av et nasjonalt kvotesystem i løpet av våren 2001.

4.2.1 Koplinger mellom energi- og miljøspørsmål

Arbeidet i FNs kommisjon for bærekraftig utvikling (CSD) er en annen internasjonal prosess som vil påvirke utviklingen på energisektoren. Kommisjonen har blant annet lagt vekt på bærekraftig produksjon og distribusjon av energi, og vil i 2001 fokusere på energi og bærekraftig utvikling. Regjeringens mål er å forene Norges aktive rolle på miljøområdet med å være en stor energiprodusent. Det pågående internasjonale samarbeidet om klimaspørsmål og bærekraftig utvikling forsterker betydningen av denne målsettingen.

EUs råd utarbeidet i desember 1999 en strategirapport om hvordan energipolitikken kan støtte opp om bærekraftig utvikling, det vil si balansere økonomiske, sosiale og miljøpolitiske hensyn. Strategien omfatter en rekke prioriterte områder, som for det meste er EØS-relevante:

- videreutvikle et indre energimarked gjennom gass- og elektrisitetsdirektivene
- etablere et energiavgiftsregime på europeisk nivå
- fremme økt bruk av fornybare energikilder
- fremme energieffektivitet og - økonomisering
- fremme forskning og utvikling, blant annet av ny teknologi
- øke samarbeidet og samordningen mellom medlemslandene for å oppfylle forpliktelsene under Kyotoprotokollen
- bidra til å høste praktiske erfaringer med bruk av fleksible mekanismer.

Boks 4.5 Konsekvenser for oljenasjonen Norge

En vanlig oppfatning er at oljeforbruket globalt vil øke fram mot år 2020, og at veksten vil være spesielt sterk i utviklingslandene hvor større tilgang på olje er nødvendig for å avskaffe fattigdom og bedre levevilkårene. Tiltak som iverksettes for å oppfylle Kyotoprotokollen vil imidlertid medføre at veksten i oljeetterspørselen blir lavere enn dersom ingen klimatiltak iverksettes. Hvor sterkt etterspørselen vil bli påvirket, avhenger blant annet av hvilke virkemidler landene vil ta i bruk i klimapolitikken. Studier viser at dersom virkemiddelbruken er kostnadseffektiv, med

bruk av blant annet Kyotomekanismene, er det særlig kullforbruket som vil bli redusert, mens virkningene på oljeforbruket blir mer moderate.

Konsekvenser for oljetilbudet

Klima- og miljøtiltak kan føre til at kostnadene innenfor petroleumsutvinning vil øke. Økonomisk marginal oljeproduksjon kan da bli ulønnsom, med redusert oljetilbud som konsekvens.

Konsekvenser for gassalg

Norsk eksport av gass utgjør om lag 20 prosent av den totale petroleumseksporten. Det forventes at gjennomføringen av Kyotoprotokollen også vil ha konsekvenser for naturgassektoren. Naturgass vil møte et marked hvor veksten i det totale energiforbruket forventes redusert. Samtidig kan økt anvendelse av naturgass på bekostning av kull og olje bidra til å oppfylle landenes forpliktelser under Kyotoprotokollen. Av de fossile brenslene, er gass det mest miljøvennlige.

Konsekvenser for prisen på fossile energibærere

Oppfølging av Kyotoprotokollen kan få konsekvenser for prisen på fossile energibærere og for verdien av Norges energieksport. Ovenfor er det konkludert med at veksten i etterspørselen etter olje kan bli noe redusert, mens tilbudet neppe vil bli vesentlig redusert og i hvert fall ikke i samme omfang som etterspørselen.

Det er derfor grunn til å regne med noe lavere produsentpriser på råolje som følge av Kyoto-protokollen og klima- og miljøtiltak generelt. For utviklingen i oljeprisen vil imidlertid OPEC-landenes reaksjon på klimatiltak og deres markedspolitikk generelt i årene som kommer, være av avgjørende betydning. OPEC-landene vil stå for en gradvis økende andel av verdens oljeproduksjon i årene framover. Hvor mye prisene på de ulike energibærerne vil påvirkes, avhenger også av framtidige utslippsforpliktelser, utviklingen i energiteknologi og hvor mye av klimatiltakene som legges på ulike utslippskilder.

4.3 Bioteknologi - perspektiver og avveininger

Bærekraftig utvikling krever også vern av det biologiske mangfoldet. Gjennom moderne bioteknologi har vi i dag muligheten til å utvikle en rekke nyttige produkter innenfor medisin og matproduksjon. En riktig bruk av denne teknologien vil kunne bli et redskap for fattigdomsbekjempelse, for biologisk bekjempelse av skadeorganismer innenfor landbruket og for redusert forurensing av miljøet. Dette forutsetter imidlertid utvikling av internasjonale regler for å styre bruken av bioteknologi, for å unngå at verdens artsmangfold reduseres.

Det er informasjons- og kommunikasjonsteknologien som har vært en forutsetning for moderne bioteknologi og genforskning og skapt nye muligheter for farmasøytisk industri, landbruk og næringsmiddelindustri. Forskning av

denne typen krever lagring, bearbeiding og tolkning av store mengder data som ikke kan behandles manuelt. Dette er i dag mulig gjennom informasjons- og kommunikasjonsteknologien.

Moderne bioteknologi er et sentralt satsingsområde i den nye kunnskapsbaserte økonomien. Det er viktig at Norge har den nødvendige kompetansen på dette området. Den framtidige verdiskapingen vår vil blant annet være avhengig av tilgang til bioteknologiske forskningsresultater. Et nasjonalt forskningsmiljø på dette området vil ha stor betydning for utviklingen av en konkurransedyktig næring. Dette er avgjørende for at vi kan tiltrekke oss den kapitalen og kompetansen vi trenger.

Etter hvert som investeringer, produksjon, inntekter og sysselsetting i petroleumsvirksomheten og beslektede næringer avtar, vil denne utviklingen måtte kompenseres gjennom større verdiskaping i Fastlands-Norge. Bioteknologisk forskning og utvikling vil kunne gi et viktig bidrag.

Forskning og utvikling av denne typen fører imidlertid også til ny kommersiell virksomhet som i økende grad reiser spørsmål knyttet til helse, miljø og etikk, og til hvor grensene for utviklingen skal gå. Det er de politiske myndighetenes ansvar å avveie hensynet til økonomisk utvikling og vekst på den ene siden og bredere samfunnsmessige interesser på den andre. Denne avveiningen må skje i et samvirke med andre land, i regionale og globale samarbeids- og forhandlingsprosesser.

4.3.1 Genteknologi

Utviklingen av genteknologi har revolusjonert den biologiske og medisinske forskningen. Teknologien gjør det mulig å isolere, studere og endre arvestoff (DNA) i planter, dyr og mennesker. På denne måten kan i dag i prinsippet alle artsgrenser krysses. I tradisjonell avl og foredling er dette ikke mulig. Gjennom genteknologi kan man få bedre innsikt i årsakene til sykdommer. Dermed kan for eksempel alvorlige arvelige sykdommer forebygges i større grad og helsetjenestene bedre tilpasses den enkelte. Vi ser nå mulighetene for å redusere omfanget av folkesykdommer som diabetes og hjerteinfarkt. På sikt vil vi kunne bekjempe kreft og aids mer effektivt.

Matvaresituasjonen i verden kan forbedres radikalt ved hjelp av genteknologi. Det er mulig å utvikle matvarer som er mer motstandsdyktige overfor ekstreme omgivelser, eller som har et særegent næringsinnhold. Ved å ta i bruk virus-, bakterie- og insektsresistente planter er det mulig å redusere bruken av sprøytemidler i mange jordvekster. Gjennom utvikling av plantesorter som produserer mer per arealenhet, har genteknologien potensial til å øke produktiviteten i landbruket. Dette vil kunne bety mer mat til en stadig økende befolkning.

En risplante med ekstra mye A-vitamininnhold er utviklet ved hjelp av gulrotgener, noe som kan være med på å redusere feilernæring og blindhet i de fattigste landene. Dette er et eksempel på såkalte «nye næringsmidler» («novel foods»), som blant annet omfatter genmodifiserte produkter og funksjonelle matvarer. For Norge ligger det en stor utfordring i å delta i denne forskningen for å kunne utnytte de næringsmessige mulighetene bioteknologien skaper.

Forskningen skaper imidlertid muligheter som allerede går lenger enn det industrien kan nyttiggjøre seg. Mulighetene går også lenger enn det forbrukere og myndigheter er villige til å akseptere. Sammen med den raske utviklingen innenfor «livsvitenskapene» stiller dette samfunnet overfor store utfordringer av etisk karakter.

Boks 4.6 Funksjonell mat

er produkter hvor komponenter/ingredienser enten er fjernet, lagt til, erstattet eller økt. Dette er mat og drikke med andre helsemessige virkninger enn det som er vanlig for disse produktene.

USA setter store ressurser inn på sin bioteknologisatsing, og EU, Canada, Australia og andre følger etter. Amerikanske bioteknologibedrifter hadde i 1997 en samlet omsetning på USD 18,6 milliarder og anvendte 9,9 milliarder til forskning og utvikling, ifølge OECD. Tyngden i den amerikanske satsingen kommer til uttrykk ved at samme type foretak i Europa i 1997 hadde en samlet omsetning på USD 3,1 milliarder og investerte 2,2 milliarder i FoU.

Planter utgjør den altoverveiende delen av produksjonen av genmodifiserte matvarer i OECD-landene. USA står alene for ca. 74 prosent av denne produksjonen, Argentina for 15 prosent, Canada for 10 prosent og Australia for vel 1 prosent. Allerede i 1996 hadde dyrkingsarealet for genmodifiserte plantesorter nådd et betydelig omfang i USA. Man regner med at genmodifiserte sorter av mais, bomull og poteter dekket 3 millioner hektar i 1997. To år senere var over halvparten av den amerikanske soyaproduksjonen og 30 prosent av maisproduksjonen genmodifisert.

Globalt utgjør i dag produksjonen av genmodifiserte matvarer rundt 40 millioner hektar, hvorav i underkant av 35 millioner i USA og Canada. Til sammenligning er det totale jordbruksarealet i Norge på omlag 1,2 millioner hektar.

Disse genmodifiserte produktene har myndighetene i USA og andre store eksportland godkjent som trygge. Omfanget denne produksjonen etter hvert har fått, har imidlertid skapt en mer nyansert opinion også i USA. Mulighetene for tap av utenlandske markeder, blant annet i europeiske land, har nok også spilt inn. Store forbrukergrupper både i Norge og i en rekke europeiske land har lenge hatt et skeptisk syn på genmodifisert mat. Dette skyldes i første rekke frykt for de helse- og miljømessige konsekvensene disse produktene kan ha.

Kommersiell utnyttelse av biologisk materiale kan gi oss en rekke nyttige produkter, men vi mangler i dag god nok kunnskap om de utilsiktede konsekvensene av utstrakt bruk av den nye teknologien. Ved å krysse artsgrenser kan man raskt oppnå nye egenskaper, mens naturlig avl skjer gjennom mindre endringer over lang tid. På den annen side øker faren for uønskete langtidsvirkninger. For eksempel vil utvikling av nye hurtigvoksende eller kuldetolerante fiskeslag kunne øke produktiviteten i oppdrettsnæringen. På den annen side kan man i dag ikke overskue mulige skadevirkninger i det naturlige økosystemet i nordlige farvann. Gjennom bruk av resistente planter er det mulig

å redusere bruken av sprøytemidler i jordbruket. Faren er imidlertid utvikling av resistens hos de skadedyrene og - organismene man ønsker å beskytte plantene mot.

Utviklingen i EU har de siste årene gått i retning av å skjerpe bestemmelsene om nye matvarer («novel foods»). Det gjelder særlig produkter som er framstilt av genmodifiserte organismer (GMO). Utviklingen innenfor internasjonal matvareproduksjon gjør det stadig vanskeligere å garantere at produktet ikke inneholder genmodifiserte råvarer, for eksempel soya.

Her i landet skal næringsmidler merkes når den genmodifiserte andelen utgjør mer enn 2 prosent av den enkelte ingrediensen i en matvare. Tilsvarende merkebestemmelser er innført for fôr til husdyr og oppdrettsfisk. EU er i ferd med å legge seg på en linje som samsvarer med den vi har i Norge. EUs nye bestemmelser vil utløse merkekrav når den genmodifiserte andelen utgjør mer enn 1 prosent av den enkelte ingrediensen i en matvare. Dessuten vil det bli innført et krav om merking av genmodifiserte tilsetningsstoffer og aromastoffer.

Den raske spredningen av moderne genteknologi har skapt et behov for internasjonal regulering på området, for å skape like rammevilkår for framstilling av og handel med genmodifiserte produkter. Dette er også nødvendig for å redusere risikoen for helse og miljø. Gjennom et nært samarbeid med EU-landene vil Regjeringen bidra til å utvikle et felles europeisk ståsted i disse spørsmålene, for på den måten å legge grunnlaget for internasjonale kjøreregler.

I tråd med dette var EU-landene og Norge pådrivere bak GMO-protokollen til FNs konvensjon om biologisk mangfold, som ble undertegnet i mai 2000. Protokollen omhandler krav til risikovurderinger og forhåndsgodkjenning før handel med og bruk av genmodifiserte organismer. Dette er en viktig iverksettelse av «føre vår-prinsippet» i internasjonalt helse- og miljøsamarbeid og understreker at genmodifiserte produkter skiller seg fra andre matvarer. Ikke minst vil protokollen gi utviklingsland bedre muligheter til å kontrollere importen av GMO. Sammen med EU-landene var Norge blant de første til å undertegne protokollen.

Boks 4.7 Næringsrettet bioteknologivirksomhet

–Regjeringen mener norsk genteknologi skal ta hensyn til menneskets rett til selvbestemmelse, dets verdighet og integritet, samt menneskers, dyrs og naturens sårbarhet

–bioteknologiaktivitetene skal være i samsvar med en bærekraftig utvikling og bygge på «føre vår-prinsippet»

–Regjeringen mener at bioteknologisk forskning og utvikling bør konsentreres til sektorene medisin og helse, matproduksjon og marin bioteknologi, i samsvar med prioriteringene til Norges Forskningsråd.

4.3.2 Biopatentering

6. juli 1998 ble direktivet om rettslig beskyttelse av bioteknologiske oppfinnelser vedtatt av EUs råd etter at Europaparlamentet hadde gitt sin tilslutning. Gjennomføringsfristen for EU-landene var 30. juli 2000. Flere av EU-landene ser imidlertid ut til å ha problemer med gjennomføringen, og pr. oktober 2000 har bare fire av landene gjennomført direktivet nasjonalt.

Boks 4.8 Tilbakeblikk

I 1988 kom det første forslaget til et EU-direktiv om rettslig beskyttelse av bioteknologiske oppfinnelser, som blant annet åpnet for patentering av oppfinnelser knyttet til planter og dyr. Bakgrunnen var at bioteknologisk forskning og utvikling var blitt svært kostnadskrevende, og at harmoniserte regler om patentbeskyttelse ville gi sikrere avkastning på investeringene. Dette ville stimulere til forskning og produktutvikling på området.

Utkastet skapte debatt både i og utenfor EU. I Norge ba Miljøverndepartementet Bioteknologiutvalget avgi en egen utredning om patentspørsmålene (NOU 1989: 8 Bioteknologi og patentering). Både utredningen og de etterfølgende stortingsmeldingene fremmet av regjeringen Syse (St.meld. nr. 8 (1990-91)) og regjeringen Harlem Brundtland (St.meld. nr. 36 (1990-91)) gikk inn for at det ikke ble åpnet for patentering av planter og dyr. Stortinget sluttet seg til dette.

Direktivutkastet var på flere punkter kontroversielt også i EU. Et første utkast ble nedstemt av Europaparlamentet (EP) i 1995. I det endelige utkastet ble så å si alle EPs rundt 60 endringsforslag tatt hensyn til. Dette innebar en innstramming av direktivet. Fortalen ble endret slik at spørsmålet om grensene for hva som er patenterbart, ble utdypet. For eksempel kan kloningsteknikker for mennesker og metoder for industriell bruk av fostre ikke patenteres. Derimot kan deler av mennesker, for eksempel en sekvens eller delsekvens av et menneskelig gen, patenteres, forutsatt at det dreier seg om en oppfinnelse, og ikke bare en oppdagelse.

EP sluttet seg til direktivet med 432 mot 72 stemmer i mai 1998. Under sluttbehandlingen i EUs råd i juli samme år stemte Nederland mot direktivet, mens Italia og Belgia avstod fra å stemme. De andre medlemslandene, inkludert de tre nordiske landene, stemte for direktivet.

Utviklingen i EU må ses i lys av globale utviklingstrekk. Immaterielle rettigheter - det vil si patenter, varemerker, industriell design og opphavsrett - har i dag en sentral plass i internasjonalt økonomisk samkvem. Økningen i internasjonale direkte investeringer og i verdenshandelen har ført til en økning i antallet rettigheter knyttet til vare- og tjenesteomsetning. I tillegg er det en større bevissthet i næringslivet og forskningsmiljøene om den økonomiske verdien av det tidsbegrensede monopolet som patentrettigheter kan gi. Utvikling av for eksempel nye medisiner eller diagnosesystemer er svært kostbart, og farmasøytisk industri vil ikke satse penger uten vissheten om å kunne få patentrettighetene for det ferdige produktet. Relevant patentbeskyttelse ikke er noe som innføres gjennom patentdirektivet. Mulighetene for

industrien til å få slik patentbeskyttelse eksisterer allerede i dag både i Norge og i andre vestlige land. På internasjonalt nivå har man dessuten gjennom den såkalte TRIPs-avtalen under WTO fått innført minstestandarder for patentbeskyttelse som alle WTOs medlemsland må respektere. Det EUs patentdirektiv gjør er å utvide omfanget av hva som skal regnes som patenterbart av bioteknologiske oppfinnelser i EU-området.

Området for hva som kan beskyttes av immaterielle rettigheter, utvides stadig, og utviklingen av ny teknologi forsterker denne tendensen. Særlig framskrittene innenfor bioteknologi og biomedisin bringer etiske problemstillinger inn i den offentlige debatten om nytt internasjonalt regelverk og internasjonale forhandlingsprosesser på en sterkere måte enn vi har vært vant til. Dette skyldes at utviklingen berører fundamentale verdier og hensyn som menneskeverd, internasjonale fordelingsspørsmål knyttet til genressursforvaltning, natursyn, helse og miljø, noe som engasjerer store deler av opinionen.

Patentdirektivets innhold

Patentdirektivet innebærer at det skal være adgang til patentering av bioteknologiske oppfinnelser i alle EU-landene, på lik linje med andre oppfinnelser. Hovedinnholdet er beskrevet i boks 4.9.

Boks 4.9 Hovedinnholdet i Patendirektivet

Direktivets hovedpunkter kan oppsummeres slik:

–Direktivet tar som utgangspunkt at levende og dødt materiale skal likestilles i patentrettslig sammenheng. I praksis betyr dette at dersom de alminnelige vilkårene for å gi patent er oppfylt, skal det som hovedregel gis patent også på levende materiale.

–Direktivet skiller ikke mellom naturlig forekommende og bearbeidet biologisk materiale. Et produktpatent på biologisk materiale gir derimot ikke enerett til materialet slik det forekommer i naturen.

–Direktivet forbyr patentering av mennesker og framgangsmåter til kloning av mennesker. Det er uten betydning hvilket stadium i utviklingen av et menneske oppfinnelsen knytter seg til. Derimot kan deler av menneskekroppen, for eksempel et isolert eller bearbeidet gen, patenteres.

–Direktivet forbyr patentering av oppfinnelser som det vil stride mot grunnleggende etiske normer å anvende.

–Direktivet fastslår at de alminnelige grunnvilkårene for patentering må være oppfylt for å gi patent etter direktivet (kravet om nyhet, oppfinnelseshøyde og industriell anvendelighet), men innholdet i disse vilkårene er ikke regulert. Hvorvidt grunnvilkårene for å gi patent i et konkret tilfelle er oppfylt, avgjøres følgelig ut fra nasjonal rett. Men direktivet vil være til hinder for at nasjonalstatene oppstiller strengere regler for patentering av biologiske oppfinnelser enn for andre oppfinnelser, med mindre særreglene har hjemmel i direktivet.

–Også patentbeskyttelsens varighet reguleres av nasjonal rett.

–Derimot inneholder direktivet regler om rekkevidden av patenthaverens enerett. Det grunnleggende synspunktet er at et patent på biologisk materiale i hovedsak skal gi en like omfattende beskyttelse som et patent

på annet materiale. Patent på et spesifikt biologisk materiale omfatter også annet biologisk materiale som er framstilt fra det patenterte materialet. Planter og dyr er ikke unntatt fra patentering, med unntak av plantesorter og dyreraser.
–Direktivet gir bønder en viss rett til å bruke egenprodusert formeringsmateriale fra planter og dyr til egne landbruksformål uten hinder av patentbeskyttelsen (prinsippet om «farmers privilege»). Det er uklart om denne retten også gjelder for fiskerisektoren.
–Eneretten er ikke til hinder for ikke-kommersiell bruk av det beskyttede materialet.
–Patentbeskyttelsen er heller ikke til hinder for at andre forsker videre på oppfinnelsen.
–Et patent etter direktivets bestemmelser gir ikke rett til å bruke oppfinnelsen. Adgangen til utvikling og bruk av bioteknologiske oppfinnelser reguleres av nasjonal rett.

Prosessen i Norge knyttet til biopatentering og patentdirektivet

Utviklingen i EU har stått sentralt i den norske debatten. Direktivet om patentering av bioteknologiske oppfinnelser har vært gjenstand for debatt i en rekke EU-land og i Norge. I dag tillater ikke Norge patenter på høyerestående plantesorter og dyreraser, eller vesentlige biologiske framgangsmåter for framstilling av planter eller dyr. Den norske patentloven åpner imidlertid til en viss grad for patentering av biologisk materiale hentet fra dyr, dersom lovens alminnelige krav til ny kunnskap, oppfinnelseshøyde, reproduserbarhet og industriell utnyttelse er oppfylt. Det gis også patent på genmodifiserte eller naturlig forekommende mikroorganismer, dersom de nevnte vilkårene er oppfylt. Dagens norske lovverk gir med andre ord mulighet for å beskytte oppfinnelser.

I dag er ikke EUs patentdirektiv isolert sett av avgjørende betydning for norsk industri. De bioteknologiske bedriftene er få, det norske markedet er lite, og norske bedrifter kan ta patent på oppfinnelser i andre land uten å søke patent her i landet. Men bioteknologisk forskning og utvikling er et vekstområde som trolig vil kunne gi viktige bidrag til verdiskapingen i norsk økonomi i framtiden. En gjennomføring i Norge av EUs patentdirektiv vil gi norske bedrifter de samme mulighetene til patentbeskyttelse som europeiske konkurrenter. En sterk patentbeskyttelse vil kunne være sentralt i næringslivets vurderinger av om det er lønnsomt å satse på denne typen forskning. Det vil gjøre det lettere å bygge opp et bredere nasjonalt forskningsmiljø og trekke til seg utenlandske investeringer.

Uten en slik sterk patentbeskyttelse kan norsk industri komme til å oppleve en urimelig konkurranse på hjemmemarkedet, blant annet når det gjelder utviklingen av nyttige og miljøvennlige produkter som denne forskningen vil frambringe. Forskning, utvikling og industriell produksjon vil kunne skje utenfor landets grenser, slik at verdiskapingen i større grad enn nødvendig overlates til andre. Norge har ikke råd til å bli hengende etter i utviklingen av en teknologi med potensielt stor samfunnsmessig verdi.

På den annen side vil framtidige muligheter for norsk bioteknologisk industri avhenge av et sett av rammebetingelser, hvorav patenteringsadgang bare utgjør en faktor. En faktor av betydning er for eksempel vilkårene for grunnforskning. Her er signalene fra fagmiljøene ikke entydige. Fra flere forskningsmiljøer, særlig innenfor medisinsk forskning, er det uttrykt skepsis til de tendensene man i dag ser til økt beskyttelsesnivå innenfor forskningen, fordi man frykter at resultatet er økt hemmelighold, fordyring av visse former for forskning og i praksis disinsentiver til forskning innenfor områder der patentering er utbredt.

Regjeringen vil delta aktivt i det internasjonale arbeidet med å trekke opp klare kjøreregler på bioteknologiområdet både globalt og regionalt, ikke minst når det gjelder å støtte opp om FNs arbeid for å sikre biologisk mangfold. Patentdirektivets innhold bør forandres på de punktene hvor flere europeiske land mener det støter an mot andre viktige hensyn og folkerettslige forpliktelser. Sentrale industriland utenfor Europa har imidlertid i dag en langt mer liberal patentlovgivning og andre rammer for forskning og utvikling, noe som etter Regjeringens syn representerer et større problem.

Patentdirektivet reiser også problemstillinger knyttet til de fordelingsmessige sidene i forhold til utviklingslandene og problemstillinger i forhold til FN-konvensjonen om biodiversitet, samt problemstillinger i forhold til Norges tradisjonelle rolle som brobygger mellom OECD-landene og utviklingslandene. Problemområder i tilknytning til direktivet og diskusjonen om patent på bioteknologiske oppfinnelser internasjonalt har særlig vært knyttet til angivelse av opprinnelsesland, patent på humane gener og skillet oppdagelse/oppfinnelse, foruten de fordelingsmessige og etiske sidene.

Norge har vært, og tar fortsatt sikte på å være pådriver i arbeidet med gjennomføringen av Biodiversitetskonvensjonen internasjonalt. Under det 5. partsmøte i Biodiversitetskonvensjonen i Nairobi 15 - 26 mai 2000 la Norge fram et forslag om at man under Biodiversitetskonvensjonen skal utrede mulighetene for å kreve informasjon om hvor genmaterialet kommer fra før det innvilges patent på bioteknologiske oppfinnelser. Forslaget ble vedtatt blant annet med støtte fra EU.

Nederland reiste i 1998 søksmål for EF-domstolen med krav om at patentdirektivet ble kjent ugyldig. Norge har under regjeringen Bondevik inngitt innlegg til EF-domstolen til støtte for det nederlandske søksmålet. Intervensjonen er opprettholdt av Regjeringen. Det vises til boks 4.10.

Boks 4.10 Nederlands søksmål for EF-domstolen

I medhold av EF-traktatens daværende artikkel 173 anla Nederlands regjering sak for EF-domstolen 19 oktober 1998 med krav om at patentdirektivet annuleres. Nederland hevder at direktivet skulle vært vedtatt etter EF-traktaten artikkel 235, som krever enstemmighet, og at det også er begått andre saksbehandlingsfeil. Det anføres også at direktivet bryter med «subsidiaritetsprinsippet» eller nærhetsprinsippet, og at direktivet er uklart blant annet med hensyn til patentering av plantesorter og dyreraser, slik at det strider mot rettssikkerhetsprinsipper i EF-retten. Videre hevdes det at direktivet er i strid med landenes internasjonale forpliktelser etter Konvensjonen om biologisk mangfold, Den europeiske

patentkonvensjonen, TBT-avtalen (Agreement on Technical Barriers to Trade, en del av WTO-avtalen) og TRIPS-avtalen (Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, en del av WTO-avtalen). En avgjørelse fra EF-domstolen ventes tidligst i år 2001.
Norge har under regjeringen Bondevik inngitt innlegg til EF-domstolen til støtte for det nederlandske søksmålet. Intervensjonen er opprettholdt av Regjeringen.
I innlegget berøres forholdet mellom direktivet og Biodiversitetskonvensjonen. Det framheves at den nasjonale gjennomføringen av direktivet kan komme i et motsetningsforhold til enkelte målsettinger i Biodiversitetskonvensjonen, selv om det ikke er direkte motstrid mellom patentdirektivet og forpliktelsene i konvensjonen. Innlegget peker på forhold som domstolen bør være oppmerksom på ved avgjørelsen av ugyldighetssøksmålet, både når det gjelder direktivets manglende regulering av fordelingen av godene ved bruk av genressurser og når det gjelder landenes rett til selv å utnytte egne naturressurser.

Patentdirektivet er aktuelt for innlemmelse i EØS-avtalen, selv om det også berører områder som faller utenfor EØS-avtalens virkeområde. Regjeringen underlegger alle elementer knyttet til direktivet en grundig vurdering. Endelig beslutning i EØS-komiteen bør etter Regjeringens syn utstå til utfallet av Nederlands sak for EF-domstolen foreligger. Regjeringens standpunkt vil bli forelagt Stortinget.

4.3.3 Biomedisin

Utviklingen av bioteknologien har størst kommersiell betydning for farmasøytisk industri og næringsmiddelindustrien. Den internasjonale kartleggingen av menneskets arveanlegg og nye teknologiske framskritt er hoveddrivkreftene i denne utviklingen.

Mye av forskningen foregår i regi av internasjonale selskaper som ønsker å starte medisinske forsøk i flere land. De potensielle markedene for disse produktene er store, og konkurransen tilsvarende hard. Samtidig berører denne forskningen viktige helse- og ernæringsmessige hensyn. Utviklingen innen biomedisin representerer derfor en sentral politisk utfordring for det internasjonale samfunnet.

Ved hjelp av bioteknologi kan planter og dyr brukes til å framstille viktige produkter som vaksiner og legemidler. Gjennom det som kalles «molekylært landbruk» er det mulig å utvikle medisiner som inngår i matvarer, såkalte plantevaksiner. Dersom slike produkter introduseres i jordbruksproduksjonen i fattige land, vil de kunne ha svært positive helsemessige virkninger.

Produksjon av plantevaksiner i stor skala vil imidlertid også føre til at genmodifiserte produkter får en helt annen utbredelse enn tidligere. For eksempel forskes det på utviklingen av bananer som beskytter mot kolera, og salatvaksiner mot hepatitt B. Dersom slike medisinske produkter framstilles i stor skala, vil det kunne påvirke det biologiske mangfoldet gjennom blant annet naturlig bestøving. Dette kan i dag hindres ved at plantene gjennom genteknologi gjøres sterile, det vil si at plantenes frø eller blomster ikke er befruktningsdyktige. Dette gir imidlertid store økonomiske fordeler til frøprodusen-

tene, særlig i land som til nå ikke har gitt dem rettslig beskyttelse av slike bioteknologiske oppfinnelser.

Boks 4.11 Konvensjonen om menneskerettigheter og biomedisin («Bioetikkonvensjonen»)

Europarådet vedtok i 1997 Konvensjon om menneskerettigheter og biomedisin. Konvensjonen ivaretar enkeltmenneskets rettigheter ved dagens og morgendagens medisinske forskning og behandling. Norsk tilslutning til konvensjonen ble vedtatt i 1997, med forbehold om Stortingets samtykke. Arbeidet med å gjøre Norge til part i avtalen, er under forberedelse. Konvensjonen er ratifisert av seks land og trådte i kraft 1. desember 1999. Ingen av bestemmelsene i konvensjonen tolkes slik at de innskrenker partenes adgang til å fastsette bestemmelser som gir et mer omfattende vern enn det konvensjonen gjør.

Konvensjonen regulerer blant annet følgende forhold:

–rettferdig og rimelig rett til helsetjenester
–forskning på fødte mennesker
–privatliv og rett til informasjon
–bruk av organer og vev for transplantasjon til levende givere
–anvendelse av genetiske undersøkelser
–forbud mot diskriminering på grunnlag av arveanlegg
–forbud mot valg av det framtidige barnets kjønn, unntatt ved alvorlig arvelig sykdom
–forbud mot endring av arveanlegg som kan videreføres til framtidige generasjoner
–forbud mot å framstille befruktede egg for forskningsformål
–forbud mot økonomisk utnytting av menneskekroppen og deler av denne.

Alle land som har undertegnet konvensjonen, har også undertegnet en protokoll som forbyr kloning av mennesker. Protokoller om organtransplantasjoner, forskning på fødte mennesker, beskyttelse av befruktete egg og fostre, om genetiske tester, inkludert personvern, samt om xenotransplantasjoner, er under arbeid.

En viktig forutsetning for utviklingen av biomedisin er at myndigheter og forbrukere har den nødvendige tilliten til de produktene som introduseres. Denne tilliten må igjen bygge på åpenhet og debatt. Så langt har ikke alle produsenter vært flinke nok til å informere offentligheten om pågående forskning. Industrien har heller ikke alltid vist tilstrekkelig vilje til å diskutere både fordeler og ulemper ved denne typen medisin. Skepsis blant forbrukere er også knyttet til at mye av forskningen styres av kommersielle interesser. Dette sår tvil om etiske hensyn blir tilstrekkelig ivaretatt.

Ved siden av UNESCOs erklæring om menneskets arveanlegg og menneskerettigheter er Europarådets konvensjon om menneskerettigheter og biomedisin et av de mest sentrale styringsmidlene for biomedisinsk forskningsetikk. Overføring av levende biologisk materiale fra dyr til mennesker og opprettelse av stadig flere lagre for slikt materiale («biobanker») er eksempler på biomedisinske spørsmål som det vil være mest effektivt å regulere globalt.

Her er det fortsatt store ulikheter i lovgivning og rammevilkår for forskningen mellom de store aktørene i verdensøkonomien.

Også i EU er det fortsatt store nasjonale forskjeller når det gjelder etiske grenser for biomedisinsk forskning. For å innføre visse minstestandarder i medlemslandenes lovgivning på områder hvor bioteknologi har ført til sterk offentlig debatt, opprettet Kommisjonen i 1991 en rådgivende gruppe for bioetikk. Gruppen har uttalt seg om fosterdiagnostikk, bruk av genmodifiserte dyr til medisinsk forskning og om forskningspolitikk. Den har også tatt for seg etiske spørsmål knyttet til forskning på befruktede egg og etiske aspekter ved biobanker innenfor rammen av det 5. rammeprogrammet for forskning og utvikling (1999-2002), der Norge deltar.

Biomedisinsk forskning inngår i rammeprogrammet, og i inneværende periode blir forskningsprosjekter på blant annet menneskets arveanlegg, genetisk testing og overføring av levende biologisk materiale fra dyr til mennesker prioritert. Forskning som medfører endring av arveanlegg i kjønnsceller eller i befruktede egg, får ikke økonomisk støtte. Flere av prosjektene utarbeider forslag til felles retningslinjer eller forslag til harmonisering av lovgivning. Selv om de forslag til retningslinjer som EU utarbeider ikke er rettslig bindende, vil de likevel være viktige bidrag til europeisk tenkning og som grunnlag for å utarbeide norsk lovgivning.

Boks 4.12 Legemidler og medisinsk utstyr

Utviklingen av globale markeder innenfor helsesektoren betyr økt tilgjengelighet til en rekke legemidler og medisinsk utstyr. Reseptpliktige legemidler som kan ha skadelige bivirkninger, er tilgjengelige over Internett. Stadig flere slike legemidler vil trolig bli tilgjengelige i tiden som kommer.

Laboratorieanalyser som gir mulighet for å identifisere sykdommer, eller for informasjon om disponering for genetiske sykdommer, kan også bli tilbudt over Internett. Helseprodukter som tidligere ble tilbudt for salg i postordrekataloger, kan finne veien via elektronisk handel. På denne måten kan også de useriøse produktene få større utbredelse enn tidligere. Reseptpliktige legemidler kan anskaffes av personer som ikke har gyldig resept.

Samtidig betyr nyvinninger innenfor medisinsk utstyr, inklusive selvtester, at pasienter er mindre avhengige av å oppsøke lege eller helseinstitusjon. Ved lidelser som pasienter vil kvie seg for å oppsøke lege for, er det nå mulig å benytte andre muligheter. Dette betyr et bedre helsetilbud for mange pasienter. På den annen side vil oversikten over utbredelsen av smittsomme sykdommer og den alminnelige folkehelsen bli dårligere.

Utviklingen av nye medisinske produkter, for eksempel genetiske selvtester, går nå svært raskt. Behovet for å regulere denne handelen er derfor større enn før. Regjeringen vil særlig benytte det europeiske samarbeidet, blant annet EØS-samarbeidet, for å medvirke til dette. Vi trenger også best mulig adgang til de nettverkene som først fanger opp utviklingen på markedet.

Biomedisin er et område hvor internasjonale markeder og ny teknologi har gjort nasjonale kontrolltiltak mindre effektive. Like viktig som å delta i utformingen og iverksettelsen av felles regler, er det holdningsskapende arbeidet for å påvirke måten økonomisk og teknologisk virksomhet finner sted på. Innenfor en nasjonal ramme har offentlig debatt og meningsdannelse en viktig signalvirkning og bidrar til å utvikle normer for hva som er akseptabelt. Utviklingen av etiske normer og standarder i samarbeid med andre er viktig for å påvirke globale endringsprosesser.

På dette området må Norge etter Regjeringens syn samarbeide med nærstående land som har et mest mulig sammenfallende syn på utviklingen av biomedisin. Intet land kan løse disse utfordringene alene. Selv om det også pågår en debatt om etiske grenser for bioteknologi og - medisin i EU, synes det klart at avstanden mellom de norske holdningene og EUs holdninger er langt mindre enn avstanden til holdningene i andre sentrale land. USA og Canada har for eksempel tradisjonelt hatt andre rammevilkår for den bioteknologiske forskningen. Et mindre restriktivt nasjonalt regelverk har gitt dem en dominerende posisjon på verdensmarkedet.

4.4 Trygg mat

FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter fastslår at retten til mat er en menneskerettighet. Retten til mat er oppfylt når alle mennesker til enhver tid har fysisk og økonomisk tilgang til nok og trygg mat for et fullgodt kosthold som møter deres ernæringsmessige behov og danner grunnlag for god helse.

Den økte internasjonale handelen med matvarer samt bruk av ny teknologi har satt fokus på at maten skal være trygg, av riktig kvalitet og frambudt på redelig vis. Forbrukerne er i stigende grad opptatt av hensynet til helse, miljø og etisk forsvarlig produksjon. Regjeringen legger stor vekt på at maten skal være helsemessig trygg, av riktig kvalitet, redelig frambudt og produsert under slike forhold som markedet krever.

Kunnskapen om og kontrollen med mat er i dag bedre enn noensinne. Skjerpede krav til produktene og kontrollsystemer ved internasjonal handel med mat har i de fleste land også virket positivt inn på tryggheten og kvaliteten av mat som produseres for det nasjonale markedet. Forståelsen for dyrehelsens betydning har også økt. Flere av de «nye» matbårne sykdommene som det fokuseres på, er sykdommer som kan overføres fra dyr til mennesker. Økt reisevirksomhet og økt handel med mat bidrar også til å spre slike sykdommer raskere enn før.

Helsemessig trygg mat er avhengig av tilfredsstillende regelverk og tilsyn samt kvalitetssikring i alle produksjonsledd langs hele matvarekjeden «fra jord og fjord til bord». Primærprodusenter, foredlingsindustrien, distributører og detaljhandlere av næringsmidler har alle ansvar for å levere trygge matvarer. Uønskede bestanddeler som smittestoffer, rester av medisiner og plantevernmidler, hormoner, antibiotika, miljøgifter og tilsetningsstoffer i uønskede mengder, kan tilføres langs hele kjeden. Det er ikke mulig å «teste seg fri» for disse risikofaktorene ved sluttproduktkontroll. En helhetlig tilnærming der alle forhold som er av helsemessig betydning ivaretas langs hele matvarekje-

den, fra primærproduksjon fram til forbruker, er derfor viktig. Hensynet til folkehelsen skal sikres gjennom hele produksjonskjeden. Lovverket skal ha som formål å sikre forbrukerhensyn i hele kjeden. Dette er i samsvar med utviklingen i internasjonalt regelverk, der helkjedestrategien blir stadig tydeligere.

Boks 4.13 «Fra jord og fjord til bord»

Trygghet og kvalitet kan ikke analyseres inn i en matvare etter at den er ferdig produsert. Sluttproduktkontroll kan kun brukes til å avgjøre om en matvare er egnet for konsum eller ikke. Det er langt mer hensiktsmessig og kostnadseffektivt å hindre at uønskede smitte- og fremmedstoffer går inn i nærings- og produksjonskjeden. Dette ble illustrert i forbindelser med tilfeller av kugalskap i enkelte vest-europeiske land de siste årene og under dioksinsaken i Belgia.

Regjeringen ønsker derfor en helhetlig tilnærming til mattrygghet, der alle helsemessige sider ivaretas langs hele produksjonskjeden fra primærproduksjon og fram til forbrukeren. Lovgivningen og kontrollen skal dermed dekke hele matvarekjeden - «fra jord og fjord til bord». Dette prinsippet gjør seg stadig mer gjeldende internasjonalt og er et grunnleggende element når det utarbeides regler for handel med mat. Dette gjelder også for EU.

4.4.1 Internasjonale avtaler innen matområdet

Våre internasjonale rammevilkår for handel med mat er i hovedsak forankret i EØS-avtalen og WTO-regelverket. I tillegg er Verdens Helseorganisasjon (WHO), FNs Matvareorganisasjon (FAO) og FN-konvensjonen om biologisk mangfold av betydning. Norge er med sin store utenrikshandel tjent med forutsigbare og klare regler for verdenshandelen. Regjeringen legger vekt på å bidra til å videreføre og utvikle det internasjonale, forpliktende samarbeidet på dette området.

Norge deltar aktivt i WTO for å sikre retten til å opprettholde god matvaretrygghet. Avtalen om sanitære-og plantesanitære forhold (SPS-avtalen) under WTO gir landene rett til å fastsette beskyttelsesnivåer på folke-, dyre- og plantehelseområdet, og setter rammevilkår for å gjennomføre beskyttelsestiltak for å sikre folke-, dyre- og plantehelse ved import. Avtalen om tekniske handelshindre (TBT-avtalen) setter rammevilkår for øvrige tekniske krav. SPS-avtalen skal sikre at tiltak knyttet til helse / hygiene baseres på vitenskapelige risikovurderinger. Tiltak kan ikke benyttes til å begrense eller hindre handel utover det som er nødvendig for å beskytte folke-, dyre- og plantehelsen i mottakerlandet.

Internasjonale standarder for å beskytte folkehelsen ved handel med mat utvikles hovedsakelig i Codex Alimentarius, som er anerkjent som den ledende internasjonale organisasjonen på dette området. Norge har i mange år spilt en aktiv rolle i organisasjonens arbeid. Codex Alimentarius har fått økt betydning etter inngåelsen av WTO-avtalen fordi medlemslandene er forpliktet til å ta hensyn til disse reglene ved import og eksport av matvarer. Regje-

ringen vil derfor legge økt vekt på deltakelsen i arbeidet innenfor rammen av Codex Alimentarius.

Også andre internasjonale avtaler setter viktige rammer for internasjonal handel med mat. En internasjonal avtale som regulerer handel med genmodifiserte organismer under FNs konvensjon om biologisk mangfold, den såkalte biosafety-protokollen (GMO-protokollen), ble undertegnet i mai 2000. Protokollen fastsetter krav til merking av genmodifiserte organismer og prosedyrer for forhåndsgodkjenning basert på risikovurdering og «føre vår prinsippet» i forhold til miljø og helse.

4.4.2 EØS-avtalen

Etter endringene i EØS-avtalens vedlegg 1 («veterinæravtalen»), omfatter EØS-avtalen det EU-regelverk som langs hele matkjeden har som formål å sikre forbrukerne trygg mat. Det er bare EUs regelverk om plantehelse som ikke er omfattet.

Gjennomføringen av det indre marked i EU og tilsvarende bestemmelser i EØS forutsetter ensartede vilkår for handel med næringsmidler over landegrensene. Kontrollen foregår nå i større grad enn før på produksjonsstedet. Ved handel med mat innenfor EØS-området, fører næringsmiddeltilsynet i produksjonslandet tilsyn også på vegne av forbrukerne i de land som varene eksporteres til. Vårt nasjonale tilsyn er dermed kontrollmyndighet for forbrukere innenfor hele EØS-området.

Norge har også innført EUs regler for import av animalske næringsmidler fra land utenfor EØS-området og fungerer som EUs yttergrense for importkontroll av slike matvarer. Siden det indre marked i EU ble opprettet, har det vist seg at det er svært viktig med effektive og enhetlige kontroller ved EUs ytre grense. I Norge er det i likhet med EU opprettet grensekontrollstasjoner for kontroll av animalske næringsmidler som importeres fra tredjeland.

Boks 4.14 Norske unntak fra næringsmiddeldirektivene

Ifølge artikkel 11 i EØS-avtalen skal kvantitative importrestriksjoner og alle tiltak med tilsvarende virkning være forbudt mellom avtalepartene. Norge kan imidlertid fastsette et strengere regelverk dersom dette er begrunnet ut fra hensynet til offentlig moral, orden og sikkerhet eller menneskers liv og helse. Norge har valgt å gjøre dette på noen områder:

–Regjeringen mener det ikke skal tillates bruk av tilsetningsstoffer som ifølge faglige vurderinger innebærer helsefare for forbrukere generelt eller for spesielle forbrukergrupper. Norge har strengere regler enn EU når det gjelder bruk av fargestoffer, søtstoffer og andre tilsettingsstoffer i matvarer og har ønsket å opprettholde nasjonale bestemmelser for søtstoffet cyklamat, azo-fargestoffer og konserveringsmidlene nitrat og nitritt. Norges posisjon ble overlevert Kommisjonen i 1998, og i november 1999 svarte Kommisjonen at et særnorsk unntak fra direktivene ikke vil bli godtatt. Regjeringen er i en dialog med Kommisjonen om dette, med sikte på å søke en hensiktsmessig løsning innenfor EØS-avtalens rammer. Spørsmålet er nærmere behandlet i St.prp. nr. 12 2000-2001.

–Norske retningslinjer for beriking av matvarer med vitaminer og mineraler tilsier at dette kun skal skje hvor det er ernæringsmessig behov for

det, og det skal kun gjøres i matvarer som anses særlig egnet til å treffe en bestemt målgruppe. Regler for beriking er i dag ikke harmonisert i EU. En produsent av frokostcerealier har fått avslag på sin søknad om beriking og har anført overfor ESA at dette representerer en teknisk handelshindring. Saken er under behandling i EFTA-domstolen.
–EUs barnematdirektiv omfatter tilsetting av vitaminer og mineraler i nærmere angitte produkter og åpner for beriking av barnemat i større grad enn det som hittil har vært praksis i Norge. Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet har lagt fram en rapport som konkluderer at ved maksimal tilsetting etter direktivets regler, vil et høyt forbruk av barnegrøt kunne gi barn en svært høy og helsemessig uheldig tilførsel av enkelte næringsstoffer, særlig vitamin A og D. Norge har derfor tatt initiativ til at EUs vitenskapskomite for næringsmidler skal vurdere direktivet på nytt.
–«Novel Foods-forordningen» om godkjenning og merking av genmodifiserte og nye næringsmidler og næringsmiddelingredienser er ennå ikke innført i Norge, som har ønsket å ha en streng nasjonal regulering på området. Dette gjelder godkjenning og merking av slike produkter og forbud mot bruk av gener som koder for antibiotikaresistens. Et eget utvalg la 2. oktober 2000 fram NOU 2000:29 om helsemessige konsekvenser ved bruk av genmodifiserte næringsmidler og næringsmiddelingredienser. Ut fra denne utredningen vil iverksettelse bli vurdert.

Det viktigste formålet med EUs næringsmiddellovgivning var lenge å sikre produktenes frie bevegelighet i Europa. Lovgivningen var verken opptatt av ernæringsspørsmål eller hvordan man imøtekom forbrukernes bekymringer om mattrygghet.

EU-landenes syn på matvaretrygghet er i dag i endring. Forbrukerne i EU-landene krever korrekte opplysninger om næringsmidlenes innhold. Kommisjonens grønnbok fra 1997 om generelle prinsipper for næringsmiddelovgivningen startet en debatt omkring disse spørsmålene. Kommisjonen har de siste årene vist større åpenhet på området, blant annet gjennom høringer, telefoninformasjonslinjer og Internett. Det arbeides nå også med opprettelsen av et uavhengig europeisk organ som skal fungere som sentralorgan for kunnskaper om mattrygghet, risikovurderinger og risikokommunikasjon (European Food Safety Authority).

EU er verdens største importør og eksportør av matvarer. Norge er i dag en av verdens ledende fiskeri- og havbruksnasjoner med EU som det viktigste markedet. Forbrukernes og markedets valg og krav til mattrygghet og matkvalitet må ivaretas for å utløse verdipotensialet i norsk sjømatproduksjon. I motsatt fall vil det kunne ramme næringens framtidige verdiskaping i Norge. Næringen har et stort ansvar for å opprettholde tillit i markedene og har derfor investert betydelige beløp for å etterkomme internasjonale krav til at maten som produseres, skal være trygg.

Ulike land og grupper av land vektlegger forskjellige forhold for å sikre forbrukerne trygg mat. Vektleggingen gjenspeiler gjerne de skandalene med matbårne sykdommer man har hatt i ulike deler av verden. Sammenlignet med andre toneangivende land og grupper av land, framstår EU som Norges viktigste allierte når det gjelder internasjonale tiltak for trygg mat. Denne alliansen er naturlig fordi vi i Norge i hovedsak har sammenfallende syn på mat-

trygghet som Europa for øvrig, samt det forhold at EU er vår viktigste handelspartner. EUs forbud mot import av hormonbehandlet kjøtt, som også ble støttet av Norge, viser hvordan de europeiske land står nær hverandre i forhold til enkelte globale utfordringer.

Som Norge har EU lagt vekt på en føre vâr-tilnærming og at det utarbeides internasjonale retningslinjer om hva dette innebærer, og når en føre vâr tilnærming kan anvendes i internasjonal handel med mat. Videre har Norge sammenfallende syn med EU på merking av produkter som inneholder genmodifiserte komponenter, og mulighetene for å spore matvarer tilbake til produsent. Forbrukerrådet samarbeider med den europeiske forbrukerorganisasjonen (BEUC) om disse spørsmålene.

Å bevare tillit og trygghet til matproduksjonen og matvarene blir en utfordring framover. Forbrukernes interesse for hvordan mat produseres og frambys har økt. Kravene synes i større grad å rette seg mot dokumentert produksjon, sporbarhet, dyrevelferd og etikk. Grunnlaget for tillit til matvarene er at forbrukerne har all informasjon de ønsker om produktene. Åpenhet og god kommunikasjon om risikosider ved maten, særlig fra myndighetenes side, er grunnleggende for at forbrukerne skal kunne ha tillit til at maten er trygg. EU er opptatt av de samme problemstillingene, og gjennom Amsterdam-traktaten får forbrukerne en mer sentral plass i EU-samarbeidet.

Regjeringen ønsker å styrke norsk deltakelse i det europeiske samarbeidet om forbrukerhensyn på matområdet. Samarbeidet om matspørsmål med de frivillige organisasjonene i EU-systemet skal styrkes. Fra høsten 1999 ble Norge også med i EUs rammeprogram for forbrukerpolitikk. Dette gir en vesentlig bedre mulighet for norsk innflytelse på et område der vi har et aktivt engasjement og sterke interesser, ikke minst når det gjelder mattrygghet.

4.5 Globale utfordringer - Europapolitikkens rolle

I dag er det internasjonale motsetninger i synet på mange grunnleggende spørsmål knyttet til utvikling og bærekraft. Dette gjelder for eksempel virkemidler i klimapolitikken, vern om det biologiske mangfoldet, handelspolitiske tiltak for å løfte velferden i utviklingsland, og i synet på «føre vâr-prinsippet» i anvendelsen av bioteknologi innenfor blant annet landbruk og matvareproduksjon.

Disse spørsmålene er av global natur og må løses gjennom utvikling av felles regler, standarder og retningslinjer i globale prosesser. De reelle styringsmulighetene ligger i et internasjonalt samarbeid om slik regelutvikling. For å få til dette, er det ikke nok å ha et flertall av verdens nasjoner med seg. De økonomiske stormaktene, som USA, Japan, EU-landene og andre, må også slutte seg til.

I en rekke internasjonale organisasjoner hvor globalisering står på dagsorden, vil EU opptre samordnet. I slike fora vil man se klare interessemotsetninger mellom ulike grupper av land blant annet i synet på bioteknologi, biomedisin, trygg mat og på hva som er en bærekraftig utvikling for verdens miljø og for verdens fattigste land. Forhandlingsresultater vil på sikt nedfelles i internasjonale regler og standarder som også vil få virkninger for Norge. Vi

må derfor alliere oss med de landene som både har innflytelse, og som står for verdier som i størst mulig grad sammenfaller med de norske.

Regjeringen vil at Norge skal være med på å påvirke den internasjonale utviklingen i sentrale interesse- og verdispørsmål. Dette gjelder ikke minst på de områdene hvor vi fra norsk side mener det er viktig å legge vekt på «føre vår-prinsippet,» slik at usikkerheten ved dagens kunnskap og teknologi ikke skal kunne gå på bekostning av miljø og helse. Samhørigheten med norske synspunkter blant annet på disse områdene er størst i de europeiske landene.

I Europa er EU det dominerende regionale forumet for medvirkning i globale forhandlingsprosesser. Regjeringen legger vekt på at Norge utenfor EU i særskilte sammenhenger har mulighet til å ta egne initiativ der EU-landene er bundet av felles posisjoner. Slik Regjeringen ser det, er det imidlertid først og fremst gjennom et nært samarbeid med EU og nærstående EU-land at Norge har best forutsetninger for å kunne påvirke og øve innflytelse globalt, i samsvar med norske målsettinger om økt global solidaritet. En sterk norsk forankring i det regionale europeiske samarbeidet styrker våre forutsetninger for et effektivt globalt engasjement.

5 Murens fall og globaliseringen - virkninger for samarbeidet i EU

Det samarbeid som ble opprettet mellom seks vest-europeiske land gjennom Det europeiske kull- og stålfellesskapet i 1951, og som senere ble omdannet til Det europeiske fellesskap, omfatter i dag 15 land. Ytterligere 12 sentral- og øst-europeiske land er i forhandlinger med sikte på medlemskap. De politiske og økonomiske omveltningene Europa har gjennomlevd på 1990-tallet og de drivkreftene som den teknologiske utviklingen og globaliseringen av de nasjonale økonomier bærer i seg, virker også inn på utviklingen av samarbeidet i EU.

5.1 Integrasjon som redskap for fred og stabilitet

Ved inngangen til det nye århundret er samarbeidet i EU preget av sterk dynamikk, slik det var også i de første årene etter opprettelsen. Da var utfordringen å motvirke rivalisering og strid mellom europeiske stormakter. Ved å binde sammen nøkkelsektorer i de nasjonale økonomier i et forpliktende samarbeid, ble grunnlaget lagt for et fredelig samarbeid mellom tidligere fiender. Samarbeid om kull og stålproduksjon, landbruk, toll og handel i et felles marked førte også til utviklingen av et institusjonelt rammeverk som bidro til å stimulere den økonomiske integrasjonen. Den bærende idé var at en slik tett integrasjon effektivt ville forebygge mulighetene for at tidligere fiender gikk til krig mot hverandre i framtiden.

1980-årenes program for gjennomføringen av det indre marked innledet en ny fase i samarbeidets utvikling. Utviklingen ble ikke minst drevet fram under inntrykk av den sterke og raske økonomiske og teknologiske utvikling som skjedde blant annet i USA, Japan og i en rekke av de nye økonomiene i asiatiske land. Også de europeiske industrialiserte land hadde behov for å kunne møte de utfordringer som internasjonaliseringen og den akselererende teknologiske utviklingen førte med seg. Gjennomføringen av et felles, indre marked, med fri bevegelighet for varer, tjenester, kapital og personer, var et svar på 1980-årenes utfordringer. Det indre marked skapte rammer blant annet for en forsterket vest-europeisk innsats for teknologisk forskning og utvikling, innovasjoner og nyskaping og et fordypet og forsterket økonomisk samkvem mellom EF-landene. Gjennom opprettelsen av det europeiske økonomiske samarbeidsområdet, EØS, ble EFTA-landene, som det daværende EFs viktigste handelspartner, del av det felles, indre marked.

Slutten av 1980-årene og begynnelsen av 1990-årene var preget av den dynamikk gjennomføringen av det indre marked skapte. Den kom ikke bare til uttrykk ved den økte økonomiske integrasjon som skjedde mellom EF-landene selv og mellom EF og EFTA gjennom EØS-forhandlingene. Den kom også til uttrykk ved at de tidligere visjoner og planer for opprettelse av en økonomisk og monetær union mellom medlemslandene fikk ny næring. Dels skjedde dette som følge av gjenomføringen av det indre marked i seg selv, dels også som følge av at de europeiske landene i stigende grad ble påvirket av den teknologiske utviklingens og globaliseringens drivkrefter, som gjennom 1990-

årene økte i intensitet, dybde og omfang. Både det indre markeds eksistens i seg selv, og ytre drivkrefter, trakk i retning av en ytterligere fordypning og utvidelse av samarbeidet, gjennom en økonomisk og monetær union og en politisk union.

5.1.1 Mer enn et felles marked

Tanken om å styrke EF-landenes politiske og institusjonelle samarbeid gjennom opprettelsen av en politisk union hadde nær sammenheng med de reformprosesser som i 1989 raskt utviklet seg i Sentral- og Øst-Europa og som ledet til murens fall samme år. Umiddelbart var det utsiktene til et gjenforent Tyskland som aktualiserte behovet for sterkere politiske og institusjonelle rammer rundt den videre integrasjonsprosessen i EF. Etterhvert ble perspektivet utvidet. Sammenbruddet i etterkrigstidens todeling av Europa sprengte selve rammene for den europeiske integrasjonsprosessen, slik den hadde utviklet seg fra 1950-årene. Europeisk integrasjon ville ikke lenger kunne begrenses til en tradisjonell vestlig ramme. Å bidra til integrasjon over tidligere skillelinjer var et politisk imperativ.

På det sikkerhetspolitiske området innebar bortfallet av tradisjonelle fiendebilder og oppløsningen av østblokkens militærallianse også at det amerikanske engasjementet i Europa ble bygget ned. Den nye situasjonen bar samtidig i seg nye typer utfordringer og sikkerhetsrisiki knyttet til politisk og økonomisk ustabilitet i kjølvannet av omveltningene i Sentral- og Øst-Europa. Presset økte, både innenfor EF og utenfra, om at Fellesskapet måtte spille en større politisk rolle i det endrede Europa som etterhvert ville vokse fram.

Omveltningene i Sentral- og Øst-Europa bidro også til økt oppmerksomhet i EF om behovet for å innlede et tettere samarbeid om kriminalitetsbekjempelse og asyl- og innvandringspolitikk. De vest-europeiske land opplevde allerede forut for murens fall en økning i antall asylsøkere og innvandrere. Omveltningene i øst skapte uro for økt tilstrømning av folk fra øst til vest, og med det også potensial for økende kriminalitet og utrygghet innad i EF. Det var i lys av disse utviklingstrekk at den politiske viljen til å opprette fastere rammer også rundt samarbeidet om kriminalitetsbekjempelse og asyl- og innvandringspolitikken vokste fram i EF-landene.

Forhandlingene i EUs to regjeringskonferanser om henholdsvis økonomisk og monetær union og om politisk union ledet i Maastricht i desember 1990 til en betydelig utvidelse og fordypning av samarbeidet mellom EF-landene. Opprettelsen av Den europeiske union var et uttrykk for en sterk politisk vilje til å samarbeide over et bredt felt, innenfor det tradisjonelle fellesskapelige samarbeidet og i økende grad også mellom regjeringene.

De store politiske utfordringene i Europa påvirket utfallet i Maastricht. Forventningene fra de nye demokratiene i øst om en rask vestlig tilknytning, skjerpet behovet for styrking og effektivisering av det vestlige samarbeidet. Det tyske spørsmål, som berørte kjernen i den europeiske integrasjonsprosessens formål og videre forløp, kom også til å spille en nøkkelrolle i de kompromisser som etterhvert avtegnet seg innad i Fellesskapet, og som ledet til en gjensidig avhengighet mellom konkrete planer for gjennomføringen av den økonomiske og monetære unionen og et styrket politisk samarbeid, primært om utenriks- og sikkerhetspolitikk, etterhvert også om forsvarspolitikk.

Traktaten om Den europeiske union (TEU eller Maastricht-traktaten) innebar en sterkere institusjonell og politisk ramme rundt samarbeidet. Det ble utvidet fra i hovedsak å omhandle handelspolitikk og et indre marked, til også å omfatte utenriks- og sikkerhetspolitikk, justissamarbeid og konkrete bestemmelser for gjennomføringen av en økonomisk og monetær union. Samtidig ble det lagt til rette for et mer effektivt samarbeid, ved at adgangen til å treffe beslutninger ved kvalifisert flertall i Rådet ble utvidet. Også Europaparlamentets medvirkning i beslutningsprosessene ble styrket, blant annet ved opprettelse av nye prosedyrer for parlamentets rolle og medvirkning i slike prosesser.

Opprettelsen av et utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid i søyle 2 og et justissamarbeid i søyle 3, innebar kompromisser og etterlot flere ubesvarte spørsmål og potensielle motsetninger mellom medlemslandene. At de samtidig berørte tradisjonelle områder for nasjonal suverenitetsutøvelse, tilsa at veien fra formelle traktatbestemmelser til et funksjonelt samarbeid kunne bli lang og vanskelig. Av denne grunn lå det inne en forutsetning i Maastrichttraktaten om at EU-landene allerede i 1996 igjen skulle drøfte behovet for traktatreformer, særlig knyttet til samarbeidet på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området.

5.1.2 Nye rammer for europeisk integrasjon

Murens fall opphevet forestillingen om europeisk integrasjon som et vesteuropeisk anliggende. For første gang i europeisk etterkrigshistorie var visjonene om politisk og økonomisk integrasjon og samarbeid i Europa over tidligere skillelinjer noe mer enn utopi. Samarbeid østover, og på sikt også en utvidet medlemskrets i EU, framsto som eneste farbare vei.

Et integrasjonsperspektiv som strakk seg utover tidligere skillelinjer bar samtidig i seg nye utfordringer. Omveltningene i Sentral- og Øst-Europa hadde skapt til dels urealistiske forventninger i reformlandene om hva de på kort sikt kunne oppnå ved å vende seg vestover. Det skapte et sterkt press på det vestlige samarbeidet om å svare på noen av de mest umiddelbare behovene reformlandene hadde. I motsatt fall kunne Europa på sikt stå overfor mer grunnleggende utfordringer som følge av vedvarende politisk og økonomisk ustabilitet i øst. På lengre sikt sto derfor det vestlige samarbeidet overfor store interne reformbehov, i politikk, samarbeidsformer og institusjonelle løsninger, dersom samarbeidet skulle være sterkt nok og ha rygg til å bære en gradvis utvidelse med flere nye land.

For EF-landenes del ble disse utfordringene i den første perioden etter murens fall møtt dels med et ønske om å styrke og reformere sitt eget samarbeid før en utvidelse med EFTA-land kunne skje, dels med å utvikle et mer systematisk samarbeid med enkelte av reformlandene i øst. Framforhandling av økonomiske samarbeidsavtaler, etterhvert også Europaavtaler, la grunnlaget for økt økonomisk samkvem mellom EF-landene og reformlandene i øst.

Forhandlingene med EFTA-landene om EØS-avtalen og en gradvis utvikling av Europaavtaler med reformlandene ga EF-landene et midlertidig pusterom. De kunne konsentrere seg om å styrke og utdype sitt eget samarbeid i de to regjeringskonferansene om en økonomisk og monetær union og en politisk union. Maastricht-prosessen bidro til dette og innebar samtidig at grunn-

laget for å løse det tyske spørsmålet var lagt. Dette skulle vise seg å være viktige forutsetninger for å kunne møte et økt forventningspress om en mer målrettet politikk i forhold til de europeiske reformlandene. Ønsket om fullverdig økonomisk og politisk integrasjon gjennom et klart medlemskapsperspektiv, ble stadig sterkere understreket fra deres side. Det var overveiende sikkerhetspolitiske og økonomiske årsaker som lå bak dette sterke ønsket.

5.1.3 EUs østpolitikk

EU-samarbeidets troverdighet ville stå på spill dersom den økonomiske og politiske integrasjonen fortsatt ikke strakk seg lenger enn til det tidligere jernteppe. Over tid kunne ikke døren holdes lukket for sentraleuropeiske kulturnasjoner som ønsket å bli trukket inn i samarbeidet på en likeverdig måte. Selv om tanken om en framtidig utvidelse av EU ikke bare vakte begeistring innad i det etablerte EU, innså de fleste medlemsland etterhvert at å åpne for et medlemskapsperspektiv var det eneste realistiske og troverdige politiske svar på reformlandenes politiske ambisjoner.

Det tok likevel fortsatt tid før et medlemskapsperspektiv for reformlandene ble EUs erklærte øst-politikk. Maastricht-prosessen hadde ført til uro i medlemslandenes befolkninger. Den hadde avdekket skepsis til det integrasjonsspranget planene for gjennomføringen av en økonomisk og monetær union innebar, samtidig som samarbeidet i EU ble utvidet til å omfatte nye og sentrale områder som utenriks- og sikkerhetspolitikk og justissamarbeid. Det danske nei til Maastricht-traktaten i folkeavstemningen 2. juni 1992 uttrykte en motstand som også gjorde seg gjeldende blant annet i toneangivende EU-land som Frankrike og Tyskland. Uten ikrafttredelse av den nye traktaten, var det umulig å tenke seg en utvidelse av EU, enten det var med likesinnede EFTA-land eller - på sikt- reformland i øst.

Også spørsmål knyttet til den framtidige økonomiske omfordeling innad i EU måtte avklares før en ny utvidelsesprosess kunne innledes. Fortsatt var det betydelige ulikheter i regional utvikling og levekår innad i EU. Samtidig opplevde særlig de sørlige medlemslandene økt immigrasjonspress fra afrikanske og asiatiske middelhavsland på grunn av ustabile økonomiske og politiske forhold i enkelte av disse landene. Det var derfor et økende behov for fortsatt økonomisk omfordeling innad i EU, i tillegg til en økt oppmerksomhet fra EUs side overfor situasjonen i middelhavslandene utenfor EU.

Under Det europeiske råds møte i Edinburgh 11-12 desember 1992 ble EU-landene enige om nye rammer for økonomisk omfordeling. Det åpnet for en styrking av de såkalte strukturfondene og opprettelse av et særskilt økonomisk samhørighetsfond som i første rekke skulle bidra til utvikling i økonomisk svakerestilte regioner. Under det samme toppmøte ble det også oppnådd enighet mellom Danmark og de elleve øvrige EU-landene om Danmarks forhold til Maastricht-traktaten. Et flertall i det danske folk sa ja til forliket i folkeavstemning 18. mai 1993. Forutsetningene var da lagt for en ny utvidelsesprosess. Forhandlinger om medlemskap ble innledet med Østerrike, Sverige og Finland 1. februar 1993 og med Norge 5. april 1993.

5.1.4 Medlemskap som perspektiv

Det europeiske råds møte i København i juni 1993 innebar et linjeskifte i EUs politikk overfor reformlandene. EU-landenes stats- og regjeringssjefer slo der fast at de assosierte land i Sentral- og Øst-Europa som «ønsker det», kunne bli medlemmer av EU. I mars 1994 ble EUs forhandlinger med de fire EFTA-landene avsluttet. Kort tid etter, i april 1994, søkte Ungarn og Polen om medlemskap, etter at de to landenes Europa-avtaler hadde trådt i kraft like før. EU-landene kunne nå konsentrere seg om å utforme en mer målrettet politikk overfør de sentral- og øst-europeiske landene. I første omgang innebar dette lanseringen i 1995 av en såkalt «før-tiltredelses-strategi», der siktemålet var å bistå nye søkerland med teknisk og økonomisk assistanse i deres tilpasning til EU. Strategien bidro trolig til at hovedtyngden av de sentral-europeiske land samt de tre baltiske land søkte om medlemskap i løpet av 1995, jf. tabell 5.1.

Tabell 5.1: Oversikt over land som har søkt medlemskap i EU (kronologisk) og landenes nåværende status

Land	Søknad	Nåværende status
Tyrkia	1987	Status som kandidatland for medlemskapsforhandlinger siden desember 1999. Forhandlinger ikke innledet
Østerrike	1989	Medlem fra 1. januar 19995
Kypros	1990	Medlemskapsforhandlinger innledet mars 1988
Malta	1990	Medlemskapsforhandlinger innledet februar 1999
Sverige	1991	Medlem fra 1. januar 1995
Finland	1992	Medlem fra 1. januar 1995
Sveits	1992	Søknaden stillet i bero fra Sveits» side siden 1992
Ungarn	1994	Medlemskapsforhandlinger innledet mars 1998
Polen	1994	Medlemskapsforhandlinger innledet mars 1998
Romania	1995	Medlemskapsforhandlinger innledet februar 1999
Slovakia	1995	Medlemskapsforhandlinger innledet februar 1999
Latvia	1995	Medlemskapsforhandlinger innledet februar 1999
Estland	1995	Medlemskapsforhandlinger innledet mars 1998
Litauen	1995	Medlemskapsforhandlinger innledet februar 1999
Bulgaria	1995	Medlemskapsforhandlinger innledet februar 1999
Tsjekkia	1996	Medlemskapsforhandlinger innledet mars 1998
Slovenia	1996	Medlemskapsforhandlinger innledet mars 1998

Førtiltredelses-strategien innebar imidlertid ikke at EU umiddelbart var rede til å innlede en ny runde med utvidelsesforhandlinger. Østerrike, Sverige og Finlands tiltredelse fra 1. januar 1995 måtte gjennomføres, innenfor en institusjonell ramme som i hovedsak ikke ble endret i forhold til 12-landssamarbeidet. De organer som var opprettet for det opprinnelige 6-landssamarbeidet ved Romatraktatens inngåelse i 1957, var dermed beholdt nærmest uendret gjennom fire utvidelsesrunder. Behovet for institusjonelle reformer var åpenbart dersom samarbeidet skulle fungerere effektivt og målrettet i et framtidig EU med et tyvetalls medlemsland eller flere.

5.1.5 Amsterdam - et forsterket politisk samarbeid

Et utvidelse mot øst ville kreve et forsterket samarbeid i EU på viktige områder som økonomi og sysselsetting, sikkerhet og kriminalitetsbekjempelse. Bare på den måten ville EU være sterkt nok til å møte utfordringene som fulgte i kjølvannet av omveltningene i Sentral- og Øst-Europa og som følge av globaliseringen av økonomiene og den teknologiske utviklingen. Allerede under EU-toppmøtet i København i juni 1993 var det forutsatt at en framtidig utvidelse med land i Sentral- og Øst-Europa ikke måtte skje på bekostning av den videre fordypning og integrasjon mellom medlemslandene.

De 15 medlemslandene innledet i mars 1996 en ny regjeringskonferanse med sikte på traktatendringer. Drøftelsene skjedde under inntrykk av perspektivet om et framtidig og utvidet EU med ytterligere et titalls medlemmer. Den framtidige utvidelsen mot øst kunne innebære utfordringer for trygghetenog den indre sikkerheten i medlemslandene. Utfordringene var blant annet knyttet opp til spørsmålet om hvorvidt nye medlemsland i øst ville være i stand til å håndheve en forsvarlig yttergrensekontroll mot ulovlig innvandring og kriminalitet.

Det mest markante resultatet fra Amsterdam var på denne bakgrunn de reformer regjeringskonferansen ledet til innenfor EUs justissamarbeid. Det grunnlaget som var lagt for justissamarbeidet i Maastricht-traktaten, som et tradisjonelt mellomstatlig samarbeid, hadde vist seg lite effektivt og hadde oppvist relativt beskjedne resultater. For en stor del ble justissamarbeidet overført til søyle 1. Samtidig må beslutningen i Amsterdam om å integrere Schengen-samarbeidet i EU ses i dette perspektivet. Derved ble Schengenregelverket om yttergrensekontroll og kompenserende tiltak en del av det regelverk framtidige nye medlemsland må være forpliktet på før de kan tre inn som nye medlemmer i EU.

Samtidig ble rammene for medlemslandenes samarbeid om kriminalitetsbekjempelse og bekjempelse av rasisme og fremmedhat styrket i og med Amsterdam-traktaten. Også de grunnleggende rettighetenes stilling ble styrket på ulikt vis i den nye traktaten. Respekten for grunnleggende menneskerettigheter og arbeidet for å bekjempe alle former for diskriminering på grunn av kjønn, rase, etnisk tilhørighet, religion og livssyn, alder, funksjonshemning eller seksuell legning ble klarere formulert i traktatgrunnlaget. Medlemslandene skal også kunne vedta tiltak mot et annet medlemsland som markert og gjentatte ganger bryter menneskelige rettigheter eller andre grunnleggende rettigheter samarbeidet er fundert på. Respekt for de grunnleggende rettigheter vil også bli krevd av nye søkerland.

Maastricht-prosessen hadde avdekket ulike ambisjonsnivåer mellom medlemslandene om forsvarspolitikkens plass og rolle i den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken. Nye utviklingstrekk bidro til at spørsmålet ikke hadde den samme umiddelbare aktualitet i drøftelsene på den nye regjeringskonferansen. Også på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området ble derfor den framtidige utvidelsen det overordnede perspektiv for de reformer medlemslandene drøftet seg fram til i Amsterdam.

Resultatet ble reformer som primært skulle bidra til å skape mer fleksible rammer rundt beslutningsprosessen i utenrikspolitikken og styrke EUs samlede evne til å opptre i internasjonal politikk. En viss oppmykning av enstemmighetkravet gjennom adgang for et land til såkalt «konstruktiv avståelse» i

stedet for eventuelt å blokkere en avgjørelse, samt en utvidet adgang til å treffe beslutninger med kvalifisert flertall i Rådet, skulle bidra til større fleksibilitet i det løpende arbeidet. Opprettelsen av et intern analyse- og planleggingsenhet, kombinert med opprettelsen av en egen funksjon som «høy representant» for den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, skulle styrke samordning og effektivitet i forhold til de øvrige deler av EU-samarbeidet og EUs samlede evne til å opptre internasjonalt.

Amsterdam-traktaten innebar også at de såkalte Petersberg-oppgavene, det vil si humanitære oppgaver og redningsoppgaver, fredsbevarende oppdrag og militær krisehåndtering, herunder fredsskapende operasjoner, ble gjort til et ansvarsområde for EU. Det ble også åpnet mulighet for at EU kunne anvende Den vest-europeiske union for slike oppgaver. Siktemålet var å bidra til å styrke grunnlaget for EUs evne til å handle utad.

Foruten utvidelsesperspektivet og de reformer i politikk og institusjoner som da vil være nødvendige, stod målsettingen om å forankre reformene i de behov som hadde kommet til uttrykk i den politiske debatten i medlemslandene. Et uttrykk for dette var regjeringenes beslutning i Amsterdam om et forsterket samarbeid over et bredt felt for å bekjempe ulike former for kriminalitet og ulovlig innvandring, med det siktemål å utvikle EU-området til et område med fri personbevegelighet og trygghet og frihet for den enkelte.

Amsterdam-traktaten innebar også at samarbeidet om sysselsetting, miljøpolitikken, den sosiale dimensjon, forbrukerspørsmål og tiltak for å bedre folkehelsen ble styrket. Også beslutninger om åpenhet som grunnleggende prinsipp i institusjonenes arbeid og større vekt på prinsippet om at beslutninger skal treffes så nært dem beslutningen angår som mulig («nærhetsprinsippet»), var viktige resultater i Amsterdam, ikke minst som følge av initiativer fra de tre nordiske EU-landene.

Utfallet i Amsterdam var resultat av kompromisser og avveininger mellom ulike hensyn. Siden samarbeidets opprettelse har det vært ulike holdninger til integrasjonens tempo og dybde. Dette var bakgrunnen for at det for første gang i samarbeidets historie i den nye traktaten ble åpnet for at en gruppe bestående av et flertall av medlemslandene på visse vilkår kan forsterke og fordype samarbeidet seg imellom, innenfor EUs institusjonelle rammer. Slik «fleksibel» integrasjon var allerede forut for Amsterdam et kjent fenomen. Schengen- samarbeidet hadde da utviklet seg gjennom en tiårsperiode mellom flertallet av medlemslandene. Det hadde imidlertid skjedd utenfor EUs institusjoner. Også den ulike deltakelsen i ØMU var et uttrykk for fleksibel integrasjon, regulert i traktatens bestemmelser om ØMU. Det nye i Amsterdam var at prinsippet om forsterket samarbeid, eller fleksibel integrasjon ble nedfelt som et generelt og horisontalt prinsipp for sider ved EU-samarbeidet, jf. boks 5.1.

Boks 5.1 Fleksibel integrasjon - ulike former

Fleksibilitet er ikke noe nytt fenomen i utviklingen av EU. Ikke alle medlemsland har til enhver tid deltatt med samme dybde, omfang eller tempo i alle deler av samarbeidet. Eksempler på ulike former for slik fleksibel integrasjon er:

–«Flere hastigheter» - som innebærer at medlemsland, på ulike tidspunkter, vil kunne slutte seg til et samarbeid som alle er enige om å opprette eller utvikle, Overgangsordninger i forbindelse med medlemskap er et eksempel, gjennomføringen av ØMUs tredje fase et annet eksempel.
–«Variabel geometri» - som innebærer at medlemsland av særlige grunner kan stå utenfor samarbeidet på spesielle områder, på ubestemt tid. Samarbeidet i Schengen, i Den vest-europeiske union (VEU) og i det tidligere europeiske monetære systemet (EMS) er eksempler.
–«A la carte» - som innebærer at medlemsland på et noe friere grunnlag enn innenfor «variabel geometri» vil kunne stå utenfor et samarbeidsområde eller deler av dette på ubestemt tid. Storbritannias langvarige ikkedeltakelse i samarbeidet på grunnlag av den sosiale kontroll er et eksempel.
–«Forsterket samarbeid»: I Amsterdam-traktaten er det for første gang fastlagt enkelte prinsipper for fleksibel integrasjon på nærmere bestemte områder av EU-samarbeidet. Fleksibel integrasjon i form av «forsterket samarbeid» kan i enkelte situasjoner og på enkelte områder innledes mellom et flertall av medlemslandene, og skje innenfor rammen av EUs egne institusjoner. Det er nytt at slike prinsipper traktatfestes og at former for forsterket samarbeid skal skje innenfor rammen av EU, med det mål at alle medlemsland over tid skal kunne delta.
Spørsmålet om ytterligere adgang til «forsterket samarbeid» og vilkårene for dette, er et sentralt tema i de pågående drøftelser i regjeringskonferansen om institusjonelle reformer.

For å forberede den kommende utvidelsen mot øst, la Kommisjonen umiddelbart etter at den nye traktaten var vedtatt, fram en omfattende vurdering av utvidelsens virkninger blant annet for EUs felles landsbrukspolitikk og strukturfondene, den såkalte «Agenda 2000». Dersom det ble gjennomført reformer i den felles landbrukspolitikk og strukturfondenes innretning, var det Kommisjonens vurdering at utvidelse med sentral- og øst-europeiske land ville kunne gjennomføres uten at rammene for EUs felles budsjett måtte økes. Kommisjonen argumenterte også for at utvidelsesforhandlinger burde innledes med enkelte av søkerlandene. Det europeiske råd besluttet i Luxembourg i desember 1997 å innlede forhandlinger med seks av søkerlandene. De øvrige fem ble invitert til å delta i forberedelser til senere forhandlinger, gjennom en systematisk gjennomgang av EUs regelverk.

Til tross for sterk debatt og ulike syn på Kommisjonens reformforlag, ble Agenda 2000 vedtatt av Det europeiske råd i Berlin 23 - 25 mars 1999, men med mer moderate reformtiltak i landbrukspolitikken enn det som var foreslått av Kommisjonen. At møtet i tid falt sammen med den spente situasjonen i Kosovo og innledningen av NATOs luftoperasjoner mot Den føderale republikken Jugoslavia (FRJ), bidro trolig til at vedtakene i Berlin ikke innebar mer vidtrekkende landbruksreformer. Situasjonen i Kosovo var trolig også sterkt medvirkende til at Det europeiske råd bare tre måneder senere, i Køln i juni 1999, åpnet et medlemskapsperspektiv også for fem land i Sørøst-Europa, nemlig Albania, Makedonia, Kroatia, Bosnia-Herzegovina og Serbia, gjennom lanseringen av Stabilitetspakten for Sørøst-Europa. Senere samme år, under

Det europeiske råds møte i Helsingfors i desember, ble også de siste fem sentral- og øst-europeiske søkerlandene invitert til forhandlingsåpning. Tyrkia ble på samme møte gitt kandidatstatus.

5.2 Globaliseringens utfordringer - nye styringsformer og virkemidler

Globaliseringen av de nasjonale økonomiene bærer i seg en rekke økonomiske muligheter, men også nye utfordringer for de tradisjonelle europeiske velferdssamfunn. Utfordringene som globaliseringen skaper, øker behovet for et tettere økonomisk og politisk samarbeid mellom landene. De europeiske land må finne sine egne svar på de nye utfordringene globaliseringen fører med seg.

Utviklingen i de vest-europeiske lands økonomier har gjennomgående vært preget av stabil og moderat vekst over flere tiår. Samtidig har utviklingen vært preget av høy arbeidsledighet. Dette bildet dekker likevel ikke over at det har vært til dels store variasjoner både mellom de enkelte land og gjennom perioden. De økonomiske omfordelinger innad i EU har bidratt til at tidligere økonomisk svakerestilte land og regioner har kunnet ta del i en allminnelig velferdsutvikling.

Det er først og fremst strukturelle svakheter i de europeiske økonomier som har bidratt til at Europa lenge ikke fullt ut har kunnet nyttiggjøre seg de muligheter globaliseringen og den teknologiske utviklingen har brakt med seg. Høy arbeidsledighet preget de fleste EU-landene utover i 1990-årene. Betydningen av å samordne innsatsen for å stimulere til økt sysselsetting var derfor et sentralt spørsmål i regjeringskonferansens drøftelser som ledet fram til Amsterdam-traktaten i juni 1997. Det europeiske råd tok da viktige skritt for å styrke innsatsen på dette feltet, ved å gi Rådet en rolle for økt samordning og utforming av gjensidig forpliktende planer for tiltak for å stimulere økt sysselsetting.

EU-landene har de seneste årene innledet en slik bred økonomisk og politisk samarbeidsprosess på flere områder av betydning for velferd og verdiskaping. Eksempler på dette er utviklingen av samarbeidet om finanspolitikken innenfor rammen av den såkalte Stabilitets- og vekstpakten knyttet til opprettelsen av Den økonomisk og monetære union.

Videre er en felles strategi for å øke sysselsettingen nedfelt i det nye sysselsettingsavsnittet i Amsterdam-traktaten. Den er senere fulgt opp av Det europeiske råd i møter med vekt blant annet på sysselsetting (Luxembourg-prosessen), et nærmere samarbeid om arbeidet med strukturreformer (Cardiff-prosessen) og utviklingen av et tettere samarbeid om den generelle økonomiske politikken (Køln-prosessen). Det er dessuten etablert et samarbeid for å sikre en bred dialog mellom medlemslandene, partene i arbeidslivet og Den europeiske sentralbank om den økonomisk politikken. Gjennomføringen av den felles valuta vil ytterligere forsterke behovet for et slikt tettere økonomisk og politisk samarbeid.

Utviklingen i samarbeidet om den økonomiske politikken blant EU-landene går i retning av at landene utveksler erfaringer og informasjon om håndtering av framtidige utfordringer for velferdssamfunnene. Som ledd i dette

oppstilles det også ambisiøse politiske mål for bekjempelse av arbeidsledighet og sosiale utestengning.

Det europeiske råds møte i Lisboa i mars 1999 gjenspeilte dette. Der ble EU-landenes stats- og regjeringssjefer enige om en rekke felles politiske mål, blant annet full sysselsetting, bekjempelse av fattigdom og sosial utestengning og et Europa som bygger på konkurransedyktige og aktive velferdsstater.

Målet som ble definert i Lisboa er at EU-landene fram mot 2010 skal utvikle seg til konkurransedyktige, kunnskapsbaserte økonomier, som kan sikre en bæredyktig økonomisk vekst med flere og bedre jobber og større sosial tilhørighet. Medlemslandene skal nå dette målet gjennom en gradvis utvikling av sin nasjonale politikk. Det skal blant annet skje ved årlige rapporter som også inneholder kvantitative og kvalitative indikatorer og mål, tilpasset det enkelte medlemsland og de enkelte sektorer, og som kan anvendes for å sammenlikne utviklingen i det enkelte land.

Med Lisboa-toppmøtet ble det for alvor introdusert en ny samarbeidsform gjennom en såkalt «åpen samordningssmekanisme», der medlemslandene er enige om en rekke felles mål, og der det enkelte medlemsland i all hovedsak med egne midler må søke å nå målene. Det innebærer at medlemslandene i større grad enn tradisjonell regulering ved harmonisering av sin lovgivning, legger vekt på å utveksle erfaringer og kunnskap. Det økonomiske-politiske samarbeidet mellom EU-landene skal på denne måten bidra til å sikre grunnlaget for framtidig velferd. Et viktig element er betydningen av å utforme levedyktige pensjonssystemer i lys av det økende antall eldre i Europa.

5.2.1 Den økonomiske og monetære union

Utviklingen på de globale finansmarkedene har periodevis vært preget av stor ustabilitet og har i praksis gjort det vanskelig for nasjonale myndigheter å opprettholde en fast valutakurs over tid. En slik fastkurspolitikk er tidvis blitt utsatt for angrep fra spekulanter. Omfattende valutaspekulasjon førte til at Storbritannia og Italia gikk ut av det europeiske valutasamarbeidet (ERM) i september 1992.

Dannelsen av en økonomisk og monetær union (ØMU) kan i dag ses som ett hensiktsmessig virkemiddel i forhold til de nasjonale valutaenes økte sårbarhet som følge av globaliseringen av nasjonale økonomier. Men spørsmålet om en europeisk økonomisk union har vært på dagsordenen allerede siden Det europeiske fellesskap ble dannet i 1957. Bakgrunnen var den rådende holdning om at den fulle gevinsten av politisk integrasjon krevde at det ble skapt et felles marked for varer, tjenester, kapital og personer, og en felles valuta ble etterhvert ansett som et nødvendig virkemiddel for å få til dette.

ØMU ble traktatfestet i Maastricht i 1991. Tredje og siste fase trådte i kraft 1. januar 1999. Fra denne dato har deltakerlandene hatt en felles valuta, euro, og en felles valuta- og pengepolitikk som utøves av Den europeiske sentralbanken (ESB). 1. januar 2002 innføres eurosedler og - mynter.

Integrasjonen av valuta- og pengepolitikken i EU har lagt grunnlaget for en mer robust økonomi i euro-sonen. Eksterne forhold som finanskriser og valutaspekulasjon må antas å få mindre betydning for det indre markedet. I tillegg forsterker ØMU den makroøkonomiske stabiliteten også gjennom målet

om stabile priser. Begge deler skaper økt forutsigbarhet og er derfor i norsk interesse.

Samtidig konsolideres utviklingen av ett felles hjemmemarked mellom de deltakende landene. På sikt er det grunn til å vente at en felles valuta vil øke konkurransen i ØMU-området og dermed bidra til større prisutjevning. På den andre siden er det ikke lenger mulig å foreta en nasjonal tilpasning av pengepolitikken ved forstyrrelser som rammer enkeltland i euro-sonen, såkalte asymmetriske forstyrrelser.

Overgangen til euro har av flere grunner aktualisert spørsmålet om en nærmere samordning EU-landene imellom av den økonomiske politikken. Deltakerlandene vil i større grad enn tidligere bli påvirket av den økonomiske politikken som føres i de andre euro-landene. Den sterkere konkurransen innenfor euro-sonen som følge av ØMU, vil også kunne øke behovet for skatteharmonisering for å forhindre at medlemslandene bruker skattereduksjoner som virkemiddel for å tiltrekke seg bedrifter og arbeidsplasser.

5.3 Fra vest-europeisk til all-europeisk samarbeidsramme

De sentral- og øst-europeiske landene ønsker en ny og sterk forankring vestover, både av politiske og økonomiske grunner. De er på vei mot fullverdig deltakelse i de toneangivende europeiske og euro-atlantiske samarbeidsstrukturene. For Vest-Europa innebærer omveltningene i Sentral- og Øst-Europa en historisk mulighet til å virkeliggjøre visjonen fra de første etterkrigsårene om et fredelig, helt og samarbeidende Europa.

12 land forhandler med EU om medlemskap. Landene på Balkan har et medlemskapsperspektiv på lengre sikt, under forutsetning av en fredelig og demokratisk utvikling. Tyrkia har kandidatstatus. EU har i løpet av 1990-årene inngått samarbeidsavtaler og samarbeidsformer av ulike slag med alle europeiske land, fra samarbeidet i EØS med Norge, Island og Liechtenstein til Partnerskaps- og samarbeidsavtaler med Russland og andre tidligere SUS-republikker, og et omfattende partnerskap med 12 sørlige middelhavsland. Slik har EU i løpet av de seneste årene blitt selve navet i et stadig tettere og mer forpliktende økonomisk, politisk og sikkerhetspolitisk samarbeid som spenner over hele Europa, der dagens 15 medlemsland utgjør en kjernegruppe som i løpet av noen år vil kunne bli nesten fordoblet.

Det er også i lys av dette perspektivet at medlemslandene de siste årene har styrket, fordypet og utvidet sitt samarbeid, slik at et utvidet EU kan framstå med politisk tyngde og relevans, både for den videre utvikling av samarbeidet i Europa og for Europas evne til å kunne møte politiske, økonomiske og samfunnsmessige utfordringer som følger av den økonomiske globaliseringen og teknologiske utviklingen, og med samme formål også øve innflytelse på globale politiske prosesser.

Integrasjon i Europa inn i et nytt århundre er integrasjon over tidligere skillelinjer, - geografiske, ideologiske, politiske og økonomiske - for å legge grunnlaget for en stabil økonomisk og politisk utvikling i Europa. Slik landene i Vest-Europa i årtier har høstet fruktene av en tettere økonomisk og politisk integrasjon seg imellom og skapt grunnlag for velferd og utvikling, er oppgaven nå å trekke landene i det øvrige Europa inn i denne stabilitets- og velferds-

sonen. Den tidligere ideologiske todeling må ikke erstattes av en økonomisk og sosial todeling og et velferdsgap som kan true den økonomiske og politiske stabiliteten i Europa.

Samarbeidet i Den europeiske union har ikke noe sidestykke i annet internasjonalt samarbeid. Det finnes verken noen original eller blåkopi. Det finnes heller ingen anvisning på hva samarbeidets endestasjon består i, hvor den er eller når den er nådd. Utviklingstrekk viser et samarbeid som gradvis utvides i bredden og dybden. Fra midten av 1990-årene er det dessuten utvidet til å omfatte spørsmål som berører tradisjonelle områder for nasjonal suverenitetsutøvelse: Penge- og valutapolitikk, utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikk og justispolitiske spørsmål. Samtidig er samarbeidet gradvis utvidet til å omfatte et større antall deltakere, fra 6 land i 1957 til dagens EU med 15 medlemsland, som forhandler med ytterligere 12 land om medlemskap.

De to utviklingstrekkene, integrasjon i dybde og bredde i samarbeidet og utvidelse i antall medlemmer, har fulgt hverandre i EUs utvikling, ofte i urytmiske sprang. Fordypning har alltid skjedd forut for, eller som umiddelbar følge av utvidelser med nye land. Samtidig har de store integrasjonssprangene også vært svar på økonomiske og politiske utfordringer utenfor samarbeidet selv, som følge av virkninger av regionale og globale økonomiske og teknologiske utviklingstrekk, eller som i de senere årene, også som følge av grunnleggende omveltninger i Europa selv.

5.3.1 Integrasjon som politisk redskap

Slik er EU-samarbeidet utover 1990-tallet blitt et stadig viktigere politisk redskap for å ivareta medlemslandenes behov og interesser i forhold til drivkrefter og utfordringer som følger av den internasjonale og globale utviklingen, og som alle de europeiske landene står overfor. Utfordringene er av en slik karakter eller omfang at de ikke kan møtes av nasjonalstatene alene eller hver for seg, men krever samordnet og forpliktende samarbeid over landegrensene. Slik er samarbeidet i EU i økende grad også blitt et viktig redskap for å kunne øve innflytelse på spørsmål som må løses innenfor bredere globale politiske prosesser.

Skal et slikt samarbeid være levedyktig over tid, må det utformes ståsteder og løsninger som ofte innebærer avveininger og kompromisser mellom ulike medlemsland og ulike hensyn. Det må gis og tas. At medlemslandene har ulik størrelse og tyngde hver for seg, også innad i samarbeidet, stiller ekstra krav til at de løsninger og resultater som oppnås, har bred forankring og gjenspeiler tungtveiende hensyn. Et samarbeid som utvikles uten en slik bred forankring, eller som utvikles i strid med interesser eller hensyn som er grunnleggende for ett eller flere medlemmer, enten det er lite eller stort, vil over tid ikke være levedyktig.

Samarbeidet i EU er ikke en integrasjonsprosess som drives videre av seg selv. Heller ikke er det en prosess som styres av en usynlig hånd utenfor samarbeidet selv, eller udefinerbare krefter utenfor dets institusjoner og rammer. Utviklingsprosessene i samarbeidet er hele tiden et resultat av medlemslandenes politiske prioriteringer og beslutninger. Utviklingen har i perioder vært preget av handlingslammelse. I andre perioder har dynamikken vært den

dominerende tendens, da ofte som svar på utfordringer i kjølvannet av internasjonale utviklingstrekk og nye utfordringer.

Innflytelse måles ikke bare i antall stemmer i Rådet eller hoder i Kommisjonen. I et fellesskap der medlemmene ikke har samme folketall, økonomiske eller politiske tyngde, er det rett og rimelig at de organer Fellesskapet har opprettet for å ivareta samarbeidets formål, speiler medlemmenes ulike størrelse og tyngde. Samarbeidets styrke over tid står og faller med at de politiske mål og prioriteringer som trekkes opp for den videre utvikling, bidrar til at det framstår som et tjenlig redskap for medlemslandene samlet til å ivareta behov og interesser i møte med utfordringer som ikke kan håndteres av medlemslandene alene eller hver for seg, men som er avhengig av et bredt og forpliktende samarbeid mellom flere land.

Når EU-samarbeidet slik har maktet å utvikle seg og tilpasse seg skiftende utfordringer og behov gjennom snart femti år, er det fordi medlemslandene har sett og ser seg tjent med det politiske redskap dette samarbeidet utgjør for å nå fram til løsninger på grenseoverskridende og globale utfordringer og derved sikre grunnlaget for en fortsatt stabil verdiskaping og velstandsutvikling i samfunnene enkeltvis.

Ved inngangen til det nye århundret er EU inne i en dynamisk fase, der medlemslandene søker å innrette samarbeidet mot nye utfordringer: Utvidelsen østover, arbeidet for politisk og økonomisk stabilitet i hele Europa, og en aktiv og målrettet politikk for å sikre fortsatt verdiskaping og velferd i møte med den raske teknologiske utviklingen og globaliseringen av de nasjonale økonomiene.

Det har krevet sterk politisk vilje av medlemslandenes regjeringer å stake ut felles løsninger og svar på nye utfordringer og behov. Ofte har slike utviklingsprosesser stoppet opp for en periode, fordi utfordringene har vært for overveldende og sammensatte, avstanden mellom landenes posisjoner for stor eller den politiske vilje til å nå fram til omforente løsninger for svak.

EU er ikke ferdig utbygd. Det ligger i samarbeidets natur at det løpende utvikles. Det gjelder institusjonene, politikken og regelverket. En hovedutfordring for EU-landene er å sikre folkets innflytelse i beslutninger som er viktige for EUs innbyggere og som tjener fellesskapets mål.

Til tross for mye av sin iboende dynamikk, er den europeiske integrasjonsprosess en skjør prosess. Den er avhengig av politisk evne og vilje til å bringe prosessen videre på en måte som tjener deltakernes ulike behov og interesser. Den kommende utvidelsen mot øst vil kreve en forsterket vilje til å holde fast ved denne grunnleggende side ved samarbeidet. Det vil være tjenlig, ikke bare for samarbeidet og dets deltakere, men etter Regjeringens syn for hele Europa.

6 EØS og Norges handlingsrom

EØS-avtalen ble forhandlet fram i perioden 1989-92, først gjennom et aktivt kartleggingsarbeid partene imellom og fra juni 1990 gjennom forhandlinger.

På dette tidspunktet var EU inne i en endringsprosess. Gjennom 1970- og første halvdel av 1980-tallet ble det stadig klarere at de nasjonale virkemidler som sto til disposisjon for medlemslandene ikke var tilstrekkelige til å håndtere de økonomiske og næringspolitiske problemer som oppsto som følge av vekslende konjunkturer. Samtidig viste det seg etter hvert at problemene også var av strukturell art og ikke bare konjunkturbestemte.

For å komme ut av dette uføret tok mange av medlemslandene i bruk ulike tiltak som virket konkurransevridende overfor tredjeland, og etter hvert fikk handelshindringer også økt omfang medlemslandene imellom. Beskyttelsen av nasjonale markeder og næringer førte til at den økonomiske utviklingen stagnerte. Foreldede næringsstrukturer fikk bestå, og den relative konkurransekraften ble svekket i forhold til USA og Japan.

Dette var noe av bakgrunnen for planen om et «indre marked», som tok sikte på å avvikle alle handelshindringer mellom partene og realisere det felles marked som var nedfelt i Romatraktaten. Programmet for det indre marked ble lansert av Kommisjonen i 1985. Enhetsakten, som trådte i kraft 1. juli 1987, foretok de traktatendringer som var nødvendige for at Rådet gjennom kvalifisert flertall kunne gjennomføre programmet. Målsettingen var å ha det indre marked på plass innen 1. januar 1993.

Da initiativet til EØS-prosessen ble tatt tidlig i 1989, var det ut fra et interessefellesskap mellom EFTA-landene og det daværende EF. Endringene i markedsvilkårene og det økonomiske samkvemmet i EF ville ha stor betydning for EFTA-landene, som alle hadde regulert sitt varebytte med EF gjennom egne frihandelsavtaler. Avtalene omfattet imidlertid ikke den sterkt ekspanderende tjenestesektoren. Samtidig hadde flere av EFTA-landene selv liknende utfordringer som medlemslandene i EF.

På dette tidspunktet sto Uruguay-runden i GATT i stillstand, uten særlige utsikter til løsninger som kunne gi vekstimpulser til europeisk økonomi. EF hadde av denne grunn sterk interesse i å utvide det indre marked til EFTA-landene. Disse landene var det daværende EFs viktigste handelspartner, foran USA og Japan. Den utenrikspolitiske avspenningen i Europa som fulgte i kjølvannet av murens fall gjorde det dessuten mulig også for de nøytrale EFTA-landene for første gang å gå inn i drøftelser om brede og forpliktende samarbeidsordninger med EF. For sentrale EF-land var det et særskilt mål å konsolidere denne utviklingen.

EØS-avtalens innhold og ikke minst de institusjonelle bestemmelsene gjenspeiler at de syv EFTA-landene som opprinnelig forhandlet fram avtalen med EF, samlet hadde stor politisk og økonomisk tyngde. Østerrike søkte dessuten om medlemskap i EF i 1989, kort etter at EØS-prosessen begynte. I forhandlingenes løp pågikk samtidig en politisk utvikling i Sverige og Finland som førte til at de søkte om medlemskap i EF henholdsvis i juli 1991 og mars 1992.

EØS-avtalen ble undertegnet i mai 1992. Parallelt med EØS-forhandlingene ble det i desember 1990 sammenkalt to regjeringskonferanser i EF for å bringe Fellesskapets traktatgrunnlag mer i pakt med nye utfordringer. Den ene dreide seg om gjennomføringen av en økonomisk og monetær union. Traktatendringene i 1992 innebar også institusjonalisert samarbeid på justisområdet og en styrking av Europa-parlamentets rolle. Selv om også disse områder er relevante for det samarbeid EØS-avtalen fastlegger, ble ingen av dem omfattet av EØS-forhandlingene.

6.1 EØS-avtalens rammer og virkemåte

EØS-avtalen gjør Norge til del av EUs indre marked ved at vi har gjennomført i norsk rett EUs regler om fritt varebytte og fri bevegelighet for personer, tjenester og kapital. Norske foretak har adgang til dette markedet på tilnærmet samme vilkår som foretakene i EU på de områdene hvor EUs regelverk fullt ut er innarbeidet i EØS-avtalen. Samtidig som vi oppnår like konkurransevilkår, har EU gitt avkall på bruk av handelspolitiske tiltak mot norske foretak i form av antidumpingtiltak eller andre EF-rettslige virkemidler som ellers kan anvendes i forhold til ikke-medlemsland. Motstykket er at Norge og de øvrige EFTA-landene i EØS er underlagt tilsvarende overvåking og håndhevelse av felles statsstøtte- og konkurranseregler som EUs medlemsland. I EU innehas disse funksjonene av Kommisjonen og EF-domstolen, mens EFTAs overvåkingsorgan (ESA) og EFTA-domstolen utøver dem overfor EFTA-pilaren i EØS-samarbeidet.

EØS-avtalen omfatter i tillegg til EUs indre marked også områder som skal sikre mot at konkurransen i det indre marked skal føre til reduksjon av nasjonale standarder i arbeidslivet og på miljøområdet, det vil si til sosial dumping eller miljødumping. Samtidig er vi knyttet til EUs samarbeid innenfor forskning og utvikling, utdanning m.v. Derimot omfatter EØS-avtalen ikke EUs fiskeri- og landbrukspolitikk og heller ikke skatte- og avgiftspolitikk.

EØS-avtalen omfatter dermed de prinsipper og bestemmelser for økonomisk samkvem og markedenes virkemåte som ble trukket opp gjennom planen om EFs indre marked og gjennomført på grunnlag av Enhetsakten som trådte i kraft 1. juli 1987. Avtalen var ment å tre i kraft 1. januar 1993, på samme tidspunkt som måldatoen for gjennomføringen av det indre marked. Sveits sa imidlertid nei til avtalen gjennom en folkeavstemning i desember 1992, og dette forsinket ikrafttredelsen med ett år, til 1. januar 1994. Selv om EØS-avtalen er i stadig endring i takt med utviklingen i EUs egen regelutvikling, gjelder dette bare innenfor avtalens eget virkefelt, det vil si innenfor de rammer som ble fastlagt i 1992. Avtalen er derfor ikke utvidet i samsvar med den utvidelsen av samarbeidet innenfor søyle 1 som fant sted gjennom Maastricht- og Amsterdamprosessene. Den omfatter heller ikke det samarbeid som er opprettet og senere styrket i EU om utenriks- og sikkerhetspolitikk og justisspørsmål. I dag er EØS-avtalen det viktigste virkemiddel i Norges økonomiske forbindelser med EU. Den har grunnleggende betydning for å sikre Norges næringspolitiske interesser. Da EØS-avtalen trådte i kraft, besto EFTA-pilaren i samarbeid av Norge, Finland, Island, Sverige, Østerrike og Liechtenstein. Siden 1. januar 1995 har EFTA-pilaren bestått av Norge, Island og Liechtenstein.

Et indre marked med lik markedsadgang for foretak fra alle deltakerlandene forutsetter ikke bare et felles regelverk i hele EØS-området, og en lik praktisering og håndheving. Det forutsetter også at den videre regelutviklingen skjer på en ensartet måte i EFTA- og EU-pilaren av EØS, slik at like konkurransevilkår kan opprettholdes for alle foretak og økonomiske operatører. Samarbeidets institusjonelle bestemmelser har som formål å sikre slik ensartethet.

EFTA-landene i EØS har ingen formell rolle i EUs interne beslutningstaking. Dette ville stride mot EUs traktatgrunnlag. Imidlertid har de adgang til å delta i EUs forberedende arbeid med utviklingen av nytt regelverk som er EØS-relevant.

6.1.1 Det forberedende arbeid med nytt regelverk

Nytt regelverk som utvikles i EU innenfor rammen av det indre marked, skjer på initiativ fra Kommisjonen. Slike initiativ oppstår ikke i et politisk vakuum, men utvikles ofte etter politiske impulser i medlemslandene selv eller Rådet, eller som følge av initiativ fra Det europeiske råd, hvor medlemslandenes stats- eller regjeringssjefer møtes. Slikt regelverk vil være en del av EØS-samarbeidet i den grad det faller innenfor EØS-avtalens virkefelt.

Når Kommisjonen innleder arbeidet med å vurdere og eventuelt utforme nytt regelverk på et område som omfattes av EØS-avtalen, skal den innhente synspunkter fra eksperter fra EFTA-landene på samme måte som den innhenter synspunkter fra EU-landenes eksperter. Fasen avsluttes når Kommisjonen beslutter om forslag til nytt regelverk skal fremmes for Rådet. Da innledes den politiske prosessen i Rådet mellom EU-landenes regjeringer.

Samtidig vedtar også Kommisjonen selv regler på grunnlag av delegert myndighet fra Rådet. I arbeidet med utformingen av slike regler betjener Kommisjonen seg av ekspertkomiteer. Etter EØS-avtalen skal EFTA-eksperter sikres en bredest mulig medvirkning i denne fasen. I vedtaksfasen mottar imidlertid EU-landenes nasjonale eksperter instruks fra hovedstedene. De opptrer da som representanter for myndighetene i en EU-intern beslutningsprosess. I denne fasen deltar EFTA-landene ikke. Det er Kommisjonen som fatter selve vedtaket. I praksis blir det gitt langt flere regler på denne måten av Kommisjonen enn av Rådet, men slike regler gis i så fall innenfor rammer som Rådet har fastlagt.

Norge og de andre EFTA-landene deltar dessuten fullt ut i de komiteene som bistår Kommisjonen i forvaltning eller utviklingen av rammeprogrammer og enkeltprogrammer, i hovedsak på området forskning og teknologisk utvikling. Forutsetningen er da at Norge bidrar finansielt til prosjektene.

Alt i alt deltar norske tjenestemenn i noe over 200 komiteer under Kommisjonen. Ekspertdeltakelsen gir mulighet for påvirkning gjennom direkte deltakelse på et tidspunkt hvor nasjonale posisjoner fortsatt oftest er fleksible og før de låses fast.

Regjeringen legger stor vekt på at vi utnytter de mulighetene EØS-avtalen gir til påvirkning i denne fasen. Dette krever grundige forberedelser og effektiv norsk samordning. Statskonsult har gjennomført og gjennomfører undersøkelser om hvordan Norge utnytter EØS-avtalens muligheter. Regjeringen

benytter blant annet dette materiale i en løpende vurdering av Norges deltakelse i EØS-arbeidet.

I det forberedende arbeidet med utviklingen av nytt regelverk kan det fortsatt gjennomføres forbedringer både i forvaltningens interne samordning, når det gjelder dialog med interesseorganisasjoner og eksterne miljøer, og når det gjelder åpenheten i denne delen av behandlingen. Regjeringen vil styrke den interne samordningsfunksjonen ved å gi klarere, overordnede politiske prioriteringer.

Regjeringen vil samtidig gå grundig gjennom måten interesseorganisasjoner og andre berørte miljøer trekkes inn i det forberedende arbeidet på, og rutinene for å gjøre informasjon tilgjengelig, med sikte på å gjennomføre forbedringer. Det er gjennom åpen og bred diskusjon om nytt regelverk at man skaper det beste beslutningsgrunnlaget for norske myndigheter. Regjeringen vil orientere Stortinget på egnet måte om resultatet av gjennomgangen og de forbedringer det vil bli lagt opp til.

Arbeidslivets parter har en særskilt rolle i EØS-samarbeidet gjennom EFTAs konsultative komité og EØS-avtalens rådgivende komite. Denne dialogen dreier seg i økende grad om spørsmål av stor samfunnsmessig betydning i lys av globaliseringen av nasjonale økonomier og de utfordringene den skaper. Regjeringen er opptatt av at både partenes medvirkning i EØS-samarbeidet, og dialogen mellom norske myndigheter og arbeidslivets parter på nasjonalt nivå, kan styrke vår evne til å fremme brede norske interesser inn i samarbeidet.

6.1.2 Den politiske behandlingen

Når Kommisjonen har framlagt forslag for Rådet og Europaparlamentet, starter den politiske prosessen mellom EU-landenes regjeringer i Rådet, som hovedregel først gjennom drøftelser i Rådets arbeidsgrupper. I vanskelige saker er denne fasen bestemmende for forslagets videre skjebne og reglenes endelige utforming. I denne fasen av beslutningsprosessen, hvor Rådet og medlemslandene er de sentrale aktørene, har Norge ikke direkte inntak. I henhold til EØS-avtalen er det da Kommisjonen som er norske myndigheters kontaktpunkt med EU ved utformingen av nytt regelverk. Dersom vi ønsker å påvirke de politiske prosessene, må norske myndigheter arbeide inn mot medlemslandene.

Formannskapslandet vil ofte være særlig sentralt i dette arbeidet. I politisk viktige saker legger Regjeringen stor vekt på denne delen av kontaktene. Effektiv bruk av dem krever samordning og avveining av ulike norske interesser i forhold til EU og inngående kunnskap om de enkelte medlemslands prioriteringer og ståsted i viktige spørsmål.

Europaparlamentets innflytelse i beslutningsprosessene i EU er styrket gjennom Maastricht- og senere Amsterdam-traktaten. Gjennom utvidet bruk av den såkalte medbestemmelsesprosedyren vil utformingen av politisk vanskelige forslag ofte finne sin endelige form i forhandlinger direkte mellom Rådets medlemmer og Europaparlamentet. EØS-avtalen inneholder ingen ordninger for direkte EFTA-medvirkning i slike prosesser. I saker som er av betydning for norske interesser, vil Norge måtte søke uformelle kontakter både inn mot Rådet og Europaparlamentet.

6.1.3 Betydningen av EUs prosessorienterte styring

Da EØS-avtalen ble forhandlet, stod gjennomføringen av det indre marked høyt på dagsordenen i EF. Avtalen brakte EFTA-landene inn i sentrale deler av EFs politikk.

Denne situasjonen er i dag endret, fordi EU de seneste årene har gjennomført viktige reformer knyttet til politikk og arbeidsformer for å påvirke og styre de kreftene som utløses gjennom globaliseringen. Frekvensen av uformelle ministermøter i EU har økt, og Det europeiske råd har inntatt en mer aktiv rolle for bredere områder av samarbeidet. De nye initiativene har vært sektorovergripende og har ligget delvis innenfor og delvis utenfor det indre marked og EØS-avtalens virkefelt. Siktemålet har vært å trygge fortsatt velferd og verdiskaping i en situasjon hvor de økonomiske rammevilkårene endres. EUs nye måter å styre på har betydning for Norges handlingsrom.

Slike politiske drøftelser og konklusjoner har blant annet dreid seg om sysselsettingspolitikk (Luxembourg, november 1997), justissamarbeidet (Tammersfors, oktober 1999) og viktige spørsmål vedrørende sysselsetting, utdanning og kunnskapsbasert økonomi (Lisboa, mars 2000). Vedtakene har dreid seg om sammensatte, sektorovergripende spørsmål. Oppfølgingen skal ofte skje samtidig på områder som i dag ligger innenfor EUs mydighetsområde, områder der det er delt myndighet mellom EU og medlemslandene, og områder der spørsmålene i hovedsak ligger på nasjonalt myndighetsnivå. Oppfølgingen i EU kan derfor skje delvis gjennom regelutvikling på tradisjonelt vis gjennom vedtak av nye regler som også ligger innenfor EØS-avtalens virkefelt, og delvis gjennom samordnede tiltak i de enkelte EU-land, og der tiltakene ligger utenfor EØS-avtalens område.

Slike brede initiativer tar i dag utgangspunkt i et samarbeid der EU-landene deltar i et indre marked med tettere integrasjon dem imellom enn det Norge deltar i gjennom EØS. Den tradisjonelle metoden for utvikling av regler innenfor det indre marked er i dag ofte for langsom og for stiv i forhold til de krav utviklingen nå setter til raske, fleksible og sektorovergripende tiltak. Den sterke politiske rollen Det europeiske råd nå spiller i samarbeidet, innebærer samtidig at Rådets rolle og funksjoner er styrket i forhold til Kommisjonen. Ikke bare initiativ til politikkutforming, men også i forhold til regelutviklingen, har i økende grad opphav i det politiske samarbeidet mellom EU-landenes regjeringer.

Den delen av EU-initiativene som forutsetter vedtak av regler som ligger innenfor det indre marked og EØS-avtalen, vil bli forelagt Norge i samsvar med EØS-avtalen, og norske eksperter vil delta i forberedelsen på normal måte. Dette gir ikke nødvendigvis en tilfredsstillende balanse. Selv om de EØS-relevante delene bare utgjør noen få, enkeltstående deler av en bredere tiltakspakke, vil de bli forventet godtatt av Norge i samsvar med forutsetningene om at samme regelverk skal gjelde i alle EØS-landene på de områdene avtalen dekker. Siden vi ikke deltar også i de delene av slike initiativer som faller utenfor EØS-samarbeidet, vil imidlertid virkningen kunne bli annerledes for Norge enn for EU-landene dersom vi ikke ensidig tilpasser oss øvrige deler av dem. Etter hvert som EU møter utfordringer fra globaliseringen med nye initiativer, vil Norge og de andre EFTA -landene stadig komme i en situasjon hvor vi uten deltakelse i de forutgående politiske prosesser i EU forventes å

gjennomføre enkeltstående deler. Dette krever i økende grad at Norge løpende må tale egen sak i hovedstedene og overfor Fellesskapets organer.

Når EU-landene nå i stigende grad samordner seg gjennom bredere, sektorovergripende initiativer for å styrke samfunnenes verdiskapende evne, får dette også betydning for EU-foretakenes konkurranseevne i det indre marked. Dette skaper etter Regjeringens syn nye utfordringer for Norge. I den grad slike initiativer faller utenfor EØS-avtalens saksfelt, men samtidig virker direkte inn på konkurranseposisjonen i det indre marked, kan det føre til en relativ svekkelse av norsk næringslivs konkurranseevne.

Når bredere initiativer som har betydning for EUs konkurransekraft og det indre marked blir til gjennom prosessorientert samarbeid utenfor rekkevidden av EØS, samtidig som det i en viss utstrekning resulterer i EØS-relevant regelverk, må Norge mer enn før forholde seg politisk, økonomisk og rettslig til vedtak vi ikke har deltatt i den reelle forberedelsen av. Dette betyr at EØS-avtalen relativt sett kan tape betydning for Norge som virkemiddel for samråd og påvirkning.

Regjeringen må ta hensyn til at EU-landene i økende grad vil benytte seg av et slikt bredt og prosessorientert samarbeid i årene framover. Regjeringen legger vekt på å holde seg orientert om framveksten av slike initiativ med sikte på å komme tidlig inn i en dialog med EU på grunnlag av norske interesser. Dersom nytt EØS-regelverk ikke får den virkning det skal ha for norsk konkurranseevne uten at det gjennomføres i samvirke med de delene av EUs initiativer som ligger utenfor EØS-avtalen, vil Regjeringen i hvert enkelt tilfelle vurdere eventuell ensidig norsk tilpasning.

Regjeringen vil årlig orientere Stortinget om hovedlinjer i EØS-samarbeidet.

6.1.4 Vetoretten

Enstemmighetsprinsippet i EØS-komiteen innebærer at samtlige EFTA-land må være enige for at nytt EU-regelverk skal innlemmes i EØS-avtalen og gjelde mellom EFTA-landene og EU. Dersom ett EFTA-land motsetter seg innlemmelse, får dette virkning også for de øvrige EFTA-landene ved at regelverket heller ikke blir gjeldende for dem, verken i det enkelte land, mellom EFTA-landene innbyrdes eller i deres forhold til EU. Denne adgang for hvert enkelt EFTA-land til å motsette seg at nytt regelverk som ligger innenfor EØS-avtalens område blir gjeldende for EFTA-pilaren, betegnes ofte som disse partenes vetorett.

Hittil har denne retten aldri vært benyttet. Dette skyldes blant annet at spørsmålet om innlemmelse av EU-regelverk i EØS-avtalen forelegges EØS-komiteen som avslutningen på en grundig informasjons- og rådslagningsprosess mellom avtalepartene. Den tar sikte på at man skal nå fram til enighet om slike vedtak. Dersom et land hadde konstitusjonelle problemer med innholdet eller kunne påberope seg grunnleggende nasjonale interesser, kom man under forhandlingene om EØS-avtalen fram til kompromisser. Selv om konstitusjonelle problemer neppe er aktuelle i det løpende EØS-arbeidet, må man forvente at vilje til nødvendige kompromisser fortsatt er en grunnleggende forutsetning for samarbeidet.

Når Kommisjonen framlegger forslag om nytt regelverk for Rådet og Europa-parlamentet, mottar Norge og de andre EFTA/EØS-landene teksten til de forslagene som er EØS-relevante, og den interne vurderingen av forslagene i EFTA-pilaren kan begynne.

I den prosessen som finner sted i arbeidsgruppene under EUs råd, vil endringer kunne finne sted på grunnlag av innspill fra EUs medlemsland. EFTA-landene har ikke noe institusjonelt inntak til medlemslandene i denne prosessen, men må eventuelt fremme sine interesser gjennom Kommisjonen eller direkte i medlemslandene. Ofte vil imidlertid særskilte vurderinger i EFTA-landene deles av medlemsland i EU. I enkelte spørsmål de siste årene, som når det gjelder for eksempel patentering av bioteknologiske oppfinnelser, har beslutningsprosessen i EUs råd ført til endringer i direktivforslagene i retning også av norske interesser, i samsvar med en alminnelig politisk utvikling som har gjort seg gjeldende på tvers av nasjonale grenser i disse spørsmålene.

Oftest vil eventuelle gjenstående problemer under drøftelsene i EØS-organene dreie seg om enkeltstående deler av nye rettsakter. I det løpende praktiske samarbeid vil det i visse situasjoner kunne fortone seg mer gunstig for samarbeidet å finne særskilte tilpasninger i forhold til det land som har problemer, enn at det ikke fattes noe vedtak overhodet fordi vedkommende land blokkerer. Dersom man ikke finner noen løsning i EØS-komiteen, vil saken naturlig bli forelagt EØS-rådet, det vil si Kommisjonen og deltakerlandene på ministernivå.

Dersom et land tross langvarige forsøk på å finne en ordning innenfor rammen av EØS-samarbeidet finner å måtte bruke vetoretten, skal den berørte del av det vedlegget til EØS-avtalen som det aktuelle nye regelverket hører inn under, betraktes som midlertidig satt ut av kraft mellom EFTA-pilaren og EU.

Hva som er «den berørte del» av et vedlegg, skal vurderes i EØS-komiteen. Under enhver omstendighet vil de deler av et vedlegg bortfalle som er erstattet av nye EU-regler. Dersom EU for eksempel innfører nye og strengere krav til visse produkter enn de som finnes i EØS-avtalen, og de nye reglene ikke innlemmes i avtalen som følge av veto fra et EFTA-land, kan ikke EFTA-landene fortsette å eksportere til EU på grunnlag av de gamle og mindre strenge produktkravene i EØS-avtalen.

Sammenhengen mellom enkelte deler av regelverket for det indre marked er imidlertid så stor blant annet når det gjelder innvirkning på foretakenes konkurransevilkår, at man ofte vil måtte anta at også andre deler av et vedlegg enn det som erstattes av ny regelutvikling, må bortfalle. For eksempel kan man neppe se alle ulike rettsakter innenfor EØS-avtalens vedlegg IX om finansielle tjenester isolert. Andre eksempler på intern sammenheng er forholdet mellom ulike regler i det veterinære vedlegget (Vedlegg I). Opphevelsen av den veterinære grensekontrollen bygger her på et samspill av flere regelverk, slik at manglende innlemmelse i EØS av nye veterinære bestemmelser på disse områdene vil kunne få betydning for retten til eksport til EU uten grensekontroll.

EUs plikt til å avstå fra antidumpingtiltak vil dessuten kunne bortfalle på et særskilt område dersom veto fører til at dette området ikke lenger er dekket av felles konkurranseregler, eller dersom EUs regelverk for øvrig ikke lenger kan anses fullt ut innarbeidet i EØS-avtalen på dette området.

Da EØS-avtalen ble forhandlet fram, var EFTA-landene EUs viktigste eksportmarked. En utvidelse av det indre marked til disse landene var derfor av stor betydning for EU. Det innebar at EU hadde tunge egeninteresser i å finne løsninger på EFTA-landenes særskilte problemer under de opprinnelige forhandlingene om EØS-avtalen.

Etter utvidelsen av EU i 1995 er situasjonen endret. EFTA-pilaren har fått sterkt redusert betydning som marked for EU og som marked for EFTA-landene innbyrdes. Dersom det oppstår problemer mellom Norge, Island og Liechtenstein på den ene siden og EU på den andre i forbindelse med innlemmelsen av nytt EU-regelverk i EØS-avtalen, vil det naturlige balansepunktet derfor være forskjøvet i EFTA-pilarens disfavør på de fleste områder når EU skal foreta sine interesseavveininger. Dette betyr at det kan være vanskeligere for EFTA-pilaren å oppnå reelle kompromisser med EU. Gjennom utvidelsen i 1995 har EU samtidig fått ytterligere økt politisk og økonomisk betydning for Norge, og denne utviklingen forsterkes når de sentrale- og øst-europeiske kandidatlandene blir medlemmer. Eventuell norsk bruk av vetoretten vil derfor etter Regjeringens syn ha sterkere skadevirkninger for Norge, Island og Liechtenstein i dag enn utgangspunktet var da EØS-avtalen ble inngått.

Selv om vetoretten for Norge er reell og innebærer handlefrihet fra et rettslig synspunkt, mener Regjeringen derfor at handlingsrommet både for å finne kompromisser med EU i EØS-komiteen og for bruk av vetoretten er blitt betydelig redusert siden inngåelsen av EØS-avtalen. Denne utviklingen vil forsterkes gjennom framtidig utvidelse av EU med nye medlemsland.

Muligheten for bruk av vetoretten i EØS er en del av den større problemstillingen om omfanget av Norges handlingsrom på brede næringspolitiske områder i forhold til en EU-pilar der stadig flere politikkområder sees i nær sammenheng. Problemstillingen aktualiseres ved at EU i økende grad gjennomfører tiltak utenfor EØS-avtalens område som virker inn på Norges relative konkurransekraft i det indre marked.

6.2 Handlingsrom og handlefrihet

EØS-avtalen er gjennomført i EU på samme måten som andre avtaler Fellesskapet inngår med tredjeland. Den utgjør en del av EF-retten, og nye medlemsland får derfor de samme rettigheter og plikter etter avtalen som dagens medlemsland. De går inn i EU-pilaren av EØS-samarbeidet og utvider det indre marked som Norge er en del av. Når kandidatlandene etter hvert blir EU-medlemmer, øker dermed EU-pilarens politiske og økonomiske tyngde. Ubalansen øker tilsvarende mellom EU- og EFTA-pilaren i EØS-samarbeidet. I de tilfellene hvor det oppstår motsetninger mellom de to pilarene, kan denne balanseforskyvningen gjøre det vanskeligere å finne tilfredsstillende kompromisser eller særskilte løsninger for Norge.

Grunnlaget for de nye medlemmenes vilkår er EUs regelverk. Dersom unntak skulle innvilges, vil dette være overgangsordninger som for en tidsbegrenset periode gir de nye medlemmene et lavere forpliktelsesnivå i forhold til de opprinnelige medlemsland (og eventuelt EFTA-landene, i den grad slike ordninger berører det indre markedet) enn det som følger av regelverket. EFTA-landene er ikke forhandlingsparter, men kan spille inn synspunkter

gjennom EØS-samarbeidet. Norges handlingsrom i EUs utvidelsesprosess er derfor begrenset.

I all hovedsak sikrer EØS-avtalen med enkelte unntak norske næringer likeverdig adgang til det indre marked. Dette vil også være situasjonen når søkerlandene kommer inn. Markedene endrer seg imidlertid som følge av nye behov og forbruksmønstre, som følge av endrede politiske rammevilkår og som følge av at nye produkter oppstår med utgangspunkt i ny teknologi, forskning og utvikling. Av hensyn til velferden og tryggheten for Norge er det av avgjørende betydning at viktige norske næringssektorer har stabile og forutsigbare rammevilkår for sin eksport og internasjonale virksomhet. EØS-avtalen har til nå vært sentral i å sikre dette. Denne situasjonen vil imidlertid bli utfordret i årene som kommer som følge av dynamiske og allerede pågående endringsprosesser. Eksempler på dette er petroleumssektoren og fiskeri/havbruksområdet, det vil si Norges to viktigste eksportnæringer.

6.2.1 Olje og gass

EU dekker idag 50 prosent av sitt energibehov ved import, men tallet vil antakelig gradvis nærme seg 70 prosent i 2020.

Verdien av norsk petroleumseksport var i 1999 på ca. NOK 170 milliarder. Gassens andel av petroleumseksporten er i dag på ca. 20 prosent, men ventes å øke betydelig de neste årene. Den relative betydningen av gasseksporten blir dermed økende og av fundamental utenriksøkonomisk betydning. Den altoverveiende del av gasseksporten går til EU. Den lovende markedsutviklingen i Sentral-Europa vil i løpet av noen år bety at nye medlemmer av EU, som i dag er kandidatland, vil avta norsk gass. Potensielle nye markeder i et lengre tidsperspektiv kan også blant annet være Sverige og Finland, mens tekniske og økonomiske forhold begrenser mulighetene for gasseksport til markeder utenfor et utvidet EU.

EU har etter hvert utviklet et regelverk som setter viktige felles rammevilkår for petroleumssektoren, og denne utviklingen vil fortsette. Konsesjonsdirektivet ble vedtatt i 1994 og er senere innlemmet i EØS-avtalen. Regjeringen tar sikte på å innlemme gassmarkedsdirektivet i EØS-avtalen så snart som mulig. EFTA-landene i EØS har lagt fram et forslag til EØS-vedtak hvor Norge ber om en overgangsperiode på 3 år for nasjonal gjennomføring. Drøftelsene med Kommisjonen fortsetter og spørsmålet vil bli lagt fram for Stortinget som egen sak.

Deler av disse direktivene har vært kontroversielle blant EUs medlemsland. Formålet har blant annet vært å gjøre energimarkedet mer fleksibelt og konkurransepreget. Elektrisitets- og gassprisene er betydelig høyere i Europa enn i USA, og hensikten er å bryte opp strukturelle hindringer for økt konkurranse. Begge direktiver fant sin endelige utforming etter langvarige prosesser mellom medlemslandene i Rådet. EØS-avtalen gir ikke noe direkte inntak for EFTA-landene i slike rådsdrøftelser. Da de avgjørende drøftelsene om konsesjonsdirektivet foregikk, forhandlet Norge imidlertid om medlemskap i EU og hadde derfor et særskilt grunnlag for dialog og medvirkning. Også under Rådets drøftelser om gassmarkedsdirektivet, som ble vedtatt i 1998 med gjennomføringsfrist for medlemslandene 10. august 2000, var Norge aktiv overfor sentrale medlemsland og Kommisjonen så langt dette lot seg gjøre.

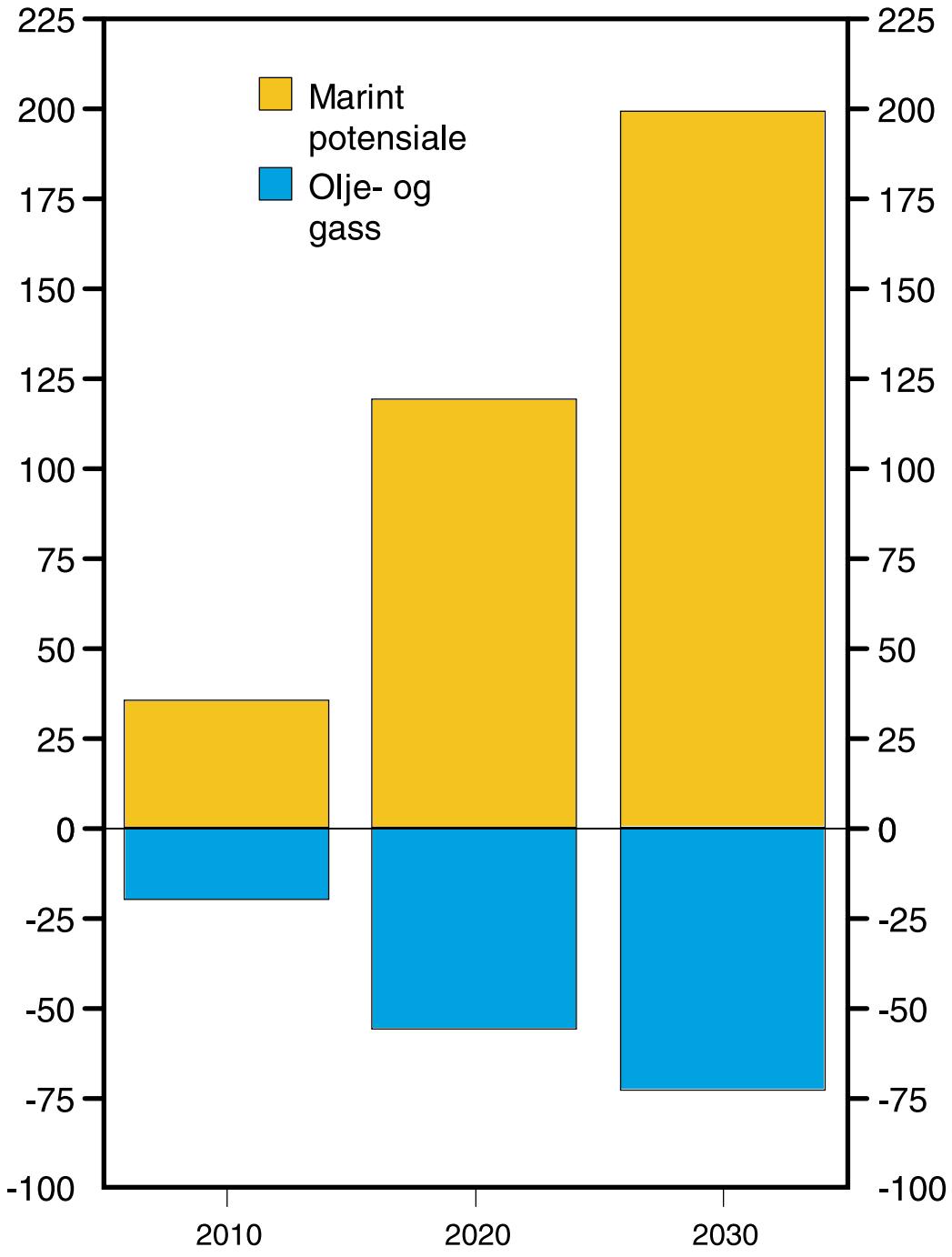
Gasseksport atskiller seg fra annen virksomhet ved at kontrakter om leveranser gjerne inngås før feltene bygges ut, og de kan gjerne løpe over en tjueårsperiode. Eksporten til det europeiske kontinent skjer for norsk del gjennom rørledninger, og i kontinuerlig økende volum. Norge knyttes derfor langsiktig opp til markedene og deres funksjonsmåte. Det er samtidig en langvarig og usikker prosess å utvikle alternative markeder. Videre forutsetter dette rørledninger og annen infrastruktur som gjør norske leveranser mulige og økonomisk interessante.

I henhold til en egen bestemmelse i gassmarkedsdirektivet, skal det tas opp til revisjon med eventuell virkning for EU-landene fra 2008. Formålet er å styrke det indre markedet ved å se på organisering, drift osv. av gassektoren med sikte på ytterligere åpning og økt konkurranse. Kommisjonen er imidlertid i ferd med å framskynde dette arbeidet, med ambisjon om å forelegge Rådet forslag om ytterligere åpning av gassmarkedet fra et langt tidligere tidspunkt (3-5 år).

Revisjonen er av fundamental betydning for norske interesser. Den vil finne sted på et tidspunkt hvor gassens andel av norsk petroleumseksport er omtrent fordoblet siden vedtakelsen av gassmarkedsdirektivet, og markant økende. Det må antas at revisjonen ikke vil være mindre kontroversiell i medlemslandene enn vedtakelsen av direktivet selv var i sin tid. EU må finne kompromisser som blant annet balanserer hensynene til import-, distribusjons- og forbrukerinteresser og egne produsentinteresser. Drøftelsene i EUs råd om en revisjon vil derfor etter alt å dømme bli meget vanskelige og strekke seg over lang tid. EØS-avtalen gir ikke Norge rettigheter til å delta i prosessen i Rådet. Regjeringen vil utarbeide en strategi for mest mulig effektivt å ivareta norske interesser inn mot Kommisjonen, Rådet og medlemslandene i denne saken.

6.2.2 Fiskeri og havbruk

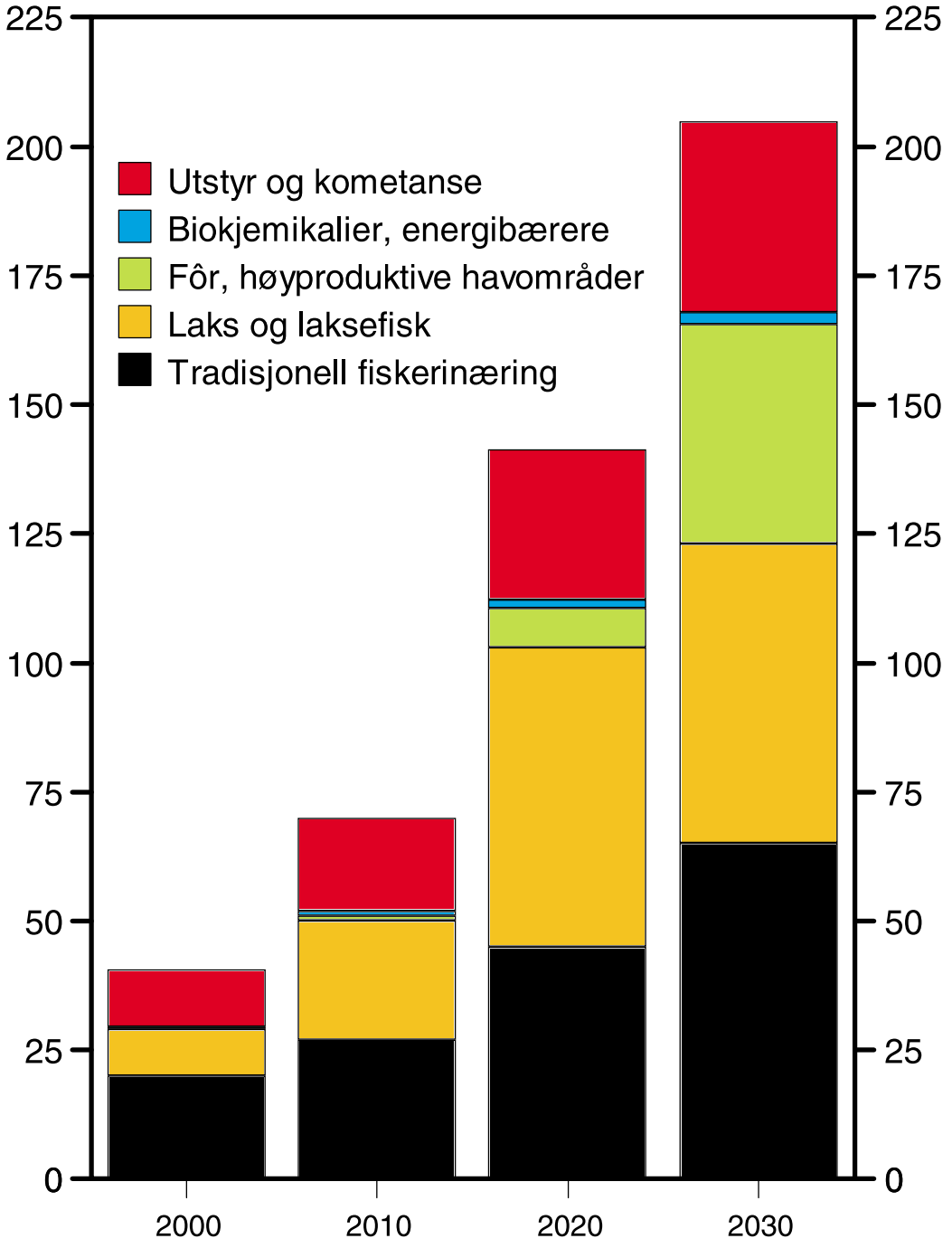
På fiskeri- og havbrukssektoren tyder ulike anslag på at verdien av Norges eksport kan øke fra NOK 30 milliarder til et sted mellom NOK 100 - 150 milliarder i løpet av de neste 20 årene. Havbruksnæringen står allerede for større eksportverdi enn villfanget fisk. Den vil dermed på avgjørende måte kunne bidra til å kompensere for nedbyggingen av oljeaktiviteten på norsk sokkel og gi sterke sysselsettings- og vekstimpulser i Norges kystdistrikter. 61 prosent av norsk eksport av sjømat gikk til EU i 1999. Tar man med kandidatlandene, blir andelen 65 prosent.



Figur 6.1 Endring i verdiskaping i olje- og gassvirksomhet og havbruk. Mrd. 1999-kroner.

[1] Fra rapporten: «Norges muligheter for verdiskaping innen havbruk», oktober 1999.

Kilde: SINTEF [1]



Figur 6.2 Potensial for verdiskaping fra marine ressurser. Mrd. 1999-kroner.

[1] Fra rapporten: «Norges muligheter for verdiskaping innen havbruk», oktober 1999.

Kilde: SINTEF [1]

Boks 6.1 Havbruk

Oppdrettsnæringen har på bemerkelsesverdig få år utviklet seg til å bli en dynamisk vekstbransje for Kyst-Norge. Dette er en ressursbasert, kunnskapsintensiv næring som har gjort Norge til en av verdens største eksportører av sjømat. Norge står i dag for 2,8 prosent av verdensproduksjonen innenfor fiske og havbruk og 5,5 prosent av verdenshandelen. Samlet eksportverdi er nå på rundt 30 milliarder kroner. Næringen har vokst fram som resultat av en heldig kombinasjon av gunstige naturgitte fortrinn, lokal kompetanse, god infrastruktur, erfaringer fra internasjonale markeder og aktiv støtte fra ulike forskningsmiljøer.

Mens EU-landene har fri markedsadgang for sjømat seg imellom, er EØS-avtalens fiskeribestemmelser i hovedsak fastlagt gjennom Protokoll 9. Protokollen innebærer tollfrihet for flere hvitfiskprodukter og tollreduksjoner for andre fiskeprodukter og bearbeidede fiskevarer. Viktige produkter for Norge som sild, makrell, laks, reker, kamskjell og sjøkreps er ikke omfattet av avtalens tollreduksjoner, og blir dermed møtt med høye tollsatser ved eksport til EU.

Fordi EUs tollsatser for sensitive fiskeslag er så høye at de i overveiende grad hindrer eksport av bearbeidet fisk, skjer videreforedlingen av disse fiskeslagene, i hovedsak laks, i Danmark og andre EU-land. De beholder dermed denne delen av verdiskapingen før de berarbeidede varene omsettes.

Dagens markedsvilkår ved eksport til EU ivaretar ikke norske interesser på en god måte. For at det potensial som ligger i havbruks- og fiskerinæringen skal kunne nyttes fullt ut, bør fisk og fiskeprodukter sikres langt bedre markedsadgang i EU. Dette vil være særlig viktig for muligheten til å utvikle en lønnsom bearbeidingsindustri. Den nåværende ordningen reduserer mulighetene for verdiskaping og økonomiske ringvirkninger for Kyst-Norge med utgangspunkt i havbruksnæringens store vekstmuligheter som følge av naturgitte fortrinn og framskritt innenfor forskning og utvikling.

EØS-avtalens ordninger på fiskeriområdet innebærer også at norsk eksport kan bli møtt med ensidige antidumpingtiltak og andre konkurranseregulerende virkemidler fra EUs side. Jo større stordriftsfordeler vi får til, og jo mer dominerende den norske næringen blir på det europeiske markedet, desto større kan en slik risiko bli, og desto alvorligere vil i så fall de samfunnsmessige virkningene av slike tiltak være.

Norsk sjømat er i dag sikret tollfri adgang til de sentral- og øst-europeiske landene gjennom EFTAs frihandelsavtaler. Flere av disse landene har tradisjonelt et høyt forbruk av fiskeslag som Norge har god tilgang til, for eksempel sild og makrell. I tilegg til at eksporten av disse produktene har hatt en svært positiv utvikling, har vi også hatt en utvidelse av produktspekteret. Økt kjøpekraft gjennom EU-medlemskap vil kunne medføre økt forbruk i disse landene, og markedspotensialet antas å være stort på noe sikt. Situasjonen for vår eksport til kandidatlandene endres imidlertid i negativ retning når de blir EU-medlemmer. Da danner EØS-avtalen rammen for Norges varebytte også med disse landene. Hvor uheldig dette vil falle ut for fiskerinæringen, avhenger av de kompensasjonsordninger Norge tilstås når nåværende frihandel opphører. Disse skal fastlegges gjennom forhandlinger mellom Norge og EU. Regjerin-

gen vil i god tid før slike forhandlinger innledes, konsultere Stortingets organer.

EØS-avtalens løsninger vil etter Regjeringens oppfatning i framtiden være dårlig egnet til å sikre fiskerinæringens interesser i forhold til EU. Det vil imidlertid kunne bli vanskelig å forhandle fram bedre makedsadgang for norsk eksport innenfor rammen av EØS. EU har sine egne fiskeriinteresser å ivareta, og er negativ til å endre handelsvilkårene for norsk fisk i EØS-avtalen. Det er derfor etter Regjeringens syn lite tenkelig at norske krav om fri markedsadgang eller andre mer grunnleggende forbedringer av vilkårene, vil bli imøtekommet fra EUs side uten at dette skjer i en forhandlingsprosess hvor man må regne med at også andre elementer vil bli trukket inn.

6.2.3 Andre forhold

EØS-avtalen omfatter ikke handelspolitikk og tollsatser i forhold til tredjeland, slik EU-samarbeidet gjør. Likefullt er det viktig for konkurransesituasjonen til EFTA-landenes foretak på det indre markedet at de ikke har ulemper på tredjelandsmarkedene i forhold til konkurrerende EU-foretak. EFTA-landene har derfor forhandlet fram frihandelsavtaler med et stort antall tredjeland parallelt med - eller kort tid etter - at EU har forhandlet fram slike avtaler.

Gjennom Maastricht- og Amsterdam-prosessene har det imidlertid skjedd en ytterligere fortetning av regelverk og tiltak som har betydning for konkurransesituasjonen på det indre markedet, men som faller utenfor EØS-samarbeidet. Integrasjonen av valuta- og pengepolitikken i EU har forsterket grunnlaget for ett felles hjemmemarked mellom de deltakende landene. Valutausikkerheten mellom dem er eliminert, og transaksjonskostnadene ved handel i ulike valutaer bortfaller for foretakene i euro-sonen. Eksterne forhold som finanskriser og valutaspekulasjon må dessuten antas å få mindre betydning for denne delen av det indre markedet.

Videreutviklingen av det sivilrettslige samarbeid innenfor søyle 1 av EU kan føre til praktiske lettelser for næringslivet når det gjelder den rettslige ivaretakelsen av økonomiske interesser i andre EU-land.

Framfor alt har EUs nye prosessorienterte samarbeidsform med brede sektorovergripende tiltak som formål å styrke konkurransekraften i EU-området.

Dersom konkurranseevnen på det indre marked på denne måten i økende grad påvirkes positivt av regler og tiltak som bare omfatter EUs økonomiske operatører, rokker dette ved EØS-avtalens forutsetning om et samarbeidsområde basert på felles regler og like konkurransevilkår for alle foretak i området.

EFTA-siden kan ta initiativ til å motvirke denne utviklingen ved å foreslå å innlemme nye områder i EØS-avtalen. EØS-avtalens Artikkel 1 setter visse rammer for hvilke enkeltsektorer EØS-komiteen kan fatte vedtak på. Dersom vedtakene går utover disse rammene, som i hovedsak dreier seg om «de fire frihetene», konkurransereglene og tilstøtende områder, vil EU etter sine interne gjennomføringsregler ikke kunne utstrekke eget regelverk til hele EØS-området uten å behandle de nye vedtakene som egne tredjelandsavtaler, med behandling i Rådet og Europaparlamentet. Dette vil ikke være en farbar vei annet enn i helt spesielle situasjoner.

Videre ligger det andre begrensninger på EØS-komiteens muligheter. Den kan riktignok endre avtalens vedlegg, men disse er inndelt etter sektorer i samarbeidet. Dette gjør det vanskelig å innlemme sektorovergripende regler, for eksempel på sivilrettens område, gjennom vedtak i EØS-komiteen. I så fall må antakelig avtalens hoveddel endres.

I den grad EU videreutvikler sitt samarbeid på områder som har positiv betydning for konkurransekraften på det indre marked uten at det omfattes av EØS-samarbeidet, vil Regjeringen i hvert enkelt tilfelle vurdere om ensidig norsk tilpasning er nødvendig for å ivareta norske næringsinteresser. Ensidig norsk tilpasning vil imidlertid ikke alltid være noe fullgodt svar, ettersom en slik tilpasning ikke gir noen garanti for at EU vil følge opp med rettigheter for norsk næringsliv i EU, for eksempel innenfor sivilretten.

Dersom EUs samarbeid på denne måten etter hvert svekker noe av forutsetningen om et EØS-samarbeid med like rettigheter for foretakene basert på felles regler, er dette en utvikling som det er vanskelig å bøte på. Så lenge en viss ulikhet gir EUs foretak konkurransefordeler, vil den neppe vekke særskilt bekymring i EU. Med den politiske og økonomiske ubalansen mellom EFTA- og EU-pilaren, vil på den annen side et norsk initiativ for reforhandling av elementer i EØS-avtalens hoveddel for å gjenopprette ubalansen, etter Regjeringens syn neppe føre fram. Det vil kunne åpne opp for motkrav om endringer på områder hvor norske interesser etter omstendighetene er svært godt ivaretatt, for eksempel når det gjelder institusjonelle rettigheter, og lede oss inn i en uoversiktlig situasjon.

I et noe mer langsiktig perspektiv innebærer dynamikken i EU-samarbeidet også andre potensielle utfordringer for Norge på områder som har konkret næringspolitisk betydning.

Overgangen til euro skaper etter Regjeringens syn slik dynamikk ved at den aktualiserer spørsmålet om ytterligere samordning EU-landene imellom av den økonomiske politikken.

Den økonomiske utviklingen i ØMU er også av stor betydning for den makroøkonomiske stabiliteten i Norge og dermed for muligheten til å oppnå Regjeringens mål om velferd og sysselsetting. Innføringen av euro vil etter Regjeringens oppfatning derfor påvirke vårt handlingsrom for utformingen av den makroøkonomiske politikken. Spørsmål av betydning for ØMU ligger utenfor EØS-avtalen. Regjeringen ser det derfor som særlig viktig at Norge, både myndighetene og partene i arbeidslivet, aktivt benytter alle tilgjengelige kanaler i forhold til EU for dialog om økonomiske spørsmål.

Deltakerlandene i ØMUs tredje fase vil i større grad enn tidligere bli påvirket av den økonomiske politikken som føres i de andre euro-landene. For eksempel vil tiltakende inflasjon eller svak budsjettdisiplin i ett deltakerland kunne bidra til å øke det felles rentenivået. Den sterkere konkurransen innenfor euro-sonen som følge av ØMU, vil også kunne øke behovet for skatteharmonisering for å forhindre at medlemslandene bruker skattereduksjoner som virkemiddel for å tiltrekke seg bedrifter og arbeidsplasser. Skatteområdet faller i sin helhet utenfor EØS-samarbeidet, men de løsningene som EU finner, vil kunne få betydning også for de faktiske valgene Norge tar på området.

På miljøområdet modnes forholdene for å ta i bruk nye typer virkemidler. For å møte kravene i Kyotoprotokollen vil de europeiske landene for eksempel

ha behov for å føre en samordnet klimapolitikk som bidrar til å redusere sammenhengen mellom den økonomiske veksten og forbruket av fossile brensler. Det er vanskelig å se hvordan dette kan gjøres uten blant annet å fastlegge felles minimumsregler for visse typer avgifter og å innføre handel med utslippskvoter. I EU er det allerede hjemmel for å vedta miljøavgifter. Slike vedtak krever imidlertid enstemmighet. Det må antas at det innenfor EU i årene framover vil skje en utvikling hvor slike tiltak blir vedtatt på fellsskapsnivå, enten ved at det skapes politisk grunnlag for enstemmighet eller åpning for flertallsavgjørelser.

Kommisjonen har foreslått et rammedirektiv for energiavgifter. Dersom dette forslaget danner grunnlag for senere vedtak og gjennomføring, kan det få stor betydning for konkurranseforholdet mellom ulike energibærere på EUs marked og dermed for norske interesser.

Det pågår i dag et omfattende analysearbeid i OECD, som skal lede fram til politikkanbefalinger på et fellesmøte mellom miljø- og finansministrene i mai 2001. Disse vil ventelig også omhandle miljøavgifter og kan framskynde en prosess i retning vedtak i EU og OECDs øvrige medlemsland om nasjonal gjennomføring av nødvendige tiltak.

Selv om skatter og avgifter er et område som ikke omfattes av EØS-avtalen, vil samarbeidet i EØS etter Regjeringens syn komme under sterkt press dersom EU og Norge utvikler ulike skatte- og avgiftssystemer for å verne miljøet, og disse slår ut i markerte konkurransefordeler for en av partene. Dersom norske foretak skulle oppnå markerte konkurransefordeler på en sektor, ville dette kunne sette i gang en uoversiktlig utvikling i retning EU-krav om reforhandling av EØS-avtalen. Ikke bare av miljøpolitiske årsaker, men også av hensyn til grunnleggende norske næringspolitiske interesser, anser Regjeringen derfor at det er nødvendig med tettest mulig dialog med EU om bruk av avgifter i miljøpolitikken.

6.3 EØS og norske interesser

EØS-avtalen har siden samarbeidet trådte i kraft 1. januar 1994 ivaretatt grunnleggende norske interesser.

Da EØS-avtalen ble framforhandlet, skjedde det mellom to parter som hadde en sterk gjensidig interesse av å utvide det økonomiske samkvem seg imellom. Avtalens gode institusjonelle løsninger, med opprettelse av fellesorganer og parallelle strukturer for EFTA-landenes medvirkning i samarbeidet, gjenspeiler nettopp den store betydning partene la i samarbeidet.

I dag er rammevilkårene for samarbeidet i EØS betydelig endret. EFTA-pilaren er siden framforhandling av avtalen redusert med Sverige, Finland, Østerrike og Sveits. De institusjonelle rammer for EFTA-landenes samarbeid og medvirkning er imidlertid opprettholdt, selv om den økonomiske og politiske tyngden mellom de to pilarene er sterkt forskjøvet.

EU-landenes samarbeid utvikles i en dynamisk prosess for å møte nye utfordringer som følger av globaliseringen og den teknologiske utviklingen. Deres samarbeid, også om forhold som berører og er av betydning for det indre marked, utvikles dypere og favner bredere enn det som dekkes av EØS-

avtalen. Det skaper nye utfordringer for Norge og norsk næringslivs konkurranseevne.

Regjeringen vil på en aktiv måte søke å møte disse utfordringene gjennom tett kontakt med EU, EUs medlemsland og aktiv bruk av EØS som redskap. En endring eller utvidelse av EØS-avtalen med det siktemål å ivareta norske interesser på en bedre måte, vil imidlertid ikke bare være et spørsmål om våre interesser alene. Siden avtalen dekker et så stort felt i det økonomiske samkvem, er partenes behov nødvendigvis ofte ulike. EFTA-pilarens relative svekkelse i forhold til EU-pilaren vil i dag gjøre det vanskelig å oppnå tilsvarende balanse i løsningene som det som var mulig den gang avtalen ble forhandlet fram. Etter Regjeringens syn vil det være å begi seg inn i en uoversiktlig situasjon å søke å reformere EØS-avtalens løsninger gjennom reforhandling av avtalen.

EØS-avtalen vil fortsatt være avgjørende for å ivareta viktige norske interesser. De utfordringer Norge står overfor som følge av globaliseringen av økonomiene og den teknologiske utviklingen, er imidlertid så komplekse og omfattende at de må møtes i aktivt samvirke med andre land og med tiltak over et bredt spekter, dersom vi fortsatt skal sikre verdiskaping og velferd i vårt samfunn. Regjeringen vil benytte EØS-samarbeidet aktivt for dette formål. Som redskap for å nå disse målene, er EØS imidlertid ikke tilstrekkelig. I stigende grad vil det kreve betydelige nasjonale løft å sikre aktiv norsk medvirkning i europeisk økonomisk og politisk samvirke for å ivareta grunnleggende interesser på en tilfredsstillende måte.

Del II i EU

7 EU og EØS-samarbeidet

Opphøret av den kalde krigen, de politiske omveltningene i Sentral- og Øst-Europa og det tidligere Sovjetunionen og den teknologiske utviklingen og globaliseringen av økonomiene har skapt større gjensidig avhengighet mellom landene i Europa. Endringsprosessene har samtidig gitt impulser til reformer og fornyelse av samarbeidet i EU på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området, på justisområdet og på det økonomiske området.

Det indre markedet, som Norge er knyttet til gjennom EØS-avtalen, var i hovedsak gjennomført i EU i 1993.

Gjennom traktatrevisjonene i Maastricht i 1991 og i Amsterdam i 1997 har EU-landene innlemmet nye områder i sitt samarbeid. Foruten det indre marked omfatter det tradisjonelle EF-samarbeidet i søyle I i dag også gjennomføringen av den økonomiske og monetære unionen, samarbeid om miljø og sysselsetting, asyl- og innvandringspolitikk, yttergrensekontroll og sivilrettslig samarbeid.

Gjennom EØS-avtalen er Norge knyttet til samarbeidet i søyle 1 om det indre markedet. Gjennom Schengen-samarbeidet er Norge dessuten knyttet til enkelte deler av justissamarbeidet i søyle 1.

Nye og tettere samarbeidsformer på det økonomiske området betyr at et økende antall beslutninger påvirker EU-foretakenes konkurransekraft i EØS-området, uten at de fanges opp av EØS-samarbeidet.

EU-landene har også siden midten av 1990-tallet utviklet et omfattende samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikken i søyle 2 og om kriminalitetsbekjempelse og strafferettslige spørsmål i søyle 3. Også enkelte elementer i søyle 3 dekkes inn gjennom Norges deltakelse i Schengen-samarbeidet.

Utvidelsen mot øst vil innebære ytterligere impulser til utvikling og styrking av EU-samarbeidet innenfor alle tre søylene. Det vil påvirke EØS-samarbeidet og norske interesser.

Norge er allerede vevd tett sammen med EU og EU-landene innen felter som økonomi, handel, utenrikspolitikk og grensekontroll. I økende grad får Norge dermed sine rammevilkår bestemt av politiske prosesser og regler vedtatt i fora og på arenaer der vi ikke fullt ut deltar, men der vi på grunn av den gjensidig økte avhengigheten landene imellom blir sterkt påvirket av beslutningene.

I det følgende gås det nærmere inn på utviklingstrekk og perspektiver på sentrale deler av EU-samarbeidet som er av betydning for Norge: utviklingen innenfor det indre marked, ØMU, det utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet, justissamarbeidet og EUs utvidelsesprosess.

7.1 EØS-samarbeidet - sentrale utfordringer

Gjennom EØS-avtalen er Norge en del av EUs indre marked ved at vi har gjennomført EUs regler om fritt varebytte og fri bevegelighet for personer, tjenester og kapital. Samarbeidet forutsetter at regelverket praktiseres og videreutvikles likt i EU- og EFTA-pilarene av EØS-samarbeidet.

Dette gir norske foretak adgang til det indre markedet på tilnærmet samme vilkår som foretakene i EU, på de områdene hvor EUs regelverk fullt ut er innarbeidet i avtalen. Samtidig som vi oppnår like konkurransevilkår, har EU gitt avkall på bruk av handelspolitiske tiltak mot norske foretak i form av antidumpingtiltak eller andre EF-rettslige virkemidler. Disse kan ellers benyttes i forhold til ikke-medlemsland. Til gjengjeld er Norge underlagt overvåking og håndhevelse av felles statsstøtte- og konkurranseregler fra EFTAs overvåkingsorgan (ESA) og EFTA-domstolens side.

EØS-avtalen skal også skape sikkerhet mot sosial dumping og miljødumping, det vil si at konkurransen i det indre markedet ikke fører til en reduksjon av nasjonale standarder i arbeidslivet og på miljøområdet. I tillegg er Norge knyttet til EUs samarbeid innenfor forskning og utvikling, utdanning m.v. Derimot omfatter EØS-avtalen ikke EUs fiskeri- og landbrukspolitikk og heller ikke skatte- og avgiftspolitkken.

Videre dekker avtalen ikke samarbeidet innenfor ØMU i søyle 1, de delene av justissamarbeidet som skjer i søyle 1, det utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet i søyle 2 og samarbeidet om kriminalitetsbekjempelse og strafferett i søyle 3.

Et framtredende trekk ved dynamikken i EU-samarbeidet er den stadig tettere koplingen mellom utviklingen av det indre markedet og andre politiske saksområder i nye, bredt anlagte samarbeidsprosesser. Disse prosessene skal sikre EU-landenes økonomiske og teknologiske konkurranseevne og legge grunnlaget for økt sysselsetting og velferd. Dette EU-samarbeidet faller delvis utenfor EØS-avtalens virkefelt og representerer nye utfordringer for Norge og de andre EFTA/EØS-landene. For å møte denne utviklingen er det viktig at Norge utnytter alle muligheter til å knytte oss så nært som mulig opp til de nye samarbeidsprosessene, også på områder som ikke faller inn under EØS-avtalen. I tillegg er det viktig at vi følger opp våre forpliktelser i henhold til avtalen for å ivareta nasjonale interesser.

For å kunne opprettholde den viktige betydningen EØS-avtalen har for foretakenes konkurransekraft, vil Regjeringen derfor legge vekt på å:

- gjennomføre allerede vedtatt EØS-regelverk i norsk lovgivning så snart som mulig,
- bidra til at nytt, EØS-relevant regelverk blir behandlet og vurdert for innlemmelse i EØS-avtalen så raskt som mulig,
- gi overordnede retningslinjer for deltakelsen i ekspertkomitéene under Kommisjonen, for å sikre effektiv norsk medvirkning,
- holde seg orientert om framveksten av nye former for bredt, prosessorientert samarbeid mellom EU-landene og vurdere eventuell ensidig norsk tilpasning i de tilfellene hvor de ikke omfattes av EØS-samarbeidet, men har betydning for norsk konkurranseevne på det indre markedet.

EU er i ferd med å utvikle en mer helhetlig næringspolitikk. Målsettingen er å utvikle en samlet politikk for næringslivet, uavhengig av bedriftenes størrelse, sektor og lokalisering, som fremmer vekst, sysselsetting og bærekraftig utvikling i en global verdensøkonomi.

Nyskaping er satt høyt på den politiske dagsorden. Utvikling og bruk av ny teknologi, utdanning og opplæring, forskning og nettverksbygging tillegges stor vekt. Samtidig fokuseres det på at små og mellomstore bedrifter er

det sentrale grunnlaget for verdiskapingen i Europa. Mer enn 95 prosent av de europeiske bedriftene tilhører denne kategorien, og dette er med på å prege utformingen av politikken.

I EØS-avtalen er samarbeid om næringspolitikken for små og mellomstore bedrifter nedfelt som ett samarbeidsområde. Utviklingen i EU, med større vekt på en bredt anlagt næringspolitikk, berører på denne måten EØS-samarbeidet direkte.

Tiltak fra EUs side for å utbygge og effektivisere det indre markedet har til nå i det alt vesentligste vært EØS-relevant. EU-landene er imidlertid i ferd med å legge større vekt på makroøkonomiske forhold for å sikre et reelt hjemmemarked for varer og tjenester og ett arbeidsmarked. Oppmerksomheten vil i større grad rette seg mot spørsmål knyttet til konkurransepolitikk, arbeidsmarkedspolitikk, skatte- og avgiftspolitikk, deregulering m.v.

Denne utviklingen forsterkes av beslutningen fra toppmøtet i Lisboa i mars 2000. EU-landene vedtok her en handlingsplan for vekst og sysselsetting gjennom en sterkere kopling mellom økonomi (Cardiff-prosessen), sysselsetting (Luxembourg-prosessen) og tiltak rettet inn mot det indre markedet. Regjeringen er derfor opptatt av å sikre et bredest mulig næringspolitisk samarbeid med EU.

7.2 Energisektoren

7.2.1 EU-landenes energisamarbeid

EU dekker en stor del av sitt energibehov gjennom import. I dag importeres ca. 50 prosent av energiforbruket, mens tallet kan nærme seg 70 prosent i 2020. Forsyningssikkerhet har derfor alltid stått sentralt i EUs arbeid. Fram til slutten av 1980-tallet var dette spørsmålet dominerende på energiområdet. Romatraktaten inneholder imidlertid ingen særskilte energipolitiske bestemmelser. Gjennom det siste tiåret har EU likevel utviklet en energipolitikk på konkrete områder på grunnlag av en rekke ulike traktatbestemmelser. Felles regler er blant annet utviklet på områdene olje, naturgass og elektrisitet.

Norges energisituasjon er annerledes enn EUs. For Norge er det interessene som produsent av olje og gass som veier tyngst, mens EUs posisjon som energikonsument er sentral for medlemslandenes samarbeid.

Norge har for øvrig en dominerende vannkraftproduksjon, mens EU-landenes kraftproduksjon i hovedsak er basert på kull, olje og gass, i tillegg til atomkraft. Disse ulike utgangspunktene har betydning for EU-landenes prioriteringer i energipolitikken og gjenspeiles i de initiativene Kommisjonen tar når det gjelder nytt regelverk. Denne situasjonen setter særlige krav til en aktiv norsk politikk overfor EU og medlemslandene.

Boks 7.1 Norsk petroleum

Over 80 prosent av den norske oljeproduksjonen går i dag til EØS-området. Nesten all norsk gassproduksjon leveres via rørledninger til det europeiske kontinentet og kan etter hvert utgjøre mer enn 15 prosent av EU-landenes samlede gassforbruk.

Vesentlige deler av energisamarbeidet i EU faller innenfor EØS-avtalens virkeområde. Samtidig må myndigheter og foretak i EØS-området også innenfor denne sektoren forholde seg til EØS-avtalens alminnelige bestemmelser om konkurranse, statsstøtte, monopoler m.m.. Også avtalens bestemmelser om miljø og forskning er viktige for energisektoren. Som energinasjon påvirkes Norge i tillegg av mange av de delene av EU-landenes samarbeid på energiområdet som faller utenfor EØS-avtalen.

På grunnlag av EØS-avtalen deltar Norge i EUs rammeprogrammer innenfor energisamarbeidet og innenfor forskning, utvikling og demonstrasjon av ny teknologi. Norge deltar blant annet i delprogrammene for fornybare energikilder (ALTENER), energiøkonomisering (SAVE) og studier, markedanalyser og prognoser (ETAP). EUs 5. rammeprogram for forskning og utvikling har et eget særprogram for energi, miljø og bærekraftig utvikling, hvor delprogrammet ENERGIE fokuserer på energipolitiske nøkkelområder for Europa. Gjennom deltakelse i disse programmene er norsk kompetanse på viktige områder blitt styrket.

7.2.2 EUs indre energimarked

På bakgrunn av Enhetsakten gikk Kommisjonen i 1988 inn for å opprette et indre energimarked, blant annet for å redusere energiprisene for forbrukerne og industrien. For å nå dette målet har det blitt innført tiltak for bedre prisinnsyn, enklere transitt gjennom tredjeland, utvikling av transeuropeiske energinettverk, vilkår for leting etter olje og gass (konsesjonsdirektivet) og samordning av innkjøpsregler for blant annet petroleumssektoren. Liberalisering av markedene for gass og elektrisitet skal bidra ytterligere til et velfungerende indre energimarked. De fleste av disse tiltakene berører Norge gjennom EØS-avtalen.

Etter olje er naturgass i dag den viktigste primære energikilden i Europa. Siden 1980 har det europeiske forbruket av gass økt med om lag 50 prosent, mens det totale energiforbruket bare har vokst med knapt 10 prosent. Naturgass utgjør i dag om lag 20 prosent av det europeiske energiforbruket og har i stor grad utkonkurrert olje og kull til varmeformål både i industrien og i private husholdninger.

I kraftproduksjonen har naturgass derimot foreløpig mindre betydning og står bare for i overkant av 10 prosent av produksjonen. Kull og atomkraft er fortsatt de viktigste energibærerne i kraftproduksjonen i de fleste europeiske land, men naturgassens betydning er økende. Prisen på gass er relativt lav, samtidig som effektiviteten i moderne gasskraftverk er høy. Sammenliknet med kull er naturgassen attraktiv på grunn av lavere utslipp av karbondioksid (CO_2) og nitrogendioksid (NOx), tilnærmet null utslipp av svoveldioksid (SO_2) og ingen partikkelutslipp.

Norsk gass blir i dag eksportert til Tyskland, Frankrike, Nederland, Belgia, Spania, Østerrike, Tsjekkia og Storbritannia. Norske selgere av gass har også inngått avtaler om salg av gass til Polen og Italia fra henholdsvis 2000 og 2001. I 1999 utgjorde norsk eksport av naturgass ca. 45 mrd. kubikkmeter, til en verdi av NOK 20 mrd.. Det er forventet at den vil øke betydelig de neste

årene. Rundt 2005 vil de totale norske gassalgsforpliktelsene være på om lag 70 mrd. kubikkmeter, som trolig vil ha en eksportverdi på i størrelsesorden NOK 42 mrd..

Boks 7.2 Gass går forbi kull

I løpet av perioden 2010-2020 vil gass overta kullets rolle som verdens nest viktigste energikilde etter olje, ifølge Det internasjonale energibyrået (IEA).

Norge er i dag en av de viktigste leverandørene av naturgass til Europa, og utviklingen i det europeiske gassmarkedet har stor betydning for norsk petroleumsvirksomhet. Norge er i ferd med å påta seg nye langsiktige leveringsforpliktelser i et marked som er vesensforskjellig fra markedene for andre energibærere. Norsk gasseksport er i langt større grad enn oljeeksporten avhengig av nærhet til markedene. Disse markedene ligger i Europa.

Samtidig er den europeiske gassindustrien inne i en periode med betydelige endringer, karakterisert ved markedstilpasning og restrukturering blant selskapene. Utviklingen av EUs indre marked for energi er ment å sikre større konkurranse og likeverdige konkurransevilkår for disse selskapene. Gassmarkedsdirektivet (Rådets og Parlamentets direktiv 98/30/EC om felles regler for det indre gassmarked) trådte i kraft 10. august 1998 og har dette som formål.Medlemslandene hadde frist til 10. august 2000 for å gjennomføre direktivet i sin nasjonale lovgivning. Direktivet gir «kvalifiserte» gasskjøpere rett til å få adgang til rørledninger for overføring og distribusjon av gass. Videre gir det felles regler for medlemslandenes regulering av overføring, distribusjon, forsyning og lagring av naturgass.

I og med at gassmarkedsdirektivet er hjemlet i EF-traktatens (TEFs) bestemmelser om etablering av det indre marked, er det relevant for innlemmelse i EØS-avtalen. I direktivet er det inntatt en egen bestemmelse om at "kvalifiserte" gasskjøpere også skal sikres adgang til oppstrøms rørledningssystemer for å sikre et konkurransedyktig indre gassmarked. Dette berører sentrale norske interesser.

Norske myndigheter og Kommisjonen har derfor hatt en dialog om innlemmelsen av gassmarkedsdirektivet i EØS-avtalen, herunder om hvordan direktivet vil kunne påvirke norsk gassressursforvaltning. På bakgrunn av at siktemålet er at direktivet skal innlemmes i EØS-avtalen så snart som mulig, har EFTA-landene i EØS lagt fram et forslag til EØS-vedtak hvor Norge ber om en overgangsperiode på 3 år for nasjonale gjennomføring. Drøftelsene med Kommisjonen fortsetter og spørsmålet vil bli forlagt Stortinget som egen sak.

Et direktiv om felles regler for det indre markedet for elektrisitet (elektrisitetdirektivet) ble vedtatt 19. desember 1996. Et viktig mål med direktivet har vært å åpne overføringsnettene for tredjepartsadgang. I tillegg til økt konkurranse skal direktivet ivareta allmenne samfunnshensyn som beskyttelse av forbrukere og miljø, samt forsyningssikkerhet.

Elektrisitetsdirektivet ble innlemmet i EØS-avtalen gjennom vedtak i EØS-komitéen 26. november 1999. Norge meddelte i august 2000 EFTAs overvåkingsorgan (ESA) om at direktivet er gjennomført i Norge.

I henhold til bestemmelsene i el-direktivet og gassmarkedsdirektivet skal de tas opp til revisjon med eventuell virkning for EU-landene fra henholdsvis 2006 og 2008. Formålet er styrket konkurranse og ytterligere åpning av markedene. Kommisjonen er imidlertid i ferd med å framskynde dette arbeidet. Det er av stor betydning for Norge å ha en aktiv dialog med Kommisjonen og EUs medlemsland gjennom disse prosessene.

EU har i lengre tid arbeidet med å stimulere til økt bruk av fornybar energi i det indre elektrisitetsmarkedet, og et direktivforslag ble framlagt av Kommisjonen 10. mai 2000. Bakgrunnen for direktivforslaget er EUs klimaforpliktelser og en målsetting om at 12 prosent av EU-landenes totale energikonsum skal komme fra fornybare energikilder i 2010. Det er fremdeles usikkert når et nytt regelverk kan bli vedtatt. Et direktiv vil imidlertid være EØS-relevant, og arbeidet følges nøye fra Regjeringens side.

Det samme gjelder arbeidet med et framtidig regelverk knyttet til spørsmål om overføring av kraft over landegrensene og håndtering av flaskehalser i nettet. I arbeidet med de sistnevnte spørsmålene deltar Norge på lik linje med EU-landene i halvårlige møter mellom Kommisjonen, systemoperatører og andre involverte aktører med sikte på å finne fram til omforente løsninger. Det er mulig at det vil bli fremmet konkrete direktivforslag på disse områdene, som i tilfelle må vurderes i EØS-sammenheng.

7.2.3 Energiskatter

I EU er det i dag store forskjeller fra land til land og fra energiprodukt til energiprodukt med hensyn til nivået på energiskatter. Det er også forskjeller fra land til land når det gjelder selve utformingen av og formålet med slike skatter. Dette var en av grunnene til at Kommisjonen i 1997 framla forslag til et felles rammedirektiv for skattlegging av energiprodukter (KOM (97)30).

Forslaget spesifiserer minimumssatser for skattlegging av ulike energibærere. Videre foreslås det at eksisterende satser for minimumsavgifter på mineralolje heves, og at det innføres minimumsavgifter på alle energiprodukter, inkludert elektrisitet.

Satsene for minimumsavgiftene avhenger dels av type energibærer og dels av hvilket formål energibæreren benyttes til. Direktivforslaget skiller generelt mellom tre bruksområder: energi benyttet som drivstoff til kjøretøy, energi benyttet som drivstoff i stasjonære motorer, og energi som benyttes til oppvarming og elektrisitetsproduksjon.

Boks 7.3 Skatt på energi

Kommisjonens forslag om minimumsavgifter skal:
–styrke det indre marked og bidra til harmonisering av rammevilkårene i energimarkedene, ikke minst når det gjelder naturgass og elektrisitet
–forhindre skattekonkurranse
–redusere vridningene som i dag eksisterer i markedet ved at samme type drivstoff/brensel beskattes ulikt i forskjellige land

–bidra til å stabilisere utslipp av klimagasser.

Dette arbeidet befinner seg fortsatt i en tidlig fase, og direktivforslaget fra Kommisjonen er omstridt, blant annet som følge av at flere sør- europeiske medlemsland i dag har et langt lavere avgiftsnivå enn det Kommisjonen foreslår. Det tyske EU-formannskapet presenterte derfor våren 1999 et kompromissforslag, men landene har ennå ikke klart å bli enige om en felles posisjon. Forslag til energiskatter krever enstemmighet i Rådet for å bli vedtatt. Europaparlamentet har i tillegg fremmet flere forslag til endringer for å framheve de økologiske aspektene ved skatteforslaget. Det er i dag usikkert både når saken blir endelig vedtatt, og når det nye avgiftsregimet på energiprodukter eventuelt kan tre i kraft.

EØS-avtalen omfatter ikke skatter og avgifter. Direktivforslaget er derfor ikke EØS-relevant, men kan likevel få store virkninger. Ut fra miljøhensyn bør et avgiftsregime på energiprodukter utformes slik at avgiftssatsene gjenspeiler miljøkostnadene til den enkelte energibæreren. Forslaget ivaretar imidlertid i liten grad naturgassens miljømessige fortrinn i forhold til olje og kull. Det foreslås blant annet å innføre en avgift på naturgass, samtidig som kull/brunkull unngår dette. Dermed påvirkes konkurranseforholdet mellom de ulike energibærerne. Dette er uheldig både ut fra et miljø- og konkurranseperspektiv og for Norge som eksportør av naturgass til Europa.

Forslaget kan også få betydning for veksten i gassmarkedet i Europa og for lønnsomheten i industrien, noe som vil få konsekvenser for norsk eksport av naturgass. Forslaget vil også påvirke grunnlaget for den framtidige utformingen av det norske avgiftsregimet på energiprodukter, dersom det gjennomføres.

7.2.4 Forsyningssikkerhet

På 1990-tallet har det ikke vært store problemer med energiforsyningene i Europa, og energiprisene har vært relativt lave sammenlignet med andre perioder. Forsyningssikkerheten har derfor ikke fått stor oppmerksomhet de senere årene, selv om kortere perioder med sterk økning i oljeprisene regelmessig har aktualisert spørsmålet. Kommisjonen ønsker imidlertid nå igjen å sette større fokus på forsyningssikkerheten, blant annet i lys av den forventede økningen i avhengigheten av gassimport. Norge konkurrerer her med leverandører utenfor EØS-området, særlig Algerie og Russland.

EUs politikk på beredskapsområdet er grunnlagt på de beslutningene som treffes i Det internasjonale energibyrået (IEA). Norge har ikke sluttet seg til EUs oljeberedskapsdirektiver under EØS-avtalen. I hovedtrekk gjelder direktivene tiltak for å møte oljeforsyningskriser. Blant annet pålegges medlemslandene å holde beredskapslagre tilsvarende 90 dagers forbruk, med et fratrekk på 25 prosent for land som har egen oljeproduksjon. I likhet med de fleste EFTA- og EU-landene deltar Norge i IEAs beredskapssystem. Norges deltakelse er basert på en særskilt avtale. Hovedpunktet i avtalen er at Norges bidrag til IEAs fordelingsprogram i en krisesituasjon ikke iverksettes automatisk, men krever beslutning av norske myndigheter.

I den nye sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa er det nødvendig å gå fra en tradisjonell kriseplanlegging til avtaler som kan sikre uavbrutte handelsstrømmer også i krisesituasjoner. Globaliseringen av de nasjonale økonomiene krever at det i større grad tilrettelegges for et handelssamkvem som kan gå uhindret også ved beredskap og krig. Fritt varebytte og fri bevegelighet for tjenester i en internasjonal krisesituasjon forutsetter imidlertid et langt mer aktivt samarbeid mellom enkeltland og grupper av land. En slik tilpasning på energisektoren må imidlertid etter Regjeringens syn ikke gripe inn i eller forstyrre nasjonale sikkerhetspolitiske beslutninger og andre internasjonale og bilaterale forpliktelser.

7.2.5 Utfordringer for Norge

– EØS-samarbeidets viktigste utfordringer på energisektoren knytter seg først og fremst til den videre utviklingen av det indre markedet for gass og elektrisitet og til miljøpolitiske virkemidler og deres virkninger for energisektoren. Regjeringen vil utnytte de mulighetene EØS-avtalen gir for innflytelse på nytt regelverk for det indre energimarkedet. Med dette for øye vil Regjeringen opprettholde og videreutvikle en aktiv dialog med Kommisjonen, Rådet og EUs medlemsland.
– Åpningen av det europeiske elektrisitetsmarkedet har skjedd raskt, og konkurransen virker inn på rammene for både norsk kraftforsyning og det nordiske kraftmarkedet. Regjeringen anser at arbeidet i EU knyttet til utviklingen av rammevilkårene for fornybar el-produksjon vil være viktig for Norge. Med de store endringene vi nå ser i energimarkedene, vil utvidet norsk deltakelse i EUs ulike energiprogrammer ha stor betydning. Det er derfor viktig å styrke norske teknologimiljøers deltakelse i EU-samarbeidet på energiområdet.
– Både før og etter utvidelsen mot øst vil EUs interesser i hovedsak være forbruker- og importørorientert, mens Norge vil ha store produsent- og eksportinteresser når det gjelder olje og gass. Gjennom deltakelse i det indre energimarkedet vil imidlertid Norge kunne levere gass som det mest miljøvennlige fossile brensel og bidra til EU-landenes forsyningssikkerhet. På dette grunnlaget vil Regjeringen arbeide for utvikling av nye markedsmuligheter for selskapene i norsk olje- og gassproduksjon.

7.3 Miljøvern

7.3.1 EØS-avtalens miljøbestemmelser

I Europa er EU Norges viktigste samarbeidspartner på miljøområdet, med EØS-avtalen som grunnlag. Gjennom Amsterdam-traktaten er målsettingen om bærekraftig utvikling innarbeidet i EUs formål, på lik linje med målsettingene om økonomisk vekst, sysselsetting, sosial trygghet m.v.. Dette har de siste årene lagt grunnlaget for en mer offensiv politikk på området fra EUs side, ved at miljøhensyn skal legges til grunn for arbeidet i alle sektorer.

De fleste EU-rettsakter som omhandler forurensingsspørsmål og miljøbestemmelser knyttet til det indre marked, er inkludert i EØS-avtalen. Det dreier seg om felles regler for kjemikalier, avfall og utslipp til luft og vann. Tilsvarende gjelder for genmodifiserte organismer og bioteknologi m.m.. EØS-avtalen omfatter derimot ikke naturforvaltning.

EUs regler knyttet til forurensning setter minimumskrav for å unngå at det enkelte land reduserer for eksempel utslippskrav for å styrke konkurransekraften og tiltrekke seg investeringer. Minimumsreglene innebærer at de enkelte land står fritt til å gjennomføre strengere krav. Der bestemmelsene er knyttet til det indre marked og for eksempel vedrører produktkrav, setter reglene derimot normalt ufravikelige vilkår som må etterleves for at produktene skal kunne omsettes fritt i EØS-området.

På de områdene hvor Norge hadde strengere produktkrav enn EU av helse- eller miljøhensyn, ble det ved EØS-forhandlingene avtalt overgangsordninger. Dette gjaldt blant annet for kjemikalier, farlige stoffer, utfasing av ozonreduserende stoffer, bilavgasser, avfall og bioteknologi. På den annen side måtte Norge på enkelte områder skjerpe sitt regelverk eller innføre regelendringer hurtigere enn planlagt for å oppfylle EØS-reglene. Dette gjaldt blant annet bestemmelser om svovelinnhold i olje og miljøkonsekvensutredninger.

Boks 7.4 Miljøkonsekvensutredninger

Bestemmelser om miljøkonsekvensutredninger ble innlemmet i EØS-avtalen fra starten av. Tiltak innenfor industri, næringsliv, transport, energi, turisme, landbruk og avfallshåndtering som antas å ha vesentlige miljøvirkninger, skal konsekvensutredes som grunnlag for en tillatelse til gjennomføring. Samtidig skal allmennheten gis anledning til deltakelse i disse beslutningsprosessene. Dette bidrar til like konkurransevilkår i EØS-området. Norge ble først i 1997 invitert til å delta i EUs arbeid med miljøkonsekvensutredninger og har siden vært med i ekspertsamarbeidet. Kommisjonen har etterspurt norsk kompetanse på området og tatt initiativ til en videreføring av ordningen med en norsk ekspert utplassert i Kommisjonen. I juni 2000 ble det for første gang holdt et EU-ekspertmøte i Norge på dette området.

7.3.2 Helse- og miljøfarlige kjemikalier

Utslipp og bruk av farlige kjemikalier er en av de største miljøtruslene vi står overfor. Kjemikalier inngår i de fleste produkter og industriprosesser, og en rekke av dem kan skade mennesker og/eller miljø. Flere miljøgifter brytes svært langsomt ned i naturen og kan derfor hope seg opp i næringskjedene, noe som representerer en alvorlig trussel mot det biologiske mangfoldet, matforsyningen og helsesituasjonen for kommende generasjoner. Helse- og miljøfarlige kjemikalier, som for eksempel ftalater i plast og azofargestoffer i tekstiler, kan framkalle sykdommer som kreft eller allergier og skade forplantningsevne eller arvestoff.

Norge er knyttet til EUs kjemikalieregelverk gjennom EØS-avtalen. Utviklingen av dette regelverket er derfor av stor betydning for Norge. Mange av de kjemikaliene som føres til Norge, enten via langtransport eller via produkter, kommer fra EU.

Forholdet til EU er også viktig fordi EØS-avtalen legger begrensninger på virkemiddelbruken nasjonalt. EU har regler for hvordan alle kjemikalier skal

forhåndsmeldes, risikovurderes, klassifiseres og merkes, samt hvordan bruken av kjemikaliene eventuelt er begrenset eller forbudt. EU har gjennom et omfattende systemregelverk kommet langt i arbeidet med å regulere kjemikalier. Norske eksperter deltar i en rekke arbeidsgrupper som forbereder nytt regelverk på kjemikalieområdet.

Forbruket av kjemikalier har økt i takt med forbruksveksten i samfunnet, og kjemikalier brukes i stadig større mengder, i flere sektorer, i flere typer produkter og i flere produksjonsprosesser. Det globale varebyttet får større betydning for utslippene av helse- og miljøfarlige kjemikalier, fordi det bidrar til en global spredning av kjemikalier gjennom produktene. Regelverket i EU på kjemikalieområdet har vært utsatt for hard kritikk, både fra miljøvernsiden og fra næringslivet, særlig som følge av manglende framdrift i arbeidet med å vurdere de eksisterende stoffene, det vil si de rundt 100 000 kjemikaliene som finnes på EUs marked i større eller mindre mengder.

Flere EU-land har derfor foreslått en mer ambisiøs satsing i utformingen av en ny kjemikaliestrategi, som skal utarbeides innen utgangen av 2000. Felles for mange av forslagene er forutsetningen om at bevisbyrden for at et stoff ikke er skadelig skal ligge på produsenten. I dag er det myndighetene som har bevisbyrden for å vise at et stoff medfører risiko for helse og miljø. Økt bruk av «føre vår-prinsippet» vil også være et viktig element i en ny strategi.

Boks 7.5 Norske overgangsordninger

EUs forbedring av regelverket på kjemikalieområdet har resultert i at Norges behov for overgangsordninger har blitt redusert ved hver gjennomgang og revisjon av avtaleteksten. EØS-avtalen ble på dette området sist revidert i 1998-99, og overgangsordninger videreføres for enkelte bestemmelser innenfor følgende hovedområder: klassifisering og merking av helse-/miljøskadelige stoffer, grenser for kvikksølvinnhold i knappcellebatterier, merking av løsemidler og utarbeidelse av produktblad for farlige kjemiske stoffer. I tillegg har Norge strengere regulering enn EU med hensyn til ftalater (kreftfremkallende og mistenkt for å være hormonhermende) i produkter til barn under tre år, azofargestoffer (allergifremkallende) og formaldehyd (allergifremkallende) i tekstiler.

Fra norsk side legges det fortsatt vekt på at miljøstandardene som gjelder i EØS-området, skal være strenge. Likeledes vil Regjeringen arbeide for internasjonale avtaler om forbud mot og grenser for bruk av miljøgifter på regionalt så vel som globalt nivå. Gjennom EØS har Norge bidratt med synspunkter til Kommisjonen på slike prosesser. Disse støtter i stor grad synspunktene til de mest ambisiøse EU-landene. Kommisjonen har etterspurt norsk kompetanse på dette området, og Norge har hatt en nasjonal ekspert utplassert ved EUs kjemikalieinstitutt (European Chemicals Bureau) i Ispra i Nord-Italia.

7.3.3 Luft- og vannkvalitet

Mer enn 90 prosent av forurensingen som bidrar til forsuring i Norge, kommer fra kilder utenfor landets grenser. Utslippene stammer i stor grad fra EU-land og land i Sentral- og Øst-Europa.

Et sentralt virkemiddel for å redusere de langtransporterte luftforurensningene i Europa er forpliktelser om utslippsreduksjoner i protokollene under ECE-konvensjonen (FNs økonomiske kommisjon for Europa) om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning. Parallelt med utarbeidelsen av Protokollen om reduksjon av forsuring, overgjødsling og bakkenært ozon som ble vedtatt i 1999, har EU arbeidet med et direktiv om nasjonale tak på de samme utslippene som protokollen regulerer. Både protokollen og direktivet har forpliktelser basert på naturens tålegrense. Direktivet er under vurdering på norsk side.

For å legge grunnlaget for ytterligere reduksjoner av forsuringsproblemene, vil Regjeringen fortsette det aktive arbeidet under ECE-konvensjonen om langtransportert grenseoverskridende luftforurensning. Norge vil i denne forbindelse fortsette det nære samarbeidet med de andre nordiske landene og med øvrige sentrale EU-land.

De sentral- og østeuropeiske kandidatlandene til EU er nå i ferd med å tilpasse sitt nasjonale regelverk. Det er svært krevende for kandidatlandene å innfri miljøkravene, og EU støtter derfor arbeidet gjennom ulike miljøprogrammer. Dette vil innebære et historisk løft for miljøvernet i Europa.

I EU arbeides det med å forbedre luftkvaliteten i europeiske byer. EUs rammedirektiv for luftkvalitet etablerer et system for måling og rapportering på området. På grunnlag av dette skal det fastsettes konkrete maksimumsverdier for utslipp til luft av 13 forskjellige stoffer. Gjennom EØS har Norge lenge deltatt i Kommisjonens styringsgruppe for luftkvalitet. Styringsgruppen er svært aktiv og førende for arbeidet med forbedring av lokal luftkvalitet i Europa. Utviklingen i EU på dette området har bidratt til et høyere ambisjonsnivå i Norge, ved fastsettelse av nye nasjonale mål for luftkvalitet.

Byutvikling er en integrert del av EUs miljøpolitikk. Siden Kommisjonen satte fokus på dette området i 1990, har det også fått økt politisk oppmerksomhet i Norge, som deltar i det europeiske ekspertsamarbeidet på dette området. Formidling av kunnskap og erfaringer, blant annet via Internett, har så langt stått sentralt. Her har Norge bidratt med opplysninger og vurdering av bompengeprosjektene i Oslo og Trondheim, som har vakt betydelig internasjonal interesse.

7.3.4 Vannressurser

Kommisjonen foreslo i 1997 et nytt rammeregelverk for forvaltningen av vannressursene. Hensikten med direktivet er å etablere en effektiv og samordnet politikk på området, blant annet når det gjelder krav til vannkvalitet og -kvantitet. Målet er å tilrettelegge for bærekraftig bruk av vannressursene, sikre tilgang på vann, motarbeide virkninger av flom og tørke, samordne tiltak og øke forbrukerdeltakelsen i beslutningsprosesser. Forslaget inneholder krav om fastsettelse av miljøkvalitetsmål og utarbeidelse av forvaltningsplaner.Norge har gjennom ekspertsamarbeid hatt anledning til å delta i utarbeidelsen av direktivet. Tiltakene er i hovedsak i tråd med norsk politikk.

7.3.5 Avfall

EU har utviklet et omfattende regelverk på dette området, og Norge har deltatt i en rekke av Kommisjonens komitéer og ekspertgrupper. EUs regler omfatter avfallsdeponier og -forbrenningsanlegg, transport av avfall, samt regelverk for særskilte avfallstyper som emballasje og spesialavfall. Disse vurderes fortløpende for innlemmelse i EØS-avtalen. I tillegg vil det komme nye regler for forbrenning og deponering av avfall, returordninger for bilvrak og elektrisk/elektronisk avfall.

Det er så langt ingen særskilte konflikter med norske interesser på området, og det samarbeides godt i de eksisterende komitéene og ekspertgruppene innenfor rammen av EØS. I tiden framover vil gjennomføringen av nye direktiver i norsk rett og oppfølging av arbeidet med standardisering av avfallskategorier og rapportering av oppnådde resultater stå sentralt. Regjeringen vil legge vekt på prinsippet om at forurenser skal betale og på en sektorovergripende tilnærming til de miljøproblemene avfall skaper. Forslag til virkemidler og tiltak skal bygge på samfunnsøkonomiske vurderinger, hvor det legges vekt på å oppnå miljømålene til lavest mulige kostnader. Det er derfor et hovedmål at avfallsproblemene skal løses gjennom virkemidler som sikrer en samfunnsøkonomisk god balanse mellom omfanget av avfall som frambringes, gjenvinnes, forbrennes eller deponeres.

7.3.6 Genmodifiserte organismer (GMO)

EU har regulert bruken av genteknologi i to direktiver som begge inngår i EØS-avtalen. Direktivene omhandler henholdsvis innesluttet bruk og utsetting av genmodifiserte organismer.

Godkjenning av genmodifiserte organismer er et område av stor allmenn interesse, hvor EUs regelverk ikke har vært tilstrekkelig for å oppnå en god problem- og risikovurdering. Kommisjonen foreslo i 1997 en revisjon av bestemmelsene, og disse har siden vært gjenstand for omfattende debatt i Rådet og Europaparlamentet, og er det fortsatt.

Stortinget vedtok i 1997 å forby produksjon, import og omsetning av alle genmodifiserte produkter som inneholder gener som koder for antibiotikaresistens, og ba Regjeringen arbeide for et internasjonalt forbud på området. Norge var først ute i verden med å forby genmodifiserte landbruksplanter med antibiotikaresistens. Fire produkter som i dag er godkjent i EU, er forbudt i Norge - pseudorabiesvaksine, oljeraps, mais og sikorisalat. I tillegg er rabiesvaksine forbudt på grunn av helse- og miljørisikoen ved vaksinen. På de øvrige områdene har det ikke vært behov for å videreføre overgangsordningene ettersom EU over tid har skjerpet sitt regelverk.

Blant annet som følge av aktivt arbeid på ekspertgruppenivå, har arbeidet med EUs regelverk på området gått i retning av norske posisjoner, blant annet når det gjelder merking av genmodifiserte produkter. Merkereglene har vært kontroversielle i EU, som nå vil innføre en obligatorisk ordning som er strengere enn den vi har hatt i Norge. Regjeringen holder derfor på med å justere de norske merkereglene i tråd med dette.

Utviklingen av regelverket i EU synes også å gå i retning av norske holdninger når det gjelder krav om en mer omfattende risikovurdering, større

åpenhet i saksbehandlingen, tidsbegrensede godkjennelser, synet på antibiotikaresistens og vurdering av etiske aspekter ved produktene.

7.3.7 EUs miljøhandlingsprogram

Gjennomgang av EUs miljøhandlingsprogram ved inngangen til et nytt århundre viser at det har blitt gjort framskritt i arbeidet med å bedre miljøet. Samtidig framgår det blant annet av Det europeiske miljøbyråets (EEAs) siste tilstandsrapport (1999) at presset på miljøet, blant annet på grunn av vedvarende forbruksvekst, fortsatt gir grunn til bekymring.

Boks 7.6 Tilbakeblikk

Det første handlingsprogrammet for EF på miljøområdet ble vedtatt i 1973. Senere er det blitt revidert og videreført gjennom fem miljøhandlingsprogrammer. I det 5. miljøhandlingsprogrammet fra 1992 trekkes det opp sentrale strategier for den europeiske miljøvernpolitikken. Disse omfatter en blanding av juridiske og økonomiske virkemidler, samt finansielle støtteordninger for å nå sentrale målsettinger på området. Programmet gir klare signaler om hvilke retningslinjer miljøpolitikken bør utformes etter, og anviser hvordan Brundtland-kommisjonens anbefalinger kan operasjonaliseres. Kommisjonen arbeider nå med forslag til et 6. program. Miljøhandlingsprogrammet ble tatt inn i EØS-avtalen i 1994, og revisjonen av programmet vil også bli innlemmet i avtalen.

Kommisjonen frykter derfor at innføring av nye virkemidler ikke i tilstrekkelig grad vil kunne oppveie for miljøbelastninger som følge av veksten i for eksempel transport, turisme og forbruk. Utsiktene er spesielt alvorlige for klimasituasjonen dersom energiforbruket ikke begrenses. Innsatsen skal derfor forsterkes på blant annet følgende hovedområder:

- integrasjon av hensynet til miljø og bærekraft i landbruk, transport, energi, industri og turisme, i tillegg til andre sektorer
- bruk av flere typer virkemidler, som avgifter, frivillige avtaler, fysisk planlegging, finansielle støtteordninger og teknologi
- utvikling av tidsplaner og indikatorer for iverksettelse av tiltak, samt utveksling av erfaringer mellom medlemslandene
- større fokus på kilden til miljøproblemene i stedet for innføring av rensetiltak
- økt miljøbevissthet, blant annet gjennom informasjon, opplæring og styrking av miljøprofilen i produksjons- og forbruksmønstre
- fokus på tverrsektorielle problemområder, som for eksempel klima
- internasjonalt samarbeid.

Når det gjelder forberedelse av politikk og tiltak, herunder nasjonale regler og EU-regelverk, skal dette gjøres på en måte som kan legge grunnlaget for ratifisering av Kyoto-protokollen, både av medlemslandene og EU, innen år 2002. Integrering av miljøhensyn og bærekraftig utvikling i gjennomføringen av EUs politikk er en sentral faktor for å oppfylle Fellesskapets forpliktelser under protokollen. EU ber også alle andre parter til Klimakonvensjonen om å ratifisere Kyoto-protokollen slik at den kan tre i kraft . Med sikte på 10-årsre-

visjonen av Rio-prosessen i 2002 har Kommisjonen foreslått at Det europeiske råd foretar en ny samlet evaluering av integreringen av miljøhensyn på sitt møte i juni 2001.

At EU på denne måten innarbeider nye miljøtiltak på de ulike sektorene, er i samsvar med norsk politikk. I Norge har de ulike samfunnssektorenes ansvar for bærekraftig utvikling blitt tydeliggjort ved at det utarbeides sektorvise miljøhandlingsplaner. Hittil har nesten samtlige departementer utarbeidet slike handlingsplaner. Dette kan ses i sammenheng med det arbeidet som pågår i EU på dette området. Fagmyndighetene vil årlig rapportere de samlede resultatene for sin sektor til miljøvernmyndighetene.

Ettersom de fleste av EUs miljøregler er gjort gjeldende for Norge gjennom EØS-avtalen, er EUs miljøhandlingsprogram et viktig retningsgivende politisk dokument for Regjeringen. Norges arbeid på miljøområdet vil bli styrket med et slikt internasjonalt handlingsprogram som referansepunkt. Norge har tradisjon for bruk av avgifter i miljøpolitikken og har blant annet som et av få land innført CO_2-avgifter for å redusere menneskeskapte klimaendringer. Selv om avgiftspolitikken ikke inngår i EØS-avtalen, ønsker Norge større samarbeid om miljøavgifter over landegrensene for å unngå skatte- og avgiftskonkurranse.

Regjeringen ser det som særlig viktig at EU-landene i større grad tar i bruk slike avgifter, med sikte på miljøforbedringer. Foreløpig er det imidlertid små utsikter for gjennomslag for en generell omlegging til bruk av grønne skatter og avgifter i EU-området. Dette krever enstemmighet i Rådet og har hittil ikke vært mulig. Regjeringen vil imidlertid fortsette arbeidet med å få til større samsvar mellom miljøavgifter over landegrensene, også i europeisk sammenheng.

På klimaområdet har Regjeringen beskrevet aktuelle problemstillinger i forhold til klimaforhandlingene og gjennomføringen av Kyotoprotokollen, herunder i forhold til EUs klimapolitikk, i St.meld. nr. 33 (1999-2000) Tilleggsmelding til St.meld. nr. 8 (1999-2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, framlagt 19. mai 2000.

7.3.8 Strategi for bærekraftig transportutvikling

Som ledd i oppfølgingen av Amsterdam-traktaten om sterkere integrering av miljøhensyn i Fellesskapets politikk, har Kommisjonen nedsatt en ekspertgruppe for transport og miljø. Gruppen bistår Kommisjonen og Rådet i arbeidet med å integrere miljøhensyn i transportsektoren.

Sammen med de øvrige EFTA/EØS-landene deltar Norge i dette ekspertsamarbeidet og underliggende arbeidsgrupper. På bakgrunn av ekspertgruppens anbefalinger vedtok Rådet i oktober 1999 en miljøstrategi for EUs transportsystem. Strategien omfatter blant annet en analyse av miljøproblemer knyttet til transportsektoren og forslag om konkrete tiltak fra Kommisjonen og Rådets side. Det videre arbeidet skal jevnlig evalueres, første gang i juni 2001.

Boks 7.7 EUs miljøbyrå i København

Gjennom EØS-avtalen deltar Norge også i Det europeiske miljøbyrået (European Environment Agency (EEA)). EEA har som hovedmålsetting

å bidra til å nå målene om vern og bedring av miljøet fastsatt i traktaten og i Fellesskapets senere handlingsprogrammer for miljø. Byrået skal også bidra til at allmennheten blir tilstrekkelig informert om miljøtilstanden og det biologiske mangfoldet. Dette gjøres ved å stille til rådighet objektiv, pålitelig og sammenlignbar informasjon på europeisk plan, som grunnlag for å treffe nødvendige tiltak for å verne miljøet og forå vurdere resultatene av slike tiltak.

Norge har spilt en aktiv rolle i dette arbeidet, og erfaringene viser at Norge har mulighet for innflytelse i utformingen av EUs transportpolitikk basert på norsk miljø- og transportpolitikk. Arbeidet har også gitt Norge tilgang til informasjon om Kommisjonens arbeid og synspunkter og et nettverk av kontakter i det politiske miljøet og fagmiljøene.

7.3.9 Utfordringer for Norge

- Norge og EU står overfor de samme utfordringene i forhold til grenseoverskridende miljøproblemer, selv om stor industritetthet og befolkningskonsentrasjon i deler av EU-området gjør mange av problemene mer akutte der.
- Norge har stor interesse i dialog og medvirkning i forhold til EU med sikte på å fremme norske synspunkter på miljøpolitiske spørsmål. For å oppnå dette, må vi bruke de mulighetene EØS-avtalen gir, og dessuten styrke de uformelle samarbeidskanalene inn til EU og EU-landene. Norge deltar i dag i et 30-talls ekspertgrupper på miljøområdet. Vi har gjennomført rundt 250 miljørettsakter i Norge. Dette har vi gjort også fordi det har vært god miljøpolitikk. Regjeringen vil aktivt videreføre miljøsamarbeidet med EU og EUs medlemsland.
- Det er nær kontakt mellom norske myndigheter, Kommisjonen og EU-landene om utviklingen av EUs opplegg for kvotehandel med klimagasser. Regulering av klimagassutslipp ved hjelp av omsettbare kvoter kan bli et hovedvirkemiddel både i EU og i Norge. Regjeringen vil nøye følge arbeidet med utviklingen av kvotesystemer internasjonalt og i EU, med sikte på mest mulig samsvar med det systemet Norge er i ferd med å utvikle. Dette er også viktig for å sikre at det norske systemet kan godkjennes i henhold til EØS-regelverket om statsstøtte.
- Utvidelsen av EU gir et enestående politisk grunnlag for å bedre miljøet i kandidatlandene gjennom iverksettelse av kravene i EUs miljøbestemmelser. Verdensbanken har beregnet at kandidatlandenes miljøtilpasninger grovt sett vil koste mer enn 100 mrd. euro, eller vel NOK 800 mrd. Det vil ha viktige positive virkninger for miljøet i Norge, særlig på grunn av reduksjon av grenseoverskridende utslipp til luft og vann. Regjeringen vil derfor at Norge skal bidra til kandidatlandenes miljøreformer.
- Et bredt politisk engasjement i de enkelte europeiske landene vil være viktig for å utvikle miljøpolitikken videre i EU og skape tilstrekkelig oppslutning om ulike tiltak. De nordiske landene har i flere sammenhenger tatt til orde for større åpenhet i EU, også på miljøområdet. Den såkalte Århuskonvensjonen som omhandler krav til åpenhet, folkelig deltakelse og klageadgang i saker vedrørende miljøet, er etter Regjeringens syn et viktig skritt i riktig retning.

7.4 Fiskerisektoren

7.4.1 Agenda 2000 og fiskerisektoren

Umiddelbart etter at Amsterdam-traktaten var vedtatt, la Kommisjonen fram en omfattende vurdering av utvidelsens virkninger for EUs felles landbrukspolitikk og strukturfondene, for å forberede den kommende utvidelsen mot øst. Dersom det ble gjennomført reformer i den felles landbrukspolitikk og strukturfondenes innretning, var det Kommisjonens vurdering at utvidelse med sentral- og øst-europeiske land ville kunne gjennomføres uten at rammene for EUs felles budsjett måtte økes.

De strukturpolitiske bestemmelsene i Agenda 2000 på fiskeriområdet innebærer at fiskeristøtten skal konsentreres, forenkles og desentraliseres. Dette medfører blant annet at antall prioriterte mål for fiskerisektoren reduseres. To av disse målene ble opprettet som følge av Norge, Finland, Sverige og Østerrikes medlemskapsforhandlinger. Fiskeristøtten skal integreres i forskjellige strukturprogrammer avhengig av den regionale sammenhengen hvor støtten skal bidra til måloppnåelse. Strukturordningene innenfor fiskerisektoren vil dermed også være et fiskeripolitisk instrument. Agenda 2000 innebærer imidlertid ingen omfattende endringer av EUs fiskeripolitikk.

7.4.2 EUs markedsordning og dialog

EU har vedtatt en ny markedsforordning (Rådsforordning 104/2000) som gjøres gjeldende fra 1. januar 2001. Forordningen er ikke en del av EØS-avtalen. Som for den nåværende, omfatter den nye forordningen bestemmelser om priser, samhandel og felles konkurranseregler. Markedsforordningen inneholder i hovedsak fire komponenter: handelsnormer, produsentorganisasjoner, prisstøttesystem og regler for handel med tredjeland.

Den nye markedsforordningen gir produsentorganisasjonene en større og utvidet rolle i forvaltningen av ressurser og markeder. I tillegg har den bestemmelser om at bransjeorganisasjoner som representerer betydelige interesser innenfor ulike deler av næringen, på visse vilkår kan gis anledning til unntak fra konkurransereglene når det gjelder organisasjonenes avtaler, vedtak og samordnet praksis. Disse unntakene fra konkurransereglene går imidlertid ikke like langt som de som gjelder for produsentorganisasjonene.

De siste årene har Kommisjonen også arbeidet med å effektivisere og forbedre dialogen og konsultasjonsmekanismene med næringsorganisasjonene innenfor fiskeri- og akvakultursektoren i Fellesskapet, samt med andre grupper som blir påvirket av vedtak og endringer innenfor den felles fiskeripolitikk.

Ett forslag er å fornye den rådgivende komitéen for fiskeri ved å omorganisere komitéstrukturene, samt å styrke næringsorganisasjonenes rolle formelt og finansielt. I hovedsak gjelder dette organisasjoner på europeisk nivå. Videre ønsker Kommisjonen å forbedre dialogen med forbrukere, interesseorganisasjoner og andre gjennom Internett, regionale media, månedlig utsendelse av informasjon og konferanser.

7.4.3 EUs ressurspolitikk

EUs felles fiskeripolitikk, som omfatter ressurs-, markeds- og strukturpolitikken, er blitt utformet i en periode med ressursknapphet, overkapasitet i fiskeflåten og store endringer i havretten. Den har blitt tilpasset etter Grønlands uttreden av EU, Spania og Portugals tiltredelse, tidligere DDRs innlemmelse i Forbundsrepublikken Tyskland, Finland og Sveriges tiltredelse og etableringen av det indre marked.

Grunnlaget for EUs ressurs- og bevaringspolitikk er Rådsforordning 170/83 om bevaring og forvaltning av fiskeressursene (grunnforordningen). Denne har som målsetting å opprettholde fiskebestandene på et forsvarlig nivå, samtidig med at det oppnås tilfredsstillende økonomiske resultater. Grunnforordningen fastsetter at det skal iverksettes bevaringstiltak som omfatter opprettelse av soner hvor fiske er forbudt eller begrenset, redskapsnormer, fastsetting av minstemål, begrensning av fiskeinnsatsen og fangstmengder.

Fordelingen av de tilgjengelige fiskeressursene mellom medlemslandene er basert på såkalt «relativ stabilitet», som skal ivareta et lands tradisjonelle fiskeri på ulike fiskebestander, hensynet til lokalsamfunns avhengighet av fiske, samt tap av fiskerettigheter i tredjelands soner etter iverksettelsen av 200-mils økonomiske soner i 1977. På grunnlag av dette har hvert medlemsland en fast prosentandel av de ulike fiskebestandene.

Det opprinnelige prinsippet i EUs felles fiskeripolitikk er at alle fiskefartøy som hører hjemme i et EU-land, har lik adgang til å fiske overalt hvor EU har fiskerettigheter. Dette omfatter enkeltlandenes fiskerisoner, tredjelands soner og åpent hav. Dette prinsippet ble imidlertid fraveket ved at medlemslandene fikk tillatelse til å utvide de eksisterende kystsonene til 12 nautiske mil. Fartøy fra medlemsland som tradisjonelt har drevet fiske i disse områdene, kan likevel fortsette fisket på spesielle vilkår. En annen fravikelse fra prinsippet om lik adgang er innføringen av en lisensordning i biologisk følsomme områder, for eksempel i «Shetlandskassen», hvor bare fartøy med tradisjonelt fiske kan lisensieres, og hvor det er strenge begrensninger på antall fartøy som får fiske. Prinsippet om lik adgang er også blitt kraftig modifisert ved at fordeling av ressursene skjer på grunnlag av «relativ stabilitet», som innebærer at rettigheter tilstås basert på tradisjonelt fiske. Det betyr at bare land som kan vise til historiske tradisjoner, kan fiske på kvotebelagte arter i de enkelte fiskeområdene.

Det enkelte medlemslandet i EU er pålagt å håndheve regelverket og føre kontroll med egne og andre lands fiskere i eget jurisdiksjonsområde. Nye kontrollordninger ble godkjent i 1993. Disse skal skjerpe kontrollen og utvide den til å omfatte andre sider ved den felles fiskeripolitikken enn fangst, blant annet akvakultur. EU har siden 1983 hatt et eget korps av inspektører som skal overvåke de enkelte landenes kontrollinnsats.

EUs felles fiskeripolitikk ble vedtatt for en periode på 20 år. Det var imidlertid enighet om at man midtveis i perioden skulle evaluere de iverksatte ordningene. Dette førte i 1992 til en ny og revidert utgave av grunnforordningen (Rådsforordning nr. 3760/92). De prinsippene som skal gjelde for fiskeripolitikken framover, er rasjonell og ansvarlig utnyttelse av de forskjellige fiskeriene på bæredyktig grunnlag, likevekt mellom fiskeinnsats og disponible res-

surser, strengere kontroll med adgang til bestandene, styrket håndhevelse av Fellesskapets regelverk, fordeling av ansvaret for den felles fiskeripolitikk blant alle involverte parter, bedre samordning i utøvelsen av de enkelte delene av den og mellom den og andre områder/sektorer.

EU skal foreta en ny gjennomgang av den biologiske og fiskerimessige situasjonen før utløpet av 2002, med sikte på eventuelle tilpasninger av den nåværende felles fiskeripolitikken. I EUs arbeid med gjennomføringen av denne er spørsmålet om videreføring av prinsippet om relativ stabilitet som grunnlag for fordeling av fiskekvoter mellom medlemslandene, satt på dagsorden. I denne prosessen er også EUs nåværende påbud om utkast av undermåls fisk et meget aktuelt tema. Enkelte medlemsland har dessuten tatt til orde for større grad av regional forvaltning av fiskeressursene. De ulike medlemslands adgang til Nordsjøen er også gjenstand for drøftelser. Endringer på disse områdene vil kunne få konsekvenser for Norge fordi Norge og EU forvalter en rekke fellesbestander i Nordsjøen.

7.4.4 Norges fiskerisamarbeid med EU/kvoteavtalene

Forvaltningen av de norske fiskeressursene er ikke en del av EØS-avtalen. Fiskerisamarbeidet mellom Norge og EU er basert på den bilaterale fiskeriavtalen av 27. februar 1980 og senere brevveksling av 1992, avtalen av 1966 mellom Norge, Sverige og Danmark om fisket i Skagerrak og Kattegat (Skagerrakavtalen), samt nabolandsavtalen av 1976 mellom Norge og Sverige om svensk fiske i Norges økonomiske sone (NØS) sør for 62°N, med senere brevveksling av 1996.

Hovedinnholdet i den bilaterale fiskeriavtalen av 1980 er at Norge og EU skal tillate fiskefartøy fra den andre parten å fiske innenfor sitt jurisdiksjonsområde. Avtalen inneholder også bestemmelser om samarbeid og forvaltning av fiskebestandene i Nordsjøen. Et viktig prinsipp i avtalen er at det skal være en tilfredsstillende balanse i det gjensidige fisket.

EØS-forhandlingene førte til at EFTA-landene Island og Norge utvidet fiskerisamarbeidet med EU på ressurssiden. For Norges vedkommende ble det ført separate forhandlinger om utvikling av det bilaterale fiskerisamarbeidet, basert på den bilaterale fiskeriavtalen av 1980. En ny avtale ble inngått ved brevveksling av 2. mai 1992.

EU fikk her tildelt en økt andel av totalkvoten for norsk arktisk torsk i Norges økonomiske sone og en tilleggskvote for torsk i årene fram til 1997. Etter 1997 har tilleggskvoten utgjort en andel tilsvarende gjennomsnittet av EUs årlige andel av den faktiske totalkvoten for bestanden i årene 1993-1997. EUs økte fiskemuligheter på norsk arktisk torsk inngår i fiskeribalansen mellom Norge og EU og kompenseres med kvotetildelinger fra EU til Norge innenfor rammen av de årlige kvoteavtalene.

Boks 7.8 Kvoteavtalene

På grunnlag av den bilaterale rammeavtalen inngår Norge og EU årlige kvoteavtaler om Norges og EUs fiske på fellesbestandene i Nordsjøen, norsk fiske vest av De britiske øyer og ved Grønland, samt EUs fiske i norsk økonomisk sone i Barentshavet. I tillegg til kvotefastsettelser og

fordeling drøftes også andre reguleringstiltak og forvaltningsspørsmål. Norge og EU har i løpet av de siste 20 årene hatt et nært samarbeid om ressursforvaltning, som gradvis er blitt utvidet til nye områder.

Forvaltningen av bestandene av konsumfisk i Nordsjøen, hvor fisket har vært for høyt i forhold til bestandsgrunnlaget, har lenge gitt forvaltningsmyndighetene grunn til bekymring. Norge og EU har derfor for første gang blitt enige om forvaltningsstrategier for sei, torsk, hyse og rødspette for 2000 som fastlegger referansepunkter for bestandsnivåer og tiltaksgrenser som grunnlag for fastsettelse av kvoter.

Fiskerisamarbeidet mellom Norge og EU på ressurssektoren har gitt resultater, men det gjenstår en del uløste problemer. Det er blant annet problematisk at partene til dels forvalter Nordsjøbestandene på ulik måte. Mens Norge har innført utkastforbud i NØS, er EUs fiskere ved fiske i EU-sonen pålagt å kaste ut fisk som er under gjeldende minstemål, som er fisket i strid med gjeldende bifangstregler, eller inngår i en kvote som allerede er oppfisket. Partene er imidlertid enige om å tilstrebe forbedringer i beskatningsmønsteret for å redusere fangst og utkast av ungfisk. Et samarbeid mellom Norge og EU på dette området vil være et viktig framskritt i arbeidet for å sikre et høyt og stabilt langtidsutbytte.

Norge og EU ble i 1997 enige om en avtale om forvaltning og fordeling av Nordsjøsild. Avtalen trådte i kraft 1. januar 1998 og løste dermed et av de største problemene i fiskerisamarbeidet med EU. Avtalen har som siktemål å sikre et rasjonelt beskatningsmønster og stabile uttak.

De siste årene har Norge og EU samarbeidet for å få på plass et nytt forvaltningsregime for makrell. I denne prosessen er det fastsatt en felles forvaltningsstrategi for bestanden og innledet et samarbeid av teknisk karakter. Færøyene har etter hvert blitt trukket med i arbeidet etter å ha blitt anerkjent av Norge og EU som kyststat til makrellen. For 2000 ble det for første gang inngått en egen avtale mellom de tre kyststatene om forvaltningen av makrell i Nordøst-Atlanteren.

For å kunne sikre en rasjonell forvaltning, er kontroll med fiskeuttaket og håndhevelse av fiskeribestemmelsene av avgjørende betydning. Fiskerisamarbeidet med EU på dette området utgjør imidlertid det svake punktet i fiskeriavtalen. Dette skyldes delvis at partene har ulik tilnærming til hvordan fiskerikontrollen best kan gjennomføres. Samarbeidet med EU om kontroll og håndhevelse kompliseres ved at dette området er underlagt medlemslandenes kompetanse. I tillegg til det generelle samarbeidet med Kommisjonen har Norge derfor inngått bilaterale kontrollsamarbeidsavtaler med de viktigste EU-landene. EU og Norge har også innledet et teknisk samarbeid for å sikre at avregningen av fangster skjer på samme måte uavhengig av om fangstene landes i Norge eller i et EU-land. Enighet på dette området vil i tillegg til å sikre en rasjonell forvaltning også bidra til å motvirke konkurransevridning.

Som ledd i samarbeidet om fiskerikontroll har Norge og EU vedtatt å innføre gjensidig satellittsporing av fiskefartøy ved fiske i hverandres soner fra 1. januar 2000.

Overenskomsten mellom Norge, Sverige og Danmark (Skagerrakavtalen) gir fiskere fra de tre landene mulighet til å fortsette det tradisjonelle fisket ved å gi dem rett til å fiske inntil fire nautiske mil fra grunnlinjene i området. Fisket i Skagerrak og Kattegat er underlagt flaggstatsjurisdiksjon. Nabolandsavtalen med Sverige sikrer svenske fiskere rett til å fortsette sitt tradisjonelle fiske i Nordsjøen i områder som etter 1977 inngår i Norges økonomiske sone.

Etter at Danmark og Sverige ble medlemmer av EU, er det nå Kommisjonen som på deres vegne forhandler med Norge om årlige kvoteavtaler.

På havbruksområdet foregår samarbeidet i henhold til Lakseavtalens punkter om det trilaterale samarbeidet og konsultasjonsmøter. Det har vært avholdt åtte slike møter mellom Norge og Kommisjonen. Møtene er viktige for kontroll og overvåking av avtalen. Begge parter legger energi og ressurser inn i dette forumet. I det trilaterale samarbeidet deltar næringene i Norge, Skottland og Irland, foruten mydighetene i disse landene, i drøftelser om faglige problemstillinger.

Det generiske markedsføringssamarbeidet foregår i en markedsgruppe med deltakere fra Norge, Skottland og Irland.

Norske Fiskeoppdretteres Forening deltar i flere internasjonale samarbeidsorganer, herunder FEAP (Federation of European Aquaculture Producers), som er foreningen for europeiske akvakultur-produsenter. I forbindelse med Kommisjonens arbeid med å forbedre dialogen på fiskerisektoren er det foreslått endringer i den rådgivende fiskerikomitéen, slik at FEAP blir representert i flere arbeidsgrupper. Dette vil kunne ha som konsekvens at FEAP må omstrukturere seg, med den følge at representanter fra ikke-medlemsland som Norge ikke fullt ut kan delta i FEAPs arbeid.

7.4.5 EØS-avtalen og norske fiskerier

Norge er i dag i verdenstoppen når det gjelder eksport av sjømat, og norsk havbruks- og fiskerinæring har utviklet seg til å bli en strategisk viktig sektor i norsk økonomi. Eksporten av sjømat har gjennom flere år vokst sterkere enn den øvrige norske eksporten. Det framtidige verdiskapingspotensialet innenfor denne sektoren er betydelig og vil få økt betydning for norsk utenriksøkonomi etter hvert som inntektene fra petroleumssektoren avtar over tid.

EU er det viktigste markedet for norsk fiskerinæring. Den kommende veksten i næringen vil føre til økt behov for avsetning på EU-markedet. Videre vil den største andelen av veksten i eksport av fisk fra Norge til EU med all sannsynlighet komme fra havbruksnæringen. Nærhet til markedet er kanskje den viktigste årsaken til den posisjonen norsk fiskeeksport har i EU.

Boks 7.9 Norsk fiskeeksport til EU

Norge eksporterte fisk og fiskeprodukter til EU for NOK 18 milliarder i 1999. Dette representerer 60 prosent av den totale eksportverdien av sjømat fra Norge. De viktigste artene som eksporteres til EU-landene, er laks, torsk og reker. De største markedene er Danmark, Storbritannia, Frankrike, Portugal og Tyskland. Eksportveksten har særlig kommet fra oppdrettsnæringen, men det har også vært en generell prisøkning for produkter fra tradisjonelt fiskeri de siste årene.

I sine tredjelandsforbindelser kopler EU tradisjonelt spørsmålet om handel med fisk og markedsadgang på EU-markedet til fiskeripolitikk og egen tilgang på ressurser. EU-landenes felles fiskeri- og havbrukspolitikk og lovgivningen på området er ikke en del av EØS-samarbeidet. Det var derfor ikke mulig å oppnå fri markedsadgang for eksport av alle sjømatprodukter til EU når ressursforvaltning ikke inngikk i EØS-forhandlingene.

Handelen med fisk og fiskeprodukter mellom Norge og EU reguleres gjennom en egen protokoll til EØS-avtalen (Protokoll 9), som innebærer tollfrihet for flere hvitfiskprodukter og tollreduksjoner for andre fiskeprodukter og bearbeidede fiskevarer. Viktige norske produkter som sild, makrell, laks, reker, kamskjell og sjøkreps, er ikke omfattet av tollreduksjoner. For disse produktene er det EUs ytre tollsatser som gjelder. Disse satsene er generelt høye, med inntil 18 prosent for råvarer og 25 prosent for bearbeidede produkter.

Norsk eksport til EU konkurrerer med EUs egne medlemsland som har tollfrihet for alle produkter, i tillegg til at viktige konkurrentland som Færøyene og Island har betydelig bedre markedsadgang til EU enn Norge. For eksempel fikk Færøyene fri markedsadgang for alle produkter fra juli 1999.

EFTA-landene innførte full frihandel for fisk og fiskeprodukter seg imellom i 1992. Etter dette har organisasjonen inngått frihandelsavtaler med 14 land i Sentral- og Øst-Europa og Middelhavsregionen. Som følge av frihandelsavtalene og økt kjøpekraft, har eksporten av sjømat til disse landene økt de senere årene og utgjorde i 1999 NOK 1,5 mrd.. Fra hovedsakelig sild og makrell har eksporten utviklet seg til å omfatte et bredt spekter av produkter.

Landene i Sentral- og Øst-Europa og Middelhavsområdet er viktige vekstmarkeder for norsk fiskerinæring, både på grunn av den geografiske beliggenheten og forventninger om økt kjøpekraft i disse markedene. Det er også av betydning at Sentral- og Øst-Europa har en tradisjon for forbruk av sjømatprodukter som Norge har stor eksport av, som sild. EU-medlemskap betyr at EØS-avtalens tollregime vil bli gjeldende for norsk fiskeeksport også til de nye medlemslandene, med unntak av de eventuelle kompensasjonsordningene Norge tilstås når nåværende frihandelsavtaler avsluttes.

Kompensasjonsordningene vil bli fastlagt i forhandlinger med EU, men vil uansett medføre en klar forverring i markedsadgangen og være en konkurranseulempe i forhold til EU-landene selv, som vil ha frihandel. Da EFTA-landene Portugal, Finland, Sverige og Østerrike ble medlemmer av EU i henholdvis 1986 og 1995, forhandlet Norge med EU om kompensasjon for forverret norsk markedsadgang for sjømat. Dette skyldtes at frihandelen for fisk innenfor EFTA-området opphørte når de tidligere EFTA-landene ble EU-medlemmer. Kompensasjonen ble gitt i form av tollfrie kvoter basert på historiske varestrømmer. Kvotene er statiske. De fornyes med samme kvantum hvert år og gjenspeiler ikke dynamikken i produktutvikling og markeder.

7.4.6 Konkurranseregler og antidumping

Protokoll 9 avklarer ikke endelig spørsmålene omkring statsstøtte og fri transitt av fiskevarer over norsk territorium. Det er heller ikke funnet løsninger

som sikrer at antidumpingtiltak ikke vil bli brukt mot fiskeprodukter fra EFTA-landene. Laksesaken, hvor EU truet med å innføre antidumpingtiltak mot norske foretak, illustrerer hvilken stor betydning dette spørsmålet har for norsk fiskerinæring.

I henhold til protokoll 9 skal imidlertid avtalepartene gjøre sitt beste for å sikre konkurransevilkår som gjør det mulig for den andre avtaleparten å avstå fra å anvende antidumpingtiltak og beskyttelsestoll. Fra norsk side har vi i dag ingen sikkerhet mot anvendelse av EUs virkemidler overfor påstått dumping av fisk. Dette vil kunne bli problematisk framover, ikke minst med tanke på EUs utvidelse mot øst.

Det har vært en dialog med Kommisjonen med sikte på å drøfte uavklarte problemstillinger omkring handelsregimet for fisk. EFTA utarbeidet i 1999 en rapport om dette som ble oversendt Kommisjonen. Det framgår av Kommisjonens svar av april 2000 at EU er negativ til å endre handelsvilkårene for fisk i EØS-avtalen. Regjeringen vil imidlertid fortsette anstrengelsene med sikte på å finne en løsning innenfor rammen av EØS.

Boks 7.10 Laksesaken

Skotske lakseoppdrettere innklaget i 1996 norske oppdrettere for dumping og for å motta konkurransevridende subsidiering. Kommisjonen gjennomførte en undersøkelse av begge forholdene og fant at det både forelå dumping og subsidiering som gjorde krav på utjevningsavgifter berettiget. Kommisjonens vedtak bygget på dumpingforordningen og subsidieforordningen. Begge regelverkene er utarbeidet i henhold til WTO-forpliktelsene.

Fra norsk side ble det gjennomført en omfattende informasjonsvirksomhet overfor Kommisjonen og medlemslandene for å unngå straffetoll og utjevningsavgift. Norske myndigheter motsatte seg at dumping og konkurransevridende subsidiering hadde funnet sted. De norske rettslige argumentene bygget på EØS-avtalens protokoll 9; i hovedsak at partene skal sikre konkurransevilkår som gjør det mulig for den annen part å avstå fra å anvende antidumpingtiltak og utjevningstoll. Videre hevdet Norge at eventuell konkurransevridende statsstøtte skal vurderes av partene i forhold til EUs fiskeri- og strukturpolitiske regelverk og ikke i forhold til WTO-regelverket.

Lakseavtalen ble derfor framforhandlet som et alternativ til straffetoll og utjevningsavgift. Avtalen inneholder bestemmelser om økt eksportavgift, indikative tak for norsk lakseeksport til EU, minstepris, overvåkingsmekanisme, samarbeid mellom norske, skotske og irske lakseoppdrettere og en konsultasjonsprosedyre. I forbindelse med avtalepunktet om den økte eksportavgiften, er det framforhandlet en avtale mellom de norske, skotske og irske oppdretterne om samarbeid om generisk markedsføring av laks.

7.4.7 Eksport av fisk - grensekontrollen

EFTA-landene i EØS innlemmet 1. juli 1994 de fleste av EUs bestemmelser om helse-, hygiene- og kvalitetskrav ved handel med animalske næringsmidler. I tillegg kommer helsekrav til handel med dyr og andre dyreprodukter enn næringsmidler, herunder fôrvarer, og rapportering av og kontroll med dyresykdommer.

Dette omfattet imidlertid ikke EUs regelverk om kontroll ved import og eksport. Som en følge av dette, ble Norge behandlet som et tredjeland og underlagt ordinær grensekontroll ved eksport til EU. Det uheldige med en slik kontroll var foruten betydelige kostnader for eksportørene, særlig de forsinkelsene den medførte. I 1997 gjennomførte EU forøvrig en kraftig opptrapping av frekvensene av grensekontrollen. Norge fikk unntak fra den økte kontrollen i påvente av at den framforhandlede avtalen om innlemmelse i EØS av EUs eget kontrollregelverk, skulle tre i kraft. Ved utvidelsen av EØS-avtalen gjennom det reviderte Vedlegg I (Veterinæravtalen) 1. januar 1999 ble dette regelverket innlemmet i EØS-avtalen. Utvidelsen innebar at grensekontrollen mellom Norge og EU bortfalt. Dette har vært av stor betydning for fiskeeksporten til EU.

Norge har samtidig opprettet en bedre kontroll med fisk og fiskeprodukter fra land utenfor EØS fordi produktene skal kontrolleres på såkalte grensekontrollstasjoner. Etableringen av EUs yttergrensekontroll i Norge har medført en betydelig omlegging av den norske grensekontrollen. Det er en kjensgjerning at det i en overgangsperiode har vært vanskelig å gjennomføre kontrollen fullt ut i overensstemmelse med EU-bestemmelsene. Den norske gjennomføringen har derfor vært gjenstand for til dels sterk kritikk fra både EFTAs overvåkingsorgan (ESA) og fra Kommisjonen.

I forbindelse med fiskeforedlingsbedriftenes innføring av egenkontroll har man i det norske regelverket gått lengre enn EUs krav for å tilfredsstille kravene fra andre markeder. USAs krav til hvordan eksportvirksomheter skal utvikle egenkontrollsystemer, har vært toneangivende. Disse kravene bygger på standarder utviklet av Codex Alimentarius, som er et fellesorgan for FNs matvareorganisasjon (FAO) og Verdens helseorganisasjon (WHO) for å sikre trygg handel med mat på verdensmarkedet.

I og med at EU-regelverket i stor grad baserer seg på internasjonale standarder, gir innfrielse av EUs krav også inngangsbillett til andre markeder. For en næring som eksporterer til 150 land, er dette viktig. Samtidig har Norge måttet godta enkeltregler som er vanskelige å gjennomføre, fordi de ikke tar hensyn til særegne norske forhold. At Norge tidligere ikke har hatt gode nok muligheter til å påvirke utviklingen av EU-regelverk som nå er en del av EØS-avtalens Vedlegg I, har derfor vært en ulempe.

Som følge av veterinæravtalen, deltar Norge nå i EUs faste veterinærkomité med forslags- og talerett, samt i underliggende arbeidsgrupper. Dette innebærer at Norge i dag har muligheter til å påvirke EU-landenes veterinærsamarbeid. For Norge har det stor betydning at nytt regelverk tar hensyn til norske produksjonsforhold. Dette gjelder spesielt for hygiene- og kvalitetsregelverket, som ellers kan brukes som en teknisk handelshindring ved eksport av norsk sjømat.

7.4.8 Utfordringer for Norge

- Den største utfordringen for Norge er etter Regjeringens syn å sikre forbedringer i markedsadgangen til EU, slik at fiskeri- og havbruksnæringen kan fortsette sin betydelige vekst og utvikle seg i takt med markedsutviklingen i EU. Det vil imidlertid kunne bli vanskelig å forhandle fram bedre markedsadgang for norsk eksport innenfor rammen av EØS. EU har sine egne fiskeriinteresser å ivareta og er negativ til å endre handelsvilkårene for norsk fisk i EØS-avtalen. Eventuelle forbedringer i disse vilkårene vil måtte komme som et resultat av forhandlinger hvor flere elementer inngår.
- Antidumping og forskjellige fortolkninger av statsstøtteregelverket er spørsmål som det vil være av stor viktighet å få avklart, for å unngå at handelen med fisk og fiskeprodukter fra Norge til EU blir påvirket negativt i tiden framover. Dette vil ikke minst være viktig i lys av EUs framtidige utvidelse mot øst. Regjeringen har vært i dialog med Kommisjonen med sikte på å drøfte uavklarte problemstillinger omkring handelsregimet for fisk. Dialogen viser at EU er negativ til å endre handelsvilkårene for fisk i EØS-avtalen. Regjeringen vil likevel fortsette anstrengelsene med sikte på å finne en løsning innenfor rammen av EØS.
- EUs utvidelse østover vil medføre forverrede vilkår for handelen med fisk, men de konkrete vilkårene avhenger av de kompensasjonsordningene Norge tilstås når nåværende frihandel opphører. Disse vil bli fastlagt i forhandlinger mellom Norge og EU. Regjeringen vil i god før forhandlingene starter konsultere Stortingets organer.
- Lakseavtalen utløper 1. juli 2002, og dette er et tema i forbindelse med konsultasjonene som blir avholdt på grunnlag av avtalen. Selv om det fra begge sider har vært uttrykt tilfredshet med at den har fungert etter hensikten, vil den største utfordringen likevel være å komme fram til løsninger som sikrer at situasjonen på produksjonssiden i Norge kan normaliseres uten nye anklager etter utløpet av avtalen. For myndighetene og næringen vil det kunne bety videreføring av det formaliserte samarbeidet som er opprettet som følge av lakseavtalen, slik at man i fellesskap kan finne løsninger på markeds- og produksjonssiden, framfor at det oppstår nye handelskonflikter.
- For å sikre en rasjonell forvaltning er det viktig å videreutvikle samarbeidet med EU om fiskerikontroll. Dette er i dag det svake punktet i den bilaterale fiskeriavtalen, noe som delvis skyldes at partene har et ulikt syn på hvordan fiskerikontrollen bør gjennomføres. En kompliserende faktor er at dette området er underlagt medlemslandenes kompetanse.

7.5 Landbruk

7.5.1 Utviklingen i EU

Den felles landbrukspolitikken legger beslag på mer enn 40 prosent av EUs budsjett. Den har de siste tiårene vært under et stadig søkelys på grunn av periodevis stor og kostbar overproduksjon og økning i de felles landbruksbudsjettene. EUs landbruk står overfor betydelige utfordringer i de nærmeste årene. For flere produkter ligger EUs eksport av landbruksvarer på det maksimalt tillatte støttenivået for det som kan eksporteres i henhold til WTO-avtalen. Utfordringer som redusert sysselsetting i landbruket og avfolking av

landsbygda blir nå sterkere fokusert innenfor EUs landbrukspolitikk. Samtidig står medlemslandene overfor en ny WTO-runde med krav om ytterligere liberalisering av handelen med landbruksvarer.

Utvidelsen av EU vil medføre integrering av land med store, delvis ineffektive og til dels forskjelligartede landbrukssektorer. Disse landene ville mottatt enorme overføringer ved medlemskap i EU dersom den landbrukspolitikken som til nå har vært gjeldende, ble lagt til grunn.

7.5.2 Agenda 2000

For å møte utfordringene ble det på et møte i Det europeiske råd i Berlin 25. og 26. mars 1999 oppnådd enighet om reform av landbrukspolitikken, som en del av Agenda 2000. Hovedelementet i reformen er en gradvis reduksjon av prisene på korn, storfekjøtt og melk/melkeprodukter ned mot prisnivået på verdensmarkedet, sammen med kompensasjon for prisreduksjonen i form av økt direkte støtte til bonden.

Boks 7.11 Landbruksreformen i Agenda 2000

–intervensjonsprisen for korn skal reduseres med 15 prosent i to trinn fra 2000
–20 prosent prisreduksjon på storfekjøtt i tre trinn innen juli 2002
–intervensjonsprisen for smør og skummetmelkpulver reduseres med 15 prosent i tre trinn fra og med markedsåret 2005/2006.

Reformene skal gi økt konkurransedyktighet for EU-landbruket og næringsmiddelindustrien, både på det indre markedet og på verdensmarkedet, gjennom reduserte råvarekostnader. Et lavere prisnivå vil minske behovet for eksportstøtte og samtidig redusere den eksisterende forskjellen mellom jordbruksprisene i dagens EU og kandidatlandene, noe som vil lette integreringen av disse landene i den felles landbrukspolitikken.

Agenda 2000 skal sikre at landbruket er multifunksjonelt, bærekraftig, konkurransedyktig og jevnt fordelt over hele det europeiske området. Utover dette skal EUs landbrukspolitikk sørge for bevaring av kulturlandskap og naturområder, yte et vesentlig bidrag til levekraftige distrikter og imøtekomme forbrukernes krav til matkvalitet og - trygghet, miljøbeskyttelse og dyrevelferd.

Ifølge Agenda 2000 skal utvikling av landsbygda gradvis tillegges større vekt og tildeles større ressurser som et supplement til den tradisjonelle landbruksproduksjonen og markedsordningene. I årene framover forventes det fortsatt rasjonalisering og redusert sysselsetting i det tradisjonelle landbruket. Hvert medlemsland skal utforme nasjonale programmer for utvikling av landsbygda for perioden 2000-2006. Disse skal ha som formål å bidra til strukturendringer i landbruket, utvikle det tradisjonelle landbruket gjennom produktutvikling og markedstiltak og videre etablere alternativ virksomhet som turisme, håndverk og produksjon av ulike miljøgoder for å sikre livskraftige bygder.

Utviklingen i EU går i retning av noe større nasjonal innflytelse på utformingen av landbrukspolitikken og aksept for særnasjonale tiltak innenfor rammer definert av Fellesskapet. Denne utviklingen forsterkes av utvidelsen av EU, som vil bidra til et større mangfold og dermed gjøre det vanskeligere for EUs institusjoner å opprettholde et regelverk med like stor detaljeringsgrad som i dag. Den nasjonale innflytelsen er størst ved utformingen av ulike utviklingstiltak i landbruket, men også innenfor markedsordningene har medlemslandene fått større frihet, blant annet ved fordeling av landbruksstøtten.

EU står foran flere viktige prosesser som vil være av betydning for den framtidige landbrukspolitikken. Dette gjelder i første rekke WTO-forhandlingene og utvidelsen med nye medlemsland. Bærende elementer i EUs landbrukspolitikk som importvernet og landbruksstøtten, vil komme opp til vurdering i disse drøftingene.

De interne EU-prisene ligger gjennomgående høyere enn verdensmarkedsprisene (høyt tollvern), noe som krever økonomisk støtte ved eksport. WTO-taket på eksportstøtte er i ferd med å skape avsetningsproblemer for enkelte produkter innenfor EU. Kommisjonen la i januar 2000 fram prognoser for markedsutviklingen for de viktigste jordbruksproduktene fram mot 2006, basert på forventet produksjonsvekst, forbruksutvikling og utviklingen av verdensmarkedsprisene. Konklusjonen var at det for enkelte produkter, blant annet fôrkorn, storfekjøtt og smør, er fare for fortsatt overproduksjon selv etter gjennomføring av landbruksreformen. I disse analysene er WTO-forpliktelsene i Uruguay-runden og en svak økning av verdensmarkedsprisene lagt til grunn. Kommisjonens analyser viser at utvidelsen vil kunne forsterke overproduksjonen for de produktene som allerede har opplevd problemer.

Enigheten i Berlin om reformer innebærer at det skal foretas en gjennomgang av virkningene av EUs nye markedsordninger i 2002/2003. Gjennomgangen vil falle sammen med utvidelsesforhandlingene og forhandlinger i WTO. Disse tre prosessene kan føre til at EU gjennomgår sentrale deler av sin landbrukspolitikk på nytt. Det ser i dag ut til at EU vil være avhengig av en positiv utvikling av verdensmarkedsprisene for å unngå en forsterket ubalanse i markedet.

7.5.3 EU og norsk landbruk

Med unntak av deler av det veterinære og plantesanitære området er landbrukspolitikken holdt utenfor EØS-avtalen. EUs landbrukspolitikk har derfor begrenset betydning for norsk landbruk og næringsmiddelindustri. Ved å stå utenfor EU kan Norge videreføre en nasjonal landbrukspolitikk utfra egne prioriteringer, innenfor de rammer som blant annet WTO-avtalen setter.

EØS-avtalen omfatter handel med bearbeidede jordbruksvarer (protokoll 3) og utvikling av handelen med basis jordbruksvarer (artikkel 19).

Formålet med protokoll 3 er å sørge for mest mulig like konkurransevilkår for næringsmiddelindustrien gjennom utjevning av forskjeller i råvarekostnadene mellom Norge og EU. Forhandlingene om protokoll 3 ble påbegynt under forhandlingene om EØS-avtalen, men var ikke avsluttet da avtalen ble inngått. Senere trakk forhandlingene ut i tid på grunn av medlemskapsforhandlingene med EU og Uruguay-runden i GATT.

Norge og Island kom til enighet med EU om en protokoll 3-avtale i juli 1999. Kommisjonen har senere presentert tilleggskrav om tollreduksjoner for enkelte produkter. Det er fortsatt uklart når forhandlingene vil kunne avsluttes og avtalen settes i verk. En avtale vil innebære at dagens protokoll 2 til Frihandelsavtalen med EF av 1973 innlemmes i protokoll 3 til EØS-avtalen, med de utvidelsene av vareomfanget som ligger i protokoll 3 (margarin, müsli, syltetøy, barnemat m.v.). Importen av varer under protokoll 3 utgjorde i 1999 ca. NOK 3,2 milliarder og eksporten NOK 900 millioner.

Etter artikkel 19 i EØS-avtalen skal avtalepartene med jevne mellomrom gjennomgå vilkårene for handelen med landbruksvarer mellom Norge og EU med sikte på økt handel. Slike gjennomganger har pågått siden 1995. Norge la fram forslag til endringer i vilkårene i november 1997. Framdriften har imidlertid hittil vært liten som følge av manglende felles posisjon på EU-siden.

7.5.4 Utfordringer for Norge

- Prisutviklingen på norske jordbruksvarer i forhold til EU er en sentral utfordring for norsk landbruk. Ytterligere prisreduksjoner på jordbruksvarer i EU som følge av Agenda 2000, kan få betydning for grensehandelen og den mest konkurranseutsatte næringsmiddelindustrien i Norge. Økte forskjeller i råvareprisene mellom Norge og EU virker direkte inn på konkurranseevnen til denne industrien. For å møte utfordringen med hensyn til prisutviklingen på norske jordbruksvarer og opprettholde konkurransevilkårene for næringsmiddelindustrien legger Regjeringen opp til at jordbruksavtalens målpriser tilpasses slik at forskjellene til EU ikke øker når Agenda 2000 gjennomføres.
- Regjeringen legger opp til at en del av målprisreduksjonene gjennomføres i forkant av de prisreduksjonene EU har vedtatt i Agenda 2000. På kort sikt vil dette styrke konkurransesituasjonen for norsk marvareproduksjon, under forutsetning av at markedsprisene også blir redusert. I tillegg vil prisutviklingen på jordbruksvarer i våre naboland bli fulgt nøye de kommende årene. Regjeringen vil sørge for informasjon om prisdannelsen på mat og råvarer for å følge markedsutviklingen og konkurransesituasjonen for norsk matproduksjon.
- Regjeringen ønsker å utvikle handelen med landbruksvarer med EU på en balansert måte innenfor de rammene som norsk landbrukspolitikk setter. Siktemålet vil være å oppnå bedre markedsadgang på de områdene hvor norske produsenter har spesielle eksportinteresser. Regjeringen ser det som en utfordring for norsk landbruk å øke eksporten innenfor de bilaterale kvotene for bær og grønnsaker utover dagens utnyttelsesgrad på 10 prosent.
- EUs utvidelsesforhandlinger og utviklingen på markedet for landbruksvarer vil også kunne påvirke EUs vurderinger i forhold til sentrale problemstillinger i WTO-forhandlingene som markedsadgang, eksportstøtte og landbruksstøtte. Dette vil kunne få betydning for i hvilken grad Norges og EUs posisjoner vil falle sammen. Norge ønsker å spille en aktiv rolle i WTO-forhandlingene om landbruk, og Regjeringen anser at samarbeid med EU er av stor betydning for å få gjennomslag for norske synspunkter.

7.6 Helse og ernæring

7.6.1 Næringsmidler

Internasjonalt registreres det en økning i næringsmiddelbårne infeksjoner, også i EU. Problemene skyldes i stor grad industrialisering av matproduksjonen, økt reisevirksomhet og internasjonal omsetning av næringsmidler. Felles regler mellom landene om hygienekrav, innholdsmerking, tilsetningsstoffer, tilsyn og kontroll er derfor av stor betydning, særlig for land med et omfattende økonomisk samkvem.

EU-landene har utviklet et felles regelverk på næringsmiddelområdet, som en del av det indre markedet. Siden EØS-avtalen trådte i kraft, har Norge derfor iverksatt et betydelig antall rettsakter på området. Dette arbeidet har hovedsakelig forløpt uten store uoverensstemmelser. På enkelte områder har imidlertid Norge fortsatt et strengere regelverk enn EU-landene.

7.6.2 Kommisjonens hvitbok om matvaretrygghet

Framleggelsen av EUs hvitbok om mattrygghet i januar 2000 illustrerer den økte oppmerksomheten dette området har fått i Europa.

Kommisjonen går her inn for forbedringer av eksisterende og innføring av nytt regelverk for å sikre økt matvaretrygghet og krisehåndtering i alle ledd i matvarekjeden. For å bidra til dette foreslås det opprettet et europeisk næringsmiddelorgan («European Food Authority» (EFA)), som i hovedsak skal arbeide med vitenskapelige råd og risikovurdering, dialog med forbrukerne, samt varsling av helsefarlige næringsmidler og fôrvarer i markedet. Dette vil innebære en bedring av mattryggheten i EU.

Lovgivningskompetansen skal imidlertid forbli slik den er i dag, dvs. at Rådet/Kommisjonen og Parlamentet vil være beslutningstakere, fatte enkeltvedtak, gi direktiver og forordninger. Kontroll vil fortsatt bli foretatt av relevante nasjonale organer og fellesskapsorganer, men det skal samtidig legges opp til visse harmoniserte standarder og prosedyrer for kontroll.

Betydningen av forskning og vitenskapelig samarbeid blir understreket i hvitboken. Dette er et viktig område også for Norge, som ikke har spisskompetanse på alle områder, men derimot interesse av et tett europeisk samarbeid på dette feltet. Deltakelse i et slikt europeisk samarbeid er også viktig for å sikre at vitenskapelige råd som gis om mattrygghet, er mest mulig uavhengige av ulike særinteresser.

Kommisjonen har et høyt ambisjonsnivå når det gjelder oppdatering av eksisterende regelverk og tetting av «smutthull.» Dette vil delvis skje ved utvikling av et gjennomgående regelverk som tar opp i seg regler som tidligere gjaldt spesifikke sektorer. For dette formålet tar Kommisjonen blant annet sikte på en generell næringsmiddellov (General Food Law) som vil dekke alle aspekter ved trygghet i matvareproduksjonen.

Kommisjonen har allerede konkretisert dette gjennom forslag til fire forordninger som skal erstatte/videreutvikle 17 gjeldende matdirektiver. Dette vil trolig bety at EU i mindre grad enn før vil særbehandle enkelte sektorer og problemstillinger som knytter seg til disse. Som et vedlegg til hvitboken er det presentert 84 prosjekter med tidsangivelser for regelverksendringer.

Det er grunn til å forvente en betydelig skjerping av kravene som stilles til produksjon og egenkontroll av matvarer. Samtidig vil EU effektivisere kontrollen fra offentlige myndigheters side på produksjonsstedet, ved grensepassering og ute i markedene. For Norge vil det være viktig å ligge i forkant av denne utviklingen, for å sikre at våre produsenter tilfredsstiller kravene om trygg mat til befolkningen, og at matvaretrygghet kan brukes som et konkurransefortrinn for næringslivet.

Regjeringen legger stor vekt på kravet om trygg mat. På visse områder er EU-landene i ferd med å innføre strengere kontrollordninger enn Norge. Regjeringen vil derfor justere det norske regelverket i tråd med dette. For enkelte næringsmidler har imidlertid Norge valgt å beholde et strengere regelverk enn EU-landene. Regjeringen ønsker en dialog med Kommisjonen om disse spørsmålene for å finne fram til omforente løsninger innenfor rammen av EØS-avtalen.

7.6.3 Mat og ernæringspolitikk

I EUs hvitbok om mattrygghet nevnes det at Kommisjonen vurderer utarbeidelse av en ernæringspolitikk. EU utarbeider i den forbindelse en strategi for ernæring og helse etter fransk initiativ. Strategien skal ferdigstilles i løpet av 2000 og vil skape en plattform for en samlet innsats i EU og i medlemslandene for ernæring, kosthold og helse. Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet har deltatt i dette arbeidet.

Utviklingen av en mat- og ernæringspolitikk i EU må ses i sammenheng med at regionalkontoret for WHO i Europa har utarbeidet en handlingsplan for mat og ernæring (Food and Nutrition Action Plan for Europe 2000-2005). Planen ble vedtatt av WHOs regionalmøte i september 2000, med blant annet norsk støtte. I planen foreslås en rekke temaer som bør prioriteres, blant annet trygg mat og næringsmiddelkontroll, ernæring for spedbarn, småbarn og gravide, livsstilssykdommer, kosthold og fysisk aktivtitet som risikofaktorer, samt behovet for bærekraftig matproduksjon og distribusjon.

Betydningen av å opprette nasjonale sekretariat for iverksettelse av mat- og ernæringspolitikken, for eksempel i form av et mat- og ernæringsråd, blir understreket, samt at alle land bør ha en ernæringsplan. Det foreslås også å opprette en komité på europeisk nivå som skal ha ansvar for å følge opp den europeiske planen, og fungere som en ressurs for nasjonale myndigheter.

Dette arbeidet er særlig viktig i forhold til utviklingen i Sentral- og Øst-Europa. Estland, Latvia og Litauen har vist stor interesse for planen og for å samarbeide med de nordiske landene om disse spørsmålene.

7.6.4 EUs folkehelseprogrammer

De siste årenes erfaringer med sykdomsepidemier og -problemer i Europa har vist at internasjonal samordning både på informasjons- og tiltakssiden er nødvendig for sykdomsbekjempelsen i hvert enkelt land. Samarbeid med internasjonale organisasjoner som Verdens helseorganisasjon og EUs folkehelseprogram inngår derfor som viktige deler av Norges nasjonale tiltak.

EUs tiltak på folkehelseområdet omfatter handlingsprogrammer for helsefremmende arbeid, helseopplysning, helseutdanning og helseopplæring, kampen mot kreft, forebygging av AIDS og andre smittsomme sykdommer,

kampen mot narkotikaavhengighet, helseovervåking, sjeldne sykdommer, skadeforebygging, forurensingsrelaterte sykdommer og smittsomme sykdommer. Norge har samarbeidet med EU om folkehelseprogrammene siden 1997. EUs programvirksomhet må sees i lys av den økte betydningen hensynet til folkehelsen har fått i EU gjennom Amsterdam-traktaten.

Innbetalingen til programmene fra norsk side har vært på ca. NOK 10 mill. årlig siden 1997. Etter hvert har tilbakeføringen av midler fra EU til prosjekter hvor Norge har deltakere omtrent tilsvart innbetalingene. Sosial- og helsedepartementet har samordnet deltakelsen i styringsgrupper som er opprettet for hvert enkelt delprogram.

Det har vist seg at erfaringsutvekslingen med EU og medvirkningen i EU-finansierte prosjekter har tilført norske miljøer nyttig informasjon. Innen enkelte områder har også norske institusjoner vært ledende i systemutvikling, en erfaring som har blitt positivt verdsatt i europeiske miljøer. EUs folkehelseprogram fungerer godt og har i sine evalueringsrapporter kunnet vise til positive resultater for folkehelsen. Norske miljøer har hatt stor nytte av medvirkningen i programmene.

Boks 7.12 Legemidler og medisinsk utstyr

Med virkning fra 1. januar 2000 tar Norge og Island del i EUs legemiddelsamarbeid med prosedyrer for godkjenning av legemidler for hele EØS-området. Det utvidede samarbeidet er knyttet til Det europeiske kontor for legemiddelvurdering (EMEA), som har sete i London. Samarbeidet inneholder et varslingssystem som gir god informasjon til deltakerlandene om bivirkninger av medisiner og premisser for vedtak om eventuelt å trekke medikamenter fra markedet. Samarbeidet kan også ha positive virkninger for folkehelsen ved at man langt raskere vil kunne ha tilstrekkelig underlagsmateriale til å tillate omsetning av nye medikamenter. EFTA-landenes deltakelse gjennom EØS-avtalen er et ledd i utviklingen av ett legemiddelmarked i Europa.

Som ledd i et tettere samarbeid med EU på helsesektoren, legger Regjeringen vekt på å videreføre arbeidet med å forenkle godkjenningsreglene for utenlandsk helsepersonell som i henhold til EØS-avtalen ønsker godkjenning i Norge.

7.6.5 Narkotikaspørsmål

Internasjonal produksjon og handel med narkotiske stoffer er større enn noensinne. Nedbyggingen av handelshindringer og økende migrasjon har ført med seg en økning i narkotikatrafikken. Deregulerte og tettere integrerte finansmarkeder gjør det lettere å hvitvaske og investere de enorme summene som er involvert i internasjonal narkotikahandel. Den teknologiske utviklingen og tilgangen på basisstoffer på dette området betyr at det er lettere å framstille amfetamin-lignende narkotiske stoffer, som GHB og Ecstacy. Tilgjengeligheten er stor, og prisene er langt lavere enn for få år siden. Misbruket av disse stoffene viser en klar økning i de fleste europeiske land, inkludert Norge, særlig i ungdomsmiljøer.

Deler av produksjonen finner sted i land i Sentral- og Øst-Europa, hvor det er grunn til å forvente en lignende økning i misbruket av de nye narkotiske stoffene i årene som kommer. Dette sosiale problemet vil komme i tillegg til et allerede stort alkoholproblem i disse landene.

Dette er noe av bakgrunnen for at internasjonalt samarbeid er et hovedelement i Regjeringens narkotikapolitikk. Ved siden av tollvesenets og politiets internasjonale samarbeid arbeider Norge særlig gjennom FN og Europarådet og i forhold til EU.

Stortinget vedtok i januar 2000 å godkjenne en bilateral avtale om norsk tilknytning til EUs narkotikaovervåkingssenter, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), i Lisboa. Senterets oppgave er blant annet å følge med i utviklingen av narkotikasituasjonen, samt utvikle narkotikapolitiske strategier og tiltak for å redusere etterspørselen etter narkotiske stoffer.

Regjeringen ser EUs narkotikaovervåkingssenter som et sentralt forum for utveksling og påvirkning av narkotikapolitiske synspunkter. Et nært samarbeid med EU-landene vil sette norske myndigheter i bedre stand til å utforme effektive tiltak mot narkotika og narkotikarelaterte problemer.

Regjeringen anser også narkotikaspørsmål som et viktig område for samarbeid med landene i Sentral- og Øst-Europa, blant annet for å motvirke den agressive spredningen av nye narkotiske stoffer. Store deler av produksjonen av nye amfetamin-lignende stoffer som Ecstacy i Europa foregår i disse landene. Erfaring tilsier at produksjon av narkotiske stoffer i et land på sikt vil føre til økt forbruk i det samme landet.

7.7 Arbeidsliv: samarbeid med partene i arbeidslivet - den sosiale dialogen

I dag skjer det en betydelig utvikling i EU på hele arbeidslivsområdet, delvis som følge av de utfordringene globaliseringen skaper. Organiseringen av samarbeidet på dette området er i endring, det fastlegges programmer for kompetanseoppbygging i forhold til ny teknologi, og disse tiltak ses i sammenheng med sysselsettingspolitikken og konkurranseevnen på det globale markedet. Arbeidsrettslige og arbeidsmiljømessige spørsmål trekkes også inn i slike vurderinger, og regelutvikling går mer i retning av felles målsettinger, retningslinjer m.v. som et supplement til de prinsipper og det regelverk som allerede foreligger.

EUs tradisjonelle regelutvikling innenfor områdene arbeidsmiljø- og arbeidsrett er i utgangspunktet EØS-relevante og er som hovedregel tatt inn i EØS-avtalen. Arbeidsmiljø, sikkerhet og arbeidsrett er et omfattende område innenfor EU-samarbeidet. Det finnes i dag mer enn 50 direktiver på området, hvorav langt de fleste omhandler arbeidsmiljø og sikkerhet.

De fleste direktivene på arbeidsmiljø- og arbeidsrettsområdet er minimumsdirektiver. Det betyr at det enkelte land fritt kan velge strengere bestemmelser enn det direktivene krever. EU-regulering om arbeidsmiljø og arbeidsrett er begrunnet i et ønske om å styrke arbeidstakernes interesser i forhold til EUs indre marked. Målene med EUs arbeidsrettspolitikk er primært å forbedre leve- og arbeidsvilkårene for arbeidstakerne i EU og å unngå sosial dumping.

På arbeidsmiljøområdet er EUs direktiver etter innlemmelse i EØS-avtalen i hovedsak gjennomført i Norge i form av forskrifter. Det betyr at hovedparten av disse reglene ligger innenfor rammene av norsk lovgivning.

Størstedelen av regelverket som har medført lovendringer, ligger innenfor det arbeidsrettslige området. En rekke av disse direktivene har styrket de ansattes rett til informasjon og konsultasjon. Det gjelder direktivet om masseoppsigelser og direktivet om virksomhetsoverdragelse for å sikre de ansattes rettigheter i forbindelse med slik overdragelse. I direktivet om europeiske samarbeidsutvalg er det gitt regler om opprettelse av slike i større internasjonale foretak. Formålet er å informere og konsultere de ansatte om grenseoverskridende forhold som får vesentlig betydning for de ansatte, for eksempel flytting av produksjon fra ett EØS-land til et annet. Den økte hastigheten av omstillingene i næringslivet og veksten i grensekryssende fusjoner som følge av globaliseringen, øker viktigheten av dette regelverket.

Et sentralt prinsipp for arbeidslivet, som også er fastlagt i EØS, er forbudet mot forskjellsbehandling på grunnlag av kjønn. Gjennom Amsterdam-traktaten er det innført en ny bestemmelse, artikkel 13, som gir hjemmel for å vedta rettsakter med det formål også å motvirke forskjellsbehandling på grunnlag av funksjonshemming, etnisk opprinnelse, rase og seksuell legning. I dag er bekjempelse av slike former for forskjellsbehandling en integrert del av EU-landenes samarbeid om sysselsetting og sosiale spørsmål, blant annet gjennom et særskilt direktiv om forbyr forskjellsbehandling på slikt grunnlag.

På tjenesteområdet finnes et særskilt direktiv om utsending av arbeidskraft i forbindelse med levering av tjenesteytelser som har til formål å unngå sosial dumping. Lovendringen som gjennomførte direktivet som EØS-regelverk i Norge, trådte i kraft 7. januar 2000.

EU-landene har hatt ulike syn på både ønskeligheten og omfanget av den sosiale dimensjon. Det dominerende synet er imidlertid at dette samarbeidet er en viktig side ved integrasjonsprosessene og sikrer en rimelig balanse mellom den økonomiske og sosiale utviklingen. Maastricht- og Amsterdam-traktatene innebærer at samarbeidet om den sosiale dimensjonen har fått økende betydning i EU.

I den sosiale protokollen til Maastricht-traktaten ble det åpnet for økt samarbeid med arbeidslivets parter på EU-nivå om arbeidsmarkedspolitikk og andre arbeidslivsrelaterte spørsmål. Etter dette har partene blitt trukket inn i regelutformingen og lovgivningen på et tidligere stadium enn før. Det betyr blant annet at Kommisjonen skal ha forhørt seg med partene før det fremmes forslag om nye tiltak. Det utvidete samarbeidet på arbeidslivets område gir arbeidslivets parter på EU-nivå grunnlag for å forhandle fram avtaler som Rådet - etter forslag fra EU-kommisjonen - kan nedfelle i form av direktiver for alle arbeidstakere i EU. Samtidig gir Maastricht-traktaten medlemslandene større muligheter til å fatte beslutninger på arbeidslivsområdet basert på kvalifisert flertall i Rådet. Den sosiale protokollen er nå inntatt i Amsterdamtraktaten, og partene har i dag en traktatfestet rett til å benytte denne framgangsmåten til å forhandle fram avtaler på de fleste av arbeidslivets områder.

Hovedformålet med EUs sosiale dialog er å drøfte sider ved den økonomiske utviklingen som berører arbeidslivets parter direkte, samt å etablere mekanismer for partenes rolle i utformingen av Fellesskapets politikk. EUs

samarbeid på dette området omfatter ikke lønnsfastsettelser og tariffavtaler i medlemslandene, forhold som berører organisasjonsfriheten eller streike- og konfliktretten, inkludert lockout. Nasjonale myndigheter kan videreføre lovgivning og tradisjoner på arbeidslivets område, som for eksempel kollektive avtaler mellom arbeidslivets parter. Partene i arbeidslivet i et medlemsland kan gjennomføre direktiver ved kollektive avtaler, dersom de ønsker det.

Gjennom EØS-avtalen deltar EFTA-landenes arbeidslivsparter i utviklingen av regelverk på områder som arbeidsmiljø, arbeidsrett og likestilling, samt i arbeidet med utdanning, trygdespørsmål, medbestemmelse i arbeidslivet og tiltak for særlig utsatte samfunnsgrupper. Både Landsorganisasjonen (LO) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) har vært opptatt av å delta i drøftelsene av disse spørsmålene på europeisk nivå gjennom deltakelse i henholdsvis Den europeiske faglige samorganisasjonen (ETUC) og Den europeiske industri- og arbeidsgiverorganisasajonen for privat sektor (UNICE).

EUs utvidelse østover innebærer at det etableres et felles arbeidsmarked der også de nye medlemslandene deltar. Så langt har det europeiske arbeidsmarkedet vært preget av relativt liten fleksibilitet sammenlignet med for eksempel USA. Det har vært en beskjeden utveksling av arbeidskraft mellom landene. I et større og mer mangfoldig arbeidsmarked i EØS-området er det imidlertid muligheter for at mobiliteten vil bli større enn før. Dette vil også kunne føre til en ny dynamikk i arbeidet med arbeidslivsspørsmål i forhold til faglige rettigheter og andre standarder i yrkeslivet i de sentral- og østeuropeiske landene.

Blant annet i lys av utfordringene fra globaliseringen når det gjelder omstillingstakten i næringslivet, og når det gjelder ulike sider av EUs utvidelsesprosess, er Regjeringen særlig opptatt av en aktiv dialog med arbeidslivets parter innenfor rammen av EØS. Det bidrar til at ulike sider ved disse utfordringene kan drøftes i et mer helhetlig arbeidslivsrelatert perspektiv.

Gjennom Amsterdam-traktaten er samarbeidet i EU om sysselsettingsspørsmål og økonomisk politikk styrket. Sysselsettingspolitikken er gjort til et overordnet område som skal drøfes minst en gang i året i Det europeiske råd. Samtidig inneholder traktaten et selvstendig grunnlag for iversettelse av en sysselsettingstrategi, med aktiv medvirkning fra arbeidslivets parter. EØS-avtalen er ikke endret tilsvarende. Når disse spørsmålene behandles i EUs institusjoner, vil arbeidslivets parter i EØS-landene dermed ikke ha de samme mulighetene til å delta i utformingen av nytt regelverk som er viktig for dem.

En aktiv norsk innsats er imidlertid avhengig av at partene i arbeidslivet har adgang til de sentrale prosessene i dette samarbeidet. Den nære koplingen mellom sysselsettingspolitikken og nye sektorovergripende tiltak i den økonomiske politikken i EU illustrerer hvor viktig en slik deltakelse er. Her vil blant annet EUs satsing på utvikling av en kunnskapsbasert økonomi, tilpasning av ny teknologi og reform av utdanningssektoren kunne få stor innvirkning på EUs sysselsettingsstrategier. Utvidelsen av EU forsterker ytterligere behovet for norsk deltakelse i en bredt anlagt sosial dialog på europeisk nivå.

På initiativ fra kommunal- og regionalministeren ble det gjennomført et bredt møte med arbeidslivets parter i august 2000, med sikte på å drøfte arbeidslivsspørsmål og relaterte problemstillinger, på samme måte som innenfor den dialog som finner sted i EU om disse spørsmålene. Det tas sikte

på å videreføre en slik dialog på politisk nivå mellom norske myndigheter og arbeidslivets parter 1-2 ganger i året. Regjeringen ser det som viktig at partene i arbeidslivet aktivt benytter alle tilgjengelige kanaler i forhold til EU i en dialog om slike spørsmål, særlig der disse ikke fanges opp innenfor rammene av EØS-samarbeidet.

7.8 Forskning og utdanning

7.8.1 Forskningssamarbeidet

EU legger økende vekt på forsknings- og teknologisamarbeidet og på å se det i nær sammenheng med det politiske og økonomiske samarbeidet forøvrig. EUs rammeprogram for forskning og utvikling springer ut av medlemslandenes overordnede målsettinger om økt sysselsetting og en konkurransedyktig europeisk industri. Det er i utgangspunktet industri- og næringsrettet, men legger i økende grad vekt på spørsmål knyttet til livskvalitet og samfunnsmessige utfordringer, etiske spørsmål og likestillingsperspektiver. Det nåværende 5. rammeprogram fokuserer på områder som helse og matkvalitet, miljø- og energiforskning, informasjons- og kommunikasjonsteknologi, industrirelatert forskning og samfunnsforskning.

Disse forskningsområdene står også sentralt i norsk forskningspolitikk, slik det framgår av St. meld. nr. 39 (1998-99), «Forskning ved et tidsskille.» Full deltakelse i EUs rammeprogram gir Norge mulighet til å bidra i drøftinger om europeisk forskningspolitikk og utviklingen av denne i EUs forskningspolitiske komité (CREST).

Boks 7.13 EUs rammeprogram for forskning

Norges forskningssamarbeid med EU er nedfelt i EØS-avtalens protokoll 31, artikkel 1, og gjelder deltakelse i EUs rammeprogram for forskning og teknologisk utvikling. Forut for dette hadde Norge og de andre EFTA-landene bilaterale avtaler om et begrenset forskningssamarbeid med det daværende EF. EØS-avtalen sikret imidlertid EFTA/EØS-landene full deltakelse i EUs 3. rammeprogram. Den ble senere endret til også å omfatte de etterfølgende rammeprogrammene. Det 5. rammeprogrammet ble satt i gang høsten 1999.

Norges samlede bidrag til 5. rammeprogram for perioden 1999-2002 er anslått til ca. 254 millioner euro eller mer enn NOK 2 mrd. Dette er den hittil største norske satsingen på internasjonal fellesforskning. Forskningssamarbeidet innenfor EØS har bidratt til en kraftig økning i andelen av den offentlige norske satsingen på europeisk forskningssamarbeid i løpet av 1990-årene. Av Norges totale offentlige bidrag til internasjonalt forskningssamarbeid økte andelen som går til europeisk samarbeid fra 43 prosent til 61 prosent i årene 1992-98.

Full deltakelse i rammeprogrammet innebærer at EFTA/EØS-landene deltar på linje med medlemslandene i alle særprogrammer under rammeprogrammet og i programkomitéene for disse. I tillegg til prosjektsamarbeid gjen-

nom slike nettverk får norske miljøer adgang til forskningsresultater i rammeprogrammet som helhet, de medvirker i faglige drøftinger og bidrar med norske synspunkter og erfaringer på et bredt spekter av fagområder.

På denne måten deltar norske fagmiljøer i et bredt internasjonalt samarbeid om nyskaping innenfor forskning og teknologi. Den evalueringen som Norges Forskningsråd la fram i 1998 om Norges deltakelse i EUs rammeprogram, pekte blant annet på dette. Evalueringen viste at norske miljøer på flere områder ikke bare hevdet seg godt og fikk tilført prosjektmidler fra EU på nivå med den norske kontingenten, men også at deltakelsen virket kvalitetsskjerpende, blant annet på grunn av stor konkurranse. Det kom også fram at de norske deltakerne ser samarbeidet som en viktig kilde til nyskaping, nettverksbygging og internasjonal posisjonering.

Oversikter over deltakelsen i 5. rammeprogram for forskning tyder så langt på god norsk deltakelse i første fase av programmet, særlig innenfor miljøforskning, marin forskning, olje- og gassforskning og industriteknologi. I miljøprogrammet er norske forskere med i over en firedel av alle EU-prosjekter som har fått midler. Det må imidlertid arbeides videre med å øke den norske deltakelsen innenfor IKT-programmet og de tverrgående programmene (innovasjon, sosioøkonomi, internasjonalt samarbeid), samt innenfor CRAFT-programmet for små og mellomstore bedrifter.

7.8.2 Utdanning

Norge har hatt et utdanningssamarbeid med EU siden den bilaterale avtalen om deltakelse i COMETT-programmet (universitets- og bedriftssamarbeid) ble undertegnet i 1990, med virkning fra det akademiske året 1991/92. Året etter ble en tilsvarende avtale inngått for deltakelse i ERASMUS-programmet om høgre utdanning med virkning fra det akademiske året 1992-93.

Med EØS-avtalen ble Norge fra 1994 med i de mindre utdanningsprogrammene LINGUA (språkopplæring), ARION (studiebesøk for beslutningstakere i utdanningssektoren) og EURYDICE (informasjon om utdanningssystemer). Disse er siden integrert i SOKRATES-programmet. EØS-avtalen førte til at vi fra 1995 deltar som fullverdige medlemmer i EUs program for allmennutdanning på alle nivåer (SOKRATES) og i EUs program for yrkes- og profesjonsopplæring (LEONARDO DA VINCI), både i første (1995-99) og andre (2000-06) fase av programmene. Dette omfatter deltakelse i programkomitéene og muligheten til å ha et begrenset antall nasjonale eksperter i Kommisjonen. Utdanningsministrene i EU har fattet vedtak om en rullerende dagsorden under de ulike formannskapene, der stikkordene er utdanningens forhold til sysselsetting, kvalitet i utdanning og mobilitet/gjensidig godkjenning av vitnemål og yrkeskompetanse.

Deltakelsen i Sokrates- og det tidligere Erasmus-programmet har vært viktig for utviklingen av det internasjonale samarbeidet innen høgre utdanning, gjennom aktiviteter som student- og lærerutveksling og faglig utviklingsarbeid. Innenfor dette deltar stadig flere av de norske universitetene og høgskolene for eksempel i European Credit Transfer System (ECTS), et system for overføring av vekttall og karakterer som skal lette arbeidet med innpassing av utenlandsk utdanning i norske akademiske grader og høgre utdanning.

Nytt med Sokratesprogrammet i 1995 var innføringen av europeisk skolesamarbeid (COMENIUS). Interessen for å delta i dette er langt større enn de tilgjengelige ressursene. Deltakelsen i europeisk skolesamarbeid bidrar på en gunstig måte til å oppfylle intensjonene i læreplanene, fordi det stimulerer til prosjektorientering og læring av fremmedspråk, samt til utvidet bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi i undervisningen.

Deltakelsen i Leonardo-programmet er også av stor verdi for Norge. Europeisk samarbeid om yrkes- og profesjonsutdanning bidrar på en god måte til å forbedre kvaliteten innenfor disse områdene gjennom ulike typer prosjekter, studiebesøk og utvekslinger. Erfaringene etter første fase av programmet fram til 1999 var at mange hindringer for mobilitet på området ble fjernet. Samarbeidet har ført til økt tverrkulturell forståelse og økt interesse for europeisk samarbeid. Gjennom økt kontakt mellom opplæringsinstitusjoner og bedrifter er det lagt grunnlag for videre nettverksbygging på europeisk nivå.

Norge deltar også i ordningen «European Pathways/Europass» om arbeidsrelatert opplæring, herunder fagopplæring i arbeidslivet. Ordningen skal fremme mobilitet i yrkesopplæring på alle utdanningsnivåer ved å bedre mulighetene for utplassering i utlandet for personer i alle aldre. Gjennom «European Forum on Transparency» deltar Norge i arbeidet med å øke mobiliteten i det europeiske arbeidsmarkedet. Dette arbeidet er igangsatt etter initiativ fra Kommisjonen og blir administrert av EUs europeiske senter for utvikling av yrkesutdanning (CEDEFOP), hvor også Norge deltar.

Norge deltok i 1996 i «Det europeiske året for livslang læring» i regi av EU, og fra 2000 har voksenopplæring fått større plass i Sokrates gjennom underprogrammet Grundtvig. Målet er å gi voksne bedre opplæringsmuligheter, øke kvaliteten og tilgangen på opplæringen og styrke den europeiske dimensjonen i voksenopplæring og livslang læring. Norge skal også delta i markeringen av «Det europeiske språkåret 2001», et fellesarrangement i regi av EU og Europarådet. Målsettingen er å øke bevisstheten om og fremme den lingvistiske arven i Europa.

Det er i dag et økende antall utenlandske studenter ved norske læresteder. Om lag 5 000 studenter med utenlandsk statsborgerskap studerer for tiden i Norge.

Tabell 7.1: Utvekslingsstudenter ved norske læresteder [1] *1999*

Antall studenter	SOKRATES	NORDPLUS	Bilaterale avtaler	Andre program	Totalt
Utreisende	1 394	304	486	1 216	3 400
Innreisende	1 233	438	147	1 037	2 855

[1] Innreisende studenter gjennom kvoteprogrammet er ikke inkludert. Dette omfatter 873 studenter.

Tilretteleggingen av utenlandsstudier er normalt best når de foregår i regi av et programsamarbeid. Hele idéen bak utdanningsprogrammene SOKRATES, ERASMUS og NORDPLUS er at det foreligger forhåndsgodkjenning/innpassing av studiene de norske studentene skal ta i utlandet, og omvendt. Dessuten kan internasjonalt utdanningssamarbeid, dvs. student- og lærerut-

veksling og samarbeid om faglig utviklingarbeid, bidra til å heve kvaliteten på utdanningen på alle trinn.

7.8.3 Utfordringer for Norge

EU har gjennom årene gradvis endret sin holdning til deltakelse av ikke-medlemsland i EU-forskningen og åpner i større grad for samarbeidsavtaler med nye land, også utenfor Europa. Slike avtaler omfatter nå land som USA, Australia, Israel, Sør-Afrika, Kina og Argentina, og forhandlinger er i gang med flere andre land, blant annet Russland. I tillegg knyttes EUs søkerland til forsknings- og utdanningsprogrammene i forhandlingsperioden. Fra høsten 1999 deltar over et titalls kandidatland på linje med EFTA/EØS-landene i 5. rammeprogram. Slik er EU blitt en sentral møteplass for et bredt internasjonalt forsknings- og utdanningssamarbeid med stor betydning for Norge.

– Utvidelsen av EUs forskningsamarbeid åpner på den ene siden nye muligheter for samarbeid og utvikling av nettverk mellom Norge og ulike land. På den annen side blir EFTA/EØS-landene bare én av mange samarbeidspartnere for EU. Dette fører til økt konkurranse om midler, større krav til kvalitet og et stigende behov for å profilere EFTA/EØS-siden og sikre norsk innflytelse. Dette er viktige utfordringer for Norge. Regjeringen ønsker derfor å satse på tiltak for å synliggjøre norsk forskning i Europa og bidra til å trekke utenlandske forskere til gode norske forskningsmiljøer.
– For å utnytte mulighetene innenfor EUs rammeprogrammer enda bedre blir det viktig å stimulere til økt deltakelse fra ulike norske miljøer og utvikle ulike fora og møtesteder som kan bidra til dette. Ikke minst må forholdene legges til rette for større deltakelse fra næringslivets side. Det må også arbeides for å få flere nordmenn i stillinger på strategisk viktige områder for Norge i Kommisjonen.
– Kommisjonen la i januar 2000 fram en melding om europeisk forskningssamarbeid («Towards a European Research Area») med sikte på å skape en generell debatt om europeisk forskningspolitikk forut for planleggingen av et 6. rammeprogram. Dette reiser sentrale problemstillinger angående den framtidige europeiske fellesforskningen, om hva som bør utføres på europeisk nivå, og hvordan fellesforskningen kan koordineres med nasjonale forskningsprogrammer og med annet europeisk forskningssamarbeid. Som EFTA/EØS-land deltar Norge i disse drøftingene. Regjeringen ser det som viktig at Norge medvirker aktivt i prosesser som angår utviklingen av kommende rammeprogrammer, og som samtidig berører sider ved den nasjonale forskningspolitikken.
– EFTA/EØS-landene deltar i de sentrale utdanningsprogrammene, men ikke i EUs utdanningskomité, som er hovedkomitéen for utdanningspolitiske spørsmål. Etter hvert som nye kandidatland innlemmes i utdanningssamarbeidet, blir det viktig å opprettholde oppmerksomheten omkring EØS-avtalens betydning, innhold og de rettigheter den gir i samarbeidet med EU.
– Både innenfor utdanning og forskning er det nødvendig å videreutvikle strategier for å utnytte bilaterale kontakter på politisk og faglig nivå, blant annet som grunnlag for å bygge allianser og fremme norske synspunkter i EU-systemet. Dette kan også være et gunstig utgangspunkt for prosjektsamarbeid innenfor rammen av EØS. Samtidig vil Regjeringen utvikle en strategi for kontakten med kandidatlandene.

– Globale endringsprosesser, den raske teknologiske utviklingen og framveksten av kompetansesamfunnet stiller utdanningssystemene i Norge og EU overfor nye utfordringer. Ny og oppdatert kunnskap og livslang læring er nødvendig for å bedre konkurranseevnen og øke fleksibiliteten i et arbeidsliv i stadig omstilling. De norske utdanningsinstitusjonene må være konkurransedyktige i en verden der kunnskap og utdanning i økende grad blir internasjonalisert. Samtidig ønsker Regjeringen å profilere norsk utdanning og forskning internasjonalt. Erfaringer fra ti års sammenhengende reformarbeid gjør at vi har mye å bidra med.
– Åpningen av EUs utdanningsprogram Sokrates og Leonardo da Vinci, samt EUs 5. rammeprogram for forskning, til alle kandidatlandene gir et godt grunnlag for utdannings- og forskningssamarbeid også med de fleste landene i Sentral- og Øst-Europa. Dette ønsker Regjerinegn å bidra til. I utdanningsprogrammene kan det imidlertid bli vanskelig å utnytte mulighetene til samarbeid med disse landene fullt ut. Norske institusjoner som vil samarbeide med institusjoner i kandidatlandene, får bare EU-støtte til prosjektaktiviteter der minst tre parter er involvert, hvorav minst én fra et EU-land. Det betyr at de må finansiere bilaterale aktiviteter som lærer- og studentutvekslinger selv. Begrunnelsen for restriksjonene er at deltakelsen fra Sentral- og Øst-Europa for en stor del er finansiert av EUs bistandsmidler til disse landene, og midlene kan derfor kun brukes til samarbeidstiltak som direkte involverer partnere fra EU-land. Til nå har dette problemet vært mest merkbart for universitetene og høgskolene.

7.9 Samarbeid på kulturområdet

Kultur ble innlemmet som et samarbeidsområde i EØS-avtalen i 1995. Siden 1996 har en rekke ulike aktører i norsk kulturliv - kunstnere, forskere, konservatorer, kulturorganisasjoner og institusjoner - deltatt i europeiske samarbeidsprosjekter som har fått støtte fra EUs kulturprogram Kaleidoskop, Ariane og Rafael og pilotprogrammene til disse. Norske kulturaktører har generelt sett gjort det godt i konkurransen om knappe midler. Mer enn hundre prosjekter som har fått støtte fra kulturprogrammene i disse fire årene, har enten vært ledet av Norge eller hatt norske deltakere.

1. januar 2000 trådte EUs første rammeprogram for kultur (Kultur 2000) i kraft. Programmet gjelder for fem år (2002-04) og innebærer en økning i den totale kulturstøtten som kanaliseres gjennom EU-samarbeidet, sammenlignet med nivået under de opprinnelige programmene. Generelt åpner Kultur 2000 for støtte av mer langvarig karakter, og støtten til hvert enkelt prosjekt vil øke betydelig, både i absolutt størrelse og som andel av de totale kostnadene.

Særlig for støtte til nyskapende kulturelle uttrykk og eksperimentelle prosjekter representerer Kultur 2000-programmet en betydelig satsing i europeisk sammenheng. Målet for de neste årene er fortsatt å bidra til å øke interessen blant norske kulturaktører i å videreutvikle samarbeidet med kulturlivet over landegrensene i Europa og å bli aktive deltakere i eksisterende og kommende nettverk, samt til å søke støtte til europeiske samarbeidsprosjekter.

De årene Norge har deltatt i kulturprogrammene, har vist at god informasjon og rådgivning har stor betydning for i hvor stor grad prosjekter som allerede kan vise til høy kunsterisk kvalitet, får formidlet dette på en måte som svarer til formelle og andre kriterier for å oppnå EU-støtte. En viktig utfordring

ligger derfor i å utvikle informasjons- og rådgivningstjenesten til ikke bare å formidle informasjon og bistå med kunnskap om de formelle søknadsprosedyrene i EU, men til også å kunne bistå norske kunstnere på andre måter. Et eksempel er søking etter europeiske samarbeidspartnere.

7.10 Interregionalt samarbeid

7.10.1 EUs INTERREG-programmer

De siste årene har EU trappet opp den regionalpolitiske innsatsen i vesentlig grad. Innenfor EUs indre marked har det åpnet seg nye muligheter for regionalt samarbeid etter hvert som politiske og økonomiske barrierer har blitt bygget ned. Samtidig har EU aktivt stimulert til økonomisk og kulturelt samarbeid mellom regioner på tvers av landegrenser.

Hovedtyngden av EUs regionalpolitiske innsats kanaliserers gjennom strukturfondene til mindre utviklete regioner, regioner med svært lav befolkningstetthet, omstillingsregioner og landbruksregioner. Om lag 10 prosent av strukturfondenes budsjett benyttes til felles regionaltiltak, hvorav grenseregionalt og transnasjonalt samarbeid gjennom INTERREG-programmer er blant de viktigste.

INTERREG-programmene har utviklet seg til å bli et viktig styringsmiddel for økt vekst og verdiskaping i grenseregioner. De bidrar også til miljø og bærekraftig regional utvikling, og til at felles kulturarv på tvers av nasjonale grenser blir ivaretatt. Hvert program inneholder analyser av den aktuelle grenseregionens fortrinn og utfordringer, strategier og målsettinger for regionen, samt tiltaksområder.

EU gjennomførte det første INTERREG-programmet i perioden 1990-94. Etter at Sverige og Finland ble medlemmer av EU, ble Norge i mai 1995 invitert av finske og svenske myndigheter til å delta i INTERREG II. Norge er også invitert til å delta i INTERREG III (2000-2006).

På EU-toppmøtet i Berlin i mars 1999 ble EU-landene enige om en ramme på 213 milliarder euro til strukturfondene for perioden 2000-2006. Det er med dette avsatt ca. 4,9 milliarder euro til INTERREG III, en betydelig økning fra forrige periode. Fire fellesskapsinitiativ vil stå sentralt - transnasjonalt og grenseoverskridende samarbeid, bygdeutvikling, bekjempelse av arbeidsledighet og byutvikling.

Norske fylker har hatt stort utbytte av å delta i en rekke av INTERREG-programmene. Det er de deltagende fylkeskommunene som har forvaltningsansvaret for de enkelte programmene på norsk side. Siden strukturfondene regnes som interne EU-midler, må all innsats på norsk side finansieres med norske midler. I Norge finansieres programmene med 50 prosent statlige og 50 prosent fylkeskommunale midler.

Land som Finland, Sverige og Norge står overfor en del særegne utfordringer i regionalpolitikken. Målet for norsk INTERREG-deltakelse er å bedre vilkårene for næringsutvikling, verdiskaping og sysselsetting i norske regioner og distrikter. Felles planprosjekter for blant annet samferdsel, infrastruktur og miljø inngår i dette. Deltakelse i programmene styrker også Norges samarbeid med andre land, ikke minst de nordiske, gjennom utvidet samhandling mellom lokale og regionale aktører.

Den viktigste virkningen av INTERREG i Norge så langt er at det har bidratt til større sektorsamordning. Det har også gitt lokale myndigheter nye erfaringer å delta i programmer med en mer forpliktende kobling mellom plan og virkemiddelbruk enn vi vanligvis finner i Norge.

Boks 7.14 Nordisk regionalsamarbeid

De nordiske landene har tradisjoner for grenseregionalt samarbeid som går tilbake til 60-årene da Nordkalott-komitéen ble dannet. Etter hvert er det etablert flere slike grenseregionale samarbeidsområder i Norden, med økonomisk støtte fra Nordisk Ministerråd. Disse erfaringene gjorde at man i Norden også var godt forberedt til å delta i EUs INTERREG-samarbeid. Internasjonalt samarbeid med utenlandske kommuner og regioner er i ferd med å bli en del av det næringspolitiske og regionalpolitiske utviklingsarbeidet i norske kommuner og fylkeskommuner. Praktisk talt alle fylker kan vise til aktiviteter på dette området, og de fleste har ytterligere planer.

INTERREG-samarbeidet bidrar også til å styrke det nordiske grenseregionale samarbeidet og det transnasjonale samarbeidet i Barentsregionen, Østersjøregionen og Nordsjøregionen. Dette inngår som en sentral del av norsk nærområdepolitikk og som et bidrag til utviklingen av EUs nordlige dimensjon. Barentssamarbeidet tar sikte på å utvikle et sterkere samarbeid over grensene mot øst. Dette samarbeidet omfatter også en urfolksdimensjon som kan gi et styrket innhold ved å bli inkludert i INTERREG.

Med vår spredte bosetting er Norge i en annen situasjon enn regioner på kontinentet med flere millioner innbyggere og oftest en godt utbygd infrastruktur. Vi må derfor velge løsninger som passer norsk virkelighet. Én løsning kan være et samarbeid mellom flere fylker eller kommuner. Et slikt samarbeid er i ferd med å etablere seg i flere regioner, som Sør-Vestlandet (SAVOS), Østlandsamarbeidet og Landsdelsutvalget for Nord-Norge. Disse landsdelsorganisasjonene spiller også en viktig rolle innenfor de transnasjonale INTERREG-programmene Nordsjøen, Østersjøen og Nordlige Periferi. Innen kommunesektoren opprettes det flere interkommunale regionråd.

Boks 7.15 Internasjonaliseringen av norske regioner

Norske regioner har vært påvirket av internasjonaliseringen i århundrer. Dette skjedde først og fremst gjennom internasjonal handel, men også gjennom teknologi og kapitalimport. I et slikt tidsperspektiv er det mer meningsfylt å snakke om internasjonaliseringen av norske regioner enn av nasjonalstaten Norge. Gjennom varebytte var det blant annet fiskeressursene i Nord-Norge, mineralene i Rørostraktene og Nord-Østerdalen, trevirket i Glomdalsvassdraget og fossekraften på Vestlandet og i Telemark som la grunnlaget for de ulike lokalsamfunnenes økonomiske vekst og utvikling.

Miljøvernmyndighetene i Norge har oppfordret fylkene til å vurdere utforming av planpolitiske landsdelsanalyser etter mal av EU-landenes samarbeid om dette, slik det fremgår av St. meld. nr. 29 (1996-97), «Regional planlegging og arealpolitikk.» Alle landsdeler i Norge har nå gjennomført slike landsdelsanalyser.

7.10.2 Utfordringer for Norge

Som del av et internasjonalt samfunn med et næringsliv som blir mer og mer internasjonalisert, er det behov for at norske kommuner og fylkeskommuner spiller en større rolle også i det internasjonale arbeidet. Dette har hatt og vil ha stor betydning for den økonomiske utviklingen i den enkelte region. Regjeringen ser utviklingen av grenseregionalt samarbeid i Europa som en viktig strategi for å oppnå en mer helhetlig og prosessorientert styring på ulike nivåer.

– Regjeringen ønsker å stimulere til nettverksdannelser og regionalt samarbeid over landegrensene i Europa. Regjeringen ser dette som et virkemiddel for å utvikle regionale næringsklynger, særlig innenfor den kunnskapsbaserte økonomien. Dette skjer primært gjennom deltakelse i EUs program for grenseregionalt og transnasjonalt samarbeid (INTERREG). For perioden 2000-06 tas det sikte på å bevilge NOK 77 mill. årlig til denne ordningen. I den foregående perioden (1996-99) var de årlige bevilgningene på om lag NOK 60 mill.
– Den økte vektleggingen av samordning mellom nasjonal og regional planlegging i EU har resultert i at Sverige og Finland har rustet opp sin regionale forvaltning. Regjeringen er opptatt av at regional planlegging og sektorsamordning ses i et europeisk perspektiv også i Norge, ikke minst på det miljø- og regionalpolitiske området.
– Regjeringen legger stor vekt på å bidra til utviklingen i norske nærområder. Samtlige fylker i Sverige, Finland og Danmark, i tillegg til Nordvest-Russland, Estland, Litauen, Latvia og Polen vil delta i Østersjøprogrammene under INTERREG III. I dag er åtte fylker på Østlandet med i dette samarbeidet. Regjeringen ser en tilsvarende full norsk deltakelse i INTERREG-initiativene i regionen for perioden 2000-2006 som et vesentlig bidrag til norsk nærområde- og europapolitikk. Dette vil koble Barentsarbeidet mer opp mot Østersjøsamarbeidet og bidra til utviklingen av EUs nordlige dimensjon, ikke minst når det gjelder arbeidet med flere transportkorridorer øst-vest.
– Regjeringen vil fortsatt støtte aktivt opp om Barentssamarbeidet. Gjennom INTERREG vil Norge også kunne bidra til et praktisk og økonomisk samarbeid mellom urfolk på Nordkalotten.

Boks 7.16 Interreg i praksis

«Metropolitan Areas» - et transnasjonalt prosjekt

«Metropolitan Areas» er et INTERREG-prosjekt som tar utgangspunkt i at hovedstadsregioner er motorer for sosial og økonomisk utvikling. Målsettingen med prosjektet er å fremme kontakt, samarbeid og utveksling av informasjon, samt å sammenligne forskjellige former for bære-

kraftig utvikling i hovedstadsregioner og deres nærområder i Østersjø-regionen. Forutsetningene for en slik utvikling er svært forskjellige i nord- og sentraleuropeiske hovedsteder og i Polen, de baltiske statene og Russland. Prosjektet tar blant annet for seg regionale virkninger av infrastrukturtiltak. I Norge har dette ført til at fylkene på Østlandet har laget felles innspill til norsk transportplan. Prosjektet har videre lagt grunnlaget for gjennomføring av landsdelsanalyser. Fra norsk side deltar Østlandssamarbeidet. I tillegg finnes det partnere fra Tyskland, Litauen og Sverige.

Kompetansebroen Trønder-Jämt- et grenseregionalt prosjekt

Dette er et INTERREG-prosjekt mellom Trøndelagsfylkene og Jämtland. Prosjektet bygger på at det i regionen som helhet er et sterkt forskningsmiljø som har hatt liten gjennomslagskraft overfor bedriftene i distriktene. Målet har derfor vært å ta bedre vare på denne kompetansen og knytte bånd mellom høyskolene og bedriftene i området. Resultatet så langt er blant annet 200 studentoppdrag og at 40 bedrifter har leid en forsker. 96 prosent av bedriftene har sagt at de vil vurdere å delta igjen.

8 Gjennomføringen av den økonomiske og monetære unionen.

8.1 Innledning

Den økonomiske og monetære unionen (ØMU) er blitt innført gjennom tre faser. Tredje og siste fase trådte i kraft den 1. januar 1999. Tredje fase innebærer at deltakerlandene fra dette tidspunktet har en felles valuta, euro, og en felles valuta- og pengepolitikk. Følgende land deltok fra starten: Frankrike, Tyskland, Nederland, Belgia, Italia, Spania, Portugal, Østerrike, Finland, Irland og Luxembourg. Hellas ble godkjent som medlem sommeren 2000 og vil delta i valutaunionen fra 1. januar 2001. Den felles pengepolitikken utøves av en felles sentralbank. Fra og med 1. januar 2002 innføres også felles eurosedler og -mynter.

Retningslinjene for samarbeid innen pengepolitikken, med bl.a. overgang til felles valuta, ble i hovedsak trukket opp i Delors-rapporten fra 1989. Ved gjennomføringen av tredje fase av ØMU er det pengepolitiske rammeverket nå etablert.

Parallelt med etableringen av en felles penge- og valutapolitikk har det skjedd en styrking av samarbeidet på andre områder av den økonomiske politikken. En rekke prosesser for økonomisk samarbeid og koordinering er satt i gang. Dette gjelder arbeidet med sikte på en viss koordinering av skattepolitikken for å motvirke skadelig skattekonkurranse, utviklingen av en felles sysselsettingspolitikk (Luxembourg-prosessen), et nærmere samarbeid om arbeidet med strukturreformer (Cardiff-prosessen) og utviklingen av et tettere samarbeid om den generelle økonomiske politikken (Køln-prosessen). I tillegg samordner nå euro-landene i økende grad sine synspunkter i ulike internasjonale fora, bl.a. i Det internasjonale valutafondet (IMF) og Gruppen av de syv største industrilandene (G7).

Danmark valgte gjennom en folkeavstemming å bli stående utenfor valutaunionen. I Sverige har Regjeringen vedtatt at spørsmålet om medlemskap i ØMU skal avgjøres gjennom en folkeavstemming. I Storbritannia har regjeringen presentert en mulig tidsplan for landets inntreden i ØMU, som innebærer at det vil ta om lag 40 måneder fra en regjeringsbeslutning om deltakelse til pundet erstattes av euro. En regjeringsbeslutning vil mest sannsynlig først bli tatt etter neste parlamentsvalg, som må holdes innen mai 2002.

Virkningene av ØMU for norsk økonomi ble drøftet i Revidert nasjonalbudsjett 1998. Det ble understreket at iverksettelsen av ØMU trolig ville ha begrensede virkninger for norsk økonomi. Det ble imidlertid antatt at iverksettelsen av ØMU ville føre til en noe sterkere konkurranse for norske bedrifter. Samtidig ble det ventet at norske bedrifter som har omfattende handel med ØMU-området, ville få noe lavere kostnader og redusert valutakursusikkerhet. Blant enkeltnæringer antok man at spesielt finansnæringen ville kunne bli påvirket. I tillegg ble det pekt på at norsk økonomi blir påvirket av

den økonomiske utviklingen i ØMU-landene fordi disse er blant Norges viktigste handelspartnere.

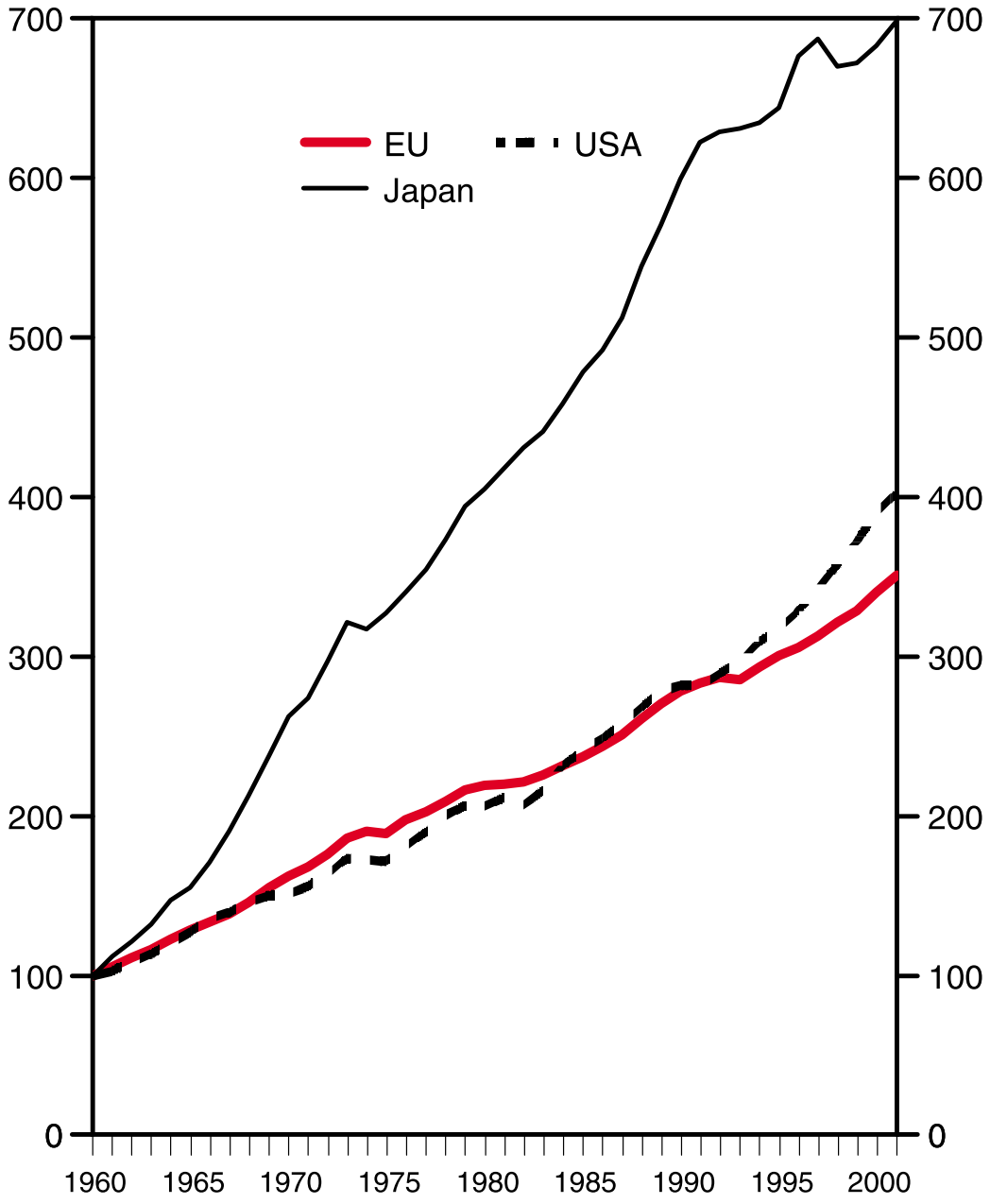
En stor del av de forventede økonomiske gevinstene av ØMU er knyttet til antakelsen om at unionen vil bidra til mer effektive markeder og sterkere konkurranse. Dette gjelder både for ØMU-landene og for landene som har utbredt økonomisk samkvem med euroområdet, bl.a. Norge. Dette er imidlertid langsiktige gevinster som det er vanskelig å identifisere før etter noe tid. Det er også vanskelig å skille mellom effektivitetsvirkninger som skyldes innføringen av en felles valuta og virkninger av andre forhold, som blant annet det kontinuerlige arbeidet med å utdype det indre markedet.

For den makroøkonomiske stabiliteten i Norge vil det være av betydning hvordan innføringen av euroen påvirker den økonomiske utviklingen i ØMU-området. Utformingen av den økonomiske politikken, der pengepolitikken i ØMU er rettet inn mot å sikre stabile priser, påvirker handlingsrommet for utformingen av den makroøkonomiske politikken i Norge. Lav lønns- og prisvekst hos våre handelspartnere, kombinert med stabil valutakurs over tid, medfører at vår kostnadsmessige konkurranseevne bare kan opprettholdes med lav lønns- og prisvekst i vårt eget land. Overgangen til en felles valuta i ØMU fra 1. januar 1999 har ikke ført til vesentlige endringer i rammebetingelsene for norsk penge- og valutapolitikk, og de daværende retningslinjene har blitt videreført. Utviklingen etter innføringen av euro gir ikke grunnlag for vesentlige endringer i vurderingene av hvilke konsekvenser ØMU har for norsk økonomi eller økonomisk politikk, herunder pengepolitikken.

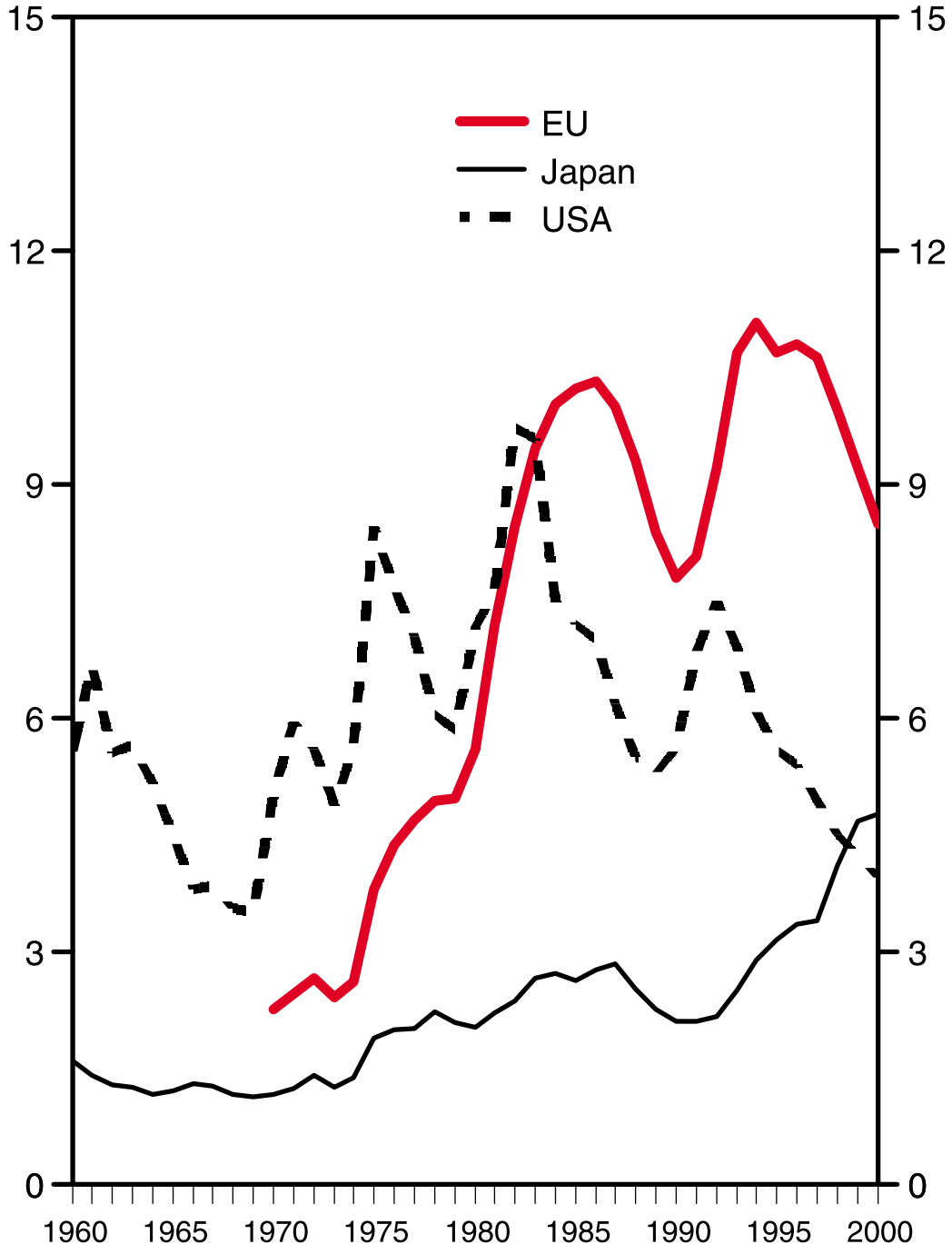
8.2 Økonomisk utvikling i EU

8.2.1 Hovedtrekk i den økonomiske utviklingen i Europa etter 1945

Den økonomiske utviklingen i Europa på 1950- og 1960-tallet var kjennetegnet ved sterk vekst, lav arbeidsledighet og lav prisstigning. Den økonomiske veksten i denne perioden var om lag dobbelt så høy som den gjennomsnittlige veksten i første halvdel av århundret. Samtidig økte sysselsettingen markert. Det er pekt på flere forhold som forklarer den sterke økonomiske utviklingen de første tiårene etter krigen. En lav kapitalbeholdning kombinert med tilgang på ny teknologi, i første rekke fra USA, la grunnlaget for en kraftig investerings- og produksjonsvekst. Investeringene ble ved inngangen til 1950-tallet i noen utstrekning finansiert ved at Vest-Europa ble tilført økonomiske midler gjennom Marshall-hjelpen. Enkelte har pekt på at Marshall-hjelpen også førte til utviklingen av et bedre institusjonelt rammeverk for utformingen av den nasjonale økonomiske politikken, og at den bidro til å stimulere internasjonalt økonomisk samarbeid og utviklingen mot fri handel.



Figur 8.1 Utvikling i BNP for EU, Japan og USA. Volumindeks 1960 = 100.
Kilde: OECD



Figur 8.2 Arbeidsledighet i EU, Japan og USA. Pst. av arbeidsstyrken.
Kilde: OECD

De siste 30 årene har den økonomiske utviklingen i Vest-Europa i gjennomsnitt vært preget av lavere vekst og høyere arbeidsledighet enn de første tiårene etter annen verdenskrig. Det har imidlertid vært til dels store variasjoner både mellom de enkelte landene og gjennom perioden. For eksempel bidro en relativt sterk og langvarig oppgangskonjunktur til markert økonomisk vekst og fall i arbeidsledigheten i andre halvdel av 1980-årene. Også de siste årene har aktivitetsveksten vært solid, og arbeidsledigheten har falt.

Den økonomiske utviklingen i de siste 30 årene må ses i sammenheng med flere forhold. Dette gjelder bl.a. lavere produktivitetsvekst, økningene i oljeprisene i 1973-74 og i 1979-1980 og oljeprisfallet i 1986, samt økning i realrentene på begynnelsen av 1980- og 1990-tallet. Disse forstyrrelsene rammet de forskjellige europeiske landene med ulik styrke.

Den økonomiske utviklingen i Vest-Europa har på flere områder samvariert med utviklingen i USA. Utviklingen i bruttonasjonalproduktet (BNP) for Europa har fulgt USA med et visst tidsetterslep, jf. figur 8.1. USA skiller seg imidlertid klart fra Vest-Europa når det gjelder utviklingen i sysselsetting og arbeidsledighet. Økningene i oljeprisene slo også i USA ut i høyere ledighet, men utslagene var langt mindre enn i Europa og virkningene mer kortvarige. I motsetning til i Vest-Europa har arbeidsledigheten i USA relativt raskt gått ned igjen etter at økonomien har blitt utsatt for forstyrrelser. Dette har trolig sammenheng med at fleksibiliteten i de europeiske arbeidsmarkedene er lavere enn i USA.

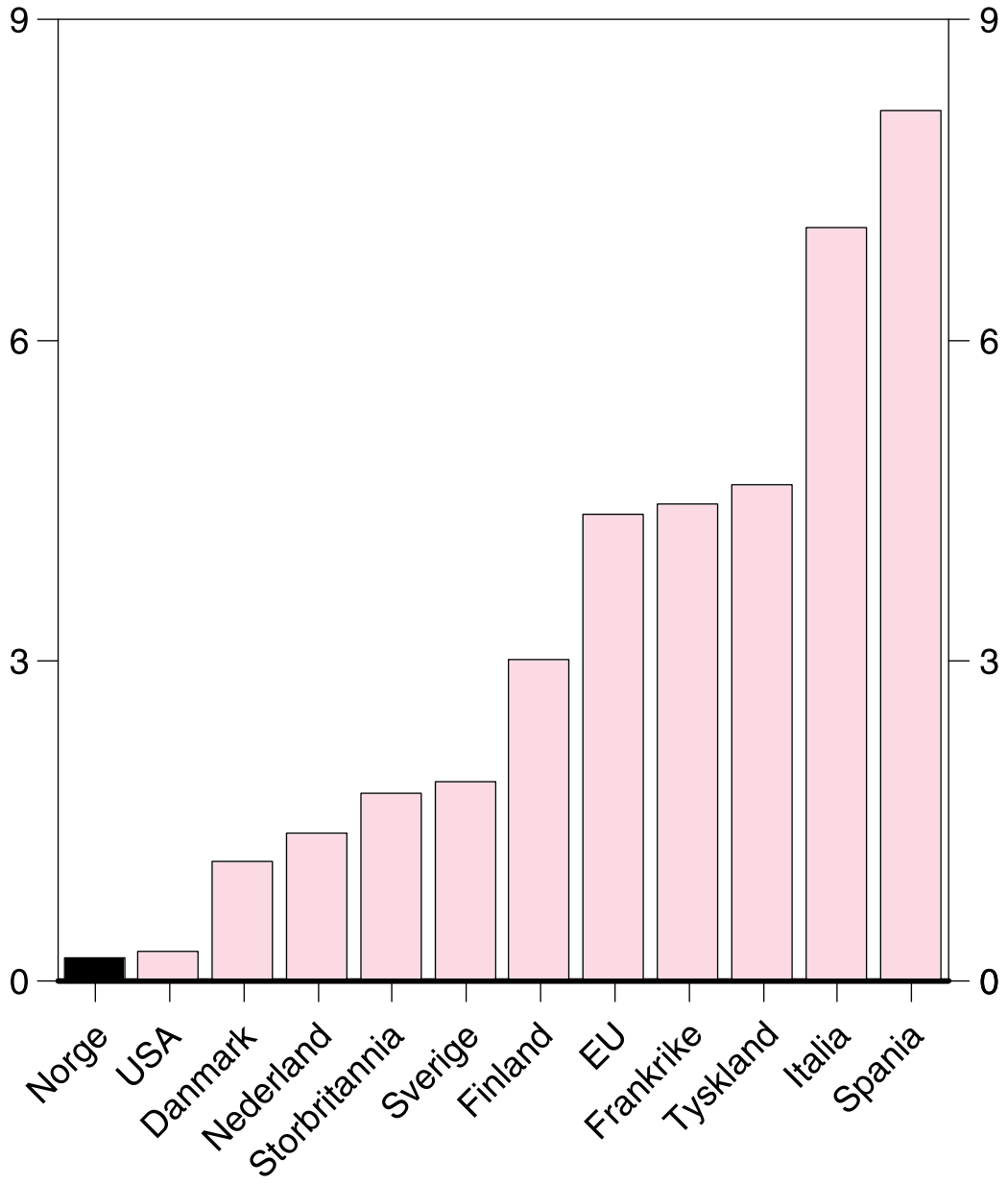
Underskuddet i de offentlige finansene økte markert i Vest-Europa i siste halvdel av 1970-tallet og begynnelsen av 1980-tallet, dels som følge av den svake økonomiske utviklingen og dels som følge av at det i enkelte av landene ble ført en ekspansiv finanspolitikk i et forsøk på å redusere arbeidsledigheten. Dette førte til en markert økning i offentlig gjeld som andel av BNP.

8.2.2 Nærmere om den økonomiske utviklingen i EU på 1990-tallet

Den økonomiske utviklingen i Europa var i første halvdel av 1990-tallet preget av lav vekst og tiltakende arbeidsledighet. Den svake utviklingen i denne perioden må bl.a. ses i sammenheng med den tyske gjenforeningen, som førte til presstendenser i tysk økonomi og økning av rentene i Tyskland. De andre europeiske landene som deltok i den europeiske valutakursmekanismen ERM, foretok en tilsvarende heving av rentene for å opprettholde stabil valutakurs mot tyske mark. Dette ledet til en generell økning i realrentene i Europa. Samtidig var EU-landene gjennom Maastricht-traktaten forpliktet til å redusere budsjettunderskuddene og offentlig gjeld. En stram penge- og finanspolitikk bidro til at den økonomiske veksten falt markert og ledigheten økte. Disse forholdene forklarer også langt på vei forskjellen i utviklingen mellom Europa og USA på 1990-tallet. Veksten i Europa tok seg imidlertid markert opp mot slutten av 1990-årene, og også de nærmeste årene er det ventet høy vekst.

De siste 15 årene har det vært en klar tendens i retning av en mer lik økonomisk utvikling mellom landene i EU, men tendensen har vært mindre tydelig de siste årene. Økt integrasjon i EU trekker isolert sett i retning av større grad av samvariasjon i den økonomiske utviklingen mellom landene. På den annen side tilsier de betydelige strukturelle forskjellene at både inflasjon og vekstrater vil kunne avvike også framover.

Arbeidsledigheten i EU økte markert under lavkonjunkturen i første halvdel av 1990-årene. Den sterke sysselsettingsveksten de senere årene har imidlertid ført til at arbeidsledigheten er redusert fra 11,5 pst. i 1997 til 8,3 pst. i august 2000. Nedgangen i ledigheten de senere årene kan trolig til dels tilskrives mer fleksible arbeidsmarkeder.



Figur 8.3 Langtidsledige i 1999. Pst. av arbeidsstyrken
Kilde: OECD

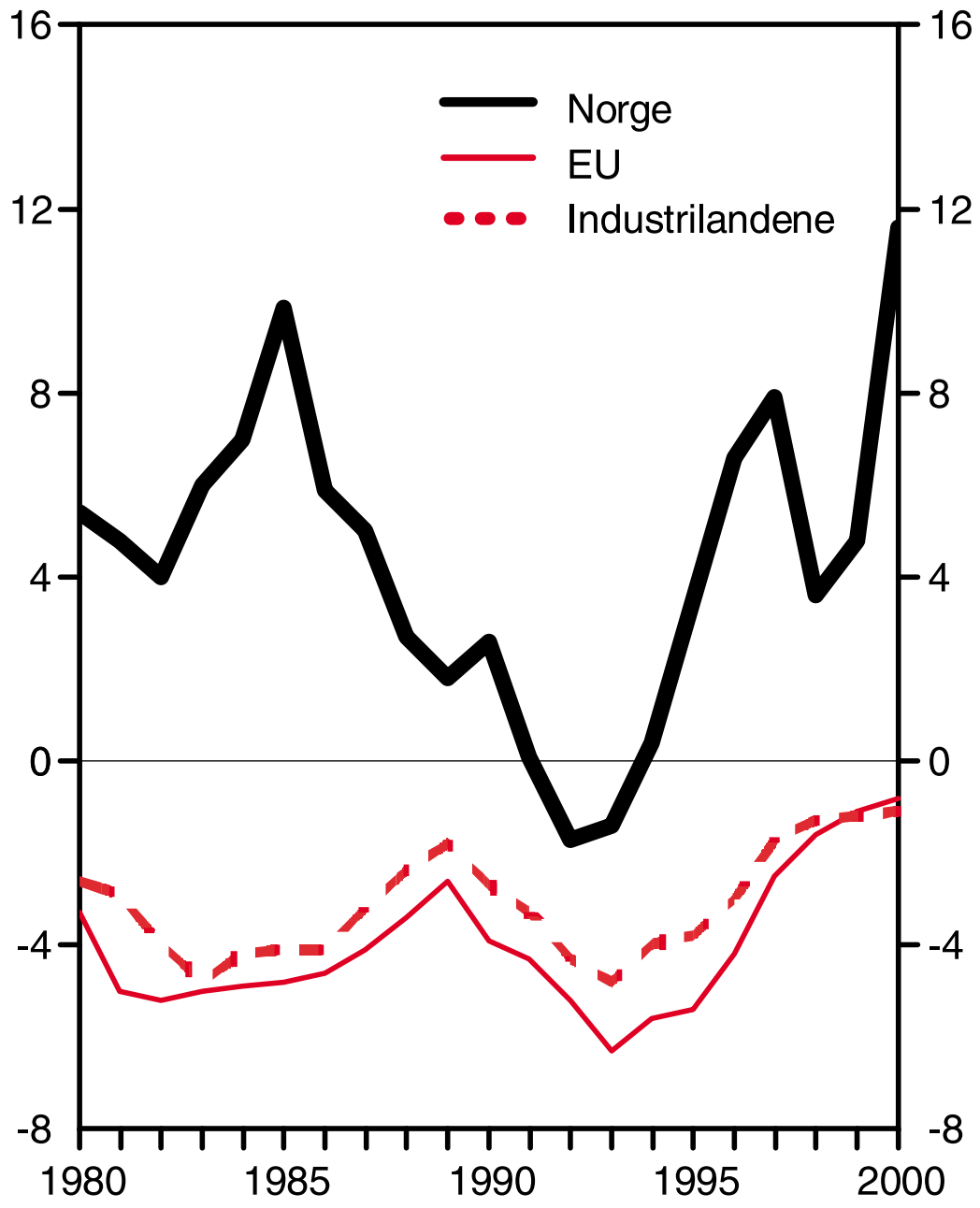
Inflasjonen i EU avtok gjennom hele 1990-tallet. Utviklingen må bl.a. ses i sammenheng med moderat lønnsvekst, økt konkurranse og en nedjustering av inflasjonsforventningene. Reduksjonen i importprisene som fulgte i kjølvannet av Asia-krisen ble delvis reversert mot slutten av 1999. Det var i første rekke en markert økning i oljeprisene som bidro til høyere importpriser, men også andre råvarepriser økte. Sammen med en markert svekkelse av euroen førte dette til at prisveksten tok seg opp mot slutten av året. Denne utviklingen har fortsatt i inneværende år. Den underliggende inflasjonen, som ser bort fra energiprisene, har imidlertid holdt seg relativt lav.

Tabell 8.1: . Økonomiske nøkkeltall for EU

	Gj.snitt 1990-95	1996	1997	1998	1999
Bruttonasjonalprodukt. Årlig prosentvis vekst	1.8	1.6	2.5	2.7	2.1
Konsumpriser. Årlig prosentvis vekst	4.0	2.4	2.0	1.7	1.3
Arbeidsledighet. Pst. av arbeidsstyrken	9.7	10.9	10.8	10.1	9.4
Offentlig budsjettunderskudd. Pst. av BNP	5.1	4.2	2.4	1.5	0.8

Kilde: EU-kommisjonen

Budsjettunderskuddene i EU nådde en topp i 1993, jf. figur 8.4. Deretter har EU-landene gjennomført en kraftig konsolidering, og det samlede budsjettunderskuddet falt fra 6,3 pst. av BNP i 1993 til 2,4 pst. i 1997. Styrkingen av de offentlige finansene fortsatte også i 1998 og 1999, men i noe lavere tempo enn i de foregående årene. Underskuddet i de offentlige budsjettene utgjorde 0,8 pst. av BNP i 1999. Bedringen i budsjettbalansen de siste årene kan i hovedsak tilskrives lavere renter og sterk økonomisk vekst.



Figur 8.4 Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning. Pst. av BNP.
Kilde: OECD

8.3 ØMU

8.3.1 Den økonomiske og monetære union - ØMU

Spørsmålet om en europeisk økonomisk union har vært på dagsordenen siden Det europeiske fellesskap ble dannet i 1957 ved undertegningen av Roma-traktaten. Målet med prosessen har først og fremst vært å sikre freden i Europa gjennom etableringen av felles institusjoner, i tillegg til økonomisk, sosial og kulturell integrasjon. Det ble ansett at den fulle gevinsten av politisk og øko-

nomisk integrasjon var betinget av at det ble dannet et felles marked for varer, tjenester, kapital og personer. En felles valuta har blitt ansett som et nødvendig instrument for slik integrasjon.

Et sentralt initiativ for etableringen av en økonomisk union var Werner-planen fra 1970. I forbindelse med at stats- og regjeringssjefene i EF i 1969 fattet et prinsippvedtak om å etablere en økonomisk og monetær union innen 1980 ble det nedsatt en komite ledet av Pierre Werner, Luxembourgs stats- og finansminister. Rapporten ble lagt fram i 1970, og gruppen anbefalte at EF innførte en økonomisk og monetær union i tre faser. Werner-planen ble imidlertid ikke gjennomført, bl.a. som følge av sammenbruddet i Bretton Woods-samarbeidet og utvidelsen av EF. I stedet ble det etablert et valutakurssamarbeid mellom medlemslandene, det såkalte slangesamarbeidet.

I juni 1988 ble det nedsatt en komité ledet av daværende president i EF-kommisjonen, Jacques Delors, som fikk i oppgave å utarbeide en konkret plan for etableringen av en økonomisk og monetær union. En slik plan ble lagt fram i april 1989, med et forslag om hvordan en økonomisk og monetær union (ØMU) kunne etableres i tre trinn (jf. boks 8.1). I juni samme år vedtok Det europeiske råds [1)] toppmøte målet om gradvis å realisere ØMU med utgangspunkt i Delors-rapporten. For å kunne etablere ØMU var det nødvendig med endringer i Roma-traktaten. Forhandlingene om en ny traktat ble innledet i desember 1991, og munnet ut i undertegningen av Maastricht-traktaten 7. februar 1992.

Tredje og siste fase av ØMU trådte i kraft 1. januar 1999. Fra denne dato har deltakerlandene hatt en felles valuta, og en felles valuta- og pengepolitikk som utøves av en felles sentralbank, Den europeiske sentralbanken, ESB. Eurosedler og -mynter innføres 1. januar 2002.

Boks 8.1 Fasene i etableringen av ØMU

På Det europeiske råds møte i Strasbourg i desember 1989 var det enighet om å igangsette en konferanse med representanter fra medlemslandene for å komme fram til nødvendige traktatendringer for å etablere ØMU. På grunnlag av dette arbeidet - og en parallell traktatkonferanse om Den politiske union - ble det på Det europeiske råds møte i desember 1991 enighet om Maastricht-traktaten. Traktaten ble formelt undertegnet i februar 1992, og trådte i kraft i november 1993. Traktaten fastslo bl.a. at en felles valuta skulle innføres senest fra 1. januar 1999, at målet for den felles pengepolitikken skulle være prisstabilitet og at ansvaret for den felles pengepolitikken skulle ligge hos en felles europeisk sentralbank med svært selvstendig stilling. Traktaten fastla videre timeplanen for gjennomføringen av ØMU, og hvilke kriterier og hvilken framgangsmåte som skulle ligge til grunn ved utvelgelsen av deltakerland i ØMU. De viktigste elementene i første fase av ØMU var å styrke medlemslandenes samarbeid om den økonomiske politikken og å forberede det rettslige grunnlaget for ØMU. Den multilaterale overvåkingen av økonomien i medlemslandene og samarbeidet om valutakurspolitikken ble styrket. Det ble siktet mot en så bred deltakelse i valutakurssamarbeidet

[1)] Stats- og regjeringssjefene i EU.

ERM som mulig. Alle deltakerlandene skulle gjøre bruk av samme svingningsmarginer. Det fant imidlertid sted et tilbakeslag i samarbeidet om valutapolitikken som følge av valutauroen i 1992-93, da det bl.a. bredte seg en oppfatning blant deltakerne i finansmarkedet om at de gjeldende valutakursene ikke kunne opprettholdes over tid. Omfattende valutaspekulasjoner førte til at Storbritannia og Italia gikk ut av ERM-samarbeidet i september 1992. I august 1993 ble de ordinære svingningsmarginene innen ERM utvidet fra ±2,25 til ±15 pst. Etter 1995 lå valutaene innen ERM - utenom irske pund - svært nær de vedtatte sentralkursene.

I traktaten ble det også bestemt at andre fase av ØMU skulle starte 1. januar 1994. Hovedelementet i denne fasen var opprettelsen av European Monetary Institute (EMI), som skulle være en forløper for den felles sentralbanken som skulle opprettes ved inngangen til tredje fase. Det ble høsten 1993 bestemt at EMI og den senere felles sentralbanken skulle etableres i Frankfurt.

I Maastricht-traktaten ble det bestemt at medlemslandene innen utgangen av 1996 skulle vurdere om et flertall av medlemslandene oppfylte kravene til deltakelse slik at ØMU kunne etableres fra 1. januar 1997. Den svake økonomiske utviklingen i tiden etter vedtaket om Maastrichttraktaten gjorde det imidlertid tidlig klart at det ikke var utsikter til at et flertall av landene ville oppfylle betingelsene på dette tidspunktet. På Det europeiske råds møte i Madrid i desember 1995 ble det derfor bestemt at tredje fase av ØMU først ville bli gjennomført fra 1. januar 1999. På dette møtet ble det også enighet om at navnet på den felles valutaen skulle være euro.

Det ble ansett at en vellykket overgang til ØMU forutsatte at deltakerlandene hadde oppnådd tilstrekkelig sammenfall (konvergens) i inflasjons-, valutakurs- og renteutviklingen, samt at deltakerlandene hadde rimelig balanse i de offentlige budsjettene. I Maastricht-traktaten ble det derfor vedtatt at for å delta i tredje fase av ØMU måtte søkerland oppfylle de såkalte konvergenskriterier (se boks 8.2).

Boks 8.2 Konvergenskriteriene

Den gjennomsnittlige prisstigningen over siste 12-månedersperiode skal ikke være mer enn 1,5 prosentpoeng høyere enn i de tre medlemslandene med lavest prisstigning.

Det gjennomsnittlige langsiktige rentenivået over siste 12-månedersperiode skal ikke være mer enn 2 prosentpoeng høyere enn gjennomsnittet for de tre medlemslandene som hadde lavest prisstigning.

Landet skal ha deltatt i EUs fastkursmekanisme, ERM (Exchange Rate Mechanism), med normale svingningsmarginer i den siste toårsperioden, uten på eget initiativ å ha devaluert.

Landet skal ikke være omfattet av et rådsvedtak om at landet har et «for stort budsjettunderskudd». Slike vedtak er fattet for land der budsjettunderskuddet i offentlig forvaltning overstiger 3 pst. av BNP, med mindre overskridelsen er ekstraordinær, eller der bruttogjelden i offentlig forvaltning overstiger 60 pst. av BNP, med mindre denne prosentandelen

reduseres tilstrekkelig og nærmer seg denne referanseverdien tilstrekkelig raskt.

Under møtet i Det europeiske rådet i mai 1998 ble det vedtatt at følgende 11 land oppfylte kriteriene for deltakelse i tredje fase: Frankrike, Tyskland, Nederland, Belgia, Italia, Spania, Portugal, Østerrike, Finland, Irland og Luxembourg. Disse 11 landene inngikk dermed i ØMU fra 1. januar 1999. Danmark og Storbritannia har ifølge protokoller til Maastricht-traktaten rett til å stå utenfor valutaunionen, og begge landene valgte å benytte seg av denne retten. Både Danmark og Storbritannia har imidlertid rett til å delta senere hvis de ønsker det, gitt at de oppfyller konvergenskravene.

Kommisjonen anbefalte ikke at Sverige ble medlem i ØMU. Dette ble blant annet begrunnet med at landet ikke oppfylte kravene til valutakursstabilitet i perioden før 1. januar 1999. Dette må også ses på bakgrunn av at Sverige hadde gitt uttrykk for at landet ikke ønsket å delta i ØMU fra starten. Hellas oppfylte på det tidspunkt ingen av kriteriene for å delta i tredje fase av ØMU, men har siden gjort store framskritt. Det europeiske rådet vedtok i juni 2000 at Hellas skal delta i ØMU fra 1. januar 2001.

8.3.2 Den europeiske sentralbanken

Ved overgangen til tredje fase av ØMU ble Det europeiske system av sentralbanker (ESSB) etablert. ESSB består av Den europeiske sentralbanken og de nasjonale sentralbankene. De nasjonale sentralbankene skal på det pengepolitiske området handle i samsvar med retningslinjer og instrukser fra ESSB og ESB.

Ved innledningen til tredje fase vedtok Rådet av økonomi- og finansministrene i EU (ECOFIN) omregningskursene som ugjenkallelig gjelder mellom de valutaene som deltar i valutaunionen og euroen. ESB har gjennomført sine operasjoner i penge- og valutamarkedet i euro fra 1. januar 1999, og nye statslån i deltakerlandene ble fra samme dag lagt ut i euro.

EU-traktaten gir ESB en selvstendig stilling. Begrunnelsen er at en vil legge det beste grunnlaget for å nå overordnede økonomiske mål ved å delegere pengepolitikken til en selvstendig sentralbank som skal styre mot et mål for prisstabilitet.

De grunnleggende oppgavene som utføres gjennom ESSB, er:

- å utforme og gjennomføre Fellesskapets pengepolitikk,
- å foreta transaksjoner i utenlandsk valuta i samsvar med bestemmelse i artikkel 109 (som omhandler valutakurspolitikken overfor tredjeland),
- å besitte og forvalte medlemsstatenes offisielle valutabeholdninger,
- å fremme et godt fungerende betalingssystem.

Det overordnede målet for ESB er å bidra til prisstabilitet. Innenfor denne rammen skal ESB samtidig støtte opp under den generelle økonomiske politikken. For målet om prisstabilitet er følgende strategi fastsatt av hovedstyret i ESB 13. oktober 1998:

1. En tallfesting av det primære målet for pengepolitikken, prisstabilitet - i tråd med kravene i Maastricht-traktaten. Prisstabilitet defineres som en årlig økning i den harmoniserte konsumprisindeksen for euro-området på

under 2 prosent. Det ble understreket at prismålet er et mellomlangsiktig mål.

2. Det skal årlig fastsettes en referanseverdi for veksten i pengemengden. For 2000 har hovedstyret fastsatt referanseverdien til en årlig vekst i pengemengden på 4,5 prosent, som antas å være konsistent med inflasjonsmålet.
3. Parallelt med en analyse av pengemengdeveksten vil ESB foreta en bredt basert analyse av utsiktene for prisutviklingen og faktorer som påvirker prisutsiktene.

ESB legger selv vekt på åpenhet og innsyn. ESB utgir månedlige rapporter om den økonomiske utviklingen i eurosonen med bankens vurderinger av situasjonen.

Boks 8.3 Beslutningsstruktur i ESB

Til daglig ledes ESB av en *direksjon* på 6 personer. Det er en leder (president), en nestleder og fire direksjonsmedlemmer. Direksjonen blir oppnevnt ved felles overenskomst mellom stats- og regjeringssjefene i medlemsstatene i euroområdet. De skal velges ut «blant personer hvis dyktighet og erfaring i penge- og valutaspørsmål eller bankspørsmål er alminnelig anerkjent». Europaparlamentet og hovedstyret i ESB blir først rådspurt. Medlemmene i direksjonen oppnevnes for en periode på 8 år uten adgang til gjenoppnevning. Den første direksjonen er midlertidig utnevnt for perioder som varierer mellom 4-7 år, slik at en unngår at hele direksjonen skiftes ut samtidig. Den første direksjonen for ESB ble utnevnt i mai 1998.

ESBs viktigste beslutningsorgan er *Hovedstyret,* som består av direksjonen og sentralbanksjefene i eurolandene, dvs. for tiden til sammen 17 personer. Hovedstyret fatter alle pengepolitiske beslutninger. De fleste beslutninger fattes med alminnelig flertall, der hvert styremedlems stemme teller likt, med dobbeltstemme for presidenten ved stemmelikhet. Denne beslutningsstrukturen understreker at medlemmene i hovedstyret ikke skal representere nasjonale interesser, men først og fremst opptre som fagpersoner. I budsjettspørsmål, ved vurdering av hvordan ESBs overskudd skal fordeles og i enkelte andre spørsmål veies imidlertid stemmene med vekter som avspeiler de ulike landenes andel av ESBs kapital.

ESBs tredje beslutningsorgan er *Det utvidede råd,* som består av lederen og nestlederen i ESB og sentralbanksjefene i *alle* medlemslandene i EU, også de som ikke er med i den monetære union. Det utvidede råd medvirker blant annet ved utarbeidelse av uttalelser fra ESB om andre deler av EUs regelverk, rapporter om ESBs virksomhet, forberedelse av medlemskap for nye land i ØMU osv.

8.3.3 Virkninger av ØMU på den økonomiske utviklingen

ØMU vil sammen med den videre utdypingen av det indre marked påvirke den økonomiske utviklingen. Det er imidlertid vanskelig å skille mellom utvi-

klingstrekk som skyldes etableringen av ØMU, og endringer som skyldes den mer generelle integrasjonsprosessen og konjunkturutviklingen.

Effektivitetsgevinster

Innføringen av euro medfører endringer som på sikt kan få merkbare økonomiske konsekvenser. Når felles valuta er etablert med eurosedler og -mynter, vil det ikke lenger være kostnader forbundet med valutaveksling innen ØMU. Videre har valutakursusikkerheten mellom de deltakende landene falt bort. Disse forhold vil isolert sett bidra til å redusere bedriftenes kostnader. Fortsatt er det imidlertid betydelige kostnader ved mindre betalingsoverføringer mellom landene. Det pågår et omfattende arbeid for å redusere disse kostnadene, bl.a. etter initiativ fra ESB.

Boks 8.4 TARGET-systemet

Innføringen av euro som felles valuta har medført betydelige endringer også innen systemene for betalingsformidling. Med virkning fra 1. januar 1999 satte Den europeiske sentralbanken og deltakerlandenes sentralbanker i drift et felles system for oppgjør av grensekryssende betalinger mellom banker. Systemet, som betegnes TARGET, har to hovedformål:

–Det skal legge til rette for en effektiv gjennomføring av den felles pengepolitikken.

–Det skal muliggjøre raskt og sikkert oppgjør av betalinger i euro.

Den europeiske sentralbanken og sentralbankene i alle medlemslandene i EU er direkte knyttet til TARGET. Systemet er basert på at hver enkelt sentralbank har etablert et oppgjørssystem for betalinger i euro innenlands, og at disse nasjonale systemene igjen er knyttet sammen til det helhetlige systemet som TARGET utgjør. Bankene er indirekte tilknyttet TARGET gjennom deltakelse i de nasjonale sentralbankers oppgjørssystemer for betalinger i euro.

I tillegg til TARGET er det for tiden i drift fire betalingssystemer i euro som er godkjent av Den europeiske sentralbanken. Det største av disse, Euro 1, har om lag 70 deltakerbanker fra 20 land, herunder Norge. Deltakerbankene er enten hjemmehørende i EU eller har filial i EU-stater. De øvrige tre betalingssystemene i euro er basert på de tidligere nasjonale betalingssystemene i Frankrike, Tyskland, og Spania. I alle disse betalingssystemene skjer endelig oppgjør av euro-transaksjonene gjennom TARGET.

Mens et hovedsiktemål med TARGET er å sørge for effektiv overføring av større beløp mellom bankene, er de andre betalingssystemene i euro i større grad innrettet mot avregning og oppgjør av transaksjoner på vegne av kunder.

Omsetningen i TARGET har steget jevnt siden systemet ble satt i drift. Målt som daglig gjennomsnitt har antallet transaksjoner steget med 24 pst. fra 1. kvartal 1999 til 2. kvartal 2000, mens verdien av transaksjonene i samme tidsrom har steget med 11 pst. I 2. kvartal 2000 ble det gjennom TARGET i gjennomsnitt hver dag behandlet om lag 192 000 transaksjoner med en samlet verdi på vel 1070 mrd. euro.

Andelen av grensekryssende betalinger gjennom TARGET har i samme tidsrom økt fra rundt 16 pst. til 21,4 pst. målt i antall og fra 36 pst. til 42,4 pst. målt i verdi. Videre har andelen av transaksjoner som skjer på vegne av kunder, til forskjell fra transaksjoner mellom banker, økt med om lag 34 pst. i antall og 3,4 pst. i verdi. I samme periode var gjennomsnittsbeløpet for kundetransaksjoner om lag 1,1 mill. euro, mens gjennomsnittsbeløpet for interbanktransaksjoner var om lag 16,2 mill. euro.

Videre antas felles valuta å føre til økt konkurranse og raskere omstillinger innen euroområdet. Den senere tids tendens i retning av flere og store bedriftsoppkjøp kan være en illustrasjon av dette.

En felles valuta gjør det enklere å foreta prissammenlikninger mellom land. Dette ventes å føre til økt konkurranse i produktmarkedene. På sikt er det derfor ventet at en felles valuta vil føre til en utjevning av prisnivået mellom landene. Økt konkurranse og prisutjevning mellom land vil bidra til en mer effektiv utnyttelse av de økonomiske ressursene og vil dermed legge grunnlaget for økt produksjon.

Etableringen av et felles valutaområde vil føre til større integrasjon i finansmarkedene. Dette vil kunne ha en rekke fordeler for de landene som deltar i valutasamarbeidet. Én *felles* valuta vil være mer likvid enn de enkelte nasjonale valutaene hver for seg. Samtidig vil et større finansmarked kunne tilby flere finansieringsinstrumenter og derved redusere risikoen ved finansielle plasseringer. Begge disse forholdene vil bidra til å redusere lånekostnadene. Dette vil bidra til å stimulere investeringene og derigjennom gi høyere økonomisk vekst.

Virkninger for pengepolitikken

En felles pengepolitikk må antas å føre til større finansiell stabilitet ved at de enkelte landene blir mindre eksponert for valutakursendringer. En stabil og lav inflasjon vil også bidra til større realøkonomisk stabilitet. Et moment som trekker i samme retning, er at pengepolitikken nå vil bli fastlagt på grunnlag av den økonomiske utviklingen i hele euro-området, mens landene før i stor grad tilpasset seg Tysklands pengepolitikk.

På den annen side er det nå ikke lenger mulig for et enkelt land innenfor ØMU å bruke valutakursen eller rentenivået til å stabilisere økonomien. Dette vil kunne bli et problem dersom konjunkturutviklingen i de enkelte landene avviker betydelig. Handlerommet i pengepolitikken var imidlertid sterkt begrenset i de fleste av ØMU-landene også før innføringen av euroen, ettersom landene gjennom ERM-samarbeidet hadde forpliktet seg til å holde valutakursen fast mot tyske mark. Det kan også argumenteres for at konjunkturutviklingen vil bli mer lik i de ulike landene over tid, som et resultat av felles valuta.

Ulik økonomisk utvikling mellom land kan ha flere årsaker. Forskjeller i næringsstruktur mv. og ulike prioriteringer i den økonomiske politikken kan gi opphav til ulik utvikling. Ytre forhold og makroøkonomiske forstyrrelser kan også bidra til ulike konjunkturforløp i de enkelte landene. Eksempler på dette er virkningene av den tyske gjenforeningen eller en kraftig økning i olje-

prisen. Dette er en type forstyrrelse som påvirker mange land, men der virkningen for de enkelte økonomiene vil være forskjellig. Høyere oljepris vil kunne ha en positiv inntektsvirkning for oljeeksporterende land som Norge, men vil bety lavere nasjonal kjøpekraft for oljeimporterende land. Begivenheter - i vid forstand - som rammer de enkelte økonomier med ulikt fortegn, omtales gjerne som asymmetriske sjokk eller forstyrrelser.

Konjunkturforløpet har variert betydelig mellom landene innen EU de siste 30 årene. Det har likevel i denne perioden vært en klar tendens i retning av økt samvariasjon mellom økonomiene. Ulike analyser tyder på at de konjunkturmessige variasjonene langt på vei kan forklares med forskjeller i den økonomiske politikken, og at de i mindre grad er et resultat av asymmetriske forstyrrelser.

Det er flere forhold som vil være av betydning ved eventuelle asymmetriske forstyrrelser. Økonomisk integrasjon vil kunne bidra til å forsterke forskjeller i næringsstruktur i den grad økt handel fører til spesialisering i produksjonen mellom landene. Motsatt vil imidlertid en økning i den såkalte intraindustrielle handelen, dvs. handel med relativt like varetyper, bidra til en mer ensartet næringsstruktur. Beregninger fra EU-kommisjonen viser at sistnevnte type handel utgjør en stadig større andel av den totale handelen innenfor EU. Mye tyder derfor på at etableringen av en pengeunion i seg selv gjør landene som deltar mer egnet til å ha en felles valuta over tid.

Land med fleksible markeder, der priser og lønninger raskt tilpasser seg endringer i tilbud og etterspørsel, vil være bedre egnet til å møte slike forstyrrelser enn land der dette i mindre grad er oppfylt. Mye tyder imidlertid på at den geografiske mobiliteten av arbeidskraften er lav i euroområdet, for eksempel sammenliknet med USA. Dette må bl.a. ses i sammenheng med forskjeller i kultur og språk mellom landene. I tillegg bidrar forskjeller i utdanningssystemene mellom landene til å begrense arbeidskraftmobiliteten.

Virkningen av en felles pengepolitikk kan variere fra land til land. I enkelte land er det for eksempel mest vanlig å binde lånerenten. Dette medfører at husholdningenes etterspørsel er mindre følsom overfor endringer i styringsrenten enn i land hvor en stor andel av husholdningenes lån er finansiert til flytende rente. Tilsvarende har bedriftene varierende grad av gjeldsfinansiering, med høyere innslag av obligasjonsfinansiering i enkelte land. Disse ulikhetene skyldes trolig langt på vei forskjeller i strukturen i finansmarkedene i de ulike landene. Etter hvert som integrasjonen i finansmarkedene øker kan en derfor vente at disse forskjellene vil reduseres.

Den første tiden etter etableringen av tredje fase i ØMU, førte ESB i hovedsak en ekspansiv pengepolitikk som følge av svake konjunkturer og betydelig ledig produksjonskapasitet i euroområdet. Ved innføringen av euroen ble styringsrenten satt til 3 pst. Denne ble så redusert til 2,5 pst. i april 1999 som et resultat av den avtakende veksten i euro-området og en økende bekymring for deflasjon. Etter tegn til tiltakende vekst ble imidlertid styringsrenten økt i slutten av 1999 og gjennom 2000, og var 4,75 pst. i oktober 2000.

Virkninger for finanspolitikken

EU-landene legger vekt på at en stabilitetsorientert pengepolitikk, kombinert med en finanspolitikk som sikter mot sterke offentlige finanser, vil lede til at

svingningene i europeisk økonomi blir mindre. Lav prisstigning, lave langsiktige renter, tillit til euroen og en ansvarlig finanspolitikk vil gi gode betingelser for makroøkonomisk stabilitet og vekst.

Både det finanspolitiske handlerommet og virkningen av finanspolitikken vil trolig påvirkes av etableringen av ØMU.

Både EU-kommisjonen og ESB understreker at innretningen av finanspolitikken bør være i samsvar med målet om stabile priser. Finanspolitikken må altså støtte opp om pengepolitikken. En for ekspansiv finanspolitikk vil kunne lede til tiltakende inflasjon og en innstramming i pengepolitikken, dvs. høyere renter.

Fra det enkelte lands synspunkt kan finanspolitikken bli et mer effektivt virkemiddel til å stabilisere den økonomiske utviklingen. Dette skyldes at finanspolitiske endringer i et enkelt land i mindre grad slår ut i høyere markedsrenter enn tilfellet var under ERM-samarbeidet.

Bekymring for at dette kunne lede de enkelte land til å føre en for ekspansiv finanspolitikk, og derved velte kostnadene i form av høyere rente over på andre, var en av grunnene til at det i Maastricht-avtalen ble nedfelt et krav om en øvre grense for budsjettunderskuddet på 3 pst. av BNP. Dette førte til en omfattende budsjettkonsolidering forut for etableringen av valutaunionen. Et viktig spørsmål er imidlertid hvorvidt rammene for eurolandenes finanspolitikk er tilstrekkelig vide til å kunne håndtere en situasjon med et markert økonomisk tilbakeslag. Blant annet for å sikre tilstrekkelig handlefrihet i finanspolitikken uten at budsjettkravet brytes, har euro-landene gjennom stabilitets- og vekstpakten et mellomlangsiktig mål om overskudd eller balanse i de offentlige budsjettene.

8.3.4 Nærmere om samarbeid om den økonomiske politikken

Ansvaret for pengepolitikken ligger hos ESB. Samarbeidet om den øvrige økonomiske politikken består av flere deler. Samarbeidet om finanspolitikken skjer innenfor rammen av Maastricht-traktaten og stabilitets- og vekstpakten. En felles strategi for å øke sysselsettingen er nedfelt i det nye sysselsettingsavsnittet i Amsterdam-traktaten og omtales ofte som Luxembourg-prosessen. Cardiff-prosessen er en samlebetegnelse for koordineringen av strukturreformer i EU, mens samarbeidet om å sikre en dialog om de ulike delene av makropolitikken - den makroøkonomiske dialog - kalles Køln-prosessen.

Overvåkingen og drøftingene av medlemslandenes økonomiske politikk skjer i ECOFIN, rådet av finans- og økonomiministre i EU. EU-landene fastlegger hvert år overordnede retningslinjer for den økonomiske politikken (Broad economic policy guidelines). De overordnede retningslinjene inneholder anbefalinger om innretningen av den økonomiske politikken hos det enkelte medlemsland, dvs. finanspolitikk og strukturpolitikk. Retningslinjene omhandler blant annet utviklingen i de offentlige finansene og sysselsettingen, avskaffelse av skadelig skattekonkurranse og statsstøtte. En målsetting er å forbedre virkemåten til vare-, tjeneste-, arbeids- og kapitalmarkedene. Landene må forholde seg til de felles målene og rammene for den økonomiske politikken, men de kan selv velge hvordan de vil innrette sin politikk for å oppnå målene. Retningslinjene er altså bare anbefalinger.

Innføring av den felles valutaen øker behovet for en nærmere samordning av den økonomiske politikken i euroområdet. På møtet i Det europeiske råd i Luxembourg i desember 1997 ble det enighet om å etablere et nytt uformelt forum, den såkalte Euro-gruppen (EuroGroup), der finansministrene i eurosonen kan diskutere ØMU-relevante temaer. Formelle vedtak vil imidlertid, som tidligere, kun bli fattet av ECOFIN. Temaer som naturlig faller inn under Eurogruppen, er valutakurspolitikk og monetære spørsmål, samt innretningen av finanspolitikken i medlemslandene og utviklingen i priser og kostnader. Gruppen er etter hvert blitt det viktigste forumet for diskusjoner mellom finansministrene og ESSB, som normalt er representert på møtene med presidenten og visepresidenten i ESB.

Finanspolitikken er fortsatt et nasjonalt anliggende innenfor EU. Alle EU-landene skal imidlertid betrakte finanspolitikken som et spørsmål av allmenn interesse. Medlemslandene har blitt enige om enkelte felles rammer for de offentlige budsjettene, som alle landene må innrette seg etter. Disse rammene er spesifisert gjennom stabilitets- og vekstpakten, som alle EU-landene har sluttet seg til. Det er imidlertid mulig å få unntak fra reglene dersom et land utsettes for spesielle forhold, for eksempel en særlig negativ økonomisk utvikling. ECOFIN foretar en løpende vurdering av landenes budsjettunderskudd for å vurdere hvorvidt det er utsikter til at grensen på 3 pst. av BNP blir oversteget.

Bakgrunnsmaterialet for vurderingen er stabilitetsprogrammene som hvert av landene i euroområdet er forpliktet til å utarbeide årlig. Programmet skal blant annet gi en beskrivelse av landets mål for utviklingen i offentlige budsjetter de kommende fire årene. Tilsvarende utarbeider EU-landene utenfor euro-området årlige konvergensprogram, hvor myndighetene beskriver sine mål for den økonomiske politikken, herunder den siste utviklingen og myndighetenes planlagte strukturpolitikk, planer innen arbeidsmarkedspolitikken, skattepolitikken osv. Også konvergensprogrammene skal inneholde prognoser for utviklingen i de offentlige budsjettene de kommende årene. I tillegg skal myndighetene i EU-land utenfor ØMU redegjøre for mål for landets penge- og valutapolitikk.

Hensikten med stabilitets- og vekstpakten er å sikre robuste offentlige finanser og en stabil økonomisk utvikling også etter innføringen av euro. Landene har gjennom pakten blitt enige om at de offentlige budsjettene på mellomlang sikt skal være i balanse eller vise overskudd. Dette skal sikre handlerom i finanspolitikken i eventuelle nedgangskonjunkturer. Med overskudd eller balanse i de offentlige budsjettene vil landene ha større manøvreringsrom for bruk av aktiv finanspolitikk i en nedgangskonjunktur, samtidig som såkalte automatiske stabilisatorer kan tillates å virke. Et eksempel på en automatisk stabilisator vil være utbetaling av ledighetstrygd. Utbetaling av dagpenger bidrar til å dempe nedgangen i den samlede etterspørselen i samfunnet som følger ved et økonomisk tilbakeslag.

Deltakerne i ØMU kan ilegges økonomiske sanksjoner dersom landet bryter med reglene i stabilitets- og vekstpakten. ECOFIN, sammensatt av ministrene i euroområdet, kan ta beslutning om slike saksjoner. Disse sanksjonene kan ta form av bøter, jf. boks 8.5. Størrelsen på boten vil avhenge av budsjettunderskuddet. Det er imidlertid satt en maksimal grense på 0,5 pst. av

BNP. Dersom landet reduserer budsjettunderskuddet til det tillatte innen to år, tilbakebetales beløpet uten renter. Dersom landet ikke klarer å rette opp underskuddet innen to år, blir innbetalingen betraktet som en bot. EU-landene utenfor ØMU kan ikke ilegges bøter.

Boks 8.5 Stabilitets- og vekstpakten

På Det europeiske råds møte i Amsterdam i juni 1997 ble det oppnådd enighet om den såkalte stabilitets- og vekstpakten. Pakten omfatter bl.a.:
–Etablering av et overvåkningssystem for deltakernes økonomier som raskt skal kunne avdekke mulige ubalanser i offentlige budsjetter.
–En presisering av Maastricht-traktatens prosedyrer og sanksjoner knyttet til for store budsjettunderskudd.
Hovedpunktene i den delen av stabilitetspakten som omfatter underskuddsprosedyrer:
–Med «for store underskudd» i offentlig forvaltning menes underskudd over 3 pst. av BNP, med mindre overskridelsen er liten, midlertidig og ekstraordinær. En konjunkturnedgang vil normalt bare bli regnet som et ekstraordinært forhold hvis det har vært en nedgang i BNP på minst 2 pst. i budsjettåret. Medlemslandene har i Det europeiske råd erklært at de ikke skal påberope seg ekstraordinære forhold hvis den prosentvise nedgangen i BNP har vært mindre enn 0,75 pst.
–Et for stort underskudd i budsjettet skal normalt rettes opp senest to år senere. Hvis medlemslandet ikke har lagt fram en tilfredsstillende plan for å rette opp budsjettet i tråd med dette, skal Rådet innen desember året etter at overskridelsen har funnet sted vedta at medlemslandet skal foreta et ikke-rentebærende innskudd. Dette skal tilsvare 0,2 pst. av BNP pluss 0,1 pst. av BNP for hvert prosentpoengs overskridelse av den øvre grensen for underskuddet på 3 pst. av BNP. Maksimumsbeløpet er fastsatt til 0,5 pst. av BNP.
–Hvis budsjettutviklingen fortsatt ikke er tilfredsstillende, skal Rådet etter ytterligere to år vedta å omgjøre innskuddet til en bot. I vurderingen av om dette skal skje vil Rådet legge vekt på budsjettbalansen året før, men også på den anslåtte budsjettbalansen framover.
–Hvis underskuddet overstiger 3 pst. av BNP i flere år, vil det i prinsippet bli gjennomført uavhengige underskuddsprosedyrer for hvert av årene. For årene etter det første året vil imidlertid det rentefrie innskuddet kun bli beregnet som 0,1 pst. av BNP for hvert prosentpoengs overskridelse av grensen på 3 pst. av BNP. Den øvre grensen for innskuddet for hvert års underskudd er fortsatt 0,5 pst. av BNP.
–Prosedyren vil på ethvert tidspunkt kunne bli stilt i bero eller bli avbrutt hvis medlemslandet legger fram en tilfredsstillende plan for å rette opp budsjettet.
–Avkastningen av det rentefrie innskuddet og eventuelle bøter skal tilfalle de ØMU-landene som ikke er omfattet av vedtak om at det eksisterer et for stort budsjettunderskudd. Midlene vil bli overført via EU-budsjettet. De skal imidlertid holdes utenom når EU-budsjettet vurderes mot det taket som er fastsatt for EUs totale utgifter i pst. av BNP.
De delene av stabilitets- og vekstpakten som gjelder overvåking av budsjettutviklingen i medlemslandene og vurderingen av om det foreligger

et for stort budsjettunderskudd, gjelder alle EU-landene. Sanksjonsbestemmelsene vil imidlertid bare gjelde medlemsland i ØMU.

Koordinering av sysselsettingspolitikken (Luxembourg-prosessen)

Høyere sysselsetting og reduksjon i arbeidsledigheten er viktige mål innen EU. Siden 1997 har det skjedd en styrking av den felles sysselsettingspolitikken gjennom utvikling av nye prosedyrer for å koordinere politikken i medlemslandene.

I Amsterdam-traktaten fra 1997 ble det tatt inn et nytt sysselsettingsavsnitt, der det blant annet heter at arbeidet med å styrke sysselsettingen er et felles anliggende, og medlemslandene og fellesskapet skal arbeide med sikte på å utvikle en koordinert sysselsettingsstrategi. Som et ledd i dette skal Rådet hvert år vedta retningslinjer for sysselsettingspolitikken, som medlemslandene skal ta hensyn til i den nasjonale gjennomføringen av sysselsettingspolitikken. Retningslinjene skal være i samsvar med de overordnede retningslinjene for den økonomiske politikken. Medlemslandene skal hvert år legge fram en rapport om gjennomføringen av den nasjonale sysselsettingspolitikken. Disse nasjonale handlingsplanene skal drøftes av Rådet, som sammen med Kommisjonen vil legge fram en rapport for Det europeiske råd om sysselsettingssituasjonen i EU og gjennomføringen av de vedtatte retningslinjene for sysselsettingspolitikken (Joint employment report).

Toppmøtet i Amsterdam vedtok videre en resolusjon om «Vekst og sysselsetting». Der ble det blant annet lagt opp til en sterkere fokusering på sysselsetting og konkurranseevne også ved utformingen av de årlige retningslinjene for den økonomiske politikken, og at EU systematisk skal vurdere sysselsettingseffektene av sin politikk på relevante områder.

Amsterdam-møtet ble fulgt opp med et ekstraordinært toppmøte om sysselsetting i Luxembourg i november samme år, der det ble enighet om retningslinjene for sysselsettingspolitikken for 1998. Disse retningslinjene ble, med mindre justeringer, videreført for 1999 og 2000. Boks 8.6 gir en oversikt over retningslinjene for 2000. Sysselsettingspolitikken vil likevel fortsatt i siste instans være et nasjonalt ansvar.

Boks 8.6 EUs sysselsettingsstrategi

EU har i løpet av de siste årene utformet en helhetlig europeisk sysselsettingsstrategi. Det formelle grunnlaget for EUs sysselsettingsstrategi ble lagt ved undertegningen av Amsterdam-traktaten i juni 1997, som inneholder et eget kapittel om sysselsetting. Amsterdam-traktaten trådte formelt i kraft 1. mai 1999, men sysselsettingskapitlet ble fulgt opp allerede på EUs toppmøte om sysselsetting i Luxembourg i november 1997, der de første retningslinjene for medlemslandenes sysselsettingspolitikk ble vedtatt. Målet om høy sysselsetting skal tas i betraktning ved utforming og gjennomføring av fellesskapets politikk og aktiviteter. EUs sysselsettingsstrategi innebærer imidlertid ikke etablering av en overnasjonal arbeidsmarkedspolitikk. Hovedvekten legges på å fremme økt

samarbeid om og samordning av medlemslandenes sysselsettingsstrategier.

Hovedpunktene i Amsterdam-traktaten

–Medlemsstatene og Fellesskapet skal arbeide sammen om å utvikle en samordnet sysselsettingsstrategi.
–Fellesskapet skal bidra til og støtte samarbeid mellom medlemslandene, og om nødvendig supplere sysselsettingspolitikken på nasjonalt nivå med tiltak på fellesskapsnivå.
–På grunnlag av en drøfting i Det europeiske råd, skal Rådet hvert år vedta retningslinjer for sysselsettingspolitikken som medlemslandene skal ta hensyn til ved utforming av sysselsettingspolitikken på nasjonalt nivå. Retningslinjene for sysselsettingspolitikken skal være i samsvar med retningslinjene som er vedtatt for den økonomiske politikken.
–Medlemsstatene skal hvert år rapportere om tiltakene de har satt i verk for å gjennomføre sysselsettingspolitikken. Dette skjer i såkalte nasjonale handlingsplaner, som blir gjennomgått av Rådet. Hvis nødvendig, kan Rådet vedta anbefalinger til de enkelte medlemsland.
–Rådet kan vedta å gjennomføre tiltak for å fremme samarbeid, informasjonsutveksling og nyskaping på sysselsettingsfeltet.
EUs retningslinjer for sysselsettingspolitikken for 2000 er i hovedtrekk en videreføring av de retningslinjer som ble vedtatt på toppmøtet for sysselsetting i Luxembourg i 1997. Retningslinjene er konsentrert rundt fire pilarer:
–sysselsettbarhet (employability)
–entreprenørkultur (entrepreneurship)
–tilpasningsevne (adaptability)
–like muligheter (equal opportunities)
EU berører i liten grad lønnsdannelsen i sine retningslinjer for sysselsettingspolitikken. Det legges imidlertid sterk vekt på den sosiale dialogen, dvs. kontakten mellom myndighetene og partene i arbeidslivet, i utformingen av arbeidsmarkeds- og sosialpolitikken. Partene i arbeidslivet har en sentral rolle i EUs sysselsettingsstrategi gjennom deltakelse i rådgivende komiteer på EU-nivå og konsultasjon på nasjonalt nivå ved utformingen av de nasjonale handlingsplanene.
På møtet i Det europeiske råd i juni 1999 ble det vedtatt en *sysselsettingspakt* (European Employment Pact) siktet inn mot å styrke innsatsen for å redusere ledigheten og øke sysselsettingen på varig basis. Sysselsettingspakten innebærer i stor grad en overbygging av eksisterende politikk, slik dette kommer til uttrykk i EUs retningslinjer for den økonomiske politikken. Pakten bygger på tre hovedelementer:
–Størst mulig samordning mellom lønnsutvikling, finans- og pengepolitikk. Det etableres en makroøkonomisk dialog mellom Rådet, Kommisjonen, Den europeiske sentralbanken og partene i arbeidslivet for å bidra til en vekst- og stabilitetsorientert makroøkonomisk utvikling.
–Videre utvikling og bedre gjennomføring av EUs sysselsettingsstrategi (Luxembourg-prosessen).
–Omfattende strukturreformer med sikte på å øke innovasjonsevnen og effektiviteten i arbeidsmarkedet, kapitalmarkedet og markedene for varer og tjenester (Cardiff-prosessen).

Koordinering av strukturpolitikken (Cardiff-prosessen)

På Det europeiske råds møte i Cardiff i juni 1998 ble betydningen av økonomiske reformer som sikrer en mest mulig effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser understreket, ikke minst som et virkemiddel for å redusere den høye arbeidsledigheten. Kommisjonen ble pålagt å utarbeide årlige rapporter som oppsummerer de enkelte lands framdrift i gjennomføringen av ulike økonomiske reformer. Rapporten inngår som en viktig del av arbeidet med de generelle retningslinjene for den økonomiske politikken. Landene på sin side er forpliktet til å presentere for Kommisjonen rapporter om framdriften knyttet til økonomiske reformer.

Det europeiske råd har ved flere anledninger understreket at reformer i produkt- og kapitalmarkedene er nødvendige for å sikre makroøkonomisk stabilitet i det indre marked. I konklusjonene fra Det europeiske råd i Helsinki legges det blant annet vekt på betydningen av å bidra til mer effektive produkt- og kapitalmarkeder for å sikre konkurranseevne, sysselsetting og levestandard i en verden kjennetegnet ved stadig friere handel og en rivende teknologisk utvikling. Videre ble det understreket at ØMU krever fleksible markeder for å unngå at økonomiske tilbakeslag fører til sterk økning i arbeidsledigheten og svekket konkurranseevne.

Ifølge Kommisjonens siste rapport om framdriften i reformarbeidet har landene gjort klare framskritt i å gjennomføre regelverk knyttet til det indre marked. Samtidig har arbeidet med å liberalisere tele- og elektrisitetsmarkedene kommet langt. Også for reformer knyttet til statlige overføringer til næringslivet synes det å være positive tendenser. På den annen side hevder Kommisjonen at mye gjenstår bl.a. når det gjelder å stimulere til forskning og utvikling (FoU) og innovasjon.

En makroøkonomisk dialog (Køln-prosessen)

På toppmøtet i Køln i juni 1999 fastslo formannskapet i sine konklusjoner at det i tillegg til de ovenfor nevnte prosesser også var behov for å samordne den økonomiske politikken innenfor allerede eksisterende institusjoner. For å bedre samspillet mellom lønnsutviklingen, finanspolitikken og pengepolitikken ble det vedtatt å opprette en makroøkonomisk dialog.

Første skritt er å gjennomføre en dyptgående analyse av den makroøkonomiske utviklingen og utsiktene framover. Kommisjonen har fått i oppdrag å utarbeide en rapport som skal legges fram våren 2001. Dernest ble det foreslått å opprette en gruppe med representanter fra arbeidslivet, Rådet og ESB. Dette skal være et forum som på et bredt grunnlag kan diskutere en mest mulig effektiv bruk av de ulike virkemidlene i den økonomiske politikken, med utgangspunkt i målene om høy sysselsetting og stabile priser.

Koordinering av skattepolitikken for å hindre skadelig skattekonkurranse

Over tid har det skjedd en gradvis vridning av skattleggingen innen EU fra mobile produksjonsfaktorer, som kapital, til mindre mobile produksjonsfakto-

rer, i hovedsak arbeidskraft. Mens skattesatsen på arbeidskraft økte med mer enn 7 prosentenheter mellom 1981 og 1995, ble den redusert med i gjennomsnitt mer enn 10 prosentenheter for kapital, energi, andre naturressurser og for selvstendige næringsdrivende. Skattekonkurranse mellom medlemslandene har vært en viktig faktor bak denne utviklingen, som isolert sett har blitt forsterket av etableringen av det indre marked og ØMU.

Kommisjonen har foretatt beregninger som tyder på at en betydelig del av ledigheten innen EU kan tilskrives den høye beskatningen av arbeidskraft. Kommisjonen peker videre på at uheldig skattekonkurranse kan medføre vridninger i det indre marked og være en trusel mot den samlede skatteinngangen til det offentlige.

For å motvirke disse forholdene foreslo Kommisjonen i 1997 en skattepakke med følgende elementer:

– En adferdskode (code of conduct) for bedriftsbeskatning med sikte på å hindre skadelig skattekonkurranse.
– Tiltak for å sikre en minstebeskatning av renteinntekter som privatpersoner opptjener i andre EU-land enn de er bosatt i.
– Fjerning av kildeskatt på rente- og royaltyutbetalinger over landegrensene mellom såkalte tilknyttede selskaper.

Kommisjonens opprinnelige forslag omfattet også enkelte forhold knyttet til indirekte beskatning, bl.a. energibeskatning, som i den videre behandling ble løsrevet fra resten av pakken.

Målsettingen med direktivforslaget om beskatning av renteinntekter er å sikre en minstebeskatning av renteinntekter som EU-borgere opptjener i andre EU-land enn hjemlandet, blant annet for å motvirke skatteunndragelse. Forslaget omfatter altså verken selskaper eller privatpersoner utenfor EU. Forslaget bygger på den såkalte «sameksistens-modellen» («co-existence model»), der det enkelte medlemsland kan velge om det vil innføre en kildeskatt (skatt på inntekter i landet der inntekten opptjenes) på minst 20 pst., eller om det vil gi opplysninger om renteinntekter for utenlandske EU-borgere til myndighetene i disse innbyggernes hjemland. Ifølge dette forslaget skal evt. kildeskatt bortfalle hvis utlendingen kan dokumentere at renteinntektene er oppgitt til skattemyndighetene i hjemlandet.

Bakgrunnen for forslaget om fjerning av kildeskatt på rente- og royaltyutbetalinger mellom selskaper i ulike land er risikoen for dobbelbeskatning og administrative merkostnader for bedriftene. Direktivforslaget innebærer forbud mot kildebeskatning av rente- og royaltybetalinger mellom tilknyttede selskaper i ulike medlemsland, dvs. selskaper der det ene har en eierandel på minst 25 pst. i det andre. Forbudet vil ikke gjelde hvis det selskapet som mottar betalingene er omfattet av særlige skatteordninger som innebærer en lavere beskatning enn det som generelt gjelder i vedkommende land.

Det har vært betydelig uenighet mellom medlemslandene om direktivforslaget for beskatning av renteinntekter. Uenigheten knytter seg i første rekke til behandlingen av euro-obligasjoner, som Storbritannia allerede i desember 1997 varslet at en ønsket unntatt fra direktivet. Bakgrunnen for dette var britisk bekymring for at forslaget ville kunne føre til en svekkelse av Londons ledende stilling som finanssenter i forhold til land utenfor EU.

På toppmøtet i Helsinki i desember 1999 ble det besluttet at de uavklarte spørsmålene knyttet til skattepakken skulle følges opp av en arbeidsgruppe på

høyt nivå, men gruppen maktet ikke å forene de ulike interesser. Det europeiske råd, samlet i Feira i Portugal i juni 2000, ga på denne bakgrunn sin tilslutning til en skrittvis gjennomføring av ordningen med utveksling av opplysninger som grunnlag for en framtidig beskatning av EU-borgeres renteinntekter opptjent i andre medlemsland. Før direktivet vedtas skal det imidlertid innledes samtaler med en rekke viktige tredjeland (som USA, Sveits, Liechtenstein, Monaco mfl.), med sikte på etablering av lignende opplysningsordninger også med disse. Toppmøtet fastholdt at skattepakken vil måtte behandles som et hele, og påla ECOFIN å prioritere arbeidet med sikte på en samlet gjennomføring så raskt som mulig og ikke senere enn ved utgangen av 2002. En siste frist for gjennomføring av ordningen med utveksling av opplysninger er satt til 7 år etter at direktivet om renteinntekter er trådt i kraft.

Samordning av eurolandenes eksterne representasjon

Innføringen av euro har gjort det nødvendig å avklare hvordan eurosonen skal være representert i fora som IMF, G7-møtene mv. Problemstillingen knyttet seg både til om ESB, som ansvarlig for pengepolitikken i eurosonen, skulle være representert i slike fora, og om det ut over dette var behov for en egen representant som kunne formidle eurosonens felles holdninger på andre områder enn pengepolitikken.

På G7-finansministermøtet 12. juni 1999 ble det oppnådd enighet mht. spørsmålet om eurosonens eksterne representasjon. Avtalen innebærer at under diskusjoner av valutaspørsmål og økonomisk politikk, skal formannskapet i eurosonen delta på G7-møtene i tillegg til ESB. Dette gjelder også når formannskapet innehas av et land som ikke normalt deltar på G7-møtene. Til gjengjeld må sentralbanksjefene fra Frankrike, Italia og Tyskland avstå. Under diskusjonen av mer strukturelle spørsmål, som den internasjonale finansielle arkitekturen og finansmarkedenes funksjonsmåte, snus dette slik at sentralbanksjefene fra samtlige G7-land deltar, men ikke formannskapet og ESB.

Også i IMFs styre vil formannskapet representere eurosonen i euro-relevante spørsmål. Dette skal gjelde selv om formannskapslandet verken har direktør- eller visedirektørstillingen for sin valgkrets. I slike tilfeller vil det landet som har direktørstillingen måtte vike plass for formannskapslandet når styret drøfter euro-relevante spørsmål. ESB møter i IMFs styre når spørsmål som har relevans for euro-området diskuteres.

Erfaringene hittil

ECOFIN har utarbeidet en rapport om de foreløpige erfaringene med koordineringen av den økonomiske politikken etter innføringen av euro. [2)] Hovedkonklusjonene fra rapporten er at hovedvekten må legges på å effektivisere de mekanismene som er på plass. Videre må det legges økt vekt på å overvåke gjennomføringen av vedtatte retningslinjer og anbefalinger. I tillegg understrekes betydningen av i større grad å samordne de ulike prosessene (Luxem-

[2)] Report by the ECOFIN Council to the European Council in Helsinki on Economic Policy Coordination: Review of instruments and experience in stage 3 of EMU (13123/99, 1999).

bourg, Cardiff og Køln). Det skal også legges større vekt på åpenhet om mekanismene.

De generelle retningslinjene for den økonomiske politikken skal fortsatt være det sentrale elementet i EUs overvåkning. EU skal bygge videre på de endringene av retningslinjene som ble vedtatt i juni 1999. Disse omfatter blant annet mer konkrete anbefalinger og større vektlegging av strukturspørsmål, i tillegg til større fokus på langsiktige hensyn. Videre skal det legges større vekt på å følge opp gjennomføringen av anbefalingene.

ECOFIN har anledning til å vedta anbefalinger til medlemslandene dersom det anses at landets økonomiske politikk ikke er konsistent med retningslinjene, eller kan være skadelig for virkemåten til Den økonomiske og monetære union. Traktaten (artikkel 99, tidligere artikkel 103 (4)) gir også adgang til at ECOFIN offentliggjør sine anbefalinger. Disse virkemidlene har hittil ikke blitt brukt.

I rapporten legges det videre opp til at ECOFIN i større grad vil invitere andre organer til å bidra i formuleringen av retningslinjene og i overvåkningen og gjennomføringen av disse. Dette gjelder først og fremst Rådet for det indre marked, Rådet for industri og Rådet for arbeidsliv og sosiale forhold.

8.3.5 EU-landene utenfor ØMU

Danmark

Den 28. september 2000 ble det avgjort gjennom en folkeavstemming at Danmark fortsatt skal benytte seg av retten til ikke å delta i ØMUs tredje fase, som er gitt i protokoll 12 til Maastricht-traktaten. Resultatet av folkeavstemmingen viste at 53,1 pst. av befolkningen var mot deltakelse i ØMUs tredje fase og 46,9 pst. for.

Avstemningsresultatet har i første omgang bare betydning for Danmark selv ettersom utfallet ikke vil kunne endre andre lands forpliktelser eller rettigheter i henhold til EUs regelverk. Imidlertid kan utfallet i praksis ha betydning for den videre utviklingen av EUs økonomiske og monetære samarbeid, ikke minst som følge av at sannsynligheten for at Sverige og Storbritannia vil slutte seg til valutasamarbeidet nå trolig er redusert.

Utfallet av folkeavstemmingen vil bety lite for innretningen av penge- og valutapolitikken. Danske myndigheter vil videreføre fastkurspolitikken landet har ført siden 1982, først overfor tyske mark og fra 1. januar 1999 overfor euro. Myndighetene regner med at de kan videreføre deltakelsen i ERM2 med snevre svingningsmarginer (±2,25 pst.). Det betyr at rentenivået i Danmark i stor grad fortsatt vil følge renteutviklingen i euro-området. De danske markedsrentene vil likevel trolig ligge over eurorentene. Rentemarginen vil avhenge av finansmarkedenes vurdering av dansk økonomi og tillit til den danske valutaen.

Sverige

Sverige har valgt å stå utenfor valutaunionen fra starten, men holder muligheten åpen for deltakelse på et senere tidspunkt. Den svenske regjeringen har slått fast at spørsmålet om svensk medlemskap i ØMU skal avgjøres av folket gjennom en folkeavstemming. Ifølge regjeringen må to forhold være oppfylt

før en eventuell inntreden vil være aktuell. For det første må det være større grad av sammenfall mellom den økonomiske utviklingen i Sverige og i euroområdet. Videre må det vises at lønnsdannelsen i Sverige er tilstrekkelig fleksibel, slik at felles valuta med viktige handelspartnere ikke svekker landets konkurranseevne.

Den svenske regjeringen har satt i gang en utredning om handlerommet for finanspolitikken ved deltakelse i valutaunionen. Blant annet vil en utrede behovet for et såkalt bufferfond, eller konjunkturregulerende fond, som øker mulighetene for å kunne drive en aktiv stabiliseringspolitkk.

Den svenske regjeringen understreker i budsjettet for 2001 at det foreløpig ikke er aktuelt for Sverige å delta i ERM2.

Storbritannia

Den britiske regjeringen presenterte i 1997 fem økonomiske kriterier som må være oppfylt før Storbritannia vil delta i ØMU. Kriteriene omhandler graden av sammenfall i landets økonomiske utvikling i forhold til landene i eurosonen, graden av fleksibilitet i økonomien, virkningene for finanssektoren, virkningene for sysselsetting og virkningene for investeringer.

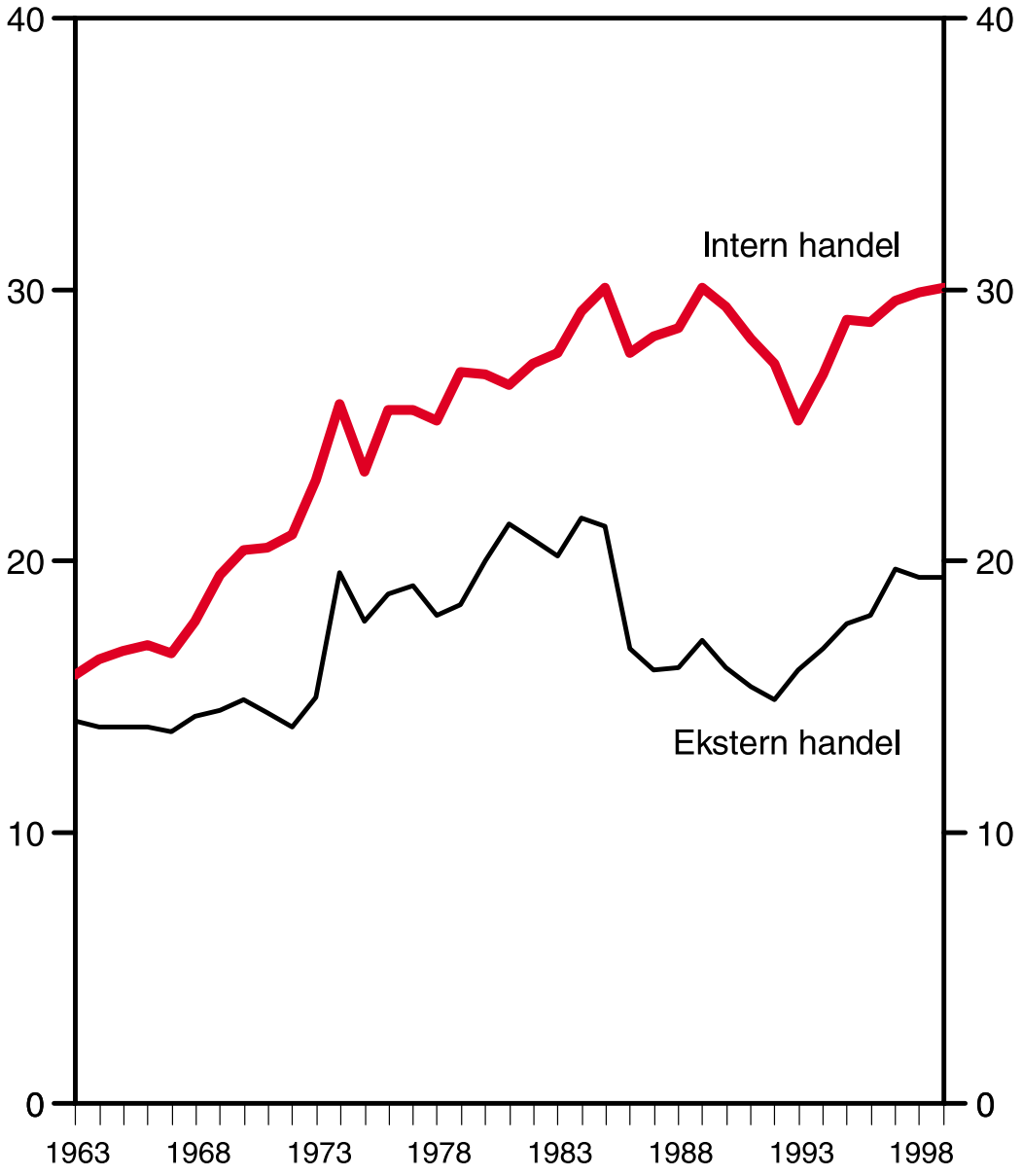
Den britiske regjeringen har presentert en mulig tidsplan for landets inntreden i ØMU som innebærer at det vil ta om lag 40 måneder fra en regjeringsbeslutning om deltakelse til tilbaketrekking av pundet. Det er ikke ventet at slik regjeringsbeslutning vil bli fattet før neste parlamentsvalg, som må holdes innen mai 2002. Den mulige tidsplanen innebærer at fra regjeringen har fattet et vedtak om deltakelse antas det å ta om lag fire måneder før en folkeavstemming kan finne sted. Deretter kan Storbritannia tre inn i ØMU i løpet av 24 til 30 måneder. Det ventes videre å ta 6 måneder før eurosedler og -mynt er i sirkulasjon. Dette innebærer at Storbritannia tidligst kan delta i valutaunionen fra 2005.

8.4 Økonomisk integrasjon i Europa

8.4.1 Handel med varer og tjenester

EU utgjør i dag verdens største enkeltmarked. På tross av at EU-landenes innbyggere bare representerer 6,4 pst. av verdens befolkning, står de til sammen for om lag 22 pst. av verdens bruttonasjonalprodukt (BNP) og om lag 20 pst. av den totale kjøpekraften.

EU-landenes utenrikshandel har steget betydelig som andel av BNP siden opprettelsen av EU, jf. figur 8.5. Som det framgår av figuren, har handelen mellom EU-landene økt vesentlig raskere enn handelen med land utenfor EU siden midten av 1960-tallet. Ser en på 1990-tallet isolert er imidlertid konklusjonen motsatt. Målt ved summen av import og eksport utgjør nå handelen mellom medlemslandene nær 65 pst. av total handel.



Figur 8.5 Handel mellom EU-land og EU-lands handel med tredjeland. Summen av import og eksport. Pst. av BNP.

Kilde: EU-Kommisjonen

Som handelsblokk stod EU i 1998 for 15 prosent av verdens samlede vareeksport og vel 14 prosent av total vareimport. Tabell 8.2 gir nøkkeltall for EUs handel med varer og tjenester, inkludert handel mellom EU-landene.

Tabell 8.2: . EU og handel

	Total verdi i mrd. USD 1998	Vekst 1998 i pst.	Årlig vekst 1990-98. Faste priser	Andel [1] av verdens-handelen i 1990	Andel [1] av verdens-handelen i 1998	Intrahan-del i 1998
Vareeksport	2 181	3	6	44,6	41,4	62,7

Tabell 8.2: . EU og handel

Vareimport	2 172	5	5,5	44,7	39,8	63,1
Tjenesteeksport	564	6	5	47,3	42,8	na [2]
Tjenesteimport	547	7	6	43,2	41,9	na [2]

[1] Inklusive intra-handel
[2]na betyr at tall ikke er oppgitt.

Kilde: WTO

Tabell 8.3: . EUs handel med utvalgte land 1998. I pst.

	USA	Sveits	Japan	Polen	Norge	Russland
Vareeksport	22.0	7.8	4.3	3.8	3.4	2.9
Vareimport	21.3	6.9	9.2	2.3	4.1	3.2
- Varebalanse [1]	9	7.8	- 34.3	12	- 4	- 2
Tjenesteeksport	33.2	na [2]	6.3	1.5	na [2]	1.6
Tjenesteimport	34.9	na [2]	3.8	1.4	na [2]	1.7
- Tjenestebalanse [1]	- 0.1	na [2]	6.1	0.5	na [2]	0

[1] EUs vare- og tjenestebalanse i milliarder euro.
[2]na betyr at tall ikke er oppgitt.

Kilde: EU-kommisjonen

EUs indre marked innebærer at handelsbarrierene mellom medlemslandene er fjernet, selv om det fortsatt er enkelte nasjonale reguleringer, blant annet i form av ulik selskapslovgivning. Gjennom ulike handelsavtaler med tredjeland og gjennom Verdens Handelsorganisasjon (WTO), har det også foregått en omfattende nedbygging av handelsbarrierer overfor land utenfor EU. Samtidig vil en gunstig utvikling som følge av økonomisk integrasjon i en region ofte ha positive virkninger for andre land, bl.a. via økt etterspørsel. I tillegg kan tredjeland høste gevinster av et felles sett av handelsregler, tollsatser og administrative prosedyrer i det regionale samarbeidsområdet. EØS-avtalen er en avtale som gir markedsadgang utover forpliktelsene i WTO-avtalen.

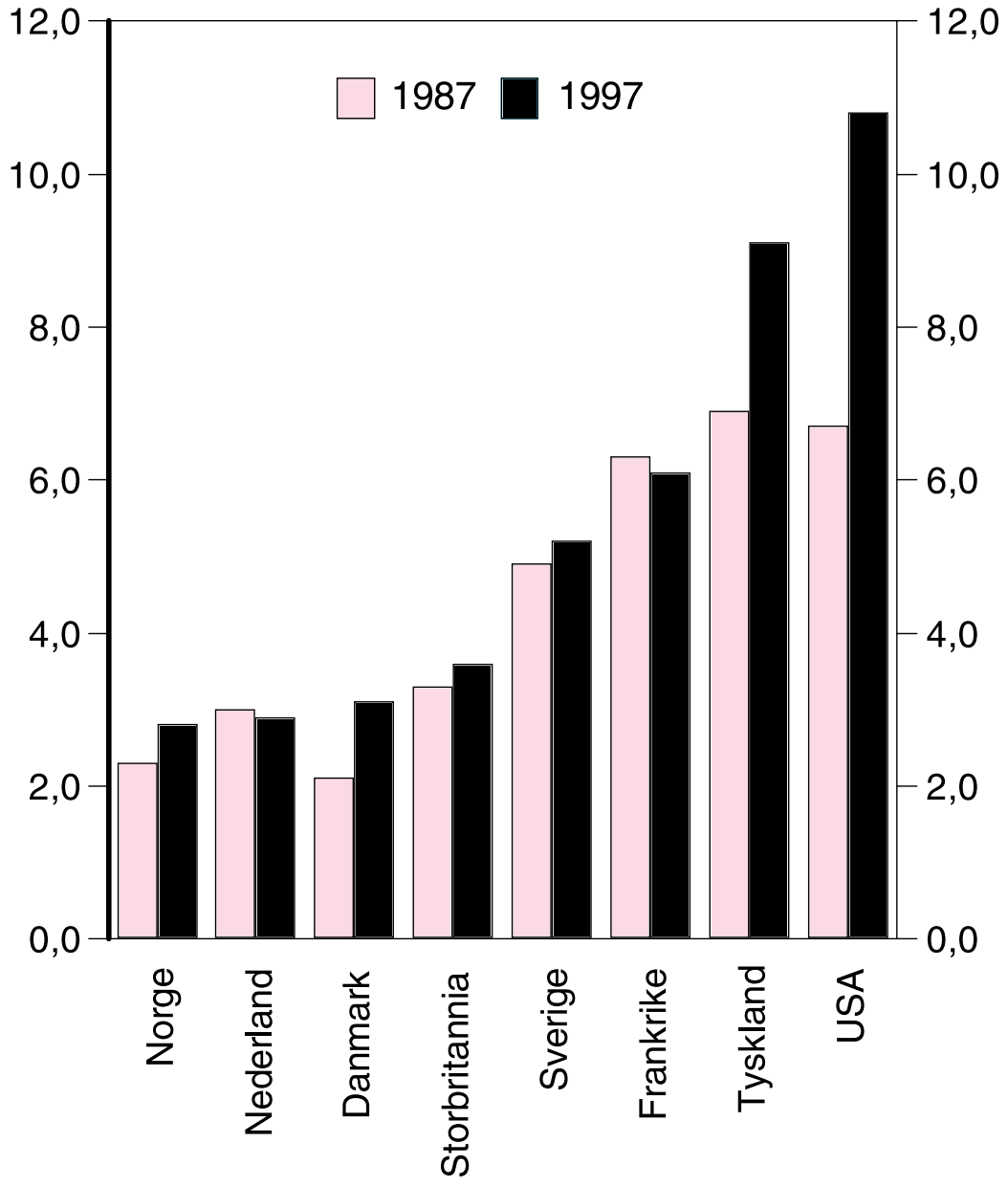
Omfanget av EUs regionale og bilaterale avtaler må blant annet sees i sammenheng med EUs politiske ambisjoner, men også ønsket om å bidra til økonomisk stabilitet i nærliggende områder. EU har blant annet kvote- og tollfri import fra sine nærmeste naboland for de fleste produkter, med et særskilt unntak for landbruksprodukter.

Handelsgjennomgangen av EU i regi av WTO i 1997 slo fast at utviklingen av det indre marked generelt har bedret markedsadgangen for EUs handelspartnere. I 1998 var EUs gjennomsnittlige tollsats for alle produkter 6 pst., mot 8,7 pst. i 1988. Den handelsvektede tollsatsen utgjorde 3,5 pst. i 1998. Dette tallet kan være misvisende i den grad tollsatser på enkeltprodukter er så høye at handel med disse varene i praksis ikke finner sted. Det er betydelige handelshindre innen enkelte sektorer, som tekstiler, biler og landbruksvarer. På disse områdene har høye tollsatser på enkeltvarer, herunder omfattende bruk av

anti-dumpingavgifter og andre handelshindre, påvirket markedsadgangen. Såkalte tekniske handelshindringer og standarder, for eksempel knyttet til matvarer, har generelt fått større betydning etter hvert som vanlige tollsatser og kvoter er redusert eller fjernet.

8.4.2 Arbeidsmarkedene

Mobiliteten av arbeidskraft mellom EU-landene er lav. Bare om lag 1,5 pst. av EU-borgerne er bosatt i et annet medlemsland. Andelen har vært stabil over det siste tiåret, men er lavere nå enn på 1950- og 1960-tallet. Også omfanget av pendling mellom medlemslandene er relativt lite. I 1995 arbeidet 0,25 pst. eller om lag 300 000 arbeidstakere i EU i et annet land enn hjemlandet, til tross for til dels meget store nasjonale forskjeller i både andelen arbeidsledige, vekstrater for økonomien og lønnsnivå.



Figur 8.6 Antall utlendinger i arbeidsstyrken. Pst. av total arbeidsstyrke
Kilde: OECD

Flere faktorer kan forklare den lave geografiske mobiliteten av arbeidskraft innad i EU. Det er nærliggende å anta at forskjeller knyttet til språk, kultur og formell kompetanse begrenser ønsker og muligheter til å flytte. Familietilknytning og lokal tilhørighet bidrar i samme retning. I tillegg kan utformingen av medlemslandenes velferdssystemer bidra til å redusere mobiliteten.

Den framtidige integrasjonen av arbeidsmarkedet i EU vil avhenge av flere forhold. Mobiliteten vil avhenge blant annet av hvordan den økte veksten fordeles geografisk og mellom sektorer. Det er uansett grunn til å anta at både kulturelle og strukturelle forhold vil begrense omfanget av arbeidskraftsmobiliteten også i framtiden.

8.4.3 Finansiell integrasjon

Euroområdet er et av verdens tre største valutaområder. Det ble i 2. kvartal 1999 utstedt finansielle aktiva denominert i euro for om lag like store verdier som i japanske yen. De finansielle aktiva denominert i disse valutaene er noe mindre enn i markedene basert på amerikanske dollar. Sammenliknes derimot valutaområdene målt etter BNP eller befolkning, er euroområdet og USA jevnstore, mens Japan er en del mindre.

Det er betydelige forskjeller i den finansielle strukturen i disse tre markedene. Tabell 8.4 illustrerer disse forskjellene med tall for fire typer finansielle fordringer målt i euro og som andel av BNP.

Tabell 8.4: . Finansiell struktur i euro-området, USA og Japan. Milliarder euro

	Euroområdet	USA	Japan
Bankinnskudd [1]	4752	4743	4468
Pst. av BNP	77,8	55,2	111,7
Bankutlån [1]	6136	4155	4281
Pst. av BNP	100,4	48,4	107
Utestående innenlandske obligasjoner [1]	5422	14141	5061
Pst. av BNP	88,8	164,6	126,5
Aksjemarkedets kapitalisering [2]	4346	13861	6276
Pst. av BNP	71,1	163,3	137,7

[1] Juni 1999.
[2]Oktober 1999.

Kilde: ESB.

Det går fram av tabell 8.4 at bankene spiller en større rolle i de finansielle markedene i Europa enn i USA. Obligasjons- og aksjemarkedene målt som andel av BNP er vesentlig mindre i euroområdet enn i USA. Dette reflekterer bl.a. at næringslivet i Europa tradisjonelt har finansiert sine aktiviteter gjennom bankvesenet, mens finansmarkedene har vært mer sentrale for bedrif-

tene i USA. I Japan er obligasjonsmarkedet dominert av statsobligasjoner og statsgaranterte obligasjoner, slik at næringslivets lånefinansiering i hovedsak skjer via banker.

Beholdningstallene i tabell 8.4 er i hovedsak fra juni 1999, og tallene er således preget av strukturen før ØMU ble etablert. Det er forhold som tyder på at verdipapirmarkedene denominert i euro kommer til å øke framover.

Generelt om utviklingen i de europeiske finansmarkedene

En rekke institusjonelle forhold har de senere årene bidratt til større integrasjon av finansmarkedene i EU. Ikke minst gjelder dette gjennomføringen av det indre markedet, med fri flyt av kapital som ett av de bærende elementer. Dette har medvirket til restrukturering og konsolidering i finanssektoren i flere land. Andre drivkrafter har vært mer generelle utviklingstrekk, som deregulering, teknologiske nyvinninger og endret sparemønster, med en dreining fra tradisjonelle bankinnskudd over mot verdipapirfond. Hittil har integrasjonen av finansmarkedene i Europa i første rekke omfattet bank og verdipapirvirksomheten. Integrasjonen har foreløpig i liten grad gjort seg gjeldende innen livsforsikring, der produktene i stor grad må tilpasses skattereglene i hvert enkelt land. Restruktureringen og konsolideringen av det finansielle systemet i Europa er en del av en internasjonal trend.

Euroens rolle

Euroens rolle er blant annet knyttet til opprettelsen av et stort, felles finansmarked, som bidrar til større likviditet og nye finansielle produkter. I tillegg har valutakursrisikoen innen euroområdet falt bort.

Med en felles valuta er en viktig barriere for et felles kapitalmarked fjernet. Et større marked vil innebære økt samlet likviditet. Økt likviditet reduserer normalt likviditetspremien og bidrar dermed til lavere lånekostnader for bedrifter og konsumenter. En må anta at det samlede eurokapitalmarkedet vil bli større enn summen av de tidligere nasjonale markedene. Et stort marked vil videre kunne gjøre det mer lønnsomt å utvikle nye finansielle produkter, som vil kunne gjøre det lettere å spre risiko for aktørene. Dette trekker isolert sett i retning av lavere lånekostnader.

Gjennom etablering av en felles valuta er det ikke lenger behov for valutasikring, og kostnader til dette bortfaller. Det kan føre til at færre banker deltar i markedene for denne type valutasikring.

Et særskilt trekk ved utviklingen i obligasjonsmarkedene innen eurosonen de siste årene er veksten i markedet for private obligasjoner, som tradisjonelt har større kredittrisiko og således høyere renter enn statsobligasjoner.

Samtidig med innføringen av euro etablerte ESB, sammen med de nasjonale sentralbankene, et system for oppgjør av grensekryssende betalinger i euro mellom banker, TARGET, jf. boks 8.4. Systemet innebærer at betalinger mellom banker i ulike land kan skje med endelig oppgjør i løpet av noen minutter. Systemet vil være en viktig drivkraft i retning av økt integrasjon i finansmarkedene.

Erfaringene så langt

Formelt sett finnes det bare en felles valuta i euroområdet fra euroen ble innført i 1999. Ettersom euroen ennå ikke foreligger i sedler og mynt, vil mange oppfatte situasjonen slik at det er innført en felles valuta i tillegg til de nasjonale. Opplevelsen av en felles valuta vil komme for fullt når sedler og mynt denominert i euro blir tatt i bruk fra nyttår 2002. Selv om virkningene av en felles valuta generelt først vil bli synlige etter noe tid, kan en allerede nå se enkelte virkninger i finansmarkene.

Innføringen av TARGET-systemet har bidratt til vekst i pengemarkedet, i første rekke i det såkalte interbankmarkedet. Dette er lån mellom banker der det ikke kreves pant, men der lånene baseres på bankenes innbyrdes kredittvurdering av hverandre. Det felles markedet for banklikviditet gjenspeiles i de kortsiktige eurorentene, som i dag er like i hele valutaunionen.

Markedene basert på pant i form av verdipapirer som stilles som sikkerhet er ikke fullt integrert. Dette skyldes både at den elektroniske kommunikasjonen mellom ulike verdipapirsentraler ikke er bygd helt ut, og at det gjenstår forskjeller i lovgivning når det gjelder panteskifte. Generelt har likevel den bedrede likviditeten gjort euroområdet mer attraktivt som finansmarked. Det har vært en kraftig vekst i obligasjonsmarkedene etter innføringen av den nye valutaen, særlig for private obligasjoner. Obligasjonsmarkedet utgjøres likevel i overveiende grad av statsobligasjoner, som innenfor euroområdet nå kan utstedes i en felles valuta. Dette har ført til en renominering av statsgjeld. I tillegg har det vært betydelige obligasjonsutstedelser i euro. Videre har eurorentene ligget lavere enn tilsvarende renter for britiske pund og amerikanske dollar. Sammen har disse faktorene bidratt til at finansieringen i euro er økt i forhold til summen av de elleve valutaene den erstattet.

Fravær av valutarisiko innenfor euroområdet har ført til et større marked for obligasjonslån til private bedrifter. Utstedelse av obligasjoner fra private bedrifter har økt kraftig fra 1998 til 2. kvartal 2000. Dette henger trolig sammen med at et stort antall fusjoner og oppkjøp er finansiert ved obligasjonslån.

En undersøkelse av kostnader og effektivitet i gjennomføringen av grensekryssende pengeoverføringer av mindre beløp, som er utført på oppdrag av EU-Kommisjonen, ble lagt fram i mai 2000. Resultatene av undersøkelsen viser at slike småbetalinger gjennomgående er vesentlig dyrere og tar vesentlig lengre tid enn tilsvarende betalinger innen hvert medlemsland. Undersøkelsen avdekker også praksis som er i strid med et direktiv om pengeoverføringer på tvers av landegrensene, som også inngår i EØS-avtalen. Både Kommisjonen og ESB har gitt uttrykk for bekymring over de høye kostnadene og den lave effektiviteten forbundet med slike grensekryssende pengeoverføringer, bl.a. i lys av den forestående fullføringen av overgangen til euro som felles seddel- og myntenhet. I en rapport fra september 2000 framholder imidlertid ESB at det er betydelig framgang i å utvikle tekniske løsninger. ESB mener finansnæringen har forpliktet seg til å ha et system for billige, grensekryssende pengeoverføringer på plass samtidig med at eurosedler og -mynter settes i omløp 1. januar 2002. I rapporten pekes det blant annet på at det er utviklet en felles teknisk standard for informasjonsutveksling som vil muliggjøre automatisering av betalingsmeldinger. Det pekes også på at det er under

utvikling avtaler om betaling mellom banker slik at kundene bare må betale én gang. ESB konkluderer sin gjennomgang av situasjonen med at det vil kreve økt tempo i forberedelsene om et system for billige grensekryssende småbetalinger skal kunne foreligge innen den fristen som er satt.

Når det gjelder små betalinger og den daglige bruk av euro er perioden med parallell bruk av de nasjonale pengene anbefalt forkortet til to måneder, men med lengre tid for innløsing av gamle pengeenheter i banker og særlig i sentralbankene. Et omfattende informasjonsarbeid er satt igang, både om sedlenes og myntenes utseende og om de praktiske følgene dette vil få for foretak og husholdninger.

Som det framgår av tabell 8.5, har det vært en sterk vekst i fusjoner og oppkjøp i eurosonen både i finansiell sektor og i andre sektorer. Verdien av fusjoner og oppkjøp i 1999 er mer enn fordoblet sammenliknet med tilsvarende tall for 1998. Fusjoner og oppkjøp skjer imidlertid fortsatt i hovedsak innenfor de nasjonale grensene, selv om det også har vært en økning i grenseoverskridende transaksjoner.

Tabell 8.5: Verdien av antall fusjoner og oppkjøp i eurosonen. Milliarder euro/prosentvis vekst

	1997	1998	1999 [1]	Økn 97-98	Økn 98-99
Utenom bank	174	335	848	+92%	+153%
Bank	41	110	148	+168%	+35%

[1] Tallene for 1999 gjelder fram til 23. november.

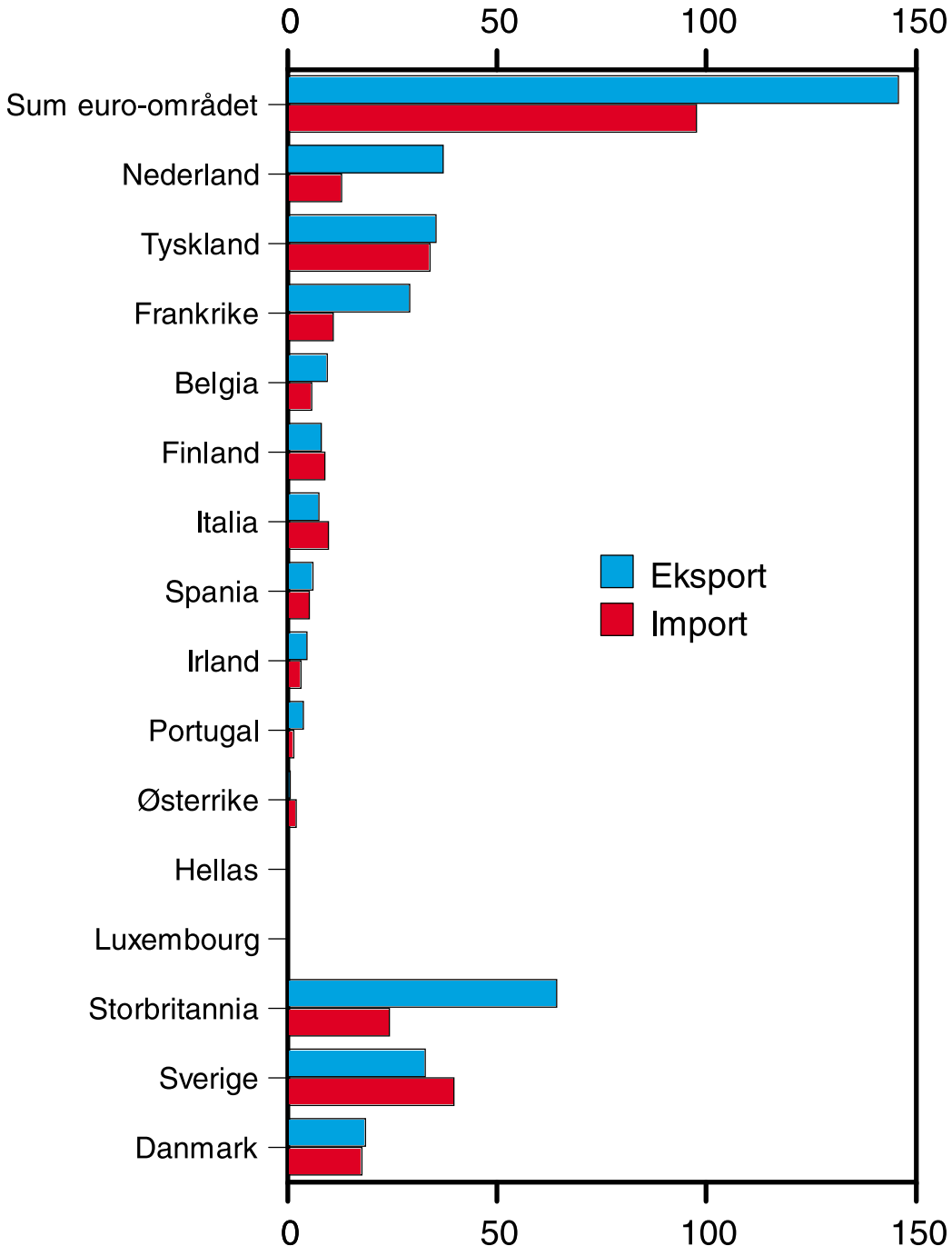
Kilde: ESB.

Det foregår et arbeid for å etablere felles børser (markedsplasser) for å integrere de nasjonale verdipapirmarkedene. Integrasjon av verdipapirmarkedene forventes bl.a. å bidra til økt likviditet og reduserte verdisvingninger i annenhåndsmarkedet. Dette vil kunne føre til at kravene til kapitalavkastning jevnes ut, og reduserer kostnadene knyttet til kapitalutvidelser, og derigjennom bidra til omstruktureringer.

8.5 Norge og ØMU

8.5.1 Generelt om virkninger for norsk økonomi av ØMU

Norge er tett sammenvevd med europeiske økonomier, og ØMU medfører dermed endringer i rammebetingelsene for norske bedrifter og husholdninger. Norsk vareeksport til euroområdet utgjør i dag om lag 40 pst. av total eksport, mens det tilsvarende tallet for EU samlet er 70 pst., jf. figur 8.7.



Figur 8.7 Norges varebytte med EU-landene 1999. Milliarder kroner.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Det er usikkert hvor sterke virkningene av ØMU vil bli for norsk økonomi og i hvilken grad ØMU vil påvirke stabiliteten i rammebetingelsene for norsk næringsliv. Innføringen av euro vil trolig få begrensede direkte økonomiske virkninger for Norge på kort og mellomlang sikt, og virkningene vil variere mellom næringer og virksomheter. Virkningene vil i første rekke være:

– Kostnader knyttet til kurssikring og valutaveksling reduseres.
– Økt prisoversiktlighet kan gi mer effektive markeder og styrket konkur-

ranse.
- Økt konkurranse i europeiske vare- og tjenestemarkeder stiller økte krav til konkurranse- og omstillingsdyktighet i konkurrerende norske bedrifter.
- I den grad ØMU fører til effektivitetsgevinster og sterkere økonomisk vekst i deltakerlandene vil det kunne bidra til økt eksport fra Norge.
- Norsk næringsliv vil trolig benytte euroen i oppgjørs- og finansieringsøyemed i større utstrekning enn ØMU-landenes nasjonale valutaer ble benyttet.
- Innenfor næringslivet vil finansnæringen bli særlig berørt av innføringen av euro, bl.a. ved at utviklingen i retning av økt internasjonal konkurranse vil forsterkes.
- ØMU kan påvirke handlingsrommet for utforming av stabiliseringspolitikken.

Valutaunionen har nå eksistert i nær to år. Denne perioden har vært preget av tiltakende økonomisk vekst i eurosonen, riktignok fra et svakt utgangspunkt. Det er ennå for tidlig å trekke slutninger om hvordan innføringen av ØMU har påvirket norsk økonomi. En vesentlig del av de økonomiske gevinstene av ØMU antas å skyldes at ØMU vil bidra til mer effektive markeder og sterkere konkurranse. Dette gjelder både for eurolandene og for landene som har utbredt økonomisk samkvem med euroområdet, bl.a. Norge. Dette er imidlertid langsiktige gevinster, som først vil bli synlige etter noe tid. Det er videre vanskelig å skille effektivitetsgevinster som skyldes innføringen av en felles valuta og gevinster som skyldes andre forhold, blant annet den generelle økonomiske integrasjonen i EØS-området.

Innføringen av euroen som betalingsmiddel i 2002 får trolig betydning for bedriftenes og husholdningenes adferd, både innen euroområdet og i Norge. I tillegg til at kostnadene for mange bedrifter i Norge kan bli mindre som følge av lavere kostnader forbundet med valutaveksling og sikring av valutakursrisiko, vil trolig også økt prisoversiktlighet kombinert med sterkere priskonkurranse i euroområdet kunne bidra til visse kostnadsbesparelser. For husholdningene vil innføringen av euro som betalingsmiddel gjøre det billigere og enklere å reise ved at det blir færre valutaer å forholde seg til.

Den *makroøkonomiske stabiliteten* i Norge vil bli påvirket av hvordan innføringen av euroen virker inn på den økonomiske utviklingen i ØMU-området. Gjennom prosessen fram mot ØMU har det i EU funnet sted en utvikling i retning av en klar rolledeling i den økonomiske politikken. Pengepolitikken i ØMU er rettet inn mot å holde inflasjonen i euroområdet under 2 pst. Dette påvirker handlerommet for utformingen av den makroøkonomiske politikken i Norge. Lav lønns- og prisvekst hos våre handelspartnere, kombinert med stabil valutakurs over tid, medfører at vår kostnadsmessige konkurranseevne bare kan opprettholdes med en tilsvarende lav lønns- og prisvekst i vårt eget land. Dette representerer en utfordring for partene i arbeidslivet og det inntektspolitiske samarbeidet.

Overgangen til en felles valuta i EU innebar ikke vesentlige endringer i rammebetingelsene for norsk penge- og valutapolitikk, og gjeldende retningslinjer ble videreført etter at den europeiske valutaunionen trådte i kraft fra 1. januar 1999.

Retningslinjene for norsk pengepolitikk fra 1994 pålegger Norges Bank å rette de pengepolitiske virkemidlene inn mot stabilitet i kronens verdi målt mot europeiske valutaer. Norges Banks har valgt å definere «europeiske valutaer» som euro fra 1. januar 1999. Forskriften gir samtidig fleksibilitet i utøvelsen av pengepolitikken ved at det ikke er fastsatt noen sentralkurs for kronen med tilhørende svingningsmarginer og plikt for Norges Bank til å intervenere. Det er begrenset hvor sterke virkemidler i form av renteendringer og kjøp og salg av valuta Norges Bank kan benytte for å holde kronekursen stabil. Ved vesentlige endringer i kursen skal virkemidlene innrettes med sikte på at valutakursen etter hvert bringes tilbake til utgangsleiet. Valutakursforskriften tar på denne måten høyde for at valutakursen i perioder kan avvike fra utgangsleiet.

Det ble inngått en kredittavtale mellom Norges Bank og Den europeiske sentralbanken til erstatning for Norges Banks bilaterale avtaler med ØMU-landenes sentralbanker med virkning fra 1. januar 1999. Dette er ikke avtaler om gjensidige støttekjøp, men avtaler som gir Norges Bank rett til - under visse betingelser - å låne valuta i andre lands sentralbanker til markedsvilkår som Norges Bank kan bruke til støttekjøp av kroner. I avtalene er det spesifisert at Norges Bank ikke kan trekke på avtalen så lenge Norge har det nåværende kursregimet. Avtalen med ESB har likevel en viss betydning ved at den gir en kontinuitet i Norges Banks formaliserte kontakt med de pengepolitiske myndighetene i EU.

Det er i alle lands interesse å ha stabile forhold i de internasjonale finansmarkedene. I avsnitt 8.4.3 er utviklingen i finansmarkedene etter innføringen av ØMU nærmere omtalt. Det enkelte lands beste bidrag til stabile valutamarkeder vil være å føre en økonomisk politikk som bidrar til en balansert utvikling i realøkonomien. Dette er et hovedmål i Regjeringens økonomiske politikk. I tillegg til en balansert makroøkonomisk politikk i det enkelte land, er det også viktig med internasjonalt samarbeid for å bidra til finansiell stabilitet, for eksempel gjennom Det internasjonale valutafondet (IMF). Regjeringen støtter internasjonalt arbeid for å oppnå økt stabilitet i finansmarkedene.

Det er i Norges interesse å ha en stabil monetær sone i Europa. Det er etablert kanaler for dialog mellom Norge og EU på dette området. Siden folkeavstemmingen i 1994 er det fra norsk side lagt økt vekt på å holde jevnlige bilaterale møter mellom Norge og EU på politisk nivå og på høyt administrativt nivå. Norge deltar også i møter på ministernivå og administrativt nivå i samarbeidet mellom EFTA og EU. Heller ikke disse er basert på noen formell avtale mellom organisasjonene. Regjeringen legger stor vekt på å videreføre og videreutvikle kontakten med EU, både på politisk nivå og på embetsnivå.

Dersom ØMU etter hvert utvides til å omfatte flere land, vil betydningen for norsk økonomi kunne øke. En utvidelse vil trolig øke gevinstene for euroområdet som følger av sterkere konkurranse og mer effektive markeder. Dette vil også kunne komme norsk næringsliv og norske husholdninger til gode. Dette gjelder særlig dersom ØMU utvides med viktige handelspartnere for Norge.

På den annen side vil en utvidelse av ØMU kunne bidra til at kostnadene ved å stå utenfor blir tydeligere. Selv om den økonomiske politikken i Norge er godt i tråd med sentrale retningslinjer for den økonomiske politikken i EU,

vil vi ikke fullt ut kunne ta del i de effektivitetsgevinster en valutaunion gir. Vi har også en form for kostnad ved at vi mangler innflytelse på beslutninger som indirekte får betydning for norsk økonomi. Det har også vært anført at små valutaer i utkanten av et større valutaområde kan være sårbare i tider med turbulens i internasjonale finansmarkeder. En slik problemstilling vil kunne bli enda mer aktuell dersom ØMU utvides.

8.5.2 Nærmere om noen virkninger av euro for det norske finansmarkedet

Innføringen av ØMU vil ha ulik betydning for de enkelte markedene. Det norske finansmarkedet kan til nå sies i beskjeden grad å være berørt av innføringen av euro. Påvirkningene kan trolig bli sterkere etter hvert som bruken av euro blir mer vanlig, både i internasjonal handel og i internasjonale finansielle transaksjoner.

Enkelte erfaringer med euro i kreditt- og verdipapirmarkedet

Tabell 8.6 og 8.7 viser låneopptak av norske finansielle og ikke-finansielle foretak i euro-valutaer, ecu og euro for årene 1997, 1998, 1999 og 1. halvår 2000. Tabellene viser at det har vært en vridning av lån fra de enkelte euro-valutaer, der hovedtyngden utgjøres av tyske mark, til lån denominert i euro. Denne utviklingen gjør seg gjeldende både for obligasjons- og sertifikatlån og andre lån. Den økte bruken av euro som transaksjonsvaluta i 1999 kommer i hovedsak som en følge av konverteringer til euro av eksisterende lån. Utviklingen må ses i sammenheng med den generelle omleggingen til euro i det finansielle systemet i 1999. Det er derfor vanskelig på bakgrunn av foreliggende data å si noe om de langsiktige virkningene av euro på finansmarkedene, og det langsiktige nivået på eurolånene. For andre lån i euro for finansielle foretak består tallene hovedsakelig av lån (gjenkjøpsavtaler) knyttet til Norges Banks virksomhet. De tre nasjonale valutaene i EU; britiske pund, svenske og danske kroner, har opprettholdt sine posisjoner som transaksjonsvalutaer for norske låntakere etter innføringen av euro.

Tabell 8.6: Låneopptak [1] til norske finansielle foretak [2] i euro-valutaer, inkl. euro og ecu for perioden 1997-1. halvår 2000. Milliarder kroner

	1997		1998		1999		1. halvår 2000	
	Obl-/ sert.lån	Andre lån [3]	Obl-/ sert.lån	Andre lån [3]	Obl-/ sert.lån	Andre lån [3]	Obl-/ sert.lån	Andre lån [3]
Sum euro-valutaer	14,2	15,5	3,6	30,9	10,4	56,6	1,1	26,5
- tyske mark	14,0	14,4	3,0	24,3	0,2	0,3		0,1
- euro	-	-	-		10,1	56,1	1,1	26,4
- ecu	0,1	0,1	-	0,5	-	0,1		

[1] Låneopptakene gjelder både nye lån og tidligere innvilgede lån med trekkrettigheter benyttet i angjeldende år.
[2] Norske finansielle foretak vil si de foretakene som etter valutaforskriften er definert som innlendinger.

[3]Andre lån omfatter alle lån utenom obligasjons- og sertifikatlån og lån mellom foretak i samme konsern.

Kilde: Norges Bank

Tabell 8.7: Låneopptak [1] til norske ikke-finansielle foretak [2] i euro-valutaer, inkl. euro og ecu for perioden 1997-1. halvår 2000. Milliarder kroner

	1997		1998		1999		1. halvår 2000	
	Obl-/ sert.lån	Andre lån [3]	Obl-/ sert.lån	Andre lån [3]	Obl-/ sert.lån	Andre lån [3]	Obl-/ sert.lån	Andre lån [3]
Sum euro-valutaer	0,9	6,1	1,0	10,4	10,2	8,1	0,8	8,4
- tyske mark	0,4	2,3	1,0	4,9	1,1	0,7		0,4
- euro	-	-	-		9,1	6,6	0,8	7,9
- ecu	-	-	-	-	-	-	-	-

[1] Låneopptakene gjelder både nye lån og tidligere innvilgede lån med trekkrettigheter benyttet det inneværende år.
[2]Norske ikke-finansielle foretak vil si de foretakene som etter valutaforskriften er definert som innlendinger.
[3]Andre lån omfatter alle lån utenom obligasjons- og sertifikatlån og lån mellom foretak i samme konsern.

Kilde: Norges Bank

Som direkte investering regnes en investering over landegrensene der investor har til hensikt å etablere en varig økonomisk forbindelse og utøve effektiv innflytelse på virksomheten i investeringsobjektet. Norges Banks oversikter over direkte utenlandske investeringer i Norge er avgrenset til investeringer der den enkelte investor har en innflytelse på 10 prosent eller mer av eierkapitalen i et selskap. Direkte investert kapital omfatter investors andel av egenkapitalen i investeringsobjektet, samt investors gjelds- og fordringsforhold med investeringsobjektet.

Tabell 8.8 viser norske foretaks direkte investeringer i utlandet. Det framgår av tabellen at investeringer rettet mot EU i økende grad har blitt rettet mot euroland. I 1997 utgjorde investeringene i eurolandene i underkant av en tredel av de norske investeringene i EU, mens tilsvarende tall i 1999 var i underkant av to tredeler. Av landene utenfor euro er det kun i Sverige hvor norske foretak har høyere netto direkte investeringer i 1999 enn i 1997. Dette kan tyde på at den ytterligere integrasjonen som euroen har medført for de involverte EU-landene, har hatt betydning for norske foretaks lokalisering av utenlandsinvesteringer.

Tabell 8.8: Norske foretaks direkte investeringer (netto) [1] i utlandet for perioden 1997-1999 [2]. Milliarder kroner

	1997	1998	1999	1. halvår 2000
Europa	16,6	5,6	29,2	7,6

Tabell 8.8: Norske foretaks direkte investeringer (netto) [1] i utlandet for perioden 1997-1999 [2]. Milliarder kroner

EU	15,0	3,9	20,8	7,4
av dette euro-land	5,4	2,3	10,8	4,4
Sum transaksjoner totalt	30,1	12,6	37,2	6,7

[1] Nettoinvesteringer vil si norske investeringer i utlandet fratrukket utenlandske investeringer i Norge.
[2]Investeringene er foretatt av foretak som etter valutaforskriften er definert som innlendinger.

Kilde: Norges Bank

Nærmere om euro i det norske betalingssystemet

Eurolandene er samlet sett viktige for Norge når det gjelder handel med varer og tjenester og kapitalbevegelser. Tradisjonelt har disse landenes valutaer vært relativt sett mindre brukt i betalingsoppgjør enn underliggende økonomiske transaksjoner med disse landene skulle tilsi. Amerikanske dollar har vært og er den mest benyttede faktureringsvalutaen for norsk næringsliv i handel med utlandet. En stor del av betalingene gjøres opp i norske kroner. Det kan ventes at euro vil få en gradvis større rolle som betalingsvaluta for norsk næringslivs handel med EU-land. Bruken av euro i betalingstransaksjoner til og fra Norge økte jevnt fra 8,7 pst. av totale betalingstransaksjoner i 1. kvartal 1999 til 13,5 pst. i 2. kvartal 2000. [3)]

Betalinger til og fra Norge foregår dels på grunnlag av bilaterale avtaler mellom banker i Norge og i utlandet, såkalte korrespondentbank-avtaler, og dels gjennom banker med direkte tilknytning til euro-betalingssystemer som TARGET og Euro 1. Ved bruk av korrespondentbanker skjer betalingstransaksjoner over landegrensene ved overføringer mellom de respektive bankers konti hos hverandre.

Norske bedrifter og privatpersoner kan få tilgang til systemene for euro-oppgjør i EU ved å benytte banker hjemmehørende i EU-land som tilbyr betalingstjenester i Norge eller gjennom norske banker med filialer i EU-land. Norske banker uten direkte tilknytning kan kjøpe betalingstjenester i euro fra banker som har slik tilknytning. Slike banker kan også knyttes til betalingssystemet i et EU-land uten å være fysisk etablert i vedkommende land gjennom såkalt distansetilknytning. Generelt vil direkte tilknytning til betalingssystemer i euro gi raskere overføring av transaksjoner og medføre lavere risiko enn ved indirekte tilknytning.

Den europeiske sentralbanken har gjort det klart at den, i tråd med grunnleggende sentralbankprinsipper, i utgangspunktet ikke ønsker at det etableres euro-oppgjørssystemer og kredittordninger i euro i regi av sentralbanker i land utenfor euroområdet. Det er bare gjort unntak fra dette prinsippet gjennom egne avtaler mellom ESB og sentralbankene i EU-land utenfor euroom-

[3)] Tallene gjelder transaksjoner som registreres i drifts- og kapitalregnskapet. Betalinger mellom banker i Norge, betalinger i valuta mellom innlendinger eller betalinger mellom utlendinger i Norge i NOK og valuta inngår ikke i tallene. Tallene for betalinger i euro omfatter ikke betalinger denominert i euro-landenes egne valutaer. Kilde: Norges Banks valutastatistikk.

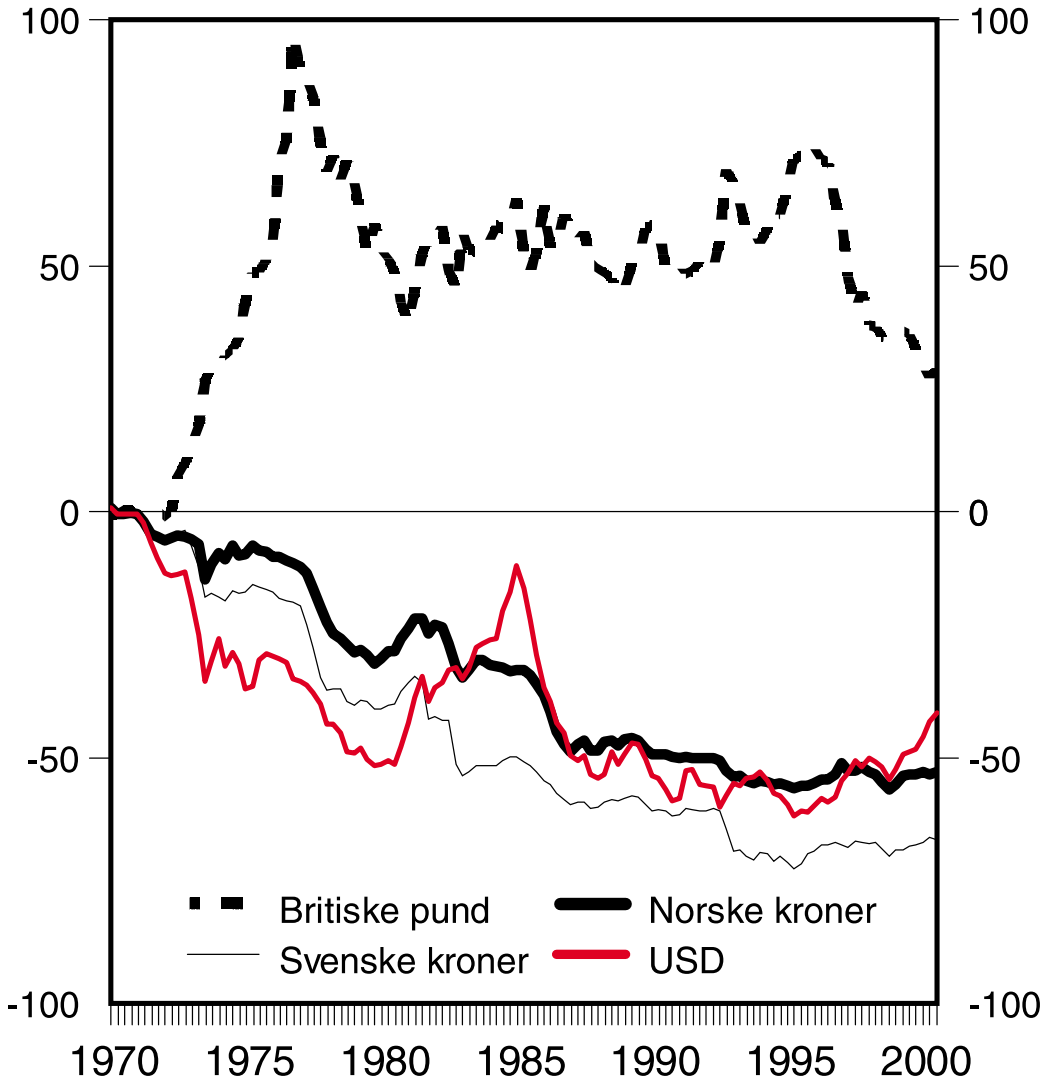
rådet. Videre ønsker ESB å bli informert om eventuelle planer om å etablere oppgjørssystemer i euro i land utenfor euroområdet.

For å bidra til å redusere mulige konkurransemessige ulemper for norsk næringsliv og norske banker som ikke har direkte tilknytning til oppgjørssystemer i euro, har Norges Bank, i samarbeid med norsk banknæring og i tråd med holdningene til ESB, vurdert alternative løsninger for å gjennomføre oppgjør av betalingstransaksjoner i euro i Norge. Om slike løsninger vil bli realisert, vil bl.a. avhenge av omfanget av norske aktørers etterspørsel etter betalingsoppgjør i euro.

Erfaringene med ØMU for valutamarkedene

Utviklingen i valutakursene mellom tyske mark/euro, amerikanske dollar, britiske pund, svenske kroner og norske kroner er vist i figur 8.8. Da euro erstattet ecu med kursforholdet én til én fra 1. januar 1999, var kursen på det sterkeste notert til 1,1899 amerikanske dollar pr. euro, og mange ventet en styrking av euroen fra dette nivået. Euroen har i stedet svekket seg markert, til 1,00 ved utgangen av 1999 og 0,85 i oktober 2000. En viktig årsak til svekkelsen av euro er trolig at den økonomiske veksten i USA i forhold til i euroområdet viste seg sterkere enn ventet. En markert økning i direkte investeringer fra bedrifter i euroområdet til USA er trolig en medvirkende årsak.

Valutakursutviklingen mot tyske mark/euro [1)]. Prosentvis endring fra 1970



Figur 8.8 Rente- og valutakursutviklingen
[1] Kvartalsgjennomsnitt.

Kilde: Norges Bank

Den norske kronekursen svekket seg betydelig gjennom 1998. Fra et gjennomsnittlig nivå på 8,00 mot ecu i 1997, svekket kronekursen seg til rundt 9,00 ved årsskiftet 1998/99. Svekkelsen av den norske kronen må ses i lys av den betydelige lønnsveksten i 1998, uroen i de internasjonale finansmarkedene og den lave oljeprisen. Etter hvert som disse faktorene ble reversert, styrket kronen seg igjen, fra 8,90 mot euro i begynnelsen av januar 1999 til under 8,10 ved slutten av året. Kronekursen har vært relativt stabil gjennom 2000 og lå i oktober nær 8,00.

9 Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken

9.1 Mot en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk

Gjennom Maastricht-traktaten som trådte i kraft i 1993 fikk EU en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP). FUSP erstattet det tidligere EPS (Europeisk politisk samarbeid) som begrenset seg til konsultasjoner mellom medlemslandene om utenrikspolitiske spørsmål. EPS var ikke en del av Fellesskapets institusjoner.

Behovet for en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk ble forsterket av ytre begivenheter. Forhandlingene som ledet fram til Maastricht-traktaten skjedde under inntrykk av store utenrikspolitiske begivenheter: Berlinmurens fall, en tilspisset situasjon på Balkan og den sikkerhetspolitiske omforming som skjedde i Europa som et resultat av den kalde krigens opphør. Konsekvensen var et forsterket momentum for å traktatfeste målsettingen om en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Med Maastricht-traktaten ble det også inkludert formuleringer om en forsvarspolitisk dimensjon som over tid skulle utgjøre et viktig element i utenriks- og sikkerhetspolitikken.

FUSP-bestemmelsene ble revidert og styrket gjennom Amsterdam-traktaten som ble undertegnet i 1997 og som trådte i kraft i mai 1999. Hensikten med revisjonen var å bedre effektiviteten og synligheten. Erfaringene fra EUs rolle under Bosniakrigen var en medvirkende årsak. Med den nye traktaten ble funksjonen som høyrepresentant for FUSP opprettet, og felles strategier ble etablert som nytt instrument. Amsterdam-traktaten definerer den forsvarspolitiske dimensjon i lys av de såkalte Petersberg-oppgavene; humanitære operasjoner og redningsoperasjoner, fredsbevaring, fredsopprettelse og annen militær krisehåndtering. [4)]

Konflikten i Kosovo bidro til konkretisering av Petersbergoppgavene med fastsettelse av et overordnet mål om å få på plass en multinasjonal styrke for krisehåndtering på inntil 60.000 personell innen 2003. Den militære siden har i løpet av siste året blitt supplert med konkrete mål også for sivil krisehåndtering.

Oppbyggingen av EUs kapasitet til krisehåndtering er et viktig element for å legge tyngde bak en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. FUSP representerer det mellomstatlige samarbeidet i EU, og atskiller seg fra gjennomføringen av fellesskapspolitikken. Det er medlemslandene som er den sentrale aktør på FUSP-området.

EUs tredjelandsforbindelser har i dag blitt en viktig kanal for formidling av EUs utenrikspolitikk. Omfanget av tredjelandsforbindelser har øket kraftig de siste årene. EU har i dag formaliserte tredjelandsforbindelser til land/regioner på alle kontinenter. Tradisjonelt har EUs eksterne relasjoner vært knyttet opp til handelspolitikken eller bistandspolitikken. I dag er de politiske aspekter inkludert i dialogen. EU anvender tredjelandsforbindelser til aktivt å bidra til demokratisering og fremme av menneskerettigheter. En konsekvens er at EU i stadig større grad gir prioritet til politisk dialog med land som står overfor utfordringer i sin politiske utvikling.

[4)] Petersbergoppgavene ble første gang formulert under VEUs ministerråd i juni 1992

Tredjelandsforbindelsene framstår i dag som mer komplette med bruk av instrumenter fra de politikkområder som er egnet i forhold til enkelte land enten dette er handel/investeringer, bistand, politisk utvikling eller spørsmål knyttet til justissektoren. Gjennom sin økonomiske tiltrekningskraft, har EUs rolle som pådriver i politiske endringsprosesser fått vesentlig større betydning. Med tolv land i medlemsskapsforhandlinger og med Tyrkia som kandidatland, er EU en drivkraft også for endringer i Europa.

9.2 Begynnelsen: Det europeiske politiske samarbeid (EPS)

Spørsmålet om et europeisk utenrikspolitisk og forsvarspolitisk samarbeid har med jevne mellomrom vært på den politiske dagsordenen like siden de første etterkrigsårene. Roma-traktaten, som i 1957 opprettet Det europeiske økonomiske fellesskap, ble født i skyggen av nederlaget for arbeidet med et europeisk forsvarsfellesskap i 1954. En hovedtanke var at økonomisk og handelspolitisk samarbeid ville skape grunnlag også for et politisk og utenrikspolitisk samarbeid. På fransk initiativ ble den såkalte Fouchet-planen lagt fram i 1961. Denne inneholdt et traktatutkast for opprettelse av en politisk union med enhetlig utenrikspolitikk og samordnet forsvarspolitikk. Heller ikke dette initiativet ble satt ut i livet.

Rammene for et utenrikspolitisk samarbeid mellom EF-landene ble fastlagt først i 1970 da utenriksministrene godkjente den såkalte Luxembourgrapporten, som skisserte formene for Det europeiske politiske samarbeid (EPS). Siktemålet var å skape en bedre forståelse medlemslandene imellom i forhold til viktige spørsmål i internasjonal politikk, og styrke solidariteten dem imellom gjennom samordning av synspunkter på utenrikspolitiske spørsmål og mer avstemt utenrikspolitisk handling der dette var ønskelig. På dette grunnlag vokste det fram en møtestruktur som ramme for et mellomstatlig utenrikspolitisk samarbeid. Virksomheten i EPS skjedde adskilt fra Fellesskapets institusjoner.

EPS var i utgangspunktet begrenset til konsultasjoner mellom medlemslandene om utenrikspolitiske spørsmål. I løpet av noen år økte møtefrekvensen mellom landenes utenriksministre og EPS utviklet seg i økende grad mot en mer samordnet diplomatisk virksomhet i forhold til utenrikspolitiske problemstillinger. Etableringen av Det europeiske råd i 1974 bidro også til økt samarbeid. I lys av hendelser som den sovjetiske invasjonen av Afghanistan og revolusjonen i Iran meldte behovet seg for stadig tettere samarbeid. Forhandlingene som ledet fram til Enhetsakten i 1986 etablerte et institusjonelt grunnlag for EPS med et permanent sekretariat i Brussel som en støtte for formannskapets arbeid.

Det var først gjennom forhandlingene om Maastricht-traktaten og opprettelsen av Den europeiske union at en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) ble opprettet som et mellomstatlig samarbeid i søyle 2 i EU. Siktemålet var å øke EUs utenrikspolitiske tyngde internasjonalt. Målet var samtidig å gi medlemslandene flere virkemidler for å ivareta felles utenrikspolitiske interesser i tillegg til de virkemidler som allerede ble benyttet på fellesskapsområdet og som vesentlig var innrettet mot handel og bistand.

9.3 Fra Maastricht til Amsterdam

9.3.1 Mål og virkemidler

Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk ble innført med Maastricht-traktaten som trådte i kraft 1.november 1993. Det var store forskjeller mellom dette samarbeidet og det tradisjonelle fellesskapelige samarbeidet innenfor søyle 1. FUSP ble opprettet som et mellomstatlig samarbeid. Mens flertallsavgjørelser er hovedregelen på fellesskapsområdet, krever avgjørelser på FUSP-området som hovedregel enstemmighet. Rådet spiller en avgjørende rolle og Kommisjonen og Europaparlamentet har mindre innflytelse. EF-domstolen har ingen kompetanse innenfor FUSP.

Også en forsvarspolitisk dimensjon var i Maastricht-traktaten forutsatt å utgjøre et viktig element i den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken, over tid. Til grunn for dette lå erkjennelsen av at det var behov for gradvis å utvikle en klarere europeisk forsvarsidentitet. Det var ikke enighet om å trekke forsvarssamarbeidet inn i FUSP, men medlemslandene var enige om at EU skulle kunne benytte Den vesteuropeiske union (VEU) til å utarbeide og iverksette beslutninger innenfor FUSP som hadde innvirkning på forsvarsområdet. Som en målsetting for FUSP ble det i Maastricht-traktaten forutsatt utforming på lang sikt av en felles forsvarspolitikk, som med tiden ville kunne lede til et felles forsvar. Det var imidlertid betydelig uenighet om disse formuleringene, og kompromisset i Maastricht-traktaten ga ikke EU noen konkrete virkemidler for å gjennomføre disse målsettingene.

Siden utenrikspolitikk også omfatter områder som ligger under Fellesskapets kompetanse, er samordningen mellom aktivitetene innenfor søyle 1 og 2 i EU-samarbeidet, og dermed mellom Rådet og Kommisjonen, en stor utfordring. For å effektivisere samarbeidet søkte man gjennom regjeringskonferansen som ledet fram til Amsterdam-traktaten, å gjennomføre institusjonelle reformer som kunne gjøre den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken mer slagkraftig.

Amsterdam-traktaten ble undertegnet i oktober 1997 og trådte i kraft 1. mai 1999. Traktaten foretar endringer i Traktaten om Den europeiske union (TEU) fra Maastricht og traktatene som ligger til grunn for Det europeiske fellesskap. Traktaten innfører enkelte nyvinninger med sikte på å effektivisere og styrke samarbeidet, blant annet opprettelse av et nytt virkemiddel, de såkalte felles strategier,en viss oppmykning av enstemmighetskravet når beslutninger skal treffes, samt opprettelse av en funksjon som såkalt »høy representant» for FUSP, og en planleggings- og analyseenhet forankret i EUs rådssekretariat.

Samtidig bringes den sikkerhetspolitiske dimensjonen sterkere inn. Det heter i Amsterdam-traktaten at FUSP skal inkludere en gradvis utvikling av en felles forsvarspolitikk som vil kunne lede til et felles forsvar, dersom Det europeiske råd treffer en slik beslutning. Amsterdam fastsetter videre at EU skal utvikle tettere institusjonelle bånd med VEU med henblikk på en mulig integrasjon av VEU i EU.

Boks 9.1 Utenriks- og sikkerhetspolitikkens mål

Amsterdam-traktaten fastsetter at målene med den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken skal være å:
–beskytte EUs felles verdier, grunnleggende interesser, uavhengighet og integritet i tråd med FN-paktens prinsipper
–styrke EUs sikkerhet på alle måter
–bevare og styrke internasjonal sikkerhet i tråd med prinsippene i FN-pakten og OSSE-samarbeidet
–fremme internasjonalt samarbeid
–utvikle og befeste demokrati og rettsstatsprinsipper og respekt for menneskerettigheter og grunnleggende friheter.
Målene skal oppfylles ved å:
–definere prinsipper og generelle retningslinjer
–fastsette felles strategier
–vedta felles handlinger
–vedta felles holdninger
–styrke det systematiske samarbeidet mellom medlemslandene i gjennomføringen av politikken.

Virkemidler

Felles strategier er en nyvinning gjennom Amsterdam-traktaten, og vedtas etter enstemmighetsprinsippet av Det europeiske råd på områder der medlemslandene har viktige felles interesser, det være seg geografisk eller tematisk. I en fellesstrategi skal formål, varighet og virkemidler klarlegges. Så langt er det vedtatt felles strategier på tre områder, Russland, Ukraina og Middelhavsregionen, og en felles strategi for Balkan er under utforming. Rådet for allmenne saker (utenriksministrene) skal ha ansvaret for å gjennomføre strategiene gjennom å vedta felles handlinger og holdninger. De to sistnevnte instrumentene ble etablert gjennom Maastricht.

Felles *handlinger* er konkrete initiativ som vedtas i forhold til spesifikke situasjoner der det er nødvendig med operasjonell aktivitet fra EUs side. En rekke felles holdninger er vedtatt i forhold til krisene i det tidligere Jugoslavia. Felles *holdninger* fastlegger EUs politikk på et bestemt geografisk eller tematisk område. Det enkelte medlemsland er deretter ansvarlig for at den nasjonale politikken er i overensstemmelse med den felles holdning.

Rådet utsteder i tillegg også felles erklæringer vedrørende ulike utenrikspolitiske spørsmål. Gjennom erklæringene gir Rådet uttrykk for synspunkter, anmodninger eller forventninger til tredjeland eller internasjonale spørsmål. Kontaktene med tredjeland har blitt et stadig viktigere instrument/kanal for EU på det utenrikspolitiske området. Kontaktene med tredjeland finner hovedsakelig sted på bakgrunn av møter som ledd i en «politisk dialog» og ved hjelp av «démarcher».

Vedtak på FUSP-området må, i motsetning til på fellesskapsområdet, som hovedregel vedtas med enstemmighet. Enkelte unntak ble gitt under Maastricht for felles handlinger/holdninger og under Amsterdam for felles strategier. Rådet kan fatte vedtak etter kvalifisert flertall i to sammenhenger;

– når det vedtas en felles handling eller holdning med basis i en felles stra-

tegi,
– når det fattes vedtak om gjennomføringen av en felles handling eller holdning.

Et medlemsland kan videre erklære såkalt «konstruktiv avståelse» når det i en sak for øvrig foreligger enstemmighet i Rådet. Slik vil et land ikke kunne blokkere for en beslutning som har oppslutning hos de øvrige. Det land som avstår vil da ikke være forpliktet til å anvende vedtaket, men aksepterer at det forplikter EU. Vedkommende land skal samtidig, utfra solidaritetshensyn, avstå fra handlinger som strider mot eller som kan hindre EUs gjennomføring av vedtaket.

Et medlemsland kan blokkere gjennomføringen av en flertallsbeslutning under henvisning til vitale nasjonale interesser. Rådet kan da ved en flertallsavgjørelse henvise saken til Det europeiske råd for avgjørelse ved enstemmighet. I praksis er enstemmighet fortsatt hovedregelen i FUSP.

9.3.2 FUSP i praksis: Innhold og omfang

EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk dekker hele det utenrikspolitiske saksfeltet. Det brede sett av virkemidler og prosedyrer som EU samlet og spesielt Kommisjonen rår over gjør det mulig å handle dersom det er politisk enighet blant medlemslandene. FUSP innebærer at EUs medlemsland har løpende kontakt og samordner utspill og tiltak i forbindelse med internasjonale kriser og konflikter. Det er hyppige og regelmessige møter på ekspertnivå, høyt embetsnivå og mellom utenriksministrene og i den senere tid også forsvarsministrene. Det er en løpende og uformell kontakt på alle nivå også mellom medlemslandene og Kommisjonen og innenfor rammen av internasjonale organisasjoner. Det er omlag 30 arbeidsgrupper på ekspertnivå som til sammen har rundt 120 møter hvert halvår for å drøfte og forberede konkrete FUSP-saker for videre behandling i den politiske komité. Utenriksministrene drøfter FUSP-saker i sine månedlige møter i Rådet og på de halvårlige uformelle utenriksministermøtene (Gymnich), i tillegg til under møtene i Det europeiske råd.

I løpet av 1999 ble det vedtatt 130 erklæringer om ulike utenrikspolitiske saker. Pr. 1.1.2000 var over 200 bindende beslutninger i kraft på FUSP-området. Disse omhandler både situasjonen i et bestemt geografisk område, som f.eks. Balkan, og EUs holdninger i forhold til spørsmål som for eksempel ikkespredning av atomvåpen og fjerning av miner.

EU er samlet sett en tung aktør på den utenrikspolitiske arena. Noen vil likevel hevde at den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk som utøves av EU fortsatt i stor grad er et «erklæringsdiplomati». Det vedtas felles holdninger og andre erklæringer i forhold til de fleste utenrikspolitiske problemstillinger, men det har vist seg vanskeligere å bli enig om og gjennomføre konkrete tiltak. Dette har blant annet sammenheng med at utenriks- og sikkerhetspolitikken sees på som en grunnleggende del av suverenitetsutøvelsen, der medlemslandene kan ha ulike interesser med utspring i egne historiske og kulturelle bånd.

En viktig bakgrunn for endringene i bestemmelsene om FUSP i Amsterdam-traktaten var ønsket om en mer helhetlig utenriks- og sikkerhetspolitikk. Opprettelsen av en stilling som såkalt »høy representant» for FUSP var i første rekke et forsøk på å bidra til dette, samtidig som man ønsket å gi EU en uten-

rikspolitisk funksjon med større kontinuitet enn det de vekslende formannskap alene kunne representere. Funksjonen som høy representant for FUSP ble knyttet til stillingen som generalsekretær i Rådet, og innehas for tiden av Javier Solana, tidligere spansk utenriksminister og generalsekretær i NATO.

Høyrepresentanten har som oppgave å assistere Rådet i gjennomføringen av FUSP, særlig gjennom å forberede de politiske beslutninger som Rådet fatter, og å gjennomføre politisk dialog med tredjeland. I sitt arbeid assisteres Høyrepresentanten av en planleggings- og analyseenhet bestående av diplomater rekruttert fra samtlige medlemsland, Kommisjonen og VEU. Enhetens oppgave er særlig å:

- overvåke og analysere utviklingen på FUSP-området
- vurdere EUs utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser og identifisere mulige framtidige satsningsområder
- vurdere den løpende utvikling, herunder mulige krisesituasjoner
- utarbeide grunnlagsmateriale for Rådets arbeid med FUSP.

Høyrepresentanten vil ha en viktig samordnende rolle når det gjelder samhandlingen mellom EUs ulike organer. Selv om FUSP er et mellomstatlig samarbeid og først og fremst er Rådets ansvar, spiller også Kommisjonen gjennom sitt brede sett av økonomiske virkemidler en viktig rolle i forholdet til tredjeland. Kommisjonen er fullt ut tilknyttet arbeidet på FUSP-området og kan i likhet med medlemslandene framlegge forslag for Rådet eller henvise saker dit. Samarbeidet mellom kommissærene med ansvar for utenrikssaker og Høyrepresentanten vil derfor være avgjørende for en effektiv og enhetlig utenrikspolitikk.

I utenrikspolitiske spørsmål representeres EU ofte av den såkalte troikaen, særlig når det gjelder politisk dialog med tredjeland. Troikaens sammensetning ble endret ved Amsterdam-traktaten og består nå av en representant hver fra formannskapet, høyrepresentanten for FUSP, Kommisjonen og kommende formannskap. Denne sammensetningen har blant annet som mål å øke samordningen mellom EUs ulike institusjoner.

Til nå har EU bare i begrenset grad maktet å konsentrere og fokusere de betydelige virkemidler som samlet står til disposisjon. Kommisjonen har f.eks. fire kommissærer som har ansvar for saksområder med utenrikspolitisk betydning. Den ansvarlige kommissær for utenrikssaker (external relations) har kun en samordnende rolle og ingen overordnet myndighet. Det er usikkerhet om stillingen som høyrepresentant er tillagt nødvendige funksjoner til å oppnå den autoritet som er nødvendig i alle utenrikspolitiske saker.

Nye virkemidler søker også å øke samhandlingen, både internt og mellom medlemslandene. De felles strategier skal gi en tilleggsverdi ved å skape økt fokus på et begrenset område der det foreligger felles interesser, og ikke minst ved å legge forholdene bedre til rette for samordning av virkemidler fra EUs ulike søyler. Det er foreløpig for tidlig å si om de felles strategier vil ha en slik effekt. Både i gjennomføringen av de allerede vedtatte strategier og ved utarbeidelsen av nye, har det vist seg vanskelig å komme opp med «noe mer» eller «noe nytt» i forhold til tiltak det allerede er enighet om. De nye reglene om beslutninger om kvalifisert flertall burde kunne endre noe på dette, men det er for tidlig å si om og i hvilken grad de nye avstemningsreglene vil bli benyttet.

Det er fortsatt formannskapet som leder et trettitalls arbeidsgrupper som er i funksjon på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området. Gruppenes arbeidsområde er definert etter geografi eller tema. Arbeidsgruppene spiller en viktig rolle med hensyn til å forberede saker/beslutninger for politisk komite, Rådet for allmenne saker (utenriksministrene) og eventuelt for Det europeiske råd.

Den sterkere politiske rolle som EU er i ferd med å innta i forhold til et bredt spekter av tredjeland, har også skapt et behov for å vurdere utenriks- og sikkerhetspolitikk utfra et helhetlig perspektiv. Bistand og handel samt asyl og immigrasjonspolitikk blir i stadig større grad vurdert i sammenheng med utenriks- og sikkerhetspolitiske målsettinger. Ikke minst har koplingen til bistand og handel medført at det har utviklet seg et tettere forhold mellom rådsstrukturen og Kommisjonen som forvalter av fellesskapelige ressurser og kompetanse.

Arbeidet med en felles europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikk (ESDP) i EU er en viktig del av utviklingen av FUSP. EU er nå inne i en fase hvor man utvikler nye strukturer, arbeider med å etablere felles styrkemål og inngår i et tettere samarbeid med NATO. FUSP vil trolig bli styrket gjennom denne prosessen.

9.4 Den sikkerhets- og forvarspolitiske dimensjonen. Krisehåndtering

Gjennom Amsterdam-traktaten kom den sikkerhets- og forsvarspolitiske politiske dimensjonen sterkere inn i EU-samarbeidet. FUSP skal inkludere alle spørsmål relatert til EUs sikkerhet, herunder den gradvise utviklingen av en felles forsvarspolitikk. Den sikkerhets- og forsvarspolitiske dimensjonen i FUSP er ikke rettet inn mot tradisjonell forsvarspolitikk og felles forsvar til beskyttelse av eget territorium. EU ønsker å styrke den europeiske kapasiteten til å gjennomføre selvstendige krisehåndteringsoperasjoner ved bruk av både sivile og militære virkemidler. I Amsterdam ble de såkalte «Petersberg-oppgavene», som inkluderer humanitære operasjoner og redningsoperasjoner, fredsbevaring, fredsopprettelse og annen militær krisehåndtering, innlemmet som et element i EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Storbritannia tok høsten 1998 initiativet til en debatt om et forsterket europeisk sikkerhets- og forsvarssamarbeid. Utgangspunktet var et ønske om en mer effektiv og troverdig utenriks- og sikkerhetspolitikk i EU og en styrking av den totale europeiske forsvarsevnen. Initiativet ble senere fulgt opp i nært samarbeid med Frankrike og resulterte i den britisk-franske erklæringen fra St. Malo i desember 1998. Siktemålet med erklæringen var å stimulere til debatt om hvordan EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk kunne gjøres mer operativ, slik at EU kunne handle uavhengig av NATO når det gjaldt europeisk krisehåndtering.

Det neste steget i prosessen ble tatt på NATO-toppmøtet i Washington i april 1999. Toppmøtet fastla et program for det videre arbeid med europeisk sikkerhet og forsvar. EU gis ansvar for europeisk krisehåndtering i de tilfeller der Alliansen ikke ønsker å engasjere seg. NATO ønsket velkommen EUs planer om å styrke sin egen militære evne når det gjelder krisehåndtering, dersom det ikke medfører unødvendig duplisering av NATO-ressurser. Alliansen

la stor vekt på størst mulig deltakelse i EU-ledede operasjoner for de europeiske allierte ikke-EU-land. Toppmøtet fastsatte at EU skal kunne gis tilgang til NATO-ressurser for europeiske krisehåndteringsoperasjoner, og at det konsultasjons- og samarbeidsforholdet som i dag er utviklet mellom VEU og NATO videreføres mellom EU-NATO.

Et nytt videre skritt ble tatt på Det europeiske råds møte i Køln i juni 1999. Her ble det slått fast at EU skal videreutvikles på det sikkerhets- og forsvarspolitiske område med sikte på å fatte de nødvendige beslutninger om selvstendig innsats når det gjelder kriseforebygging og krisehåndtering, og ha nødvendig evne og kapasitet til å gjennomføre den. VEUs operative funksjoner ble planlagt overført til EU. Det innebærer at VEU ikke lenger vil ha noe ansvar for krisehåndtering. EU skulle kunne trekke på militære ressurser fra NATO for gjennomføring av europeisk militær innsats. Det ble lagt opp til et samarbeid mellom EU og NATO. Resultatene fra Køln var i tråd med NATO-toppmøtet i Washington. Enigheten fra Køln omfattet også møter i Rådet for allmenne saker (Rådet av utenriksministre) med deltakelse av forsvarsministre, opprettelse av en permanent utenriks- og sikkerhetspolitisk komité i Brussel, og opprettelse av en militær komité og en militærstab i EU. Toppmøtet viste til at konkrete krisehåndteringsoperasjoner må kunne gjennomføres både med og uten bruk av NATO-ressurser, og at forholdet til de europeiske allierte ikkemedlemmer og NATO er viktige problemstillinger som må utredes.

Arbeidet med å utvikle en selvstendig krisehåndteringskapasitet i EU ble videreført under det finske formannskapet og munnet ut i to rapporter som ble framlagt på Det europeiske råds møte i Helsingfors i desember 1999. Den ene rapporten omhandlet sivil krisehåndtering, mens den andre tok for seg hvordan EU skulle videreutvikle en felles europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikk, ESDP, herunder en militær krisehåndteringskapasitet. Sivil krisehåndtering ble et stadig viktigere element i løpet av høsten 1999 under finsk formannskap.

Når det gjelder militær krisehåndtering, ble EUs stats- og regjeringssjefer enige om å utvikle mulighetene til å fatte selvstendige beslutninger om krisehåndtering, og til å kunne innlede og utføre slike operasjoner i de tilfeller der NATO som allianse ikke var engasjert. Det overordnede mål var at EU innen 2003 skulle etablere en multinasjonal styrke på inntil 60 000 personell, som skal være operativ innen 60 dager og kunne opprettholdes i minst ett år. Man vedtok også, på interimsbasis, å opprette en sikkerhetspolitisk komité, en militær komité og en militærstab innen 1. mars 2000. Målet er at disse organene skal få en permanent status innen våren 2001. Det var enighet om å arbeide videre med de konkrete ordninger for passende strukturer for å ivareta behovet for dialog, konsultasjoner og samarbeid med de europeiske allierte ikke-EU-medlemmer og forholdet EU-NATO. Det ble åpnet for deltagelse fra tredjeland i konkrete krisehåndteringsoperasjoner, forutsatt at disse bidrar med betydelige militære ressurser.

Helsingfors-toppmøtet la også til grunn at det institusjonelle samarbeidet mellom EU og NATO skulle utvikles for å etablere ordninger for fulle og gjensidige konsultasjoner, samarbeid og innsyn mellom EU og NATO. I første omgang ble dette begrenset til uformelle kontakter mellom Høyrepresentan-

ten for FUSP, som samtidig er generalsekretær i VEU, og NATOs generalsekretær.

Det var først under toppmøtet i Helsingfors at den sivile delen av krisehåndteringen ble ført opp på agendaen. EU vedtok å opprette en samordnende mekanisme for sivil krisehåndtering i EUs rådssekretariat.

Konklusjonene fra Helsingfors-toppmøtet slo fast enkelte viktige forutsetninger. Det ble understreket at prosessen mot å utvikle en selvstendig kapasitet til å gjennomføre militære krisehåndteringsoperasjoner ikke vil innebære opprettelsen av en europeisk hær, og at EU kun vil gjennomføre en egen operasjon når NATO som helhet ikke er engasjert.

I løpet av våren 2000 kom EUs interimsorganer i arbeid. Toppmøtet i Feira vedtok så opplegget for det videre arbeid i interimsfasen. En styrkebidragskonferanse ble gjennomført i november 2000 for å konkretisere oppfyllelsen av de styrkemål det ble enighet om i Helsingfors. Forut for dette har det blitt arbeidet med å spesifisere og kartlegge de ulike lands innsatser i forhold til de oppgaver EU forventes å kunne påta seg innen fredsbevaring, krisehåndtering og redningsoperasjoner. Det trekkes i denne prosessen også på teknisk ekspertise fra NATO. Det er imidlertid ikke klart at selve styrkemålene vil fylles av EU-landene selv. Bidrag fra Norge og andre ikke-medlemsland vil komme i tillegg.

Toppmøtet i Feira foreslo opprettelsen av fire ad hoc arbeidsgrupper EU-NATO for å drøfte henholdsvis utarbeidelsen av en sikkerhetsavtale mellom NATO og EU, samarbeid om konkretisering av styrkemål og forsvarsplanlegging, prosedyrer for EUs tilgang til NATO-ressurser og forslag til varige forbindelser mellom NATO og EU. Målet er å ha faste konsultasjons- og samarbeidsordninger for det daglige samarbeid og for krisesituasjoner på plass etter toppmøtet i Nice i desember 2000.

9.4.1 Forholdet til tredjeland

Når det gjelder samarbeid med tredjeland vedtok Feira-toppmøtet at det i interimsfasen tas sikte på å holde minst to møter mellom EU-landene, de 13 kandidatlandene samt Norge og Island og minst to møter mellom EU-landene og de seks europeiske NATO-land som ikke er medlemmer av EU, hvorav minst ett av hver på ministernivå. Når ordningene blir permanente, vil det bli skilt mellom rutinefaser og operative faser. I rutinefasen vil det bli holdt møter om sikkerhets- og forsvarspolitikk, med særlig vekt på militær krisehåndtering, med en frekvens omtrent tilsvarende den i interimsfasen. I den operative fasen når krisehåndteringsoperasjoner planlegges eller utføres, intensiveres dialogen. De seks europeiske NATO-land som ikke er EU-medlemmer, vil ha rett til deltakelse i en operasjon dersom NATO-ressurser anvendes, og de kan bli invitert til å delta i operasjoner som ikke trekker på alliansens ressurser. Beslutningen om å igangsette en operasjon treffes av EUs råd. Ikke-EU-land som deltar med en betydelig militær styrke vil ha samme rettigheter og plikter som deltakende EU-land i gjennomføringen av operasjonen, i en egen styringskomite som vil ha det daglige lederansvar. Overordnet strategisk ledelse vil imidlertid ligge hos EUs råd eller i den sikkerhetspolitiske komiteen der bare EUs medlemsland vil kunne delta.

Regjeringen legger disse vedtak til grunn for sitt videre arbeid med støtte til EUs arbeid med å utforme en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikk

(ESDP). Konkrete militære og sivile bidrag til EU-ledede krisehåndteringsoperasjoner vil bli utformet. Regjeringen vil legge stor vekt på å utnytte potensialet i de ulike kontakt- og konsultasjonsordningene. Det innebærer også et ønske om brede sikkerhetspolitiske konsultasjoner i tillegg til drøftelsene av hvilke bidrag de seks NATO-land kan yte til ESDP. Innenfor NATOs rammer vil Regjeringen arbeide for et intimt samarbeid mellom EU og NATO som innebærer at et bredt utvalg av NATOs ressurser og styrkemål stilles til disposisjon.

9.4.2 Forholdet til Den vesteuropeiske Union (VEU)

I Amsterdam-traktaten er utviklingen av forholdet mellom EU og VEU beskrevet som en sentral del av utviklingen av FUSP. Med ministererklæringen fra juli 1997 og senere beslutninger, ga VEU Amsterdam-traktaten mer konkret innhold. Det utviklet seg et omfattende samarbeid mellom sekretariatet i VEU og rådssekretariatet i EU, samt mellom VEU og Kommisjonen. Sekretariatene møtes jevnlig. Representanter for EUs formannskap deltar fast på VEUs rådsmøter og orienterer normalt VEU-rådet om aktuelle aspekter ved FUSP.

Det ble også etablert en uformell ad hoc-gruppe EU-VEU. Møtene har fungert som et forum mellom EU-landene og de europeiske allierte ikke-EU-medlemmene. De to viktigste punktene på gruppens dagsorden har vært konsultasjonsmekanismene EU-VEU under krisehåndtering og utviklingen av en felles europeisk forsvarspolitikk. Ad hoc-gruppen har imidlertid ikke blitt noe sentralt forum for å drøfte disse sakene.

Som et direkte resultat av utviklingen av ESDP i EU blir VEUs operative funksjoner overført til EU. Dette innebærer at VEU ikke lenger vil ha noe ansvar for krisehåndtering. Utnevnelsen av Javier Solana som VEUs generalsekretær, kombinert med stillingen som EUs høyrepresentant for FUSP, markerte innledningen til overgangsfasen før EU får sine permanente sikkerhetspolitiske strukturer på plass.

Det siste ministermøte i VEU ble holdt i Marseille 13. november 2000. De fleste av organisasjonens oppgaver vil nå bli overført til EU. Dette gjelder organisasjonens krisehåndteringsfunksjoner (Petersbergoppgaver), VEUs militære satelittsenter i Torrejón og Institutt for Sikkerhetsstudier i Paris. VEU blir dermed igjen en kollektiv forsvarsorganisasjon i henhold til den modifiserte Brussel-traktaten av 1948, slik den eksisterte til organisasjonen ble «reaktivert» i 1984.

Omformingen har konsekvenser for Norge som assosiert VEU-medlem. Norge har vært en aktiv deltaker i VEUs aktiviteter. Regjeringen har i lys av dette lagt vekt på at EU i den videre utforming av en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikk (ESDP) tar hensyn til de positive erfaringer som er gjort i VEU i forhold til involvering av europeiske NATO-land som ikke er medlem av EU.

9.4.3 Forholdet til NATO

På grunnlag av vedtakene fra Feira-toppmøtet er det praktiske samarbeid mellom EU og NATO blitt igangsatt. I tillegg til møtene mellom EUs høyrepresentant for FUSP og NATOs generalsekretær finner det nå sted jevnlige møter i de fire felles arbeidsgruppene. NATOs militære planleggere gir praktisk

bistand i forbindelse med utformingen av EUs styrkemål. Et første felles møte mellom de to organisasjonene på rådsnivå fant sted 19. september 2000. Målet er at de permanente samarbeidsstrukturene skal være på plass innen årets utgang.

Erfaringene til nå viser at Alliansen kan yte betydelige praktiske bidrag til realiseringen av EUs målsettinger. Full utnyttelse av samarbeidspotensialet krever imidlertid at EU internt avklarer behovet for assistanse fra NATO, og i hvor stor grad planleggingsprosessene i de to organisasjonene kan samordnes. Tilfredsstillende konsultasjonsordninger for de seks allierte ikke-EU land er en faktor i denne diskusjonen.

Regjeringen legger vekt på at NATO skal utforme et generøst tilbud om bistand. Dobbeltarbeid og oppbygging av separate strukturer i EU og NATO bør unngås i størst mulig utstrekning. Det innebærer etter norsk syn at EU i størst mulig grad benytter den kompetanse som allerede finnes i alliansen. Målet bør være en tjenlig fordeling av ansvar og oppgaver mellom de to organisasjonene som også tar hensyn til EUs og NATOs selvstendighet og beslutningsautonomi. Dette vil etter Regjeringens syn bidra til bedre byrdefordeling mellom de allierte i NATO, styrke de transatlantiske forbindelser og styrke det samlede euro-atlantiske apparat for krisehåndtering.

9.4.4 Institusjonelle tilpasninger

Toppmøtet i Helsingfors la opp til flere institusjonelle nyskapninger, og forsterket virkningen av enkelte endringer som ble foretatt gjennom Amsterdamtraktaten, for eksempel den rolle som kan komme til å spilles av høyrepresentanten for FUSP. Av de nye organer som ble opprettet, vil spesielt den sikkerhetspolitiske komiteen kunne komme til å bli betydningsfull. Komiteens medlemmer vil være permanent basert i Brussel, og det er lagt opp til at den skal møtes ukentlig. Komiteens ansvarsområde vil være hele spekteret av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP), fra de tradisjonelle utenrikspolitiske saker til problemstillinger av forsvars- og sikkerhetspolitisk karakter. Komiteen vil i praksis, om enn ikke formelt, kunne erstatte den nåværende politiske komité som viktigste premissleverandør og saksforberedende organ på FUSP-området.

Forholdet mellom den nye sikkerhetspolitiske komiteen og de øvrige organer som forbereder saker før vedtak fattes av Rådet, særlig Komiteen av de faste representanter (COREPER), er ikke avklart. Dette er en av grunnene til at det fremdeles diskuteres om og i hvilken grad det vil være nødvendig med traktatendringer for å iverksette de nye strukturene. Det er heller ikke klart hvordan EU skal organisere formannskapet for den nye komiteen.

Den militære komiteen vil være sammensatt av representanter for medlemslandenes forsvarssjefer, permanent basert i Brussel. Det er lagt opp til at forsvarssjefene selv møter en gang i halvåret, og at deres representanter (generalnivå) møtes regelmessig. Komiteens viktigste oppgave vil være å gi råd til den sikkerhetspolitiske komiteen i militære spørsmål.

Den militære staben vil være sammensatt av militært personell fra medlemslandene, og vil i sin permanente form trolig ha en størrelse på 70-90 personer. Stabens viktigste oppgave vil være som bindeledd mellom EUs politiske beslutningstakere og de militære organer, samt at den i krisesituasjoner vil tre inn i rollen som operasjonsstab. Staben vil ventelig bli ledet av en direk-

tør som utpekes av Høyrepresentanten, noe som framhever den sentrale rolle som blir tillagt denne funksjonen på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området.

På det sivile området er det institusjonelle oppsettet langt mindre klart. Foreløpig utarbeides det i Rådssekratariatet en database over tilgjengelige ressurser i medlemslandene. På dette grunnlag vil rådssekretariatet utarbeide en oversikt over sivile ressurser som politi, nødhjelp etc. som er mangelfulle og som må kompletteres. Det er også opprettet en sivil krisestyringskomité, som vil ha som hovedoppgave å samordne ressursinnsatsen internt i EU, mellom medlemslandene og i forhold til tredjeland og frivillige organisasjoner. Komiteen vil måtte ha et nært samarbeid med både Rådssekretariatet og Kommisjonen, ikke minst i lys av at sivil krisehåndtering berører områder som faller inn under flere av EUs søyler.

Det må antas at EUs politi-innsats vil bli en viktig oppgave, sammen med utforming av felles prosedyrer og planer for sivil krisehåndtering. EU har foreløpig ikke indikert hvorvidt det vil bli opprettet konsultasjonsordninger med tredjeland også på dette området. Regjeringen vil legge stor vekt på at det utformes ordninger for jevnlige konsultasjoner om sivil krisehåndtering.

9.5 EUs tredjelandsforbindelser - en stadig mer integrert del av FUSP

EUs tredjelandsforbindelser har endret karakter og øket i omfang under hele 90-tallet. I en tidligere fase før en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk ble initiert og traktatfestet, var EUs relasjoner til omverdenen konsentrert rundt handel på den ene siden og bistand på den andre siden. Kommisjonen var den sentrale aktør på EU-siden. Tredjelandsavtaler på handelsområdet var en naturlig videreføring av en felles handelspolitikk, noe som også er reflektert ved at EU i all hovedsak taler med en stemme i WTO. Handelsavtalene ble framforhandlet og forvaltet av Kommisjonen utfra rene økonomiske perspektiver og på likeverdig basis. Den andre form for eksterne relasjoner var knyttet opp til EUs bistandspolitikk. I en tidlig fase var fellesskapsbistanden konsentrert til ACP-landene gjennom ulike generasjoner Lomé-konvensjoner. Den eksterne handelspolitikken og bistandspolitikken ble håndtert som separate stolper rettet mot ulike geografiske områder.

Etableringen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, har ført til at EUs tredjelandsforbindelser har blitt stadig mer omfattende og favner nå land/ regioner på alle kontinenter. Disse har blitt et viktig virkemiddel for EUs ønske om å spille en større polisk rolle på den internasjonale arena. Dagens tredjelandsforbindelser inkorporerer i stadig større grad et helhetlig sett virkemidler der handel, bistand og også justispolitiske problemstillinger sees i sammenheng. Kommisjonens eksterne handelspolitikk og bistandsprogrammer har blitt sentrale virkemidler i utenrikspolitikken. Sammen med medlemslandenes bistand, utgjør EU-landene verdens største bistandsyter med nærmere 60 prosent av samlet internasjonal bistand.

Bruken av fellesskaplige ressurser innen FUSP innebærer at den mellomstatlige søylen får stadig større berøringsflate med fellesskapssøylen. Medlemslandene får en stadig viktigere rolle som leverandør av helhetlige politiske premisser for Kommisjonens eksterne aktiviteter. Det har også medført

gråsoner i kompetansedelingen som krever nye løsninger og økt effektivitet. Økningen i omfanget av tredjelandsforbindelser har forsterket dette behovet.

EU har i dag tredjelandsavtaler med land/regioner på alle kontinenter. Siktemålet er å gjøre EU til en global aktør med politisk tyngde som tilsvarer den økonomiske styrke. Den overordnete målsettingen er å bidra til fred og stabilitet.

Nærområdene har vært en naturlig prioritet i lys av utviklingen det siste tiåret. Hele utvidelsesprosessen er forankret i et politisk ønske om å sikre et stabilt Europa. Et sentralt mål er å sikre at EUs geografiske yttergrenser ikke også blir grensene for stabilitet og velstand på den ene siden og ustabilitet, konflikt og utviklingsproblemer på den andre siden. Det er derfor ikke uten grunn at EUs nærområder og Balkan i særdeleshet i dag får den største oppmerksomhet fra EUs side.

EUs forbindelser til øvrige nærområder har også utviklet seg i tråd med de overordnete målsettingene. En strategisk partnerskapsmodell ligger til grunn for samarbeidet sørover mot Middelhavet og nordover mot Russland og SUS-statene. Den nordlige dimensjon er ledd i en slik prosess.

EUs forbindelser strekker seg utover nærområdene. EU har i dag formaliserte tredjelandsforbindelser med land/regioner i Asia, Latin-Amerika og Afrika. I tillegg kommer den transatlantiske dialog med USA og Canada som er av en annen karakter. De enkelte geografiske områder er omtalt i det følgende.

9.5.1 Balkan

Balkan var en medvirkende årsak til at EU-landene opprettet en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk og de påfølgende prosesser med å styrke EUs krisehåndteringskapasitet med militære og sivile midler.

EU har vært en aktiv deltager i det internasjonale arbeidet for fred på Balkan siden Det tidligere Jugoslavias oppløsning begynte i 1990. Betydelige diplomatiske, militære og finansielle ressurser er blitt satt inn av EU og EUs medlemsland i løpet av den siste tiårsperioden. Det er ingenting som tyder på at innsatsen vil bli redusert framover.

Alle landene i regionen ønsker et nært samarbeid med EU, og de fleste landene ser på medlemskap i EU som ønskelig. Det gir EU en spesiell mulighet til å utøve innflytelse på Balkan. Det hadde en viktig symbolsk betydning at EU under Det europeiske råds møte i Feira i juni 2000 signaliserte at landene på Balkan ble betraktet som potensielle framtidige medlemmer av EU.

EU anvender en kombinasjon av bilaterale og regionale virkemidler. Parallelt med Stabilitetspakten for Sørøst-Europa som har et regionalt perspektiv, er EU i ferd med å framforhandle såkalte stabiliserings- og assosieringsavtaler med enkelt-landene på Balkan. Disse vil blant annet omfatte nærmere økonomisk samarbeid og politisk dialog.

Norge har i en årrekke søkt et nært samarbeid med EU om Vest-Balkan. Dette har i første rekke kommet til uttrykk gjennom den politiske dialogen mellom EU og Norge som foregår innenfor rammen av EØS-avtalen. Norge, sammmen med EFTA/EØS-partnerne Island og Liechtenstein, har halvårlige konsultasjoner med EUs formannskap og representanter for Kommisjonen. Konsultasjonsordningen er et nyttig redskap for gjensidig utveksling av infor-

masjon og vurderinger av den politiske og økonomiske utviklingen på Vest-Balkan.

Det har vist seg å være en sterk grad av sammenfall i holdninger mellom Norge og EU-landene når det gjelder situasjonen i denne regionen. Dette har bidratt til at EU på ad hoc basis inviterer Norge til å slutte seg til EUs felles holdninger og erklæringer vedrørende landene på Vest-Balkan. Selv om det generelt ikke er noen automatikk i henvendelsene fra EU, har det vært systematisk oppfølging fra EUs side når det gjelder sanksjonstiltakene overfor Den føderale republikken Jugoslavia (FRJ). EU har konsekvent søkt så bred støtte og oppslutning som mulig for felles holdninger om sanksjonstiltak overfor FRJ og har i den forbindelse invitert Norge, sammen med øvrige EFTA-land og søkerlandene, til å slutte seg til EUs vedtak. Norge har i hovedsak sluttet seg til disse vedtakene.

Norge deltar dessuten i European Community Monitoring Mission (ECMM), på Vest-Balkan. ECMM ble opprettet av EU-landene i 1991 som en midlertidig observasjonsmisjon for å sikre uavhengig og tidsriktig informasjon fra krigssonene i Det tidligere Jugoslavia. Oppdraget hadde således innledningsvis et militært tilsnitt, men har etter hvert fått et mer sivilt og politisk-analytisk preg. ECMMs spesialitet er rapportering fra feltobservasjoner, analyser og spesialrapporter om aktuelle temaer av interesse på Vest-Balkan. EU har ansett ECMM som et virkemiddel for EUs felles utenrikspolitikk og som en markering av EUs tilstedeværelse på Balkan. Norge har deltatt i ECMM siden høsten 1995 og er, foruten Slovakia, det eneste ikke-EU-landet som deltar fullt ut i organisasjonens virksomhet. Norge sekonderer et begrenset antall personell til ECMM, i tillegg til å bidra til å dekke ECMMs budsjett gjennom kontantbidrag. Norsk deltakelse i ECMM gir et nyttig innblikk i og medinnflytelse på samarbeidsprosesser innen EU, om enn på et begrenset felt. Samarbeidet bidrar samtidig til at vi mottar et meget betydelig og viktig informasjonstilfang fra Vest-Balkan som vi ellers ikke ville hatt mulighet til å få del i.

Stabilitetspakten for Sørøst-Europa har som mål å bidra til økonomisk utvikling og politisk demokratisering ved å trekke landene i regionen med i et forpliktende samarbeid dem imellom og med interesserte land utenfor. Målet er gjennom pakten å skape et forum for å identifisere tiltak og prosjekter som kan bidra til økonomisk, sosial og politisk stabilitet og utvikling i regionen. EU vil, sammen med Verdensbanken, ha et koordinerende ansvar for å sikre at det internasjonale samfunnets bistand skjer i samsvar med de mål og prioriteringer som trekkes opp innenfor Stabilitetspakten. Regjeringen legger vekt på at framtidig norsk bistand til landene i regionen i størst mulig grad skal støtte opp under de mål og prioriteringer som fastlegges innenfor pakten. Dette gjør det etter Regjeringens syn naturlig for Norge å integrere Balkan-arbeidet tettere inn som del av vår generelle Europapolitikk.

Norge ble fullverdig medlem av Stabilitetspakten fra juni 2000, etter å ha deltatt som observatør fra den ble vedtatt i juni 1999. Norge har fra juni 2000 hatt lederansvaret for Stabilitetspaktens arbeid med sikkerhetsspørsmål.

9.5.2 Russland og SUS-landene. Den nordlige dimensjon.

EU har inngått partnerskaps- og samarbeidsavtaler med Russland, Ukraina, Moldova, Kirgistan, Hviterussland, Kazakstan, Georgia, Armenia og Aserbad-

jan. Et karakteristisk trekk ved disse samarbeidsordningene er at samarbeidet fra å være knyttet til økonomiske og handelspolitiske aspekter nå også legger til grunn et overordnet politisk perspektiv om et utvidet samarbeid på et bredt felt. Det er i tråd med den generelle utviklingen av tredjelandsavtaler.

Russland og Ukraina står i en særstilling. EU har gitt uttrykk for at frihandel er den langsiktige målsettingen med Russland og Ukraina, uten at noen i dag tør å tidfeste nærmere når det kan bli en realitet. I tillegg har EU vedtatt felles strategier for både Russland og Ukraina.

Finsk EU-medlemskap fra 1995 innebar at EU fikk en 1300 kilometer lang grense med Russland. Utvidelsen østover vil ytterligere forlenge fellesgrensen. For å møte disse utfordringene og for å stimulere til et utvidet samarbeid, vedtok EU-landene i 1999 en felles strategi for forholdet til Russland. Strategien baserer seg på at EU og Russland har strategiske interesser og et særlig ansvar for å opprettholde stabilitet og sikkerhet i Europa. Siktemålet er å utvikle et strategisk partnerskap mellom EU og Russland, blant annet gjennom en styrket dialog om utenrikspolitiske spørsmål og større grad av samarbeid i relevante fora hvor Russland og EU deltar, i første rekke OSSE og FN.

Målene for EUs felles strategi er:

- Konsolidering av demokratiet, rettsstatsprinsippet og de offentlige institusjonene i Russland
- Styrket stabilitet og sikkerhet i Europa
- Integrasjon av Russland i et felles økonomisk og sosialt område i Europa
- Samarbeid for å møte felles utfordringer på det europeiske kontinent, blant annet knyttet til atomsikkerhet og miljøtrusler.

For Russland er samarbeidet med EU viktig for å legge grunnlag for et helhetlig Europa uten skillelinjer og en gjensidig og balansert styrking av Russland og EUs tyngde i det internasjonale samfunnet. Ikke minst de økonomiske sidene ved samarbeidet er av stor betydning for Russland; som handel og investeringer, samarbeid innen finanssektoren og næringslivssamarbeid. Samarbeidet inkluderer også justispolitiske utfordringer; herunder kampen mot organisert kriminalitet og ulovlig innvandring.

EUs nordlige dimensjon er ledd i EUs arbeid i forhold til Russland. Den nordlige dimensjon var opprinnelig et finsk initiativ for å bevisstgjøre de øvrige EU-land om de store behovene for bistand til grenseområdene i Nordvest-Russland. Hovedmålet med den nordlige dimensjon er å integrere Russland i det vestlige samarbeidet samtidig som det legges et grunnlag for økonomisk vekst og bedrede levekår i området.

EUs nordlige dimensjon bidrar til å fokusere på sentrale utfordringer som knytter seg til den nåværende og framtidige grensen mellom EU og Russland. Fellesgrensen bidrar til økt gjensidig avhengighet, noe som kan fremme stabilitet og en positiv utvikling. Et sentralt siktemål med den nordlige dimensjon er å stimulere til fred og stabilitet. Som ledd i dette er det viktig å motvirke at EUs utvidelse øker skillet i levestandard.

Boks 9.2 Østersjørådet

Østersjørådet ble stiftet i 1992 av 11 land (Norge, Sverige, Island, Danmark, Finland, Latvia, Litauen, Estland, Russland, Polen og Tyskland) og EU-kommisjonen. Rådet består av medlemslandenes utenriksministre

og EUs kommisær for utenrikspolitikk. Østersjørådet har årlige møter. Mellom de årlige rådsmøter ivaretas virksomheten av en embetskomité bestående av representanter fra medlemslandenes utenriksdepartementer, samt en representant fra EU-kommisjonen i Brussel. Norge har innehatt formannskapet i Rådet fram til juni 2000.

Østersjørådet vil i framtiden være det koordinerende og samlende organ for det mangfoldige samarbeid som foregår i Østersjøregionen. Østersjørådet har påbegynt en restruktureringsprosess med det formål å bedre oversikten over ulike typer samarbeid i regionen, effektivisere samarbeidet og å unngå overlapping. I denne forbindelse har man også innledet samarbeid med Barentsrådet. I takt med EUs uvidelsesprosess vil regionale samarbeidsordninger i Europa komme til å øke i betydning. Østersjørådet vil sammen med Barentsrådet og Arktisk Råd komme til å spille en vesentlig rolle i gjennomføringen av handlingsplanen for EUs nordlige dimensjon. Østersjørådets rolle vil også i framtiden være av betydning som et redskap til å integrere Russland i europeisk samarbeid.

Boks 9.3 Barentssamarbeidet

Barentssamarbeidet ble formelt etablert i januar 1993. Da undertegnet Finland, Norge, Russland, Sverige, Danmark, Island og Kommisjonen Kirkeneserklæringen.

Innenfor Barentssamarbeidet arbeides det for i størst mulig grad å knytte seg opp til EUs økonomiske virkemidler som Interreg og TACIS. Dette arbeidet er en utfordring, både fordi EUs geografiske satsingsområde for den nordlige dimensjon er sentrert rundt Østersjøområdet, i motsetning til Barentssamarbeidets fokus på Nordvest-Russland, og fordi Norge ikke er medlem av EU.

Fra norsk side ønsker vi økt samarbeid mellom de tre regionale organer i nord. Arbeidet i Barentsrådet, Østersjørådet og Arktisk Råd har berøringspunkter på viktige områder. Vi legger også stor vekt på disse rådenes bidrag til utviklingen av den nordlige dimensjon.

EUs toppmøte i Feira i juni 2000 vedtok en handlingsplan for den nordlige dimensjonen. EU har under utarbeidelsen av den nordlige dimensjonen søkt aktiv hjelp hos tilgrensende partnerland som Russland, Estland, Latvia, Litauen, Polen, Norge og Island. Tendensen synes å gå stadig sterkere i retning av at fokus for den nordlige dimensjon vil bli liggende i St. Petersburg/ Østersjøområdet. Dette er i og for seg en naturlig prioritering sett i forhold til så vel bosettingsmønster, økonomisk potensiale som til politisk betydning.

EUs økonomiske virkemidler i nordområdepolitikken er dels knyttet til interregionalt samarbeid, Interreg, som er en del av EUs fellesskapsinitiativ som finansieres gjennom EUs strukturfond, og dels til bistandsprogrammet TACIS. Interreg-Barents programmet omfatter fire nasjoner: Norge, Finland, Sverige og Russland. Det overordnede formålet med Interreg-samarbeidet er å stimulere grenseoverskridende samarbeid innenfor og langs yttergrensene

i EU. Sett fra et norsk synspunkt er det viktig å videreføre Barentsprosjektet parallelt med deltakelse i Interreg-Barents. Dette er programmer som kan utfylle hverandre og bidra til en økt innsats i samarbeidet med Russland.

Et viktig spørsmål i forbindelse med Interreg er knyttet til bruk av TACIS CBC-midler som finansieringsmiddel på russisk side. TACIS er et av EUs bistandsfond som er rettet inn mot de nye uavhengige stater (tidligere Sovjetunionen) og Mongolia. De viktigste prioriteringsområder har vært reformer i offentlig sektor, omstrukturering av statlige bedrifter og utvikling av privat sektor. Bruken av TACIS-midler i Interreg-prosjekter har imidlertid vist seg vanskelig å få til.

Norge og EU har hatt langt på vei sammenfallende synspunkter på så vel utviklingen i Russland som forbindelsene med landet. Spesielt har Norges bidrag til å utvikle regionalt samarbeid med Russland og samarbeid om atomsikkerhet vakt interesse hos EU og USA. Kommisjonen og flere EU-land deltar i Barentsrådet, og EU har engasjert seg i arbeidet med et multilateralt atom- og miljøsikkerhetsprogram for Russland, som Norge har stått bak. Imidlertid vil utviklingen i de tosidige forbindelsene mellom EU og Russland i årene framover trolig stille Norge overfor nye utfordringer når det gjelder å fremme våre interesser og ivareta viktige målsettinger i forhold til Russland.

Fra norsk synspunkt er det viktig at regionale organer som Barentsrådet og Østersjørådet tas i bruk for å iverksette den nordlige dimensjon i tillegg til EUs egne samarbeidsstrukturer med Russland. Norge har ekspertkonsultasjoner med EU om Russland og SUS to ganger årlig.

9.5.3 Middelhavsstrategien - den sørlige dimensjon

Under toppmøtet i Feira i juni 2000 vedtok EU en felles strategi overfor Middelhavsregionen. Middelhavsstrategien var den tredje i rekken etter at Amsterdam-traktaten introduserte slike strategier som et nytt instrument på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området. Middelhavsstrategien bygger på Barcelona-deklarasjonen som ble vedtatt under det spanske EU-formannskapet i 1995. Det er ikke tilfeldig at merkestolene i EUs forhold til Middelhavsregionen kommer under henholdsvis spansk og portugisk formannskap. Arbeidet representerer det sørlige motstykket til den nordlige dimensjon. Begge dimensjoner er drevet fram av de medlemsland som geografisk ligger nærmest. Begge opererer med partnerskapskonseptet. EU har fastsatt målene for Middelhavsstrategien på følgende måte:

- Bidra til framdrift hva angår oppfyllelse av målene for Barcelona-prosessen; herunder
- etablere et felles område for fred og stabilitet gjennom politisk og sikkerhetsmessig partnerskap,
- etablere et område med delt velferd gjennom økonomisk og finansielt partnerskap,
- etablere et partnerskap på det sosiale, kulturelle og menneskelige plan,
- fremme kjerneverdiene for EU og medlemslandene herunder; menneskerettigheter, demokrati, godt styresett, åpenhet og rettsstatens prinsipper.
- oppmuntre og assistere middelhavspartnerne i prosessen med å oppnå frihandel med EU og seg imellom i tråd med Barcelona-deklarasjonen, økonomisk omforming og økte investeringer til regionen.
- styrke samarbeidet på justisområdet i samsvar med konklusjonene fra Det

europeiske rådsmøte møte i Tammerfors.
– fremme dialogen mellom ulike kulturer og sivilisasjoner med sikte på å bekjempe intoleranse, rasisme og fremmedfrykt.

Det første møtet i den såkalte Barcelona-prosessen ble avholdt i Barcelona i november 1995. Barcelona-erklæringen fokuserer på tre hovedområder for samarbeid: politikk, økonomi og kultur. Samarbeidet skulle bidra til å sikre politisk stabilitet og økonomisk utvikling i regionen. Et hovedmål med det økonomiske samarbeidet er å etablere et Euro-Middelhavs frihandelsområde innen år 2010. Totalt 27 land deltar i Barcelona-prosessen: 15 EU-land og 12 land sør og øst for Middelhavet. I tillegg har Libya anledning til å bli fullt medlem av Barcelona-prosessen så snart FNs sikkerhetsråd har opphevet sanksjonene og Libya har akseptert det som er oppnådd i prosessen.

Siden prosessens begynnelse er det avholdt fire euro-middelhavskonferanser. Den tredje, som ble avholdt i Stuttgart i april 1999, vedtok blant annet retningslinjer for utarbeidelse av et euro-middelhavs-charter for fred og stabilitet. Den fjerde euro-middelhavskonferansen ble avsluttet i Marseille 16. november 2000. Her ble de 15 EU-landene og middelhavslandene enige om å øke tempoet for å bidra til økonomisk utvikling i middelhavsregionen. EU har for dette formål lovet å bidra med omlag 5.35 milliarder euro, eller drøyt NOK 40 milliarder i direkte støtte til middelhavsland i perioden 2000 til 2006. I tillegg vil det innenfor Den europeiske investeringsbanken bli stilt til rådighet et enda større beløp for lån.

Målsettingen om å etablere et frihandelsområde innen 2010 vil kreve store økonomiske reformer i de nord-afrikanske landene og landene øst i Middelhavet. Utvikling av infrastrukturen i disse landene, økt intern handel dem imellom utenfor EU-området og tiltak for å endre konkurranse- og tollregler er av de viktigste tiltak som må gjennomføres for å øke tempoet for å bidra til økonomisk utvikling.

Et utvidet frihandelsområde er ikke uproblematisk for EU. EUs frihandelsavtaler gir vanligvis frihandel på de områdene hvor EU konkurransemessig står sterkest, industriproduksjon. Den sektoren hvor en rekke sørlige EU-land er konkurransedyktige, landbruk, holdes ofte utenfor avtalene. EU har inngått bilaterale assosieringsavtaler med flere av partnerlandene. Det er til nå inngått slike avtaler med Tunisia, Israel, PLO på vegne av de palestinske selvstyreområdene, Marokko og Jordan. Det forventes at avtale vil bli inngått med Egypt i nær framtid. Avtalene med Algerie, Libanon og Syria ligger ennå fram i tid. Malta, Kypros og Tyrkia, som også er partnerland i Middelhavsamarbeidet, faller i en annen kategori som kandidatland i forhold til medlemskap. En forutsetning for utviklingen av et Euro-Middelhavs frihandelsområde er at det også inngås frihandelsavtaler mellom partnerlandene. Her er prosessen kommet meget kort.

Avtalene er ambisiøse både når det gjelder økonomisk og politisk samarbeid, og legger opp til styrking både av forbindelsene mellom EU-landene og middelhavslandene og til et styrket samarbeid mellom middelhavslandene. Forordningen i avtalene varierer fra land til land, men visse elementer er felles. Samtlige avtaler inkluderer politisk dialog, respekt for menneskerettigheter og demokrati, etablering av WTO-kompatibel frihandel i en overgangsfase opp til 12 år, forordninger knyttet til intellektuelle eiendomsrettigheter, tjenes-

ter, offentlige innkjøp, konkurranseregler og statsstøtte, økonomisk samarbeid på ulike sektorer, samarbeid relatert til sosiale spørsmål og innvandring samt kulturelt samarbeid.

I tråd med retningslinjene fra Stuttgart arbeides det med et charter for fred og stabilitet. Tidspunktet for ferdigstillelse av et slikt charter er avhengig av framdrift i fredsprosessen i Midtøsten.

Til tross for de ressurser EU-utvidelsen krever, vil EU fortsatt satse på å utvikle Middelhavssamarbeidet. Fra et politisk utgangspunkt legges det fra EUs side til grunn at Europas framgang er avhengig av stabilitet i naboregionene. Fra et økonomisk utgangspunkt er Middelhavspartnerskapet helt nødvendig sett blant annet ut fra at 75 prosent av handelen til ikke-EU-landene i Middelhavsområdet er knyttet til EU. Det ligger ikke medlemskapsperspektiver i de avtaleforhold eller det politiske samarbeid EU har med middelhavslandene med unntak av Malta, Kypros og Tyrkia.

EFTA-landene, og derigjennom Norge, støtter opp om målene i Barcelonaprosessen og har basert seg på prinsippet om parallellitet i forhold til EUs nettverk av assosieringsavtaler i regionen. EFTAs siktemål er å knytte sine avtaler til EUs avtalenettverk, i likhet med hva som ble gjort i forhold til de sentral- og øst-europeiske landene. EFTA har til nå inngått frihandelsavtaler med Israel, Marokko, Tyrkia og PLO/PA og har innledet forhandlinger av frihandelsavtaler med Kypros, Jordan, Egypt og Tunisia.

Norge har dessuten, sammen med blant annet Russland og USA, vært invitert til å delta som observatør på euro-middelhavskonferansene.

Fredsprosessen i Midt-Østen

Norge og EU spiller ulike roller i fredsprosessen i Midt-østen. Siden gjennombruddet i fredsprosessen i 1993 har Norge og EU hatt et nært samarbeid om viktige spørsmål. Norges samarbeid med EU-kretsen går i hovedsak gjennom Kommisjonen og EUs spesialutsending for Midtøsten, foruten med EUs formannskapsland.

Norge har siden 1993 ledet den internasjonale giverlandskomiteen for bistand til palestinerne, (Ad Hoc Liaison Committee, AHLC). Innen AHLC lar EU-landene seg representere ved henholdsvis Kommisjonen, EUs spesialutsending for Midt-østen og formannskapslandet. På bakgrunn av at EU er en betydelig bistandsgiver til Det palestinske området, har Norge siden 1993 hatt nær kontakt med EU i bistandsrelaterte spørsmål.

9.5.4 Transatlantisk dialog

Den transatlantiske dialogen mellom EU og USA omfatter en rekke internasjonale sikkerhetspolitiske og handelspolitiske spørsmål som også er relevante for norske interesser. I erklæringen fra toppmøtet i desember 1999 beskrives forholdet som et av verdens viktigste og mest dynamiske bilaterale forhold. Under det finske EU-formannskapet er det diplomatiske samarbeidet utviklet til nye nivåer. Det arbeides blant annet med å iverksette «early warning»-prinsipper for å hindre potensielle bilaterale konflikter.

EU og USA vil i sitt sikkerhetspolitiske forhold bygge på vedtakene fra EU-toppmøtet i Helsinki og det etterfølgende ministermøtet i NATO. Etter som EU utvikler en felles sikkerhets- og forsvarspolitikk, er EU og USA enige

om viktigheten av å etablere ordninger for konsultasjoner, samarbeid og transparens mellom NATO og EU, herunder konsultasjonsordninger for NATO-land som ikke er medlemmer av EU.

De nordlige områdene er et prioritert felt for samarbeidet mellom EU og USA. De to partene går inn for å fremme sikkerhet, stabilitet og økonomisk framgang i nord. Samarbeidet vil omfatte blant annet energispørsmål, miljø, atomsikkerhet, koordinering med internasjonale finansinstitusjoner, utvikling av det sivile samfunn og demokrati, lovgivningsreformer, etterlevelse av lover samt helse.

EU og USA er enige om at det multilaterale handelssystemet er en pilar i arbeidet for fred, bærekraftig utvikling og økonomisk vekst og velstand i verden. EU og USA går bl.a. inn for tiltak som vil gi bedre muligheter for alle lands, særlig utviklingslandenes, deltakelse i WTOs beslutningsprosess.

Andre områder hvor EU og USA koordinerer sin politikk er i forhold til oppfølgingen av Stabilitetspakten for Balkan, regionale konflikter, kampen mot terrorisme, atomsikkerhet, samt håndvåpen, hvor det er utarbeidet en felles tiltaksplan for hvordan det transatlantiske arbeidet med håndvåpen skal organiseres. En bilateral arbeidsgruppe skal overvåke dette og møtes minst hvert halvår.

9.5.5 EUs forhold til Asia

Asia står sentralt i EUs tredjelandspolitikk. Med Stillehavet som et stadig sterkere tyngdepunkt i verdenshandelen og en utvikling i mer demokratisk retning i flere av landene, fokuserer EU i sterkere grad på forbindelsene med Asia. Et sentralt punkt for EU har dessuten vært at økt omfang og bredde i samarbeidet også gir mulighet til påvirkning på områder som menneskerettigheter og demokratiutvikling. I tillegg til at EUs Asiastrategi av 1994 er revidert og utvidet, har Kommisjonen også i økende grad publisert dokumenter om hvorledes EU kan styrke sine bilaterale forbindelser med bl.a. Japan, Kina, India, Sør-Korea og Indonesia. Det omfatter hele bredden av samarbeid på både politiske, økonomiske, handelsmessige og kulturelle og, der hvor det er aktuelt, bistandsmessige områder.

ASEAN (Association of South East Asian Nations) er en sentral partner for EU og omfatter siden 1999 alle landene i Sør-Øst-Asia, inkludert Burma. ASEANs sentrale plassering i Asia, dens bidrag til arbeidet for fred og stabilitet i regionen og dens økonomiske tyngde har gjort ASEAN til viktig partner for EU i Asia. Samarbeidet omfatter en politisk dialog som i økende grad blir oppfattet av ASEAN-landene som en dialog mellom likeverdige partnere samt økonomisk og industrielt samarbeid i tillegg til kontakter om handelspolitikk/ WTO. I 1997 var EU ASEANs nest største eksportmarked og den tredje største handelspartner.

ASEM-samarbeidet (Asia-Europe Meeting) bringer EUs 15 land samt 10 asiatiske land sammen i en uformell dialog- og samarbeidsprosess, med toppmøter annethvert år, ministermøter hvert år samt jevnlige ekspertmøter. Dialogen omfatter spørsmål knyttet til politiske, økonomiske og kulturelle spørsmål. Samarbeidet ble etablert i 1996 og har utviklet seg til et sentralt Europa-Asia-forum. I forbindelse med Asia-krisen fungerte ASEM-samarbeidet og

toppmøtet i London som en god kanal for kontakt og informasjon spesielt vedrørende handelspolitiske spørsmål av potensielt konfliktfylt art.

ARF-samarbeidet (ASEAN Regional Forum) ble opprettet i 1994 for å fremme en konstruktiv dialog og utgjøre et forum for konsultasjoner vedrørende politiske saker med spesiell vekt på sikkerhetspolitikk. Forumet skal gjennom stille diplomati bidra til å skape tillit og forebygge konflikter i Asia/Stillehavsregionen. Deltakere i samarbeidet er EU, de fleste asiatiske land, Australia, New Zealand, Russland og USA.

EU ønsker at Asia skal bli en mer sentral politisk aktør internasjonalt som kan spille en konstruktiv og stabiliserende rolle. Generelt kan det sies at EU også ønsker å utvikle et likeverdig forhold til USA i regionen. EU ønsker å fremstå som en tyngre aktør i regionen enn hva som har vært tilfelle til nå. Sentrale asiatiske land har da også vært mer på talefot med EU i enkelte handelspolitiske konflikter enn med USA. Fraværet av en utviklet felles utenrikspolitikk i EU og EUs manglende strategiske betydning i regionen setter imidlertid klare grenser for den rollen EU kan spille på dette området i regionen.

Den raske utviklingen i EUs kontakter med Asia innebærer utfordringer sett fra norsk side. EU har ressurser og muligheter for å inngå avtaler, samarbeid og dialoger som utvikler og fordyper samarbeidet mellom Europa og Asia. Det skal ikke utelukkes at i dette ligger også en posisjonering av EU i forhold til amerikansk innflytelse i regionen. Både i det bilaterale og det regionale samarbeidet mellom EU og Asia omfattes hele bredden av samarbeid - politisk, etterhvert også sikkerhetspolitisk, økonomisk, kulturelt og handelspolitisk. I dette samarbeidet etableres avtaler og kontakter som virker til gjensidig nytte. Ikke minst på det handelspolitiske området er det nær kontakt både i ASEAN og ASEM-sammenheng. Det utvikles også dialoger på enkeltområder som f.eks. mellom næringslivsledere og på områder som sosialpolitikk og miljø. For å bidra til økt handel og investeringer arbeider EU og ASEAN med flere prosjekter som har til hensikt å styrke handelen mellom de to regionene ved samarbeid om bl.a. markedsadgang, tollsamarbeid og utvikling av felles standarder.

Utviklingen i samarbeidet mellom EU og Asia vil også ha betydning for Norge. Utfordringen vil bli å sikre norske interesser i en utvikling som endrer rammevilkårene for samhandel, markedsadgang, eller muligheten for å delta i regionalt samarbeid om miljø, sosiale dialoger eller samarbeid om bekjempelse av narkotika. Fra norsk side har det tidligere vært gjort henvendelser om mulig norsk bidrag til ASEM-samarbeidet. Holdningen fra ASEM har imidlertid vært at bidrag må skje ved deltakelse i ASEM. En utvidelse av ASEM vil imidlertid først være aktuelt i form av opptak av nye asiatiske medlemmer. I neste omgang vil de framtidige nye medlemslandene i EU bli prioritert for deltakelse i ASEM. Muligheten for Norge å bidra til ASEM-samarbeidet synes derfor begrenset.

Vedrørende samarbeid med ASEAN har det fra EFTAs side vært knyttet visse kontakter. Det har imidlertid ikke vært noen utvikling i disse siden Burma ble medlem av ASEAN.

9.5.6 EUs forhold til Latin-Amerika

EUs forhold til Latin-Amerika har de siste årene vært i stadig utvikling først og fremst hva angår økonomisk samhandel, men også med hensyn til den politiske dialogutviklingen. Det portugisiske EU-formannskapet i 1999 innebar en ytterligere revitalisering og profilering av EUs engasjement. Rio-toppmøtet i 1999, hvor statsledere fra begge regioner deltok, hadde som formål å meisle ut rammene og veien videre for det økonomiske og strategiske partnerskapet, og et nytt toppmøte skal avholdes i Madrid i år 2002.

Sentrale oppfølgingspunkter i handlingsplanen etter Rio-møtet gjelder særlig utviklingen av de institusjonelle forbindelser regionene imellom. Siden toppmøtet har EU undertegnet frihandelsavtale med Mexico, som i store trekk gir investorer og handelspartnere fra EU samme betingelser som investorer fra USA.

Likeledes ble det i kjølvannet av Rio-møtet vedtatt å starte opp forhandlinger med Mercosur og Chile om frihandelsområde. Disse forhandlingene er nå i gang. Dersom partene lykkes med etableringen av et frihandelsområde, vil ikke bare de økonomiske, men også de politiske båndene mellom EU og Mercosur/Chile styrkes vesentlig. En bred frihandelsavtale mellom EU og Mercosur/Chile vil dessuten kunne rokke ved USAs tradisjonelt sterke stilling blant medlemslandene i Mercosur, spesielt etter at arbeidet med etableringen av et frihandelsområde for hele det amerikanske kontinent (FTAA) går langsommere enn planlagt.

EU har uttrykt en klar målsetting om å bidra til økt makroøkonomisk samordning mellom landene i Latin-Amerika, og dessuten spille en politisk rolle som står i forhold til den kommersielle tilstedeværelsen i regionen. Europa har nå passert USA som viktigste handelspartner og investor i Mercosur-regionen, og Spania og Portugal er blant de sentrale investorer. Av de 25 største utenlandske selskap i Latin-Amerika er nå flertallet europeiske. Handlingsplanen for oppfølging av Rio-møtet har foruten de viktige politiske og økonomiske søylene også kulturelle og akademiske søyler, med blant annet omfattende studentutvekslingsprogrammer.

Det er liten tvil om at den økende institusjonaliseringen av forholdet mellom EU og de latinamerikanske land skaper utfordringer for Norge og de øvrige EFTA-landene, i første rekke hva angår deltagelse, markedsadgang og vilkår generelt for norske økonomiske interessenter. Det vil i denne forbindelse være av betydning at EFTA-landene oppnår de samme rammebetingelser for samhandel.

9.5.7 EUs forhold til Afrika

EU og EU-landene er verdens største giver av internasjonal utviklingsbistand og humanitær nødhjelp, og er derfor sterkt tilstedeværende på det afrikanske kontinentet. Den nye EU-ACP-avtalen (oppfølgeren til Loméavtalen) og EUs forsterkede engasjement overfor de mest forgjeldede og fattigste landene (HIPC-landene), er eksempler på EUs ambisjoner om en mer aktiv Afrikapolitikk. Afrika er på sin side i besittelse av betydelige økonomiske og menneskelige ressurser. Dette gjør kontinentet til en interessant strategisk partner. EU er derfor interessert i å utvikle de politiske, økonomiske og kommersielle forbindelsene med kontinentet.

Toppmøtet mellom Afrika og Europa i regi av EU og OAU som samlet stats- og regjeringssjefene fra rundt 70 EU- og afrikanske land i Kairo 3.- 4. april 2000, markerte et nytt steg i forbindelsene mellom EU og Afrika. Tidligere har EUs Afrikapolitikk i stor grad basert seg på Lomé-avtalene, EUs Middelhavsprosess og EU-SADC-avtalen. I motsetning til den begrensede dialogen som har foregått innenfor rammen av Lomé-avtalen, er det nå åpnet for en prosess som i langt større grad tillater debatt også om sensitive spørsmål som nivået på militærutgiftene, landminer og godt styresett. Dette innebærer at EU har innledet en ny type dialog med Afrika og oppgraderer EUs forbindelser til kontinentet til samme nivå som organisasjonen har med Asia og Latin Amerika. Det forutsettes at slike toppmøter skal holdes med relativt jevne mellomrom, og at dialogen skal videreføres på minister- og embetsnivå mellom toppmøtene. Neste toppmøte er planlagt i 2003.

Kairo-toppmøtet fokuserte både på politiske, økonomiske og utviklingsspørsmål og munnet ut i en erklæring og en handlingsplan. Blant de temaene som ble diskutert - og som det ifølge både erklæringen og handlingsplanen skal arbeides videre med, var spørsmål knyttet til økt regional økonomisk integrasjon i Afrika, gjeldslette, Afrikas rolle i verdensøkonomien, demokratisering, menneskerettigheter, godt styresett, migrasjon, freds- og forsoningsarbeid og konfliktforebygging. Tilbakeføring av kulturskatter er også med, såvel i erklæringen som i handlingsplanen, og forutsettes fulgt opp på ministernivå fremover. For Organisasjonen for afrikansk enhet (OAU) var toppmøtet nyttig og organisasjonen ble gitt tilleggsroller som gir den viktige utviklingsmuligheter.

Fra norsk side må det anses som positivt at EU oppgraderer sin dialog med Afrika. Siden Norge ikke er medlem av EU, har ikke vedtakene noen direkte konsekvenser for Norge. Imidlertid kan utfallet av konferansen ha betydning både for samarbeidsforholdene generelt mellom de to kontinentene og for konkrete forhold som er berørt.

9.6 EUs forhold til internasjonale organisasjoner - økt samordning

I likhet med EUs tredjelandsforbindelser har samordning i forhold til regionale og multilaterale organisasjoner tidligere vært konsertrert rundt handelspolikken. EU taler med en stemme i WTO. Etterhvert som EU beveger seg mot en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, har det funnet sted en økende grad av samordning innen organisasjoner som FN, OSSE og Europarådet. Det samme gjelder internasjonale forhandlinger om nedrustning.

9.6.1 FN

Som en følge av medlemskapet til Sverige og Finland i EU har det nordiske samarbeidet i FN endret karakter. Felles nordiske innlegg forekommer fortsatt i noen av FNs særorganisasjoner, spesielt i enkeltspørsmål i WHO og ILO. Hovedregelen er imidlertid at Sverige og Finland nå forholder seg til EUs fellesinnlegg. I forhold til rundt 95 prosent av resolusjonene i Generalforsamlingen har EU felles posisjoner.

Det nordiske FN-samarbeidet er nå hovedsakelig basert på mer regelmessige nordiske møter med utveksling av informasjon og synspunkter i aktuelle

saker. Internasjonale konferanser benyttes ofte som nordisk møteplass. Dessuten samarbeider Norden tett i utvalgte enkeltsaker som folkerett og reform av Sikkerhetsrådet.

Det nordiske valgsamarbeidet for å sikre nordiske plasser i FN-systemet er videreført, særlig i Sikkerhetsrådet, ECOSOC og særorganisasjonenes styrende organ. Det legges stor vekt på nordiske kontaktordninger i spørsmål som miljø, helse og sosial utvikling. Spørsmålet om reform av FNs sosiale og økonomiske arbeid var i stor grad inspirert av de nordiske FN-prosjektene.

Endringene i det nordiske utenrikspolitiske samarbeidets karakter siden 1994 har ført til at det fra norsk side er blitt stadig viktigere å utvide kretsen av «likesinnede» samtalepartnere i FN. Den såkalte «JUSSCANNZ»-gruppen er et samarbeid eller en uformell mekanisme som har vokst fram mellom en rekke vestlige industriland gjennom en årrekke i FN. I tillegg til Norge består gruppen av Japan, USA, Canada, Australia, New Zealand, Sveits og Island. JUSSCANNZ brukes hovedsakelig til menings- og informasjonsutveksling. Fra norsk side har det ikke vært ønskelig å gi dette forum en fasttømret form. Det har vært norsk politikk at man har ønsket på ulike måter å spille på flere kanaler for å få gjennomslag for våre synspunkter. Norge har også en systematisk dialog med Canada om det humanitære området gjennom det såkalte Lysøen-samarbeidet. I svært mange spørsmål vil imidlertid EU-landene, inklusiv de nordiske, også være de mest «likesinnede» partnere for Norge. Dessuten samarbeider Norge med Storbritannia, Tyskland og Nederland om utviklingspolitiske spørsmål og utfordringer gjennom Utstein-samarbeidet.

I henhold til en erklæring til EØS-avtalen om samarbeid på det utenrikspolitiske området, er det en målsetting at EFTA- og EU-landene skal «utvikle sine kontakter i tredjeland og internasjonale organisasjoner, og informere og konsultere hverandre om viktige saker av felles interesse». Blant annet som følge av dette blir Norge i økende grad invitert til å slutte seg til EUs innlegg, erklæringer og posisjoner i FN. Norge har også en løpende kontakt og informasjonsutveksling med EU-landene på dette området. Norges medlemsskap i Sikkerhetsrådet vil skape økte behov og muligheter for kontakt og samråd med viktige aktører i FN.

9.6.2 Multilaterale nedrustningsforhandlinger

Globale og multilaterale rustningskontroll- og nedrustningsspørsmål er en del av EUs felles utenriks- og sikkerhetspoltikk. EU-landene samarbeider tett med sikte på å komme fram til omforente synspunkter på aktuelle spørsmål. Samarbeidet har form av faste møter i arbeidsgrupper, direkte kontakter mellom hovedstedene og uformelle og formelle konsultasjoner knyttet til pågående forhandlingsprosesser. Dette har etter hvert ført til at EU-landene på en stor del av den globale nedrustningsagendaen opptrer med en stemme. Man opptrer samlet utad, holder felles innlegg i møter og kommer til forhandlinger med omforente posisjoner. Det samme gjelder nedrustningsspørsmål som drøftes i tilknytning til FNs årlige generalforsamling. Enkelte kjernevåpenspørsmål representerer imidlertid et viktig unntak. Kjernevåpenstatene Storbritannia og Frankrike, øvrige NATO-allierte og de fire tradisjonelle «nøytrale» land kan tidvis ha ulike synspunkter.

I de fleste nedrustningspolitiske spørsmål har EU synspunkter som ligger nært opp til norske holdninger. EU framstår ofte som en god og nyttig samar-

beidspartner for Norge når det gjelder å fremme egne standpunkter. Samarbeid med EU gir mer tyngde enn Norge alene representerer.

På basis av den politiske konsultasjonsordningen fra 1995, har EFTA/EØS-landene de siste årene hatt et par møter på ekspertnivå under hvert EU-formannskap med EUs troika om nedrustnings- og nedrustningsrelaterte saker. Møtene er i stor grad styrt av EUs egen nedrustningsagenda, men representerer likevel en nyttig anledning til å framføre norske synspunkter overfor EU. I saker av større viktighet er det naturlig at slike også drøftes på politisk nivå. Norge inviteres jevnlig til å slutte seg til EU-innlegg i ulike nedrustningsfora og å assosiere seg med EU-standpunkter. Norges muligheter til å øve innflytelse på EU i nedrustningspørsmål er begrenset.

Men Norge har mange uformelle kanaler inn til EU og EU-landene. I mange spørsmål kan Norge her ha et tett samarbeid med EU-land. Dette gjelder særlig i mer kontroversielle spørsmål hvor det store antall EU-land kan gjøre det vanskeligere å enes i en større krets. Det kan være lettere å komme fram til omforente standpunkter blant færre land. Norge kan i så måte øve innflytelse på EUs standpunkter. Det tradisjonelle nordiske samarbeidet om nedrustningsspørsmål er fortsatt levende, om enn ikke like vitalt som tidligere. I en rekke spørsmål legger imidlertid de tre nordiske lands EU-medlemskap føringer på deres standpunkter. Norge og Island står friere. Felles nordiske innlegg om nedrustningspørsmål er etter hvert blitt ytterst sjelden.

9.6.3 Eksportkontroll og ikke-spredning

Det er et nært og godt fungerende samarbeid med EU-landene om eksportkontroll for forsvarsmateriell og flerbruksvarer. I likhet med en rekke andre land utenfor EU benytter Norge EUs liste over flerbruksvarer i sin nasjonale eksportkontroll. Denne listen er sammensatt av listene som utarbeides i de internasjonale eksportkontrollregimene. Norge inviteres sammen med de andre EFTA/EØS-land til halvårige møter for gjensidig utveksling av synspunkter om arbeidet for ikke-spredning i de internasjonale eksportkontrollregimene og retningslinjer for konvensjonell våpeneksport.

Samtlige EU-land er medlem av de multilaterale eksportkontrollregimene og er aktive medspillere i det internasjonale samarbeidet om eksportkontroll for våpen og flerbruksvarer. Kommisjonen har status som medlem i Australiagruppen og i tillegg deltar representanter for Kommisjonen som observatører under møter i de øvrige regimene. EU-landene møtes regelmessig i forkant av møtene for å utveksle og samordne synspunkter. EU har nylig varslet en styrking av arbeidet på eksportkontrollområdet, særlig når det gjelder kjernefysisk eksportkontroll (Nuclear Suppliers Group).

EU har i de senere år vedtatt flere tiltak for å styrke eksportkontrollen og hindre ulovlig våpenhandel. Det gjelder EUs program for å forebygge og bekjempe ulovlig handel med konvensjonelle våpen av 28. juni 1997, EUs adferdskodeks for våpeneksport av 8. juni 1998 og EUs felles handling for å bekjempe destabiliserende oppbygging og spredning av håndvåpen av 17. desember 1998. På invitasjon fra EU har Norge sammen med blant annet de andre EFTA/EØS-land og de assosierte land i Sentral- og Øst-Europa sluttet seg til prinsippene i disse tiltakene og derigjennom forpliktet seg til å gjennomføre dem i sin nasjonale politikk.

EUs adferdskodeks for våpeneksport gir allminnelige retningslinjer for medlemslandenes praksis i eksportsaker med det formål å sikre en felles minimumsstandard blant medlemslandene ved vurderingen av mottakerland. For å skape større åpenhet innenfor EU-kretsen om våpeneksporten er det etablert en notifikasjonsprosedyre mellom medlemslandene. Deltakelse i notifikasjonsprosedyren er begrenset til EUs medlemsland. I tillegg offentliggjøres en årlig rapport om EU-landenes våpeneksport i foregående år.

Siden midten av 1990-tallet har EU invitert EFTA/EØS-landene og de assosierte land til å slutte seg til EUs vedtak om våpenembargo mot bestemte land. Dette har Norge gjort i flere tilfeller og derved forpliktet seg til å gjennomføre vedtaket i sin nasjonale eksportkontrollpolitikk. Tilslutningen til slike vedtak er politisk bindende for Norge og håndheves med hjemmel i eksportkontrollloven.

9.6.4 Forholdet til OSSE

Det er ingen form for strukturert samarbeid mellom formannskapene i EU og OSSE eller mellom Kommisjonen/Rådssekretariatet og OSSE-sekretariatet i Wien. I Wien foregår imidlertid den trolig mest omfattende koordineringen EU-landene har i noen multilateral organisasjon. EU-landene, under ledelse av EU-formannskapet, har en samordnet opptreden i så godt som alle saker som kommer opp i OSSEs faste Råd. Som regel holder EU-formannskapet innlegg på vegne av de 15 medlemslandene. Videre er Kommisjonen representert i OSSE. Ulike kretser av andre medlemsland har ukentlige samrådsmøter med EU-formannskapet. Norge tilhører nå en krets bestående av Canada, Sveits, Liechtenstein og Norge.

EU-samarbeidet spiller en framtredende rolle i OSSE-sammenheng. Betydningen av dette varierer imidlertid over tid. Når OSSE-formannskapet også er medlem av EU, avstemmer formannskapet sine utspill i EU-kretsen i den grad det er mulig. Fjorårets norske formannskap hadde ikke denne rammen, hvilket både var en fordel og ulempe. Selv om det ukentlig ble avholdt konsultasjoner med EU-formannskapet, en viktig del av den samlede beslutningsprosessen, var Norge ikke på samme måte bundet opp i den rammen EU-kretsen representerer. På den annen side var ikke denne kretsen et fast konsultasjonsorgan for Norge, og kunne dermed normalt ikke brukes for å forklare og samle tilslutning til sine synspunkter, bortsett fra når formannskapet ble invitert til å redegjøre for sin politikk i den bredere EU-kretsen.

I Brussel dekkes OSSE-arbeidet i hovedsak av Kommisjonens enhet for OSSE-saker og av arbeidsgruppen for OSSE, som møtes månedlig og som forbereder saker for COREPER og Rådet. Også her blir koordineringen mellom EU og OSSE-formannskapet naturlig nok tettere i de årene EU-land innehar formannskapsvervet, gitt hyppigere møter, faste arbeidsgrupper om OSSE o.l.

EU, og da særlig Kommisjonen, har selv framhevet betydningen av det nære operasjonelle samarbeidet i felten mellom OSSE og EU. Samtidig etterlyser Kommisjonen et enda tettere samarbeid, eksempelvis mellom OSSEs sendelag og Kommisjonens delegasjoner i Sentral-Asia. Kommisjonens deltakelse i OSSE har i hovedsak fokusert på den menneskelige dimensjon, OSSEs sikkerhetspakt og forholdet til Middelhavslandene. Under det norske OSSE-

formannskapet deltok Kommisjonen i OSSE-formannens reiser til Sentral-Asia og Kaukasus.

Etterhvert som den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk i EU og nå også en felles europeisk forsvars- og sikkerhetspolitikk tar form, er det grunn til å tro at betydningen av EU-samarbeidet øker også i OSSE.

Det kan blant annet forventes et nært samarbeid mellom EUs sivile krigshåndtering og OSSEs operasjonssenter og REACT.

9.6.5 EU og Europarådet

Etterhvert som EU-samarbeidet har blitt utvidet til å gjelde stadig flere samfunnsområder, har EU i økende grad beveget seg inn på Europarådets tradisjonelle kjerneområder. Demokrati, menneskerettigheter og styrking av rettsstatens prinsipper har fått økende betydning for EU, ikke minst i lys av utvidelsesprosessen, som bl.a. omfatter de nye demokratiene i sentral- og øst Europa. Denne utviklingen har bidratt til at kontakten mellom de to organisasjonene er blitt sterkt intensivert i de senere årene.

De gjeldende retningslinjene for samarbeidet åpner for gjensidig møtedeltakelse i en rekke møter i de to organisasjonene. Politiske konsultasjoner mellom de to organisasjonene foregår ved høynivåmøter som finner sted to ganger årlig. Fra Europarådet møter generalsekretæren og formannen i Ministerkomitéen. Fra EU møter formannen i EUs råd (generelle saker) og presidenten i Kommisjonen. I tillegg er det utstrakt kontakt mellom representanter for Kommisjonen og Europarådets sekretariat.

De viktigste spørsmålene som har vært drøftet på høynivåmøtene i den senere tiden, har vært situasjonen på Balkan, status for samarbeidsprogrammene i Sentral- og Øst-Europa, med særlig fokus på utviklingen i de av Europarådets medlemsland som er kandidater for EU-medlemskap, og EUs mulige tiltredelse til Europarådets utviklingsbank.

De to organisasjoner har inngått et nært samarbeid i kampen mot rasisme og fremmedfrykt, i lys av EU-landenes etablering av et overvåkingssenter for slike spørsmål i Wien. I tråd med en avtale som ble inngått i februar 1999, vil dette senteret samarbeide nært med Europarådets ekspertkomité mot rasisme, intoleranse og fremmedfrykt (ECRI), for å unngå unødvendig dobbeltarbeid.

Beslutningen som ble fattet på EUs toppmøte i Køln i juni 1999 om å utarbeide et EU-charter for grunnleggende rettigheter, har fått stor oppmerksomhet i Europarådet. Bakgrunnen er en bekymring for at utarbeidelsen av et slikt charter kan bidra til å svekke Den europeiske menneskerettskonvensjon. Denne bekymringen er hovedsakelig knyttet til muligheten for at et EU-charter får rettslig bindende kraft, og at det dermed oppstår to parallelle rettslige systemer for menneskerettsbeskyttelse i Europa. Det hersker bekymring i Europarådet for at dette ville kunne skape konkurranse og uklare ansvarsforhold mellom EF-domstolen i Luxembourg og Den europeiske menneskerettsdomstol i Strasbourg. Europarådet deltar som observatører i det interne EU-

organet som har fått i oppdrag å utarbeide et utkast til charter til EUs toppmøte i Nice i desember 2000.

Norge har arbeidet for å styrke samarbeidet mellom de to organisasjoner. Fra norsk side har det vært lagt særlig lagt vekt på å sikre et best mulig samarbeid i kampen mot rasisme, intoleranse og fremmedfrykt, samt å forenkle prosedyrene for inngåelse og gjennomføring av samarbeidsprogrammer. Norge følger også nøye med i prosessen for å utarbeide et charter for grunnleggende rettigheter i EU.

9.7 Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk - perspektiver framover

EUs aktive engasjement både i sine nærområder og internasjonalt vil trolig fortsette i årene fremover. En økt bredde og aktivitet i EUs eksterne forbindelser vil også medføre utfordringer for Norge. Det vil kunne ha konsekvenser for det fokus og den oppmerksomhet Norge og de øvrige EØS-land kan forvente fra EU.

Et økende regionalt og interregionalt samarbeid mellom regioner og globale aktører hvor EU er en aktiv deltaker, vil føre med seg nye utfordringer for Norge. Utviklingen i våre handelspolitiske tredjelandsforbindelser har til nå fulgt utviklingen i EUs forhold til tredjeland ved å følge parallelitetsprinsippet om forhandling av frihandelsavtaler parallelt med de land EU inngår avtaler med. Det er pr. i dag inngått EFTA-frihandelsavtaler med 14 land. Omfanget og takten i EUs aktiviteter på dette området vil skape nye politiske og ressursmessige utfordringer for Norge.

I et utvidet EU med 20-30 medlemsland vil det neppe være lettere å gjennomføre en effektiv og samordnet utenriks- og sikkerhetspolitikk enn i dag. Fra å være en relativt homogen gruppe vest-europeiske land skal EU etter hvert ta opp i seg land med en annen historisk og politisk bakgrunn og tradisjon. Derfor arbeides det med ytterligere reformer for å sikre mer effektive beslutningsprosedyrer og økt bruk av flertallsavgjørelser. Et utvidet EU aktualiserer også spørsmålet om fleksibilitet. Et EU bestående av opptil 30 land kan neppe forventes å ha samme grad av samarbeid på samtlige områder. Dette kan også få betydning for den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken. Valget kan i enkelte situasjoner komme til å stå mellom passivitet som følge av manglende enighet eller å åpne for muligheten for felles enighet mellom grupper av land på enkelte områder.

9.8 Norge og FUSP

Norges utenrikspolitiske kontakter med EU har utviklet seg på grunnlag av brevvekslingen mellom daværende formann i Rådet, den franske utenriksminister Alain Juppé og daværende handelsminister Grete Knutsen fra mars 1995, og den påfølgende felleserklæring i EØS-rådet. Ordningen innebærer for Norge, Island og Liechtensteins del blant annet halvårlige dialogmøter på utenriksministernivå, forberedende drøftelser på politisk direktørnivå, ekspertdrøftelser i tilknytning til sentrale FUSP-arbeidsgrupper (arbeidsgruppene for sikkerhet, fredsprosessen i Midt-østen, Vest-balkan, Russland/SUS,

OSSE, samt tre arbeidsgrupper vedrørende nedrustning, konvensjonell våpeneksport og ikke-spredning). Som regel dreier dette seg om halvårlige møter. Den innebærer også kontakt og samråd i hovedsteder i tredjeland og innenfor internasjonale organisasjoner (FN i New York og Geneve, OSSE i Wien og Europarådet i Strasbourg).

EFTA/EØS-landenes mulighet til å bli invitert til å slutte seg til erklæringer, uttalelser og démarcher utformet innenfor rammen av FUSP er også en del av ordningen forutsatt i brevvekslingen mellom Norge som daværende EØS-formannskap og Frankrike som daværende EU-formannskap.

Norge har i tillegg til dette en ordning med halvårlige bilaterale konsultasjoner om utenrikspolitiske spørsmål med formannskapet på utenriksministernivå og mellom de politiske direktører. Ordningen skriver seg tilbake til en brevveksling fra april 1988 mellom daværende utenriksminister Thorvald Stoltenberg og den daværende tyske utenriksminister Hans Dietrich Genscher på vegne av EF-formannskapet.

Ordningen blir stort sett videreført med hvert EU-formannskap uten store endringer. Det har ikke vært regelmessige konsultasjoner på høyeste embedsnivå, selv om EØS-erklæringen åpner for dette. Erfaringen med den politiske dialogen er positiv, men tidvis har det vært vanskelig å vedlikeholde EU-sidens oppmerksomhet mot dialogen i konkurranse med stormakter som USA, Russland, samt kandidatlandene fra Sentral- og Øst-Europa. EU har ordninger for politisk dialog med et stort antall land og regionale sammenslutninger. Kandidatlandene, USA, Russland, og andre har også mer omfattende dialogordninger enn Norge og EFTA-landene.

Antall invitasjoner og tilslutninger har vært jevnt økende de senere år. En viktig årsak synes å være at EU legger økende vekt på å knytte kandidatlandene til FUSP gjennom invitasjoner til å støtte erklæringer, og at EFTA-landene inkluderes samtidig. Det forekommer også at EFTA-landene har tilsluttet seg felles holdninger og felles handlinger. I de tilfellene hvor vi har takket nei til invitasjoner, har det som oftest skyldtes et ønske om å markere Norges egen innsats på angjeldende område.

Den politiske dialogen innen søyle 2 gir oss informasjon og anledning til å fremme våre synspunkter. Norge (og EFTA-landene) kan bare si ja eller nei til EUs forslag. Erfaringen viser imidlertid at det er et bredt sammenfall mellom Norges og EUs synspunkter på utenrikspolitiske spørsmål, og utviklingen de senere år har styrket dette inntrykket.

Det nordiske samarbeidet fungerer som en viktig kanal for Norge inn mot EU. De nordiske land har et aktivt samarbeid om EU/EØS-saker. Samarbeidet har i stor grad karakter av samråd og informasjonsutveksling. Aktuelle EU/EØS-spørsmål står på dagsordenen i alle møter i Nordisk Ministerråd. Det samme gjelder for embetsmannskomitéer og arbeidsgrupper. Slike spørsmål inngår også som en del av dagsordenen for de nordiske statsminister- og utenriksministermøtene. Nordisk Ministerråds Europa-aktivitet er også rettet mot samarbeid med EU-institusjonene i Brussel, de nordiske EU-representasjonene/delegasjonene, Europarådet og EFTA-sekretariatet.

De nordiske samarbeidsministrene avholder et årlig møte i Brussel med de nordiske EU-ambassadørene. På disse møtene er samarbeid og informasjonsutveksling mellom de nordiske hovedstedene, Nordisk Ministerråd i København og de nordiske EU-representasjonene/delegasjonene et fast

punkt på dagsorden. Informasjonsutvekslingen skjer både i forberedelsesfasen, blant annet gjennom uformelle formøter i tilknytning til møter i EUs råd og i gjennomføringsfasen etter at vedtak er truffet. I dette samarbeidet veier ikke minst hensynet til - og ønskeligheten av å opprettholde - nordisk rettslikhet tungt.

For å styrke kunnskapene om EU, er det opprettet en hospitantordning for ansatte i Nordisk Ministerråd og Nordisk Råd ved EU-representasjonene/ delegasjonene i Brussel. Dette skjer delvis i samarbeid med Kommisjonenes besøksprogram.

Regjeringen ser det som en viktig oppgave å styrke kontaktene, informasjonsutvekslingen og påvirkningsmulighetene i forhold til EU gjennom det nordiske samarbeidet.

Gjennom det nordiske samarbeidet, og samarbeidet blant annet i FN, OSSE, Europarådet, har Norge nære forbindelser med EU og EU-landene om utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål. Regjeringen ser det som viktig at slikt samarbeid ytterligere styrkes og utvikles, særlig i spørsmål der det europeiske samarbeidet er av betydning for bredere globalt samarbeid. Gjennomslagskraften for nasjonale regjeringer i globale organisasjoner og globale forhandlingsprosesser blir større dersom de søker samarbeid med nærstående land som har økonomisk og politisk tyngde, for å komme fram til felles ståsted.

Regjeringen legger vekt på at Norge utenfor EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk i særskilte sammenhenger har muligheter til å ta initiativer der EU-landene er bundet av felles posisjoner. På de aller fleste områder innenfor den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken er det imidlertid stort sammenfall i interesser og holdninger mellom Norge og EU. På slike områder vil et nært samarbeid med EU og nærstående EU-land etter Regjeringens syn oftest styrke våre muligheter til å få gjennomslag for norske mål og prioriteringer.

Regjeringen anser at den største politiske utfordringen for Norge i forhold til den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken, ligger i at EU-landene nå oppretter et forum seg imellom for løpende drøftelser av europeiske sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål. EU-landene vil gjennom slikt samråd kunne utvikle felles ståsted i spørsmål som får betydning for europeisk sikkerhet. Dette skjer allerede. Etter Regjeringens syn vil konsultasjonsordninger, dialog og medvirkning i konkrete krisehåndteringsoperasjoner bare i noen grad kunne kompensere for at Norge ikke er del av dette løpende samråd.

10 Samarbeidet på justisområdet - ny dynamikk

I EU omtales oftest justissamarbeidet som ble opprettet i Maastricht-traktaten som samarbeid om «justis- og innenriksspørsmål». Etter ikrafttredelsen av Amsterdam-traktaten, skjer de delene av justissamarbeidet som omhandler visum-, asyl, innvandrings- og flyktningpolitikk samt sivilrettslig samarbeid innenfor søyle 1 av EU-samarbeidet. De delene som inngår i søyle 3 omfatter politisamarbeid, kriminalitetsforebygging- og bekjempelse og strafferettslig samarbeid. I det følgende benyttes begrepet justissamarbeid som samlebetegnelse når samarbeidet som helhet omtales. I omtale av enkelte deler spesifiseres det hvilke deler det er tale om.

EU-landenes samarbeid om justisspørsmål har i løpet av 1990-årene gradvis blitt utviklet i dybde og omfang. I dag framstår det som et av de mest dynamiske samarbeidsområdene i EU. Målet er at samarbeidet skal bidra til å skape trygghet for den enkelte og sikkerhet innenfor et område preget av fri personbevegelighet. Det spenner over et bredt felt og omfatter politisamarbeid, kriminalitetsforbygging og - bekjempelse, samarbeid om sivilrettslige og strafferettslige spørsmål og asyl-, innvandrings- og flyktningpolitikk. Regjeringen ser det som betydningsfullt at et slikt bredt samarbeid er under utvikling i Europa, og ønsker at Norge skal utvikle et tettest mulig samarbeidsforhold til det.

10.1 Fra uformelt til traktatfestet samarbeid

EF-landene innledet allerede i 1970-årene et nærmere samarbeid om spørsmål som terrorisme, innvandringsspørsmål og bekjempelse av narkotika og kriminalitet. Samarbeidet var organisert utenfor Fellesskapet, på mellomstatlig nivå. Maastrichttraktaten (Traktaten om Den europeiske union, TEU), som trådte i kraft 1. november 1993, innebar at samarbeidet ble formalisert og bygget ut, innenfor EU.

Den første rammen for EF-landenes samarbeid var Napoli-konvensjonen fra 1967 om gjensidig bistand mellom deres tollmyndigheter. Fra 1975 ble det gradvis innført et politifaglig og sivil- og strafferettslig samarbeid og samarbeid om ulovlig innvandring og asylspørsmål. Opprettelsen av den såkalte TREVI-gruppen på 1970-tallet innebar at EF-landene fikk et eget forum for terrorspørsmål, som gradvis ble utviklet også til å omfatte drøftelser på ministernivå om forebygging og bekjempelse av alvorlig, organisert kriminalitet. Terrorismetrusselen utløste også et samarbeid om utlevering og annen strafferettslig bistand. Dette foregikk innenfor Det europeiske politiske samarbeid, EPS, som var det daværende EFs utenrikspolitiske samarbeid.

Vedtaket i og med Enhetsakten i 1986, om å opprette et indre marked, det vil si «et område uten indre grenser med fri bevegelighet for varer, personer, tjenester og kapital..» (artikkel 8A i Enhetsakten, nå TEF artikkel 14, pkt. 2), forsterket behovet for et samarbeid mellom EF-landene om visum-, asyl- og innvandringsspørsmål og om grensekontroll.

Det var enighet om at fri personbevegelighet måtte innebære gradvis nedbygging av personkontrollen ved de indre grensene. Imidlertid oppsto det en grunnleggende uenighet mellom medlemslandene. Flertallet mente at alle reisende, både EF-borgere og tredjelandsborgere, skulle omfattes av den frie

bevegelighet og derfor ikke underlegges personkontroll ved passering av Fellesskapets indre grenser. Storbritannia og Irland på sin side, anser at plikten til å avskaffe kontroll på de indre grenser på grunnlag av EF-traktatens bestemmelser om fri bevegelighet for personer, ikke omfatter tredjelands borgere. Samtidig var det bred enighet om at nedbygging av den indre grensekontrollen forutsatte gjennomføring av såkalte kompenserende tiltak, som erstatning for den forventede reduserte sikkerheten som ville oppstå når kontrollen ble borte. Nye tiltak for å styrke kontrollen ved yttergrensene og kontrollen innenfor EU-området skulle oppveie ulempene ved bortfallet av kontroll ved de indre grensene. Samarbeidet om justissaker framsto dermed som et nødvendig virkemiddel for å gjennomføre det indre marked.

Rådet fikk gjennom Enhetsakten adgang til å treffe beslutninger med kvalifisert flertall på områder som gjaldt det indre marked (artikkel 100A). Samarbeidet om tiltak på justisområdet foregikk imidlertid også etter Enhetsakten utenfor Fellesskapets organer og myndighetsområde. For å sikre framdriften måtte det gis andre redskaper for mellomstatlig samarbeid. Dels ble eksisterende mellomstatlige strukturer, som TREVI, tildelt nye oppgaver i gjennomføringen av det indre marked, dels ble det opprettet nye samarbeidsgrupper på mellomstatlig nivå. Kommisjonen fikk observatørstatus i samtlige fora, for første gang også i politisamarbeidet TREVI. Prosessen gikk imidlertid for langsomt i forhold til de mål og planer som var trukket opp for opprettelsen av det indre marked.

Uenigheten mellom medlemslandene om hvorvidt personkontrollen ved de indre grenser skulle opphøre i forhold til alle passerende, var noe av bakgrunnen for at Frankrike, Tyskland og BeNeLux-landene i 1985 gjennom Schengen-avtalen tok initiativ til å etablere et mer vidtrekkende samarbeid seg imellom med sikte på å aksellerere prosessen med å bygge ned den indre grensekontroll og utvikle samarbeidet om kompenserende tiltak. I 1990 ble avtalegrunnlaget bygget ut med en gjennomføringskonvensjon, Schengenkonvensjonen. Formålet var å bygge ned den indre grensekontrollen, styrke den ytre grensekontrollen, gi felles regler for å fastslå hvilket land som skulle behandle en asylsak og utvikle andre kompenserende tiltak på justis- og politiområdet i påvente av en tilsvarende utvikling i resten av EF-området.

På slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet førte blant annet murens fall og følgene av dette, samt etterhvert også konfliktene på Balkan til økte flyttestrømmer, en vedvarende stor tilstrømming av asylsøkere og ulovlig innvandring. I kjølvannet så man også tegn til økende fremmedfrykt i de vesteuropeiske land. Jernteppets bortfall, oppløsningen av rettshåndhevende strukturer i de tidligere kommunistlandene og velferdsgapet som avdekket seg mellom øst og vest førte også til økt kriminalitet over grensene. Utviklingen førte til at det ble opprettet flere nye møteplasser for internasjonalt samarbeid på justisområdet. Det ble tatt mange, dels overlappende internasjonale initiativ med sikte på å søke løsninger på de sammensatte utfordringene Europa møtte. Ikke minst på asyl- og flyktningområdet økte det internasjonale samarbeidet i intensitet og omfang.

10.2 Maastricht-traktaten (TEU) og justissamarbeidet

Maastricht-traktaten formaliserte og utbygget det samarbeid EF-landene hadde innledet i 1970-årene om blant annet terrorisme, narkotika- og kriminalitetsbekjempelse og asyl- og innvandringsspørsmål. Flere forhold gjorde at disse spørsmålene sto høyt på den politiske dagsorden i de da pågående regjeringskonferansene i EU. Den sterke økningen i handel og økonomisk samkvem over landegrensene, med tilhørende økt personmobilitet, innebar en økning også i kriminalitet over landegrensene. Det var derfor et behov for å supplere nasjonale tiltak for narkotikabekjempelse og grensekontroll med internasjonale tiltak. Samtidig viste antallet asylsøkere til EF-landene en stor økning særlig i årene 1989 til 1992. Nettoinnvandringen til Vest-Europa skjøt for alvor fart i den samme perioden. Også disse utviklingstrekkene var av betydning for EU-landenes drøftelser. Målet om å opprette et indre marked forsterket behovet for et bredt samarbeid på justisområdet, særlig knyttet til asyl- og innvandringspolitikk og til kriminalitetsbekjempelse. Gjennom Maastricht-traktaten tok EU-landene sikte på å møte utfordringene knyttet til justisområdet gjennom felles initiativ.

Det var imidlertid sterk uenighet om innholdet i justissamarbeidet, særlig om asyl- og innvandringsspørsmål, skulle bli en del av det tradisjonelle EF-samarbeidet eller utvikles videre som et rent mellomstatlig samarbeid. Det endelige resultatet, slik det ble stående i Maastricht-traktaten, ga samarbeidet innenfor Den europeiske union en struktur med tre søyler. Justissamarbeidet ble i sin helhet lagt til den mellomstatlige søyle 3. Eneste unntaket var visumpolitikken, som ble en del av det tradisjonelle EF-samarbeid i søyle 1, og med bestemmelser om at beslutninger på dette felt f.o.m. 1. januar 1996 skulle treffes med kvalifisert flertall i Rådet, jf. boks 10.1.

Boks 10.1 Maastricht-traktatens (1.1.1993) bestemmelser om samarbeid på justisområdet

Søyle 1 (TEF)
Visumpolitikk:
–Liste over land med visumplikt
–Utforming av ensartede visa
Beslutninger treffes, fra 1. januar 1996, med kvalifisert flertall i Rådet, etter forslag fra Kommisjonen og høring av Europaparlamentet
Utenfor traktaten og de felles institusjoner:
SCHENGEN-SAMARBEIDET
mellom flertallet av medlemslandene
Søyle 3 (TEU)
Samarbeidsområder:
–Strafferettslig samarbeid
–Tollsamarbeid
–Politisamarbeid
Beslutninger på disse områdene treffes med enstemmighet etter forslag fra et medlemsland og konsultasjoner med Europaparlamentet
–Asylpolitikk
–Indre og ytre grensekontroll
–Innvandringspolitikk
–Bekjempelse av narkotikamisbruk

–Bekjempelse av svindel
–Sivilrettslig samarbeid
Beslutninger på disse områdene treffes med enstemmighet etter forslag fra et medlemsland eller Kommisjonen og etter konsultasjoner med Europaparlamentet.
Ved enstemmighet kan deler av saksfeltene besluttes «overført» til søyle 1 og dens beslutningsprosedyrer

Beslutningsformene i søyle 3 ble annerledes enn innenfor det tradisjonelle EF-samarbeidet. Hovedregelen var at beslutninger i Rådet måtte treffes med enstemmighet. Adgangen til å fremme forslag til nytt regelverk overfor Rådet, den såkalte «initiativretten», var delt mellom medlemslandene og Kommisjonen. På områdene tollsamarbeid, politisamarbeid og strafferettslig samarbeid lå denne adgangen hos medlemslandene alene. Innenfor det tradisjonelle EF-samarbeidet i søyle 1 derimot, har Kommisjonen alene en slik initiativrett. Europaparlamentet og Domstolen fikk en meget beskjeden rolle i justissamarbeidet, i motsetning til hva som er tilfellet i det tradisjonelle EF-samarbeidet innenfor søyle 1.

Også struktur og organiseringform for saksforberedelser forut for Rådets drøftelser ble særegen for justissamarbeidet: I tillegg til møter i komiteen av medlemslandenes faste representanter (COREPER), ble det opprettet en samordnende komité av høytstående embetspersoner fra medlemslandenes justis- og innenriksministerier, den såkalte K.4 komiteen, med navn etter den traktatbestemmelsen som ga hjemmel for opprettelse av komiteen. Under K.4-kommiteen ble det etablert styringsgrupper og under dette nivå igjen en rekke arbeidsgrupper.

Virkemidlene i justissamarbeidet ble i Maastricht-prosessen preget av hva medlemslandene oppnådde enighet om for utenriks- og sikkerhetspolitikken i søyle 2. Utforming av såkalte felles holdninger og felles handlinger, som var sentrale i søyle 2, ble også virkemidler i justissamarbeidet, selv om ingen helt kunne gi svar på hva felles handlinger på det justispolitiske området skulle bestå i. Utforming av konvensjoner, kjent fra justissamarbeidet blant annet i Europarådet, var den tredje type virkemiddel i søyle 3. Utforming av minimumsregler eller felles regler, i form av direktiver eller på annen måte, var forbeholdt det tradisjonelle EF-samarbeidet i søyle 1, som justissamarbeidet ikke var en del av.

De særegne regler som i Maastricht-traktaten ble fastlagt for justissamarbeidet, utgjorde et kompromiss mellom EU-landenes ulike posisjoner. En rekke medlemsland hadde ønsket at særlig asyl- og innvandringspolitikken burde bli del av det tradisjonelle EF-samarbeidet i søyle 1, for å sikre tilstrekkelig effektivitet og utvikling i samarbeidet i lys av de utfordringene økt tilstrømning av asylsøkere og høy innvandring skapte. Traktaten åpnet imidlertid for at Rådet enstemmig kunne beslutte at deler av blant annet disse samarbeidsområdene kunne «overføres» til samarbeidet i søyle 1. Slik beslutning ble aldri truffet etter traktatens ikrafttredelse.

Samtidig innebar opprettelsen av justissamarbeidet innenfor rammen av EU en mulighet for bredere samordning av EUs totale virksomhet for å møte utfordringer med tiltak over et bredt saksfelt innenfor såvel økonomi og han-

del (søyle 1) som utenrikspolitikk (søyle 2) og justispolitikk (søyle 3). Det skapte grunnlag for EU til på sektorovergripende måte å møte utfordringer, for eksempel knyttet til bekjempelse av narkotika og kriminalitet. Traktatfestelsen av justissamarbeidet medførte også en formalisering av det justispolitiske samarbeidet i Rådet (justis- og innenriksministrene), og dermed en sterkere politisk forankring av samarbeidet.

Samarbeidets manglende handlekraft var til tider likevel åpenbar. Å oppnå nødvendig enstemmighet i Rådet for å avslutte en sak viste seg ofte vanskelig når det enkelte medlemsland forhandlet med det utgangspunkt at en tekst skulle være i samsvar med nasjonal lovgivning. På denne måten ble det lite rom for nytenkning, og kompromisser hadde ikke alltid et optimalt innhold eller en rasjonell tilnærming. Arbeidet med andre saker stoppet opp. Mangelen på langsiktig forpliktende program for samarbeidet førte til at nye formannskap framla arbeidsprogram som ofte endret eller snudde på hodet prioriteringene i forhold til de foregående. Dette bidro til at utviklingen i samarbeidet ikke ble drevet planmessig framover.

10.2.1 Fra Maastricht til Amsterdam - nye utfordringer og reformbehov

I drøftelsene som ledet fram til Amsterdam-traktaten i 1997 ble det på et tidlig tidspunkt klart at det var behov for ytterligere reformer i justissamarbeidet. Erfaringene hadde vist at organiseringen innenfor søyle 3 innebar tungrodde strukturer. Også kravet om enstemmighet i alle avgjørelser vanskeliggjorde framdrift. Avgjørende initiativer eller resultater på justisområdet hadde uteblitt. Såvel Rådet som Kommisjonen og Europaparlamentet understreket da også i sine rapporter forut for de nye traktatdrøftelsene som ble innledet i 1996 at det som totalt var oppnådd innenfor justissamarbeidet, ikke sto i forhold til utfordringene EU sto overfor. Økt internasjonal kriminalitet og nye utfordringer på flyktningområdet måtte kunne møtes med effektive regionale tiltak fra EUs side.

Også den kommende utvidelsen av EU med land fra Sentral- og Øst-Europa var av betydning for drøftelsene om reformer i justissamarbeidet. Det som hadde vist seg ineffektivt allerede med 15 land måtte reformeres dersom det skulle være levedyktig i et utvidet EU. Av større betydning var trolig likevel den uro som gjorde seg gjeldende med tanke på hva den framtidige utvidelsen mot øst ville kunne innebære for medlemslandenes indre sikkerhet og trygghet. Ville nye medlemsland i øst være i stand til å sikre forsvarlig grensekontroll av EUs østgrense og ikke utvikle seg til transittområder for tredjelandsborgere som vil inn i EU-området? Slik uro lå bak toneangivende EU-lands ønske om å gjøre yttergrensekontroll til en del av EU-samarbeidet og dermed også del av det samlede regelverk søkerlandene måtte forplikte seg på og kunne etterleve før de kan bli medlemmer av EU. Så langt var yttergrensekontroll regulert i Schengen-samarbeidet, som lå utenfor EU-samarbeidet.

Et ytterligere moment som var av betydning for drøftelsene som ledet fram til Amsterdam-traktaten, var behovet for å styrke samarbeidets legitimitet og oppslutning i opinionen. De nasjonale ratifikasjonsprosessene av Maastricht-traktaten hadde avdekket skepsis og uro i medlemslandene som bunnet i en betydelig avstand mellom det politiske lederskapets integrasjonsiver og den folkelige opinionens skepsis til denne. Medlemslandenes regjeringer syn-

tes i lys av dette i de nye traktatdrøftelsene å være betydelig mer lydhøre for saker den offentlige opinionen var opptatt av. På justisområdet kom dette til uttrykk ved et ønske om å skape større trygghet i hverdagen for den enkelte borger ved større grad av rettslig likhet, bedre rettslig samarbeid og styrket kriminalitetsbekjempelse over et bredt felt.

En allminnelig enighet om behovet for å strømlinjeforme og styrke justisamarbeidet kunne imidlertid ikke skjule det faktum at det var dyp uenighet mellom medlemslandene om hvordan dette i praksis skulle gjennomføres. Mens et overveiende flertall ønsket at alle spørsmål vedrørende asyl-, innvandrings- og flyktningpolitikk burde innlemmes i det tradisjonelle EF-samarbeidet i søyle 1, var andre land sterkt imot at særlig grensekontroll og innvandring skulle bli del av EF-samarbeidet. Det var også betydelig skepsis fra flere land mot å integrere Schengen-samarbeidet med dets omfattende regelverk, som var forhandlet fram utenfor EUs institusjonelle rammer, i det allminnelige EU-samarbeidet. Blant annet av disse årsaker var det stor usikkerhet om hva som ville bli det endelige utfallet av traktatdrøftelsene like fram til de avsluttende forhandlingene under Det europeiske råds møte i Amsterdam 16. og 17. juni 1997.

10.3 Amsterdam-traktaten - rammer for et styrket justissamarbeid

Med Amsterdam-traktaten, som trådte i kraft 1. mai 1999, har EU-landene lagt grunnlaget for et styrket og mer effektivt justissamarbeid. Det skisseres også, i motsetning til i Maastricht-traktaten, et overordnet mål for justissamarbeidet i sin helhet. Det skal bidra til å bevare og utvikle EU som et område med frihet, sikkerhet og rettferdighet, der fri bevegelighet for personer garanteres samtidig som egnede tiltak iverksettes for kontroll av ytre grenser, asyl- og innvandringspolitikk og forebygging og bekjempelse av kriminalitet.

Boks 10.2 Amsterdamtraktatens (1.5.1999) bestemmelser om samarbeid på justisområdet

Søyle I (TEF)
Visumpolitikk:
–Liste over land med visumplikt
–Utforming av ensartede visa (inntatt i Maastricht-traktaten)
Nytt i Amsterdamtraktaten:
–Liste over land untatt visumplikt
–Regler om et ensartet visum
–Prosedyrer og vilkår for medlemslandenes utstedelse av visa
–Asylpolitikk (minimumsregler)
–Indre og ytre grensekontroll
–Innvandringspolitikk
–Regler for oppholdstillatelse
–Byrdefordeling
–Sivilrettslig samarbeid
–Administrativt samarbeid mellom myndighetene på områdene ovenfor
Søyle 3 (TEU)
Samarbeidsområder:

–Politisamarbeid
–Strafferettslig samarbeid
–Innsats mot rasisme og fremmedhat
Ved enstemmighet kan deler av saksfeltene besluttes «overført» til søyle 1 og dens beslutningsformer
SCHENGEN-SAMARBEIDET
Integreres i EU-samarbeidet f.o.m. 1. mai 1999,
dels i søyle 1, dels i søyle 3

Særlig tre endringer i den nye traktaten er av betydning i den forbindelse:

For det første overføres en betydelig del av justissamarbeidet fra den mellomstatlige søyle 3 til det fellesskapelige samarbeidet i søyle 1 (TEF avsnitt IV). Det gjelder alle spørsmål knyttet til visumpolitikk, asylpolitikk og innvandringspolitikk. Også andre områder som er av betydning for den frie bevegelighet av personer, blant annet grensekontroll og sivilrettslig samarbeid, inngår i justissamarbeidet i søyle 1. For det andre gjennomføres det reformer i organisering, beslutningsstruktur og virkemidler for å effektivisere det justissamarbeid som fortsatt skjer innenfor søyle 3, og som gjelder det politimessig og det strafferettslige samarbeidet. For det tredje innebærer Amsterdam-traktaten at Schengen-samarbeidet integreres i EU og innlemmes dels i søyle 1, dels i søyle 3, jf. boks 10.2

10.3.1 Samarbeidet i søyle 1: Visum, asyl, innvandring, grensekontroll, sivilrett Organisering, virkemidler og beslutningsformer

Beslutningen om å overføre visum-, asyl, og innvandringspolitikken samt grensekontroll og sivilrettslig samarbeid til søyle 1, må særlig ses i lys av EUs kommende utvidelse mot øst og behovet for et mer effektivt samarbeid. EU-landene var av den oppfatning at dette best kunne oppnås som del av EF-samarbeidet i søyle 1, og ikke som et tradisjonelt mellomstatlig samarbeid. Overføringen innebærer blant annet at EU på disse områdene framover vil kunne vedta forordninger eller direktiver, det vil si rettsakter som har umiddelbar og direkte virkning i medlemslandene, og som medlemslandene plikter å gjennomføre i nasjonal lovgivning, i stedet for konvensjoner, der ratifikasjonsprosessene i medlemslandene ofte er meget langvarige.

Innlemmelsen av deler av justisområdet i det fellesskapelige samarbeidet under søyle 1 innebærer at de institusjonelle regler, beslutningsformer og virkemidler i EF-traktaten vil gjelde for denne delen av justissamarbeidet.Imidlertid skal alle beslutninger i Rådet i en femårs overgangsperiode, det vil si fram til 1. mai 2004, treffes med enstemmighet, etter forslag fra Kommisjonen eller et medlemsland og etter høring av Europaparlamentet. Initiativretten skal i samme periode være delt mellom Kommisjonen og medlemslandene. Deretter vil Kommisjonen ha initiativrett alene, likevel slik at den skal behandle enhver anmodning fra medlemslandene om å forelegge forslag for Rådet. Innen utløpet av femårsperioden skal Rådet med enstemmighet beslutte om man skal gå over til flertallsbeslutninger og bruk av den såkalte medbestemmelsesprosedyren på alle, eller enkelte av disse samarbeidsområdene. For de delene av visumpolitikken som allerede før Amsterdam-traktaten var del av EF-samarbeidet, er beslutninger truffet med kvalifisert flertall alle-

rede fra traktatens ikrafttredelse. For visumpolitikken forøvrig vil beslutninger i Rådet bli truffet med kvalifisert flertall fra 1. mai 2004.

EF-domstolens kompetanse er noe innskrenket på dette området i forhold til det øvrige EF-samarbeidet. Nasjonale domstolers adgang til å forelegge spørsmål for EF-domstolen, gjelder bare nasjonale domstoler i siste instans. Er EF-domstolens prejudisielle avgjørelse nødvendig for at den nasjonale domstol kan treffe en avgjørelse, er det en plikt å forelegge spørsmålet for EF-domstolen.

Medlemslandenes (ensidige) tiltak eller beslutninger truffet vedrørende kontroll på indre grenser med hensyn til å bevare offentlig ro og orden eller indre sikkerhet, kan ikke forelegges EF-domstolen. Dersom et land for eksempel på grunn av stor flyktningtilstrømning beslutter å gjeninnføre personkontrollen ved indre grenser, vil Domstolen ikke kunne prøve gyldigheten av en slik beslutning.

På samme måte som programmet for gjennomføringen av det indre marked i sin tid ble lansert med en klar framdrifts- og timeplan, skisserer Amsterdam-traktaten et mål om å skape det man kaller «et område av frihet, sikkerhet og rettferdighet» innen fem år etter traktatens ikrafttredelse, det vil si innen 1. mai 2004. For å kunne gjennomføre denne målsettingen, skal medlemslandene innen denne tid opprette en felles visumpolitikk, og bli enige om minimumsregler for asyl- og innvandringspolitikk. Innenfor asyl-, innvandrings- og flyktningpolitikken skal Rådet innen fem år (TEF art.63):

- vedta kriterier og prosedyrer for å avgjøre hvilket medlemsland som er ansvarlig for å behandle en asylsøknad i EU-området
- vedta minimumsregler for mottak av asylsøkere i medlemslandene
- vedta minimumsregler for tredjelandsborgeres oppnåelse av flyktningstatus
- vedta minimumsregler for prosedyrer for tildeling eller fratakelse av flyktningstatus
- vedta minimumsregler for midlertidig beskyttelse av fordrevne fra tredjeland og for personer forøvrig som har behov for beskyttelse
- vedta vilkår for innreise og opphold og standarder for prosedyrer for medlemslandenes utstedelse av langtidsvisum og oppholdstillatelser, blant annet med tanke på familiegjenforening
- vedta tiltak knyttet til ulovlig innvandring og opphold, herunder repatriering av personer med ulovlig opphold
- vedta retningslinjer for å definere de rettigheter og vilkår tredjelandsborgere som oppholder seg lovlig i ett medlemsland har i forhold til de øvrige medlemsland

I asyl,- innvandrings- og flyktningpolitikken vil innføring av minimumsregler innebære at det etableres en felles minstestandard i EU-området, for eksempel for mottak av asylsøkere, vilkår for å innvilge asyl, regler for familiegjenforening m.v. Dette er spesielt viktig i forbindelse med gjennomføringen av Dublinkonvensjonen, som innebærer at en asylsøker som har oppholdt seg i et annet EU-land, kan bli sendt tilbake til det første asyl-land. EU-landene må i denne prosessen kunne ha tillit til asylprosedyrene i andre medlemsland, slik at mennesker som søker om asyl får en rettferdig og lik behandling i tråd med FNs flyktningkonvensjon. Spørsmålet om å innvilge asyl vil imidlertid i siste instans være opp til det enkelte land selv å vurdere. Den nye traktaten innebæ-

rer videre at EU kan inngå avtaler med andre land for eksempel om tilbakesendelse av asylsøkere som ikke har rett til opphold. Tiltak på asylområdet skal utformes i samsvar med FN-konvensjonen om flyktningers rettsstilling fra 1951 og 1967-protokollen til denne.

Også rammene for det sivilrettslige samarbeidet mellom EU-landene styrkes i og med Amsterdam-traktaten. Bakgrunnen for dette er behovet for å kunne løse praktiske, silvilrettslige forhold som oppstår som følge av generelt økt økonomisk og menneskelig samkvem over landegrensene i EU-området, forhold knyttet for eksempel til lovvalg, anerkjennelse av rettsavgjørelser, familierettslige forhold m.v. Tiltak på det sivilrettslige området omfatter (TEF artikkel 65):

- forbedring og forenkling av ordningen for forkynnelse av rettslige og utenrettslige dokumenter på tvers av grensene
- forbedring og forenkling av samarbeidet om bevisopptagelse
- forbedring og forenkling av anerkjennelse og fullbyrdelse av rettsavgjørelser i sivile saker, herunder handelssaker, samt avgjørelser i utenomrettslige saker
- fremme forenligheten mellom medlemslandenes gjeldende regler om lovvalg og stedlig kompetanse, det vil si bestemmelser om hvilket lands regler som skal legges til grunn ved avgjørelsen av en sak og hvilke domstoler som er kompetente til å behandle saken
- fjerne hindre for at sivile rettsaker som berører flere medlemsland forløper tilfredsstillende, om nødvendig ved tilnærming av medlemslandenes regler om behandlingen av sivil saker.

Som følge av at det sivilrettslige samarbeidet nå er del av EF-samarbeidet i søyle 1, vil tidligere framforhandlede kovensjoner mellom medlemslandene blant annet om gjensidig anerkjennelse av rettsavgjørelser og bistand i sivile saker, etterhvert bli omgjort til bindende EF-rettsakter i form av direktiver eller forordninger.

10.3.2 Samarbeidet i søyle 3: Politi- og strafferettslig samarbeid Organisering, virkemidler og beslutningsformer

Det var i drøftelsene som ledet fram til Amsterdam-traktaten bred enighet mellom EU-landene om at det politimessige- og strafferettslige samarbeidet skulle forbli et mellomstatlig samarbeid og videreføres i søyle 3. Samtidig var det enighet om å effektivisere samarbeidet, blant annet ved å innføre nye virkemidler, ved å gi institusjonene en større rolle og ved å åpne for at et flertall av medlemslandene på nærmere definerte vilkår kan utvikle et tettere samarbeid seg imellom på ett eller flere av områdene innenfor søyle 3.

Målet med politisamarbeidet og det strafferettslige samarbeidet er å gi borgerne et høyt trygghetsnivå, ved at medlemslandenes samarbeid på politiområdet og om strafferettslige spørsmål og om forebygging og bekjempelse av rasisme og fremmedhat, utvikles videre. Det skal oppnås ved å forebygge og bekjempe organisert og annen kriminalitet, særlig terrorisme, menneskehandel og overgrep mot barn, ulovlig handel med narkotika og våpen, korrupsjon og svindel.

Målet skal nås ved et nærmere samarbeid mellom medlemslandenes politi, tollmyndigheter og andre kompetente myndigheter, både direkte og gjennom Europol, nærmere samarbeid mellom rettslige myndigheter og, om

nødvendig gjennom en tilnærming av medlemslandenes lovgivning på deler av det strafferettslige området. Slik tilnærming, som vil ha form av minimumsregler, vil kunne omfatte regler for hva som er å anse som straffbare handlinger og straffereaksjoner rettet mot organisert kriminalitet, terrorisme og ulovlig narkotikahandel.

Amsterdam-traktaten viderefører bruken av «felles holdninger», som fastlegger EUs syn i bestemte spørsmål, og er politisk, men ikke juridisk forpliktende. I tillegg innføres to nye typer rettsakter, henholdsvis rammeavgjørelser og avgjørelser i «annet øyemed» innenfor søyle 3.

Siktemålet med en rammeavgjørelse er å bidra til tilnærming av medlemslandenes lover og administrative bestemmelser på et felt. Rammeavgjørelser er bindende for medlemslandene når det gjelder de mål og resultater som skal oppnås, men overlater til nasjonale myndigheter å beslutte form og midler for gjennomføring. Rammeavgjørelser har ikke direkte virkning i medlemslandene. Rettigheter og/eller forpliktelser for personer og foretak i medlemslandene skapes ikke før reglene er gjennomført i nasjonal rett av nasjonale myndigheter. Rammeavgjørelser kan sammenlignes med direktiver, ved at de etter sitt formål sikter mot å tilnærme medlemslandenes lover på et område. Imidlertid har Kommisjonen og Domstolen ingen kontrollmyndighet eller jurisdiksjon når det gjelder nasjonal gjennomføring av en rammeavgjørelse.

Avgjørelser i «annet øyemed» gjelder andre typer beslutninger som er nødvendige for å nå målene for samarbeidet, men der innbyrdes tilnærming av lover eller administrative bestemmelser i medlemslandene ikke er påkrevet. Heller ikke slike avgjørelser har direkte virkning i medlemslandene.

Amsterdam-traktaten innebærer også at konvensjoner som er framforhandlet mellom EU-landene på det politimessige eller strafferettslige området, ikke lenger krever samtlige medlemslands ratifikasjon før de tre kan tre i kraft, men at dette kan skje når minst halvparten har ratifisert. De nye bestemmelsene må ses i lys av ønsket om å effektivisere samarbeidet.

Beslutningsprosessene i søyle 3 er noe endret i Amsterdam-traktaten. Fortsatt vil beslutninger i Rådet treffes med enstemmighet. Europaparlamentet skal høres innen Rådet vedtar en rammeavgjørelse, en avgjørelse eller utarbeider en konvensjon. Enkelte beslutninger om tiltak for å gjennomføre en konvensjon eller en annen type avgjørelse, kan imidlertid vedtas med henholdsvis to tredels eller kvalifisert flertall. Intiativretten er delt mellom medlemslandene og Kommisjonen på alle saksfelt innenfor søyle 3. Domstolen har kompetanse til å prøve lovligheten av en rammeavgjørelse og andre avgjørelser i forbindelse med klage framsatt av et medlemsland eller Kommisjonen samt avgjøre tvister mellom medlemsland om fortolkning eller anvendelse av en rettsakt. Medlemslandene kan dessuten ved særskilt erklæring tilstå Domstolen generell kompetanse til å treffe avgjørelser om gyldighet og fortolkning av rammeavgjørelser og andre avgjørelser, om fortolkning av konvensjoner og om fortolkning og gyldighet av gjennomføringstiltak.

10.3.3 Politisamarbeid

Med utgangspunkt i artikkel 30 i TEU skal politisamarbeidet innenfor EU omfatte følgende:

– operativt samarbeid mellom kompetente myndigheter, herunder politi- og

tollmyndigheter for å forebygge, avsløre og etterforske kriminelle handlinger
- innsamling, oppbevaring, behandling, analyse og utveksling av opplysninger og informasjon, også når det gjelder mistenkelige finansielle transaksjoner, særlig gjennom Europol. Det skal samtidig tas hensyn til aktuelle personvernregler
- samarbeid og felles tiltak når det gjelder utdanning, utveksling og utstasjonering av politisambandsmenn, bruk av utstyr og kriminaltekniske undersøkelser
- felles vurdering av ulike etterforskingsmetoder for avsløring av organisert kriminalitet.

10.3.4 Europol

Etter traktaten skal Rådet særlig fremme samarbeidet gjennom Europol. Innen fem år etter traktatens ikrafttredelse (innen 1. mai 2004) skal Rådet sørge for:
- å sette Europol i stand til å tilrettelegge for og støtte forberedelsen av, samt oppmuntre til at politiet i medlemslandene samordner og gjennomfører etterforsking i enkeltsaker, herunder også etterforskingsoperasjoner som gjennomføres av felles team med bistand av representanter for Europol, vedta tiltak som setter Europol i stand til å anmode politiet i medlemslandene om å gjennomføre og samordne sin etterforsking i enkeltsaker, og tiltak for å utvikle spesialkunnskap som kan stilles til rådighet for medlemslandene for å bistå dem i etterforskingen av organisert kriminalitet
- å fremme sambandsmannsordninger mellom tjenestemenn ved påtalemyndighet og etterforskende organer som er spesialister på å bekjempe organisert kriminalitet
- å opprette et nettverk for forskning,- dokumentasjon- og statistikk om grenseoverskridende kriminalitet.

Nærmere om Europol

Det europeiske råd ga allerede på sitt møte i Maastricht 9.-10. desember 1991 tilslutning til at det skulle opprettes en europeisk politienhet, Europol, som i første omgang skulle ha som formål å organisere og samordne utvekslingen av opplysninger om narkotika mellom medlemslandene og å bygge ut etterretningsaktivitetene mellom medlemslandene i forbindelse med grenseoverskridende kriminalitet. Som ledd i oppbyggingen av Europol ble i første omgang en egen narkotikaenhet, Europol Drugs Unit (EDU), opprettet i 1993. Den skulle særlig konsentrere seg om grenseoverskridende narkotikakriminalitet. Etter flere års forhandlinger mellom medlemslandene ble konvensjonen om opprettelsen av en europeisk politienhet, Europolkonvensjonen, undertegnet 26. juli 1995. Den trådte i kraft 1. oktober 1998, og Europol startet sin fulle virksomhet fra 1. juli 1999.

Europol har som oppgave å sikre økt effektivitet og samarbeid mellom de myndigheter i medlemslandene som har ansvar for å forebygge og bekjempe terrorisme, illegal handel med narkotika og andre former for alvorlig internasjonal kriminalitet. Europol skal gi et vesentlig bidrag til EUs innsats mot organisert kriminalitet og særlig mot involverte kriminelle organisasjoner.

Europolkonvensjonen inneholder detaljerte bestemmelser om målsetting, oppgaver, oppbygging og samarbeidet med medlemslandene og Europols

informasjonssystem. Den mest omfattende delen av konvensjonen gjelder innsamling, behandling og bruk av opplysninger, og regelverk angående databeskyttelse og personvern, blant annet knyttet til underretningsplikt, databeskyttelsesnivå, bestemmelser om registrering, videreformidling av opplysninger til tredjeland, tilgang, retting og sletting, nasjonale kontrollinstanser og et felles kontrollorgan (Joint Supervisory Body JSB). Rådet har senere også vedtatt regelverk som utfyller konvensjonen på enkelte punkter.

Europol bistår først og fremst medlemslandene med utveklsing av informasjon og etterretningsopplysninger, innenfor rammen av konvensjonen og nasjonal lovgivning. Samtlige medlemsland har stasjonert liason-offiserer (politisambandsmenn) ved Europol og en viktig del av informasjonsutvekslingen og samarbeidet foregår mellom dem. Liason-offiserene har tilgang til nasjonale politiregistre. I tillegg har Europol en analyseenhet. Analyseenheten utarbeider operative analyser som kan gi støtte for etterforsking i medlemslandene, generelle strategiske rapporter, kriminalitetsanalyser og trusselvurderinger på grunnlag av informasjon og etterretningsopplysninger. I tillegg kan Europol tilby rådgivende ekspertise og teknisk støtte som for eksempel lokaler og datautstyr i forbindelse med større etterforskingsoperasjoner som involverer politiet i flere medlemsland og krever tett samarbeid og koordinering. Denne virksomheten vil etter hvert bli utvidet i samsvar med artikkel 30 i TEU. Det er et mål for Europol å styrke bevisstheten om betydningen av kriminalanalyse og harmonisering av analysemetoder i medlemslandene.

Europols mandat omfatter forebygging og bekjempelse av:

– ulovlig handel med narkotika
– kriminalitet som innbefatter nettverk for ulovlig innvandring (menneskesmugling),
– ulovlig handel med kjøretøyer,
– handel med mennesker, herunder barnepornografi
– forfalskning av penger og betalingsmidler
– ulovlig handel med radioaktivt og kjernefysisk materiale
– terrorisme
– hvitvasking av penger.

Europols bemanning er i øyeblikket på ca 220 personer hvorav 44 liason-offiserer. Personellet består forøvrig av fast ansatte analytikere, kriminaletterretnings- og andre eksperter, tolker og administrativt personale. Antallet ansatte er forventet å øke med ca. 50 personer i året de nærmeste år.

Europolkonvensjonen fastesetter at Europol skal etablere et elektronisk datasystem The Europol Computer System (TECS) som gjør det mulig å legge inn, gjenfinne og analysere data. TECS vil bestå av tre komponenter, et informasjonssystem, et analysesystem og et indekssystem. Analyse- og indekssystemet er på plass, informasjonssystemet forventes å være i drift i år 2001. Kontrollorganet for Europol (JSB) fører tilsyn med innholdet i og bruken av personopplysninger som Europol har. Kontrollorganet består av to dataverneksperter fra hvert medlemsland.

Europol er ansvarlig overfor EUs justisråd. Rådet er ansvarlig for de viktigste kontroll- og styringsfunksjonene overfor Europol. Det utnevner administrerende direktør og visedirektør og vedtar budsjettet. Det er også oppret-

tet et styre for Europol hvor alle medlemslandene har en representant. Styret har det overordnete ansvaret for Europols aktiviteter.

Bare EU-land kan være parter i Europolkonvensjonen og medlem av Europol. Etter konvensjonen kan imidlertid Europol etablere ulike former for samarbeid og kontakter med tredjeland og organisasjoner. Rådsmøtet 27. mars 2000 tildelte Europol kompetanse til å forhandle om samarbeidsavtaler med tredjeland og internasjonale organisasjoner. Europol skal på grunnlag av dette først forhandle om nærmere samarbeid med EUs søkerland, Schengen-landene Norge og Island, samt Sveits og Interpol. På lengre sikt vil Europol etablere samarbeid med en rekke land av betydning for internasjonal kriminalitetsbekjempelse. Fra norsk side legges det stor vekt på å etablere en samarbeidsavtale for å styrke innsatsen mot alvorlig grenseoverskridende kriminalitet.

Europol har utarbeidet en rapport om norske personvernregler og datasikkerhet. Rapporten skal godkjennes av Europols styre, Kontrollorganet og EUs råd før formelle forhandlinger mellom Norge og Europol kan finne sted. Det er ventet at dette vil skje sent på høsten 2000.

10.3.5 Strafferettslig samarbeid

Felles handling vedrørende rettslig samarbeid i straffesaker (TEU artikkel 31) omfatter:

- fremme og framskynde samarbeidet mellom myndighetene vedrørende rettspleie og fullbyrdelse av avgjørelser
- lettelse av utlevering mellom medlemslandene
- sikre forenlighet mellom medlemslandenes gjeldende regler, i det omfang det er nødvendig for å forbedre samarbeidet
- forebygge konflikter om stedlig kompetanse mellom medlemslandene
- gradvis fastsette minimumsregler for hva som utgjør kriminelle handlinger, og for straffene for organisert kriminalitet, terrorisme og ulovlig narkotikahandel.

10.3.6 Integrering av Schengen-samarbeidet i EU

Beslutningen i Amsterdam om å integrere Schengen-samarbeidet i EU, representerer en betydelig reform i EU-landenes justissamarbeid. Formålet med Schengen-samarbeidet hadde vært å få fortgang i gjennomføringen av det indre marked og avskaffelse av kontrollen på de indre grenser. Regler og prinsipper for yttergrensekontroll og visumpolitikk var i liten grad utviklet i EU under Maastricht-traktaten. Innenfor rammen av Schengen-samarbeidet var det derimot allerede på det tidspunkt Maastricht-traktaten ble vedtatt, etablert et omfattende regelverk vedrørende opphevelse av personkontrollen på indre grenser og såkalte kompenserende tiltak, herunder yttergrensekontroll, visumpolitikk og Schengen Information System (SIS). En åpenbar fordel med å integrere Schengen-samarbeidet i EU var at man ikke trengte å utvikle et tilsvarende nytt regelverk i EU. Dette var også nyttig med tanke på den kommende utvidelsen av EU mot øst. Ved å gjøre Schengen-regelverket til del av EUs regelverk, vil det være en del av det regelverket kandidatlandene må forplikte seg til å gjennomføre og etterleve som EU-medlemmer.

Schengen-regelverkets omfang innebar imidlertid at det ikke ville være praktisk mulig å gjennomføre integreringen av det i EU-samarbeidet fra en

dag til en annen. I perioden fram til Amsterdam-traktatens ikrafttredelse gikk EU-landene igjennom de enkelte delene av Schengen-regelverket og fordelte bestemmelsene mellom søyle 1 og søyle 3. Bestemmelsene vedrørende grensepassering, visum, asyl, innreise og opphold ble tatt inn i EF-traktatens kapittel IV i søyle 1. Det øvrige regelverket ligger i søyle 3. Schengen-samarbeidet gjennomføres på grunnlag av de reglene som gjelder for EUs samarbeid innenfor disse søylene. Gjeldende regler innenfor Schengen-samarbeidet kan bare oppheves eller videreutvikles ved vedtakelse av nye EU- rettsakter.

At Schengen-samarbeidet kunne integreres i EU var bare mulig som følge av at EU-landene i Amsterdam også ble enige om prinsipper og vilkår for at et flertall av medlemslandene på nærmere definerte områder av EU-samarbeidet kan utvikle et såkalt forsterket eller tettere samarbeid seg imellom innenfor rammen av EUs institusjoner. Amsterdam-traktaten muliggjør i tråd med dette at Storbritannia og Irland, som ikke har deltatt i Schengen-samarbeidet, fortsatt vil kunne stå utenfor hele eller deler av dette, etter eget valg. Danmark deltar i Schengen-samarbeidet i søyle 1 på nærmere bestemte vilkår.

Nærmere om Schengen-samarbeidet

Uenigheten mellom EU-landene om hvorvidt opphevelse av personkontroll ved de indre grenser skulle omfatte tredjelandsborgere, har vært et avgjørende hinder for å gjennomføre målet om fri personbevegelighet innenfor EU-området. Siktemålet med opprettelsen av Schengen-samarbeidet i 1985 mellom fem av medlemslandene var å bidra til å framskynde gjennomføringen av dette målet. Utgangspunktet var at når felles regler etterhvert ble utviklet i EU på et område som omfattes av Schengen-samarbeidet, ville disse erstatte tilsvarende Schengen-regler. Dette har skjedd både i spørsmål som gjelder asylprosedyrer og våpen.

Schengen-samarbeidet er grunnlagt på Schengen-avtalen fra 1985 mellom Frankrike, Tyskland og de tre BeNeLux-landene og gjennomføringskonvensjonen, Schengen-konvensjonen, fra 1990.

Formålet med Schengen-samarbeidet var å få fortgang i gjennomføringen av det indre marked og avskaffelse av personkontrollen på de indre grenser. De kompenserende tiltak som utgjorde Schengen-regelverket, var felles regler for kontroll av de ytre grenser, harmonisert visumpolitikk, konsulært samarbeid, felles framgangsmåter for å fastslå hvilket land som har plikt til å behandle en søknad om asyl, utvidet politi- og rettslig samarbeid og et felles informasjonssystem til bruk for politi og grensekontrollmyndigheter.

Selv om samarbeidet inntil ikrafttredelsen av Amsterdam-traktaten 1.mai 1999 foregikk utenfor EUs institusjoner, var deltakelse likevel forbeholdt medlemsland i EU. Alle EU-land, med unntak av Storbritannia og Irland, hadde på det tidspunkt sluttet seg til Schengen-samarbeidet. Da de tre nordiske EU-land ønsket å tre inn i Schengen-samarbeidet, ville disse land måtte bygge opp en felles yttergrensekontroll mot Norge og Island - med bortfall av passfrihet og Den nordiske passunion - dersom ikke Norge og Island også kunne knyttes til Schengen-samarbeidet. En felles nordisk tilnærming førte til at Norge og Island 19.desember 1996 kunne undertegne en samarbeidsavtale med Schengen-landene, samtidig med at Danmark, Sverige og Finland undertegnet tiltre-

delsesavtaler til Schengen-konvensjonen. Samarbeidsavtalen er nærmere omtalt i St.prp. nr 42 (1996-97).

I Schengen-protokollen til Amsterdam-traktaten forpliktet EU-landene seg også til å forhandle med Norge og Island om en avtale for videreføring av norsk og islandsk tilknytning til Schengen-samarbeidet i en EU-ramme. Avtalen mellom Norge, Island og EU ble undertegnet 18. mai 1999, og er nærmere omtalt i St.prp nr 50 (1998-99). Avtalen trådte i kraft 26. juni 2000.

Storbritannias, Irlands og Danmarks forhold til Schengen-samarbeidet er regulert i særlige protokoller (nr. 4 og 5) til Amsterdam-traktaten.

10.3.7 Prinsipper for forsterket eller tettere samarbeid mellom EU-land på justisområdet

Amsterdam-traktaten innebærer en traktatfesting av muligheten for at et flertall av medlemslandene seg imellom kan utvikle et tettere samarbeid på et bestemt område. Selv om det allerede forut for Amsterdam finnes eksempler på slik «fleksibel» integrasjon eller «ulik hastighet» i samarbeidet, f.eks. Schengensamarbeidet og ØMU, instituasjonaliseres denne muligheten i Amsterdam. Bakgrunnen for beslutningen om å åpne en slik mulighet innenfor rammen av EUs institusjoner, var den framtidige utvidelsen mot øst. Uten en slik institusjonell «oppmykning» på enkelte områder ville muligheten for blokkering og stillstand i samarbeidet med et tyvetalls medlemsland trolig være stor. Det ville heller ikke vært mulig å integrere Schengen-regelverket uten denne endringen, på grunn av Storbritannias og Irlands motstand mot å bygge ned den indre grensekontrollen. Det er imidlertid strenge kriterier for gjennomføring av et tettere samarbeid mellom et flertall av medlemslandene, og muligheten gjelder ikke på alle områder. For justissamarbeidets del vil tettere samarbeid være mulig på alle deler av det samarbeid som finner sted i søyle 3.

Generelt gjelder at tettere samarbeid bare kan igangsettes dersom et flertall av medlemslandene er med, dersom samarbeidet er åpent for samtlige medlemsland, dersom det er forenlig med gjeldende fellesskapsrett og EUs mål og respekterer den felles institusjonelle ramme. Tettere samarbeid må ikke berøre ikke-deltakende lands rettigheter, plikter og interesser og opprettelsen av et slikt tettere samarbeid må representere en siste utvei, det vil si at en videreutvikling av samarbeidet ikke vil være mulig å oppnå på annen måte. Normale beslutningsprosedyrer skal gjelde for tettere samarbeid og bare de land som deltar skal finansiere utgiftene til samarbeidet, med mindre det med enstemmighet besluttes noe annet.

10.4 Etter Amsterdam - fra traktatreformer til handlingsplan

For å sikre at justissamarbeidet kunne utvikles målrettet når den nye traktaten skulle tre i kraft 1. mai 1999, var EU-landene enige om behovet for å utarbeide en helhetlig handlingsplan med målsettinger og prioriteringer for samarbeidet. Rådet og Kommisjonen ble anmodet om å utforme en slik handlingsplan med sikte på at den skulle vedtas av Det europeiske råd på deres møte i Wien i desember 1998.

Handlingsplanen skisserer hvordan Amsterdam-traktatens bestemmelser om innføring av det som omtales som «et område med frihet, sikkerhet og rettferdighet» best kan gjennomføres i tråd med de mål og tidsfrister som er for-

utsatt. Planens første del presiserer mer utfyllende hvordan traktatens begreper om frihet, sikkerhet og rettferdighet skal forstås, jf. boks 10.3. Planens hoveddel er en detaljert oppstilling av tiltak og beslutninger som skal treffes på de ulike områder i søyle 1 og i søyle 3 i løpet av henholdsvis to og fem år, for å sikre at traktatens målsetting om at det innen 1. mai 2004 skal være etablert et område av frihet, sikkerhet og rettferdighet oppnås.

Boks 10.3 «Et område av frihet, sikkerhet og rettferdighet

Handlingsplanen vedtatt av Det europeiske råd i Wien i desember 1998 utdyper nærmere hva som ligger i Amsterdam-traktatens mål om et område av «frihet, sikkerhet og rettferdighet»:

«A) Et bredt frihetsbegreb.

Frihed i betydningen fri bevægelighed for personer i Den Europæiske Union er fortsat et grundlæggende mål i traktaten, som de ledsagende foranstaltninger vedrørende sikkerhed og retfærdighed skal yde et væsentlig bidrag til. Schengen-resultaterne har vist vejen og danner et fundament, der kan bygges videre på. Amsterdam-traktaten åbner dog også mulighed for at give ordet «frihed» en betydning, der går ud over den frie bevægelighed for personer mellom medlemsstaterne. Frihed betyder også at leve i et miljø, hvor loven overholdes, og hvor man ved, at de offentlige myndigheder, enten hver for seg eller i fællesskab gør, hvad de kan for at bekæmpe og straffe dem, der knægter friheden eller misbruger den. Denne oppfattelse af frihed omfatter også alle de grundlæggende menneskerettigheder, herunder beskyttelse mot alle former for forskelbehandling, som omhandlet i artikel 12 og 13 i TEF og artikel 6 i TEU.

En anden grundlæggende frihedsrettighed, der fortjener særlig opmerksomhed i vort moderne samfund, som er karakteriseret ved den hurtige vækst i udveksling av informationer, er privatlivets fred og navnlig beskyttelsen af personoplysninger. Når der som støtte for politisamarbejdet og det strafferettslige samarbejde oprettes registre over personoplysninger og udvæksles oplysninger er det af største sikkerhed og beskyttelse af det enkelte menneskes privatliv».

«B. Et område med sikkerhed.

De fordelene, man opnår ved at skabe et område med frihed, ville ikke være noget værd, hvis de personer, der nyder godt af friheden, ikke har et sted hvor de føler seg i sikkerhed.

Der er enighed om, at det ikke er traktatens mål at skabe et EU-område med sikkerhed i den forstand, at de retshåndhevende myndigheder i alle de implicerede EU-lande skal anvende ens etterforskningsprocedurer i sikkerhedsspørsmål. De nye bestemmelser ændser heller ikke den forpligtelse, som medlemsstaterne har til at sørge for, at love og orden opretholdes, og til at beskytte den videre sikkerhed.

Amsterdam-traktaten giver snarere medlemsstaterne de institutionelle forudsetninger for fælles handling inden for de to uadskillelige områder politisamarbejde og strafferetslit samarbejde, og dermed for ikke blot at tilbyde borgerne øget sikkerhed, men også forsvare EUs interesser, blant annet de finansielle. Det erklærede mål er at «forebygge og bekæmpe organiseret og anden kriminalitet, især terrorisme, mennes-

kehandel og overgreb mod børn, ulovlig narkotikahandel og ulovlig våbenhandel, korruption og krig».
«C. Et område med retfærdighed.
På baggrund af den nye fremdrift og de nye instrumenter, Amsterdam-traktaten har ført med sig, forekommer det hensigtsmæssigt at se nærmere på, hvad det er, man ønsker at opnå ved et område med «retfærdighed», samtidigt med at der tages hensyn til den kendsgerning, at retssystemerne varierer betydeligt fra en medlemsstat til en anden af dybt forankrede historiske traditionsbetingede grunde. Det, man vil, er at give borgerne den samme følelse af retfærdighed overalt i EU. Retfærdighed skal i denne forbindelse forstås som noget, der gør hverdagen lettere for almindelige mennesker, og som stiller de individer til regnskab, der er en trusel for samfundets og borgernes frihed. Det indebærer, at der er adgang til at få sin sag behandlet ved domstolene, og at der er et udbygget retligt samarbejde mellom medlemslandene...».

10.4.1 EU-toppmøte om justissamarbeidet

Den betydning som tillegges justissamarbeidet understrekes også av at det for første gang i EU-samarbeidets historie ble holdt et møte i Det europeiske råd 15. - 16. oktober 1999 hvor samarbeidet på justisområdet var hovedtema. EU-landenes stats- og regjeringssjefer tok her, med utgangspsunkt i handlingsplanen fra Wien-toppmøtet, en rekke initiativer og trakk opp de politiske retningslinjene og prioriteringene for samarbeidet framover. Det var enighet om å sette fortgang i opprettelsen av to nye organer på justisområdet: Eurojust, som skal bidra til å etablere et tett nettverk mellom de nasjonale påtalemyndigheter for å styrke bekjempelsen av grov organisert kriminalitet, og et europeisk politiakademi, som skal utvikle en europeisk videreutdanning innenfor kriminalitetsbekjempelse.

Eurojust skal bestå av representanter for nasjonale påtalemyndigheter, rettsembetsmenn eller polititjenestemenn med tilsvarende kompetanse. Enheten skal ha til oppgave å lette samordningen mellom medlemslandenes rettsforfølgende myndigheter og støtte etterforskningen i kriminalsaker som omhandler organisert kriminalitet, blant annet med utgangspunkt i Europols analyser. Eurojust skal etter planen opprettes innen utgangen av 2001.

Det europeiske politiakademiet skal utdanne personer i lederstillinger ved de rettshåndhevende myndigheter. Politiakademiet skal starte som et nettverk av eksisterende nasjonale skoler og være åpen også for myndighetene i kandidatlandene.

Toppmøtet understreket også behovet for at de ulike mål og tiltak som er forutsatt i Amsterdam-traktaten og i Wienhandlingsplanen, gjennomføres i tråd med de tidsfrister som er satt. For å sikre en effektiv oppfølging skal det jevnlig utarbeides såkalte resultattavler (score-boards) med oversikt over gjennomføring og oppfølging i det enkelte medlemsland og innenfor den enkelte institusjon.

10.5 Samarbeidet framover på justisområdet - hovedlinjer

10.5.1 Asyl, innvandrings- og flyktningpolitikk

EU-landene legger vekt på at politikken på asyl-, innvandrings- og flyktningområdet skal være fundert på følgende fire forhold:

- Partnerskap med asylsøkeres og innvandreres hjemland. Dette innebærer at EU-landene må utvikle en felles strategi for migrasjon som også tar hensyn til politikk, menneskerettigheter og utvikling i opprinnelses- og transittland og regioner. Dette krever bekjempelse av fattigdom, forbedring av levevilkår og arbeidsmuligheter, forebyggelse av konflikter og konsolidering av demokratiske stater, samt sikring av respekt for menneskerettighetene.
- Et felles europeisk asylsystem. Det skal ta utgangspunkt i retten til å søke asyl og prinsippene i Flyktningkonvensjonen. Først og fremst skal det raskt kunne fastslås hvilket land som har ansvaret for den enkelte asylsøknaden, jf. Dublinkonvensjonen, felles standarder for rettferdig og effektiv asylsaksbehandling mm. EU-landene vil også øke innsatsen for å sluttføre arbeidet med Eurodac, et felles europeisk fingeravtrykkssystem for asylsøkere og enkelte andre utlendinger.
- Rettferdig behandling av tredjelandsborgere. Det er et mål å sikre rettferdig behandling av tredjelandsborgere som oppholder seg lovlig på medlemslandenes område og motvirke at det skjer diskriminering på det økonomiske, sosiale og kulturelle området. Det vil også bli lagt vekt på tiltak for å bekjempe rasisme og fremmedfrykt. En person som har lovlig opphold i et medlemsland, bør i størst mulig grad ha like rettigheter som EU-borgere. Blant annet bør dette gi seg uttrykk i forhold til opphold, rett til undervisning og arbeid, statsborgerskap og omfattes av prinsippet om ikke-diskriminering i forhold til oppholdslandets borgere.
- Forvaltning av migrasjonsstrømmer. EU vil, i tett samarbeid med hjem- og transittlandene, legge til rette for informasjonstiltak om de faktiske muligheter for lovlig innvandring, og at alle former for menneskehandel forbys og straffes strengt. EU-landene vil også bygge ut bistanden til opprinnelses- og transittland for å fremme frivillig retur og for å hjelpe myndighetene i disse landene til effektivt å bekjempe menneskesmugling og oppfylle sine internasjonale forpliktelser til å motta egne borgere. EU vil også arbeide for å inngå tilbaketagelsesavtaler eller innta standardklausuler om tilbaketagelse, i avtaler som inngås med relevante tredjeland eller grupper av tredjeland.

Et felles asylsystem - tredjelandsborgeres stilling

Av Amsterdam-traktaten artikkel 63 framgår at Rådet innen fem år skal vedta tiltak for å skape en ensartet asylpolitikk. Den fem års fristen som Amsterdam-traktaten fastsetter for å gjennomføre de ulike tiltakene i forhold til tredjelandsborgere er ikke lang tid, tatt i betraktning at dette er saksområder som er komplekse og hvor den enkelte stat tradisjonelt har holdt fast ved at regelutviklingen i EU i størst mulig grad skal være i samsvar med landets nasjonale rett. At ambisjonsnivået er høyt i EU på disse områdene, framgår også av handlingsplanen fra Det europeiske råds møte i Wien 11. - 12. desember 1998. Her legges det opp til at en rekke av de tiltakene som Amsterdam-traktaten

fastsetter skal være gjennomført allerede i løpet av de to første årene etter traktatens ikrafttredelse.

I EU arbeides det med en revisjon av Dublinkonvensjonen, som gir regler for å fastslå hvilket land som har plikt til å behandle en asylsøknad. I tilknytning til Dublinkonvensjonen er EU i ferd med å vedta en forordning om et felles europeisk fingeravtrykkregister (Eurodac). Eurodac-forordningen skal gi juridisk grunnlag for å ta fingeravtrykk av asylsøkere i EU-landene med sikte på lettere å fastslå hvilket land som har plikt til å ta en asylsøknad under behandling i henhold til reglene i Dublin-konvensjonen. Eurodac vil også gi grunnlaget for å ta fingeravtrykk av utlendinger som påtreffes uten lovlig opphold i et av medlemslandene. Norge og Island har høsten 2000 innledet forhandlinger med EU om norsk og islandsk tilknytning til Dublinkonvensjonen og Eurodac. Siktemålet er at forhandlingene skal være avsluttet innen Norges, Islands og de øvrige nordiske lands inntreden i det praktiske Schengen-samarbeidet, ventelig i løpet av mars 2001.

EUs råd har også besluttet å opprette et europeisk flyktningfond som skal sikre en mer jevnbyrdig fordeling mellom medlemslandene med hensyn til innsatsen på asylområdet. Fondet skal både fordele ressurser mellom medlemslandene i forhold til den byrde det enkelte land påtar seg, og støtte arbeidet med oppbygging av infrastruktur og tjenester. Fondet, som har en tidshorisont på fem år, er blant annet ment å yte bidrag til mottaksforhold og asylprosedyrer, integrasjonstiltak, frivillig repatriering og nødtiltak. Kommisjonen har videre lagt fram forslag til direktiv om midlertidig beskyttelse. Det vil også bli utformet minimumsstandarder for den materielle asylretten. Kommisjonen har til hensikt å legge fram utkast til direktiver vedrørende harmonisering av asylprosedyrer og midlertidig oppholdstillatelse, samt mottaksforhold for asylsøkere. Reglene for tredjelandsborgeres rett til opphold og familiegjenforening er også under vurdering, og et forslag til familiegjenforeningsdirektiv er nylig framlagt.

Et bredt spekter virkemidler i innvandrings- og flyktningpolitikken

En mer utstrakt bruk av horisontale tiltak, der de virkemidler EU har til disposisjon innen alle tre søyler, det vil si både på det økonomiske og handelspolitiske området, på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området og innenfor justisområdet, vil trolig i økende grad bli benyttet for å finne brede løsninger på utfordringer knyttet til asyl-, innvandrings- og flyktningpolitikken.

Som et ledd i den horisontale tilnærmingen til asyl- og migrasjonspolitikk opprettet Rådet i juli 1998 en arbeidsgruppe for asyl- og innvandringsspørsmål på høyt nivå (HLWG) som dekker alle samarbeidets tre søyler. Siktemålet var å utforme helhetlige analyser av et utvalg av opprinnelsesland for asylsøkere og illegale innvandrere, og å vurdere tiltak som kunne påvirke innvandringsstrømmene fra disse landene til EU-området. Landene som ble valgt var Afghanistan/Pakistan, Sri Lanka, Somalia, Marokko og Irak. I tillegg er det utarbeidet en rapport for Albania med naboregioner (Kosovo). Handlingsplanene skulle foreligge til Tammerfors-toppmøtet og det skulle gis en analyse av hvilke forhold som bidrar til flyktningtilstrømming og ulovlig innvandring. Videre skulle sosio-kulturelle forhold i opprinnelsesland evalueres for å finne årsakene til migrasjonen. HLWG-gruppen skulle også legge fram forslag til

særskilte tiltak i forhold til de enkelte land og til en horisontal tilnærming fra EUs side overfor landene.

Det europeiske råd i Tammerfors uttrykte tilfredshet med høynivågruppens arbeid og gruppens mandat ble forlenget. Gjennomføring av foreliggende handlingsplaner vil prioriteres før nye land gjøres til gjenstand for analyse. En stor utfordring vil trolig bli å samordne tilgjengelige virkemidler på tvers av søylene. Dette gjelder ikke minst bruk av bistandsmidler og å finne de nødvendige finansielle midler til en samlet tiltakspakke. En foreløpig rapport om dette er planlagt lagt fram på toppmøtet i Nice i desember 2000.

Det arbeides også med å etablere et samarbeid med likesinnede tredjeland. Canada, USA, Sveits, Australia, Island og Norge er de land som foreløpig er blitt invitert til å knytte seg til prosessen. Regjeringen stiller seg positiv til EUs invitasjon og vil bidra til en aktiv dialog med EU om disse spørsmålene.

FNs høykommisær for flyktninger, UNHCR, har i mange år stilt seg til dels kritisk til utviklingen i de vestlige lands asylpolitikk. For UNHCR har det vært viktig å påpeke at en restriktiv tendens i flyktning- og asylpolitikken i de vestlige land ikke bare har konsekvenser i vår del av verden, men at den også har bredere globale virkninger. UNHCR har blant annet hevdet at i stedet for å løse problemer, kan en restriktiv innvandringspolitikk ha stimulert til framveksten av en større industri for menneskesmugling og menneskehandel.

En uformell dialog mellom UNHCR og formannskapet i EU ble etablert allerede i 1991. Fra UNHCR vises det til at denne dialogen bidro til at det i Maastricht-traktatens artikkel K.2 ble innlemmet en bestemmelse om at asyl- og innvandringspolitikken skal være i samsvar med den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og FNs flyktningkonvensjon. Dette er også videreført i Amsterdam-traktaten.

EU har imidlertid blitt kritisert for ikke å ville motta synspunkter fra blant annet UNHCR på et tidlig nok stadium i de overlegninger som har funnet sted i Rådet. Det er også gitt utrykk for at pragmatisme i flyktningpolitikken ikke må gå på bekostning av prinsipper. Håpet fra UNHCR - og andre organisasjoner, som European Council on Refugees and Exiles, Migration Policy Group og European Network Against Racism, er at Amsterdam-traktaten skal medføre et løft for flyktning- og asylpolitikken i Europa, ved at det blir vedtatt rettsakter som er bindende i alle EU-landene og som vil fremme rettssikkerhet og likebehandling i samsvar med den internasjonale flyktningretten, uansett hvor i Europa en asylsøknad fremmes. At asyl og innvandringssamarbeidet i EU er overført til det fellesskaplige området, har fra flere hold blitt sett på som et viktig skritt i en riktig retning.

For troverdigheten ved denne del av EU-landenes justissamarbeid er det viktig å oppnå resultater raskt i forhold til de mål som er satt. En forutsetning for å nå dit er at medlemslandene ser med nye øyne på å bidra til en regelutvikling som ikke på alle punkter nødvendigvis er identiske med medlemslandenes eksisterende lovgivning. Også for medlemslandene selv er det viktig at standarder og politikk utformes ensartet slik at landene utvikler gjensidig tillit til hverandres håndtering av både enkeltsaker i flyktningpolitikken og massefluktsituasjoner. EU-landene har i mange år stått overfor store utfordringer også i forhold til ulovlig innvandring, rasisme og sosial uro blant innvandrere. Til tross for et langvarig samarbeid medlemslandene imellom også om disse

spørsmål har man i mindre grad lykkes i å nå resultater. Også på disse områdene vil det være et behov for å nå resultater raskt.

10.5.2 Kriminalitetsbekjempelse og politisamarbeid

I Wien-handlingsplanen understrekes at det ikke er Amsterdam-traktatens mål å skape et sikkerhetsområde i den forstand at de rettshåndhevende myndigheter i medlemslandene skal anvende like etterforskingsprosedyrer, eller at bestemmelsene endrer medlemslandenes forpliktelse til selv å opprettholde ro og orden og beskytte den indre sikkerheten. Målet er å gi medlemslandene institusjonelle forutsetninger for nærmere samarbeid, og å beskytte EUs egne interesser, blant annet de finansielle. Kriminalitet på EU-nivå er et økende problem, særlig når det gjelder svindel. Det gjentas også at målet er å forebygge og bekjempe organisert og annen kriminalitet, særlig terror, menneskehandel og overgrep mot barn, ulovlig narkotikahandel og ulovlig våpenhandel, korrupsjon og svindel. De tre punkter som spesielt tas opp i planen er organisert kriminalitet, illegal handel med narkotika og den videre utvikling av Europol.

Narkotikaproblemet fortjener i følge planen særlig oppmerksomhet. Det utgjør på forskjellige måter en trussel mot den kollektive og individuelle sikkerhet, og er ofte forbundet med organisert kriminalitet. I EUs handlingsplan mot narkotika for år 2000-2004 legges det vekt på en overordnet politikk som bygger på deling av ansvar mellom forbruker-, transitt- og produsentland.

Det europeiske råd understreket på Tammerfors-toppmøtet behovet for å styrke bekjempelsen av grov organisert, grenseoverskridende kriminalitet. Et høyt trygghetsnivå innenfor området med frihet, sikkerhet og rettferdighet forutsetter en effektiv og omfattende strategi for bekjempelse av alle former for kriminalitet. Det europeiske råd oppfordrer til at kriminalforebyggende aspekter integreres i tiltak for bekjempelse av kriminalitet, og til videre utbygging av nasjonale kriminalitetsforebyggende programmer. Det må utvikles og fastlegges felles prioriteringer for kriminalitetsforebygging både i EUs eksterne og interne politikk, og det bør tas hensyn til dette når det utarbeides ny lovgivning.

Det legges også opp til større grad av erfaringsutveksling mellom landene når det gjelder kriminalitetsforebygging. Nettverket mellom nasjonale myndigheter med ansvar for kriminalforebygging bør utvides, og samarbeidet mellom nasjonale kriminalforebyggende organisasjoner styrkes. EU-landene vil også vurdere om det er grunnlag for et fellesskapsfinansiert program med sikte på dette. Ungdoms- og storbykriminalitet, og narkotikarelatert kriminalitet peker seg ut som mulige satsningsområder i denne sammenheng.

EU-landene legger også opp til at samarbeidet om etterforskning av grenseoverskridende kriminalitet bør utnyttes best mulig. Amsterdamtraktaten fastlegger at det er et mål å opprette felles etterforskingsteam for å bekjempe narkotika- og menneskehandel samt terrorisme. EU-landene arbeider med å etablere det nødvendige rettslige grunnlag for at slike felles team kan opprettes. Regelverket vil også gi representanter for Europol mulighet til å delta i en støttefunksjon.

Det er opprettet en europeisk taskforce hvor landenes politisjefer deltar. I samarbeid med Europol skal de utveksle erfaringer, praksis og informasjon om aktuelle tendenser i grenseoverskridende kriminalitet og medvirke til

planleggingen av operative aksjoner. Europol spiller en sentral rolle ved å understøtte forebygging, analyse og etterforskning av kriminalitet i EU-området. Europols rolle skal styrkes i samsvar med Amsterdamtraktaten. Hvitvasking er en viktig del av den organiserte kriminaliteten. Tammerfors-toppmøtet understreket betydningen av å ta konkrete skritt for å oppspore, fryse, beslaglegge og konfiskere utbytte fra straffbare forhold. Medlemslandene ble oppfordret til å gjennomføre bestemmelsene i EUs hvitvaskingsdirektiv, Europarådets konvensjon om hvitvasking fra 1990 og de såkalte 40 anbefalingene fra Financial Action Task Force (FATF), også i alle deres avhengige territorier. Rådet og Europaparlamentet oppfordres også til snarest mulig å vedta et utkast til endret direktiv om hvitvasking av penger, som Kommisjonen har foreslått.

Det oppfordres videre til harmonisering av strafferetten og strafferettspleien når det gjedler hvitvasking av penger (f.eks.når det gjelder oppsporing, beslag og inndragning av midler). Definisjonen av de straffbare aktivitetene bør være lik og tilstrekkelig bred i alle medlemsland. Det bør også utarbeides felles standarder for å forhindre at firmaer og enheter som er registrert uten for EUs jurisdiksjon, skjuler utbytte fra straffbare forhold og foretar hvitvasking av penger. Europols kompetanse er utvidet til å gjelde hvitvasking av penger generelt. EU-landene forhandler for tiden om en ny konvensjon om ytterligere forbedring av det strafferettslige samarbeidet, særlig på områdene hvitvasking, organisert og økonomisk kriminalitet.

Bekjempelse av rasisme og fremmedhat

Bekjempelse av rasisme og fremmedhat er en viktig del av samarbeidet i søyle 3. EU-landene vedtok 15. juli 1996 en felles handling med dette siktemål. Beslutningen forplikter medlemslandene til enten å kriminalisere nærmere bestemte rasistiske handlinger, eller til å ikke avvise anmodninger om rettslig bistand med den begrunnelse at handlingene ikke er straffbare i landet som blir bedt om bistand. Den felles handlingen forplikter videre medlemslandene til å skape hjemmel til å beslaglegge og inndra rasistisk materiale.

Rådet vedtok videre 21. desember 1998 en felles handling om å gjøre det straffbart å delta i en kriminell organisasjon. Medlemslandene er forpliktet til å kriminalisere visse former for kontakt med kriminelle organisasjoner, og til å sørge for at også juridiske personer kan strafforfølges. Dersom flere EU-land har kompetanse til å påtale og dømme i slike saker, skal landene internt komme til enighet om hvordan forfølgningen kan samordnes slik at den blir mest mulig effektiv.

10.5.3 Et europeisk rettsområde

Tammerfors-toppmøtet understreket at det innenfor et europeisk rettsområde må stå sentralt at enkeltpersoner eller foretak ikke bør hindres i å fremme sine rettigheter på grunn av at rettssystemene ikke er sammenlignbare. For å oppnå dette er det nødvendig med flere tiltak:

– Bedre adgang til domstolene og tilsvarende organer i Europa. For å lette adgangen til domstolene og tilsvarende organer, oppfordrer Det europeiske råd Kommisjonen, i samarbeid med andre relevante fora som for eksempel Europarådet, til å iverksette en opplysningskampanje og offent-

liggjøre hensiktsmessige «brukerveiledninger» om det rettslige samarbeidet i EU og medlemslandenes rettssystemer. Det bør også opprettes et lett tilgjengelig informasjonssystem som vedlikeholdes og ajourføres av et nettverk av kompetente nasjonale myndigheter.

– Det bør fastsettes minimumsstandarder for flerspråklige formularer eller dokumenter, som skal anvendes i grenseoverskridende rettssaker i hele EU. Slike dokumenter eller formularer bør deretter aksepteres gjensidig som gyldige i alle rettssaker i EU.
– I tråd med Kommisjonens meddelelse om dette bør det utarbeides minimumsstandarder for beskyttelse av ofrene for kriminalitet, særlig for ofrenes adgang til domstolene og tilsvarende organer, og rett til skadeerstatning, inklusive dekning av saksomkostninger. Det bør også utarbeides nasjonale programmer for bistand til og beskyttelse av ofre.
– Gjensidig anerkjennelse av rettsavgjørelser. Utvidet gjensidig anerkjennelse av rettsavgjørelser og dommer vil, sammen med tilnærming av lovgivningen, kunne lette samarbeidet mellom justismyndighetene og fremme rettslig beskyttelse av den enkeltes rettigheter. Det europeiske råd støtter derfor prinsippet om gjensidig anerkjennelse av rettsavgjørelser. Dette bør være hjørnesteinen i det rettslige samarbeidet innenfor EU, både på det sivil- og det strafferettslige område. Prinsippet bør gjelde både for dommer og andre avgjørelser truffet av rettslige myndigheter.

På det sivilrettslige område oppfordres Kommisjonen til å framsette et forslag om ytterligere forenkling av de gjeldende prosedyrer for anerkjennelse og fullbyrdelse av en avgjørelse eller en dom i et annet EU-land. Som et første skritt bør slike prosedyrer avskaffes når det gjelder avgjørelser om mindre krav på handels- og forbrukerområdet, og med hensyn til enkelte rettsavgjørelser i familietvister, for eksempel krav vedrørende underholdsbidrag og samværsrett. Slike avgjørelser vil da automatisk bli anerkjent i hele EU, og det vil heller ikke være grunnlag for å nekte fullbyrdelse. I forbindelse med et slikt forslag er det tanken at det også fastsettes minimumsstandarder for bestemte tiltak innen sivil rettshjelp.

Prinsippet om gjensidig anerkjennelse bør også gjelde kjennelser som avsies forut for rettssaken, særlig når det gjelder adgang til sikring av bevismateriale og beslagleggelse av aktiva i form av løsøre. Bevismateriale som er lovlig innsamlet av myndighetene i et medlemsland bør kunne legges fram for domstolene i de øvrige medlemslandene under hensyn til de normer som gjelder der.

Rådet og Kommisjonen oppfordres til å vedta et program med tiltak som gjennomfører prinsippet om gjensidig anerkjennelse av rettsavgjørelser allerede innen desember 2000. I forbindelse med dette programmet bør det også settes i gang et arbeid med hensyn til det europeiske tvangsfullbyrdelsesdokument og de områder innenfor rettspleien, som det er nødvendig å vedta felles minimumsregler for, slik at prinsippet om gjensidig anerkjennelse lettere kan gjennomføres samtidig som medlemslandenes rettsgrunnlag opprettholdes.

Det europeiske råd oppfordrer også til utarbeidelse av nye rettspleieregler for grenseoverskridende saker, særlig på punkter som kan fremme et smidig rettslig samarbeid og bedre adgang til domstolene og tilsvarende organer. Dette kan for eksempel gjelde foreløpige rettsmidler, bevisopptak, betalingsordrer og tidsfrister.

Når det gjelder materiell rett ønskes det en samlet undersøkelse av behovet for tilnærming av medlemslandenes sivilrett for å fjerne hindringer for at sivile rettssaker kan gjennomføres på en tilfredsstillende måte. Rådet bør avlegge rapport om dette i 2001.

Nærmere om det sivilrettslige samarbeidet

Målsettingene for det sivilrettslige samarbeidet er blant annet å forbedre og forenkle ordninger for forkynnelse av dokumenter på tvers av landengrensene, samarbeidet om bevisopptak og regler om anerkjennelse og fullbyrdelse av ulike typer rettsavgjørelser og andre avgjørelser. Videre er det et siktemål å skape ensartede regler om lovvalg og stedlig kompetanse, det vil si bestemmelser om hvilket lands regler som skal legges til grunn ved avgjørelsen av en sak. Samarbeidet skal også sikre at sivile rettssaker som berører forhold i flere medlemsland, kan forløpe tilfredsstillende.

Lugano-konvensjonen og Brussel-konvensjonen

Lugano-konvensjonen ble vedtatt 16. september 1988 og Brussel-konvensjonen ble vedtatt 27. september 1968. Konvensjonene gjelder domsmyndighet og fullbyrding av dommer i sivile og kommersielle saker. De er i hovedsak identiske. Mens Brussel-konvensjonen gjelder i forholdet mellom EU-landene, gjelder Lugano-konvensjonen i forholdet mellom EU-landene og EFTA-landene og i forholdet mellom EFTA-landene innbyrdes. Norge er altså bare tilsluttet Lugano-konvensjonen.

Som følge av at det sivilrettslige samarbeidet i EU etter Amsterdamtraktaten nå skjer innenfor rammen av det tradisjonelle EF-samarbeidet i søyle 1, vil Brussel-konvensjonen bli omgjort til en EF-rettsakt i form av en forordning. Det foreligger flere utkast til slik forordning, men foreløpig er det ikke fattet noen endelig beslutning av det endelige innholdet av forordningen.

For nærmere omtale av Lugano-konvensjonens innhold, vises til Ot.prp. nr. 94 (1991-92).

De siste årene har det foregått felles forhandlinger om endringer i Brussel- og Lugano-konvensjonen. Norge har deltatt i disse forhandlingene. Forhandlingene skal lede fram til en fullstendig harmonisering av de to konvensjonene. Medlemmene etter Lugano-konvensjonen avventer nå den endelige utformingen som Brussel-konvensjonen vil få som forordning før forhandlingene fortsetter. Innenfor EU har det dukket opp enkelte stridsspørsmål. Blant annet er det sterk uenighet om forordningen bør inneholde en regel som gir en forbruker adgang til å saksøke en selger i forbrukerens hjemland til tross for at selgeren er hjemmehørende i en annen konvensjonsstat. Dette spørsmålet har også vært tatt opp under de tidligere forhandlingene mellom EU og medlemslandene til Lugano-konvensjonen, men det vil være EU som tar den endelige avgjørelse i forbindelse med utformingen av forordningen. Det er usikkert hvor lang tid det vil ta før den videre harmoniseringen av Lugano-konvensjonen og forordningen kan fortsette.

Brussel II-konvensjonen

EU-landene undertegnet 28. mai 1998 en konvensjon om kompetanse, anerkjennelse og fullbyrdelse av rettsavgjørelser i ekteskapssaker, den såkalte Brussel II-konvensjonen. Formålet er å innføre ensartede regler for kompetanse i ekteskapssaker og saker om foreldreansvar for barn hvis spørsmålet oppstår i forbindelse med ekteskapssaken. Konvensjonen inneholder også bestemmelser om anerkjennelse av avgjørelser truffet i slike saker. Som følge av at det sivilrettslige samarbeidet i EU nå skjer innenfor søyle 1, arbeides det med en forordning som skal tre i stedet for Brussel II-konvensjonen. En forordning vil ikke få virkning for Danmark, i tråd med Danmarks prinsipielle stilling i forhold til justissamarbeidet i søyle 1.

Etter Brussel II-konvensjonen kan medlemslandenes innbyrdes avtaler gis forrang innenfor konvensjonens virkeområde. For nordiske forhold vil det kunne oppstå spørsmål om den nordiske ekteskapskonvensjonen fra 1931 helt eller delvis skal få anvendelse på interne nordiske forhold i stedet for Brussel II-konvensjonen. Sverige og Finland tar sikte på å endre den nordiske 1931-konvensjonen slik at den skal samsvare med Brüssel II-konvensjonen.

EUs arbeid med felles lovvalgsregler

Roma-konvensjonen om lovvalg på kontraktrettens område er inngått 19. juni 1980, og trådte i kraft 1. april 1991. Konvensjonen gjelder mellom EU-landene. Etter konvensjonen art. 28 er den bare åpen for undertegning av EU-land. Roma-konvensjonen kan delvis ses som et supplement til Brussel- og Lugano-konvensjonene. Den medfører at EU - landene har ensartede regler for hvilket lands lov som skal komme til anvendelse på kontraktsforhold over landegrensene. Konvensjonen omfatter i utgangspunktet alle slags formuesrettslige avtaler og gjelder i alle situasjoner der det skal velges mellom lover i forskjellige land. Reglene i konvensjonen er i hovedsak i samsvar med tilsvarende regler i norsk rett, som i dag stort sett er ulovfestede.

Roma-konvensjonen står tilbake for andre internasjonale konvensjoner om lovvalg som en konvensjonsstat har tiltrådt eller kommer til å tiltre. Dette gjelder blant annet for Haag-konvensjonen om internasjonal-privatrettslige regler for løsørekjøp 15. juni 1955 og FN-konvensjonen om kontrakter for internasjonale løsørekjøp 11. april 1980, som Norge er tilsluttet. Roma-konvensjonen viker også for konvensjoner som konvensjonsstatene kommer til å tiltre.

Innenfor EU er det påbegynt et arbeid med å lage felles regler om lovvalg for formuesrettslige forhold utenfor kontrakt («Roma-konvensjon II»). Det er ikke ennå klart om dette arbeidet vil munne ut i en konvensjon eller en forordning. Arbeidet vil sannsynligvis lede til endringer i Roma-konvensjonen.

I 1996 var en konvensjon om konkurser i internasjonale forhold klar for undertegning mellom EU- landene. Det ble imidlertid ikke noe av konvensjonen, fordi Storbritannia nektet å undertegne den. Senere kom det opp et forslag om å lage en forordning om konkurser i internasjonale forhold. Forordningen ble vedtatt 29. mai 2000. Forordningsteksten er så godt som identisk med den opprinnelige konvensjonsteksten. Forordningen gir blant annet regler om domstolers og myndigheters kompetanse til å behandle saker om kollektiv gjeldsforfølgning, enhetlige lovvalgsregler for slike forhold, og om

anerkjennelse og fullbyrding av beslutninger om konkurs og annen kollektiv gjeldsforfølgning fra en annen konvensjonsstat.

Nærmere om det strafferettslige samarbeidet

Det strafferettslige samarbeidet omfatter samarbeid både mellom de rettslige og mellom andre kompetente myndigheter i medlemslandene på områdene gjensidig bistand i straffesaker, utlevering og fullbyrding av avgjørelser og tilnærming av strafferettslige regler. Tidligere har det strafferettslige samarbeidet i stor grad vært basert på at medlemslandene slutter seg til aktuelle Europarådskonvensjoner. EU-landene har som mål å styrke det strafferettslige samarbeidet ytterligere ved blant annet å supplere disse konvensjonene.

Etter at Schengensamarbeidet er inntatt som en del av EU, vil noe strafferettslig samarbeid i EU foregå på dette grunnlaget. Norge kan delta i utviklingen av nye regler i EU og slutte seg til dem, dersom de kan anses å bygge på Schengenreglene.

Ifølge Wien-handlingsplanen skal følgende tiltak angående gjensidig hjelp i straffesaker og utlevering treffes innen to år:

– endelig utforming av konvensjonen om gjensidig bistand i straffesaker og en tilleggsprotokoll til denne, samt hurtig iverksettelse av begge instrumenter
– undersøke om det er mulig å forenkle prosedyrene ytterligere og begrense begrunnelsene for å nekte å yte rettshjelp
– lette utlevering mellom medlemslandene ved å sørge for at EUs to utleveringskonvensjoner fra 1995 og 1996 effektivt gjennomføres i nasjonal rett og praksis.

Innen fem år skal det

– undersøkes om det kan foretas ytterligere forbedringer med hensyn til utleveringsprosedyrenes substans og form, herunder reduksjon av forsinkelser
– ytterligere lette samarbeidet mellom departementer og rettslige myndigheter i straffesaker
– undersøke muligheten for å forbedre samarbeidet på tvers av grensene vedrørende overføring av straffesaker og fullbyrdelse av straffedommer
– undersøke muligheten av å utvide og eventuelt formalisere utvekslingen av opplysninger om strafferegistre.

Gjensidig hjelp i straffesaker

Behovet for gjensidig hjelp i straffesaker oppstår i saker der det innledes straffeforfølgning i et land og det blir behov for bistand fra myndighetene i et annet land. Det vil da kunne framsettes en anmodning om å få utført bistand som for eksempel forkynning, bevisopptak, ransaking og beslag.

EU-landene signerte 29. mai 2000 en konvensjon om gjensidig hjelp i straffesaker. Konvensjonen er ikke trådt i kraft. Formålet med konvensjonen er å sikre et mer effektivt og hurtig strafferettslig samarbeid innenfor EU. Konvensjonen skal supplere og fremme Europarådets konvensjon av 20. april 1959 om gjensidig hjelp i straffesaker, Schengen-konvensjonen av 19. juni 1990 og Beneluxtraktaten av 27. juni 1962, kapittel II om utlevering og gjensidig hjelp i straffesaker.

Konvensjonen er i utgangspunktet en ren EU-konvensjon, men Norge har på bakgrunn av samarbeidsavtalen mellom EU-landene og Norge og Island valgt å slutte seg til flere av bestemmelsene i konvensjonen som regulerer strafferettslig samarbeid og som er en videreutvikling av bestemmelser om strafferettslig samarbeid i Schengen-avtalen.

Konvensjonen utvider anvendelsesområdet for anmodninger om gjensidig rettshjelp og gir adgang til ytterligere forenklet oversendelse av slike anmodninger. Blant de forenklinger som konvensjonen legger opp til, er at forkynning av nærmere oppregnede rettsdokumenter skal skje direkte med post til den person dokumentene skal forkynnes for (postforkynning), og ikke via myndighetene i det landet mottakeren befinner seg. Anmodninger om rettshjelp fra myndighetene i et annet medlemsland skal som hovedregel ikke lenger sendes via landenes sentrale myndigheter, men direkte mellom de aktuelle rettsmyndigheter, det vil si domstoler og påtalemyndigheter. En slik forenklet framgangsmåte blir svært tidsbesparende, da anmodningene ikke lenger må gå gjennom de mange myndighetsledd i den enkelte stat.

Konvensjonen har også flere bestemmelser om politisamarbeid, og Norge har sluttet seg til de bestemmelser som regulerer spontan informasjonsutveksling, kontrollerte leveranser og strafferettslig og sivilrettslig ansvar for tjenestemenn. Disse bestemmelsene er ansett å være en videreutvikling av Schengenavtalen. Øvrige bestemmelser i konvensjonen, blant annet video- og telefonavhør og felles etterforskningsteam, er ikke ansett for å være Schengen-relevante og Norge har derfor ikke kunnet slutte seg til dem.

EU-landene forhandler for tiden om en ny konvensjon, eventuelt tilleggsprotokoll, til konvensjonen om gjensidig hjelp i straffesaker. Siktemålet er å bedre det strafferettslige samarbeidet ytterligere, særlig på områdene organisert kriminalitet og hvitvasking av utbytte av kriminelle handlinger og økonomisk kriminalitet.

Som en del av Schengensamarbeidet er det også utarbeidet en avtale om gjensidig bistand ved forfølgelse av trafikkovertredelser og fullbyrding av bøter ilagt som følge av trafikkovertredelser.

Utlevering

Utlevering er en overføring av en person fra den staten han befinner seg i, til det landet som behandler straffesaken hvor han er siktet, tiltalt eller domfelt. Det landet som behandler straffesaken sender en anmodning til det landet hvor den antatte lovbryteren befinner seg. Oppholdslandet treffer beslutning om utlevering og bistår med utsendelse av den utleverte.

EU-landene har utarbeidet to konvensjoner om utlevering av lovbrytere: Konvensjon om forenklet utleveringsprosedyre mellom Den europeiske unions medlemsstater fra 1995 og konvensjon om utlevering mellom Den europeiske unions medlemsstater fra 1996. I likhet med konvensjonen om gjensidig hjelp i straffesaker, supplerer disse konvensjonene eksisterende avtaler. Konvensjonen om forenklet prosedyre skal lette anvendelsen av den europeiske utleveringskonvensjonen av 13. desember 1957. EUs utleveringskon-

vensjon supplerer den europeiske utleveringskonvensjonen, kapittel 1 i Benelux-traktaten av 27. juni 1962 om utlevering og gjensidig hjelp i straffesaker, den europeiske konvensjonen om bekjempelse av terrorisme av 27. januar 1977 og Schengen-konvensjonen av 19. juni 1990. EUs konvensjoner forenkler utleveringsprosedyrene der vedkommende som begjæres utlevert samtykker i utlevering, og mulighetene for å avslå utleveringsbegjæringer innskrenkes.

Schengen-konvensjonen og de to utleveringskonvensjonene har til dels sammenfallende bestemmelser. Schengen-konvensjonen legger opp til forenklet prosedyre ved samtykke fra den som begjæres utlevert, og den gir adgang til direkte oversendelse av utleveringsbegjæringer. Utleveringsgrunnlaget utvides også til å omfatte fiskale lovovertredelser. Norge er ikke tilsluttet de to utleveringskonvensjonene, men er tilsluttet enkelte lignende bestemmelser i Schengen-konvensjonen.

Menneskehandel og seksuell utnyttelse av barn er en del av internasjonal organisert kriminalitet. EU-landene har gjennom beslutning 24. februar 1997 forpliktet seg til blant annet å kriminalisere visse former for aktivitet i forbindelse med menneskehandel og seksuell utnyttelse av voksne i kommersielt øyemed, og av barn på generelt grunnlag. Medvirkning og forsøk skal også være straffbart. Definisjonen av seksuell utnyttelse av barn svarer til definisjonen i FNs konvensjon 20.11.1989 om barns rettigheter, men omfatter i tillegg besittelse av barnepornografi. Medlemslandene er forpliktet til å ha effektive strafferettslige sanksjoner som står i rimelig forhold til overtredelsen, og som blant annet omfatter frihetsstraff i grove tilfeller og konfiskasjon hvor det er relevant. Det skal også være hjemmel for strafferettslige reaksjoner mot juridiske personer.

Også resolusjoner er tatt i bruk som ledd i medlemslandenes arbeid for en mer ensartet lovgivning på strafferettens område. Rådet har vedtatt to resolusjoner (23. november 1995 og 20. desember 1996) om beskyttelse av henholdsvis vitner og personer som samarbeider med rettsvesenet med henblikk på bekjempelse av organisert kriminalitet. Resolusjonene er ikke rettslig forpliktende, men trekker opp retningslinjer for hvilke tiltak medlemslandene bør sette i verk. Retningslinjene omfatter blant annet beskyttelse av vitner før, under og etter en rettssak, mulighet for å skifte identitet, samt mulighet til å gi vitnemål utenfor rettssalen ved hjelp av audiovisuelle hjelpemidler, der det tas behørig hensyn til kontradiksjonsprinsippet slik dette er praktisert ved den europeiske menneskerettighetsdomstolen. Medlemslandene oppfordres også til å legge til rette for at det kan gis fordeler til personer som bryter med en kriminell organisasjon og som viser vilje til å forhindre at forbrytelsene fortsetter, eller som konkret hjelper myndighetene med innsamling av avgjørende bevismateriale.

10.6 Norge og justissamarbeidet i EU

EU-landenes samarbeid om justisspørsmål har i løpet av 1990-årene gradvis blitt utviklet i omfang og dybde og framstår i dag som et av de mest dynamiske samarbeidsområdene i EU. Med Amsterdam-traktaten har samarbeidet i noen grad skiftet karakter. Det understrekes i traktaten at det er et viktig mål for EU å skape et område med «frihet, sikkerhet og rettferdighet». Disse begrepene

henger nøye sammen. «Frihet» viser til fri bevegelighet for personer, men også til det å leve i trygghet i en rettsstat. Etter integrasjonen av Schengen-samarbeidet omfatter EU-samarbeidet også grensekontroll EU-landene imellom og i forhold til tredjeland. Samarbeidet spenner over et bredt felt - fra politisamarbeid og kriminalitets-forebygging og -bekjempelse, samarbeid om sivil- og strafferettslige spørsmål til asyl-, innvandrings- og flyktningpolitikk. Innenfor de ulike områdene legges det større vekt på rettighetsaspektet enn tidligere, både for EUs borgere og tredjelandsborgere. De sentral- og øst-europeiske land som nå er i forhandlinger om framtidig medlemskap i EU, trekkes gradvis inn i ulike deler av justissamarbeidet.

Regjeringen ser det som betydningsfullt at det med utgangspunkt i EU-samarbeidet nå utvikles et bredt, nær all-europeisk samarbeid om kriminalitetsbekjempelse, bekjempelse av rasisme og fremmedhat og et mer forpliktende samarbeid om asyl-, innvandrings- og flyktningpolitikk .

Regjeringen anser at kriminalitet best forebygges ved en samfunnsutvikling som fremmer tilhørighet, rettferdig fordeling og gode oppvekstvilkår for barn og unge.

Hovedmålene på justissektoren er derfor: redusert kriminalitet, trygghet og rettssikkerhet. Virkemidlene er blant annet åpenhet og demokrati samt human asyl- og flyktningpolitikk. I lys av dette ser Regjeringen positivt på utviklingen av justissamarbeidet innenfor EU. Justisspørsmål integreres i økende grad med spørsmål fra andre samfunnsområder, det legges større vekt enn tidligere på den enkeltes rettigheter, god tilgang til rettssystemet og når det gjelder kriminalitetsbekjempelse legges større vekt både på forebygging og etterfølgende virkemidler enn tidligere.

Det er i stadig større grad behov for et bredt og forpliktende europeisk samarbeid på justisområdet. Med bakgrunn i dette deltar Norge i dag aktivt blant annet i Europarådet, ulikt nordisk samarbeid, i samarbeid i Østersjøområdet og gjennom Interpol. Det er imidlertid et faktum at samarbeidet innenfor EU er bredere og mer integrert enn annet samarbeid, og også på enkelte områder er kommet lenger blant annet med hensyn til grad av forpliktelse.

Regjeringen ønsker at Norge skal utvikle et tettest mulig samarbeidsforhold med EU-landenes justissamarbeid, og vil aktivt arbeide for dette med utgangspunkt i de kontakter og det samarbeid Norge allerede har.

Etter at Amsterdam-traktaten trådte i kraft, har EU på ny gjennomgått sine kontakter med tredjeland. I forhold til Norge og Island synes vekten i særlig grad å bli lagt på gjennomføring av Schengen-avtalen. For dette samarbeidet vises det til St prp nr 42 (1996-97) og St prp nr 50 (1998-99). I enkelte sammenhenger kan vår Schengen-baserte deltakelse bidra til utvidet kontakt mot andre deler av justissamarbeidet.

Regjeringen har, sammen med Island, innledet forhandlinger med sikte på norsk og islandsk tilknytning til Dublinkonvensjonens regler og til Eurodac, det kommende europeiske fingeravtrykksregisteret som skal bidra til å fastslå hvilket land som har plikt til å behandle en søknad om asyl. Siktemålet er at forhandlingene skal være ferdigstillet innen Schengen-samarbeidet blir operativt for de nordiske land våren 2001.

Etter at Europol ble operativt har man fra norsk side sett det som viktig å etablere et nærmere samarbeid. Europol må forventes å bli en dynamisk og viktig instans i arbeidet mot internasjonal organisert kriminalitet. Det er

grunn til å tro at organisasjonen vil få økende betydning både EU-landene imellom og internasjonalt. USA, Sveits og Canada er blant de land som har bedt om nærmere samarbeid med Europol. På operativt nivå vil norsk politi kunne ha nytte av et formalisert samarbeid med Europol med sikte på etterforsking av saker med internasjonale forgreninger. Det er også ønskelig å kunne dra direkte nytte av Europols analysekapasitet og innsamlete informasjon. Europol ble tildelt forhandlingskompetanse på EUs rådsmøte 27. mars 2000 og skal på dette grunnlag blant annet prioritere forhandlinger med Schengenlandene Norge og Island.

Regjeringen har tatt initiativ til forhandlinger med Europol med sikte på en samarbeidsavtale, jf. St.meld. nr. 18 (1999-2000) og Innst.S nr. 177 (1999-2000). Det er utarbeidet en rapport om norske personvernregler, datasikkerhet og politiets administrative praksis som skal behandles av Kontrollorganet for Europol og i EUs justisråd. Forutsatt godkjenning i EUs råd vil forhandlingene trolig bli innledet senhøstes år 2000.

Det tettere og mer helhetlige samarbeidet i EU etter Amsterdam-traktaten vil kunne ha innvirkning på det nordiske samarbeidet. Våre naboland i Norden vil bli knyttet til utviklingen av et felles regelverk innen EU på asyl- og flyktningområdet, som blant annet innebærer standarder for asylmottak, minstegarantier for asylsaksbehandling og tredjelandsborgeres rettigheter. Dette er en prosess som Norge ikke deltar i, og som også vil kunne ha innvirkning på det nordiske samarbeidet på dette området. En annen side ved EUs tilnærming til asyl- og migrasjonpolitikken, er et nærmere samarbeid med opprinnelses- og transittland der man kobler virkemidler fra justissamarbeidet med den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken. Det vil kunne ha store migrasjonspolitiske konsekvenser for Norge om man ikke samordner virkemiddelbruken med EU.

Amsterdam-traktaten integrerte også Schengen-samarbeidet i EU. Gjennom dette vil Norge delta i et større samarbeid med europeiske land om ytteregrensekontroll, visumpolitikk, tilbaketakelsesspørsmål og ansvar for asylsaker. Hvorvidt Norge blir invitert til å delta i diskusjoner om videreutvikling av samarbeidet vil i stor grad avhenge av om en sak har tilknytning til utviklingen av Schengen-regelverket.

Norges utfordring vil i stor grad ligge i å forholde oss til den regelutvikling som skjer på saksområder som er nær beslektet med på den ene siden Schengen, og på den andre siden EØS-reglene om fri bevegelighet for personer, men som ligger utenfor samarbeidsrammene i Schengen og EØS. Norge vil ha liten innflytelse over regelutviklingen på slike områder. Samtidig vil diskusjonen om utvidelsen av EU med de øst- og sentral-europeiske landene være av stor interesse for Norge.

På enkelte områder er det vanskelig å vurdere på hvilken måte et utvidet justissamarbeid innen EU vil påvirke eksisterende samarbeidsordninger og -institusjoner utenfor EU som Norge er tilsluttet. Norge yter for eksempel en betydelig bistandsinnsats innen kriminalomsorgens område. Arbeidet koordineres av Justisdepartementet og Europarådet og omfatter Nord-Balt Prison Project og bilateralt hjelpearbeid til Russland. EU-samarbeidet og dets betydelige utvidelse i løpet av nærmeste framtid vil kunne føre til en reduksjon av

Europarådets betydning som premissleverandør for utviklingsarbeid innen ulike fagfelt.

11 EUs utvidelse mot øst - integrasjon over tidligere skillelinjer

EUs utvidelsesprosess østover er uten sidestykke i europeisk historie. Den innebærer en historisk mulighet til å skape varig fred, demokrati og velferd over tidligere skillelinjer i Europa. Det er bred oppslutning om dette i de europeiske landenes regjeringer. Samtidig skaper utvidelsen store utfordringer for det europeiske samarbeidet og for kandidatlandenes evne til omstilling og tilpasning. Særlig på kort sikt har utvidelsesprosessen også en pris, og det er vanskelig i dag å si noe sikkert om hva som vil bli resultatet av forhandlingene eller tidspunktene for tiltredelse.

EUs utvidelse mot øst er en viktig byggesten i arbeidet for et mer sammenvevd og samarbeidende Europa. Målet for utvidelsesprosessen er økt sikkerhet, sosial og økonomisk utvikling og et forsterket demokrati i våre nærområder og på vårt kontinent. EU synes å ha brukt utvidelsen som et insitament for å oppmuntre til økonomiske og politiske reformer i kandidatlandene og i forholdet mellom disse. Utvidelsesprosessen er på den måten også et redskap til å befeste respekt for demokrati og menneskerettigheter.

11.1 Utfordringer og perspektiver

Tidligere forhandlinger om utvidelser av EU har omfattet opp til fire land. I dag er 12 land i forhandlinger om medlemskap: Polen, Slovenia, Tsjekkia, Ungarn, Estland, Kypros, Malta, Slovakia, Litauen, Latvia, Bulgaria og Romania. I seg selv representerer dette en formidabel utfordring, både når det gjelder menneskelige, tekniske, økonomiske og tidsmessige ressurser. Også Tyrkia er kandidat til forhandlinger om medlemskap, når landet fullt ut oppfyller de politiske forutsetningene for å innlede forhandlinger, slik disse er nedfelt blant de såkalte Københavnkriteriene. Samtlige av disse kriteriene må være oppfylt før kandidatland kan tiltre EU som medlemmer. Kriteriene innebærer:

- at søkerlandene har oppnådd institusjonell stabilitet som garanterer demokrati, en fungerende rettsstat, menneskerettigheter og respekt for og beskyttelse av minoriteter
- at det eksisterer en fungerende markedsøkonomi, og at søkerlandene har evne til å klare konkurransepresset og markedskreftene i EU
- at søkerlandene er i stand til å påta seg forpliktelsene ved et medlemskap, herunder være i stand til å slutte seg til målene om en politisk, økonomisk og monetær union.

Av de 12 landene som forhandler om medlemskap, levde 10 under kommunistisk styre i mer enn 40 år. Mange sliter fortsatt med arven etter et totalitært politisk system og et økonomisk system uten forankring i markedsøkonomiske prinsipper og med mangelfullt utbygd rettsapparat og sivile strukturer. Tyrkias geografiske tilknytning til Europa er begrenset til under fem prosent av fastlandet og med en annen historie og kultur enn de nåværende europeiske medlemslandene. De 13 kandidatlandenes ulike språk, kultur, religion, geografi, politiske tradisjoner og økonomiske utvikling er alle faktorer som vil endre dagens EU.

EUs geografiske utstrekning vil som følge av den kommende utvidelsen i betydelig grad strekkes østover og sydover. Det vil uvilkårlig også trekke oppmerksomheten i andre retninger enn det EU vi hittil har kjent. Antall innbyg-

gere vil øke fra dagens omlag 370 millioner til nær 540 millioner innbyggere dersom Tyrkia inkluderes. Det geografiske området vil øke med omlag 60 prosent. Samtidig vil, ut fra dagens tall, det totale bruttonasjonalprodukt bare øke med omlag ni prosent.

Tabell 11.1: Oversikt over land som har søkt medlemskap i EU (kronologisk) og landenes nåværende status

Land	Søknad	Nåværende status
Tyrkia	1987	Status som kandidatland for medlemskapsforhandlinger siden desember 1999. Forhandlinger ikke innledet
Østerrike	1989	Medlem fra 1. januar 1995
Kypros	1990	Medlemskapsforhandlinger innledet mars 1988
Malta	1990	Medlemskapsforhandlinger innledet februar 1999
Sverige	1991	Medlem fra 1. januar 1995
Finland	1992	Medlem fra 1. januar 1995
Sveits	1992	Søknaden stillet i bero fra Sveits' side siden 1992
Ungarn	1994	Medlemskapsforhandlinger innledet mars 1998
Polen	1994	Medlemskapsforhandlinger innledet mars 1998
Romania	1995	Medlemskapsforhandlinger innledet februar 1999
Slovakia	1995	Medlemskapsforhandlinger innledet februar 1999
Latvia	1995	Medlemskapsforhandlinger innledet februar 1999
Estland	1995	Medlemskapsforhandlinger innledet mars 1998
Litauen	1995	Medlemskapsforhandlinger innledet februar 1999
Bulgaria	1995	Medlemskapsforhandlinger innledet februar 1999
Tsjekkia	1996	Medlemskapsforhandlinger innledet mars 1998
Slovenia	1996	Medlemskapsforhandlinger innledet mars 1998

Selv om utvidelsen vil bety store politiske og økonomiske utfordringer for EU, legger både Kommisjonen og medlemslandenes regjeringer større vekt på de mulighetene den vil innebære, både for kandidatlandene selv og for de nåværende medlemsland. Da utvidelsesprosessen ble lansert på Det europeiske råds møte i Luxembourg i desember 1997, var utgangspunktet at utbredelsen av den europeiske integrasjonen til en større del av kontinentet vil være en garanti for stabilitet og velstand i framtiden. I Kommisjonens langtidsprogram for 2000-2006 vises det også til at EU vil få en større tyngde i verdenssammenheng. Mangfoldet øker, og det er mange som mener det vil kunne styrke den europeiske kulturarven og identiteten.

EU har regelmessig minnet om at kandidatlandene ved tiltredelse i størst mulig grad skal ha tilpasset seg EUs regelverk og fullt ut tilfredsstille de politiske, økonomiske og administrative kriteriene for medlemskap, inkludert målene for den økonomiske og monetære union, som ble fastsatt av Det europeiske råd i København i juni 1993. Det innebærer politiske krav om et stabilt demokrati, respekt for menneskerettigheter, rettsstatsprinsippet og beskyttelse av minoriteter. De økonomiske og administrative kriteriene forutsetter en velfungerende markedsøkonomi, evne til å gjennomføre og håndheve regelverket og et effektivt administrativt apparat.

Det europeiske råd understreket på sitt møte i Luxembourg i desember 1997 sammenhengen mellom den løpende forbedringen av kandidatlandenes standarder innenfor det indre marked og tilknyttede områder og det forhold at fellesskapspolitikken skal fungere hensiktsmessig etter utvidelsen. En best mulig forberedelse før tiltredelsen ville gi færre problemer både for nåværende og nye medlemsland etter utvidelsen.

Kommisjonens analyser i «Agenda 2000» framhever at utvidelsen vil øke det økonomiske og ressursmessige potensial i EU og gjennom dette bidra til å øke EUs betydning i verdenssamfunnet. Det antas videre at dette også vil føre til en vilje til å påta seg større ansvar i utenrikspolitisk sammenheng. Det har igjen sammenheng med den generelle styrkingen av det utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet som har skjedd de seneste årene, særlig utviklingen av en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikk (ESDP). En større spredning av interesser og syn i et utvidet EU, samt en endret geopolitisk situasjon, vil på den annen side kunne bli en utfordring for EU, selv om ingen av kandidatlandene i dag har vesentlige problemer med å slutte seg til EUs retningslinjer og politikk på dette området og fullt ut slutter opp om den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken (FUSP).

EU legger vekt på at utvidelsen til land i Sentral- og Øst-Europa vil ha positiv betydning for forholdet til de øvrige land i regionen. Geografisk nærhet, viktige økonomiske bånd samt kulturell og religiøs samhørighet vil kunne gjøre flere av søkerlandene til brobyggere østover. Ved å konsolidere demokratiet og bygge opp stabilitet og sikkerhet anser EU og kandidatlandene selv at dette vil ha en stabiliserende virkning for land lenger øst og sør. Samtidig vil den endrede geopolitiske situasjon kunne skape nye utfordringer ved at EUs geografiske grenser nærmer seg områder preget av større spenninger i øst og sør, som Balkan og Midtøsten.

Det påpekes i «Agenda 2000» at dersom landene øst for kandidatlandene anser at utvidelsen vil medføre opprettelse av nye politiske og økonomiske barrierer i Europa, reelt eller ikke, vil dette kunne være uheldig. En utvikling i retning av handelsforbindelser også for de østlige kandidatland i hovedsak i retning av EU-land, på bekostning av handel østover, vil isolert sett kunne få negative økonomiske konsekvenser for land som Russland, Ukraina og Hviterussland.

Samtidig vil bilaterale problemer mellom nye og gamle medlemsland samt mellom nye medlemsland, forholdet til etniske minoriteter og øvrige indre stridigheter kunne belaste EU og den felles utenriks-og sikkerhetspolitikken. Det legges derfor stor vekt fra EUs side på at nye land må bilegge konflikter, enten det er med naboland eller internt, før medlemskap kan bli aktuelt.

Utfordringene ved utvidelsesprosessen skal ikke undervurderes. Det er skapt store forventninger i kandidatlandene om en umiddelbar velstandsøkning ved tiltredelse. Kommisjonen viser i «Agenda 2000» til at en utvidelse i seg selv ikke kan garantere utviklingen av velferdssamfunn med bærekraftig økonomisk utvikling og sosial trygghet. Det må likevel antas at en utvidelse vil være den løsningen som best kan skape forutsetningene for en slik utvikling. Samtidig hefter det usikkerhet ved mange viktige faktorer som er av betydning for hvilke konsekvenser en utvidelse vil få: Kandidatlandenes tilpasningsevne, forhandlingsresultatet og overgangsordninger, antall land og tidshori-

sont. Utvidelsesprosessen vil også avhenge av den økonomiske utviklingen i det nåværende EU.

11.1.1 Økonomiske perspektiver

De landene som nå forhandler om medlemskap har gjennomgående kommet langt i overgangen til markedsøkonomi, både når det gjelder privatisering og innføring av markedsøkonomi. Situasjonen varierer imidlertid markert fra land til land. Sammenbruddet i den tidligere kommunistiske handelsblokken Comecon og innføringen av markedsreformer innebar store omstillingskostnader, blant annet som følge av at flere av økonomiene var kjennetegnet ved grunnleggende ubalanser.

11.1.2 Den økonomiske situasjonen i kandidatlandene

Den økonomiske utviklingen i kandidatlandene i det østlige Europa har på 1990-tallet vært ujevn. Fram til midten av tiåret sank bruttonasjonalproduktet for de fleste nasjonene, sammen med kjøpekraften for innbyggerene. Samtidig økte gjennomgående arbeidsledigheten og inflasjonen var høy. Siden 1995 har imidlertid BNP tatt seg opp i de fleste av landene. Det har likevel vært til dels store variasjoner i vekstratene, både over tid og mellom land. Den økonomiske utviklingen i Estland, Polen, Slovenia og Ungarn har vært positiv de senere årene, mens veksten har vært svak i Romania og Tsjekkia. Forskjellene i økonomisk aktivitet mellom søkerlandene må trolig i noen grad ses i sammenheng med gjennomføringen av strukturelle reformer og i hvilken utstrekning landene har lykkes med å finne nye markeder for sine eksportprodukter. I tillegg hadde landene ulike økonomiske utgangspunkt ved oppløsningen av den gamle kommunistiske handelsblokken.

Til tross for sterk vekst i enkelte av landene de senere årene, er fortsatt inntektsnivået i samtlige av de tolv landene som forhandler om medlemskap, langt lavere enn gjennomsnittet i EU. Kypros, som er det rikeste av disse, har et BNP-nivå per innbygger svarende til om lag 75 prosent av gjennomsnittet i EU. I motsatt ende finner en Bulgaria med et inntektsnivå per innbygger på mindre enn 25 prosent av EU-gjennomsnittet.

Tabell 11.2: Noen nøkkeltall for de nye kandidatlandene 1998

	Areal	Befolkning	Tetthet	Kjøpekraftsjustert BNP				Jordbrukssektoren	
	1000 Km ^{2}	Mill. Innb.	Innb./ km ^{2}	Mrd. Euro	euro/ innb.	Euro/ innb. Pst. av gj.snitt i EU	BNP-vekst i pst.	Pst.vis endring i brutto Prod.	Sysselsettingsandel
Bulgaria	111	8,3	75	38,2	4600	23	3,4	21,1	25,7
Kypros	9	0,7	78	10,3	14787	77	5,0	4,6	9,6
Tsjekkia	79	10,3	130	125,7	12200	60	-2,3	4,5	5,5
Estland	45	1,4	32	10,2	7300	36	4,0	6,2	9,4
Ungarn	93	10,1	109	99,0	9800	49	5,1	5,9	7,5
Latvia	65	2,4	37	13,2	5500	27	3,6	4,7	18,8
Litauen	65	3,7	57	22,9	6200	31	5,1	10,1	21,0
Malta	0,3	0,4	1333	na	na	na.	4,1	2,8	1,8
Polen	313	38,7	124	301,8	7800	39	5,0	4,8	19,1
Romania	238	22,5	94	123,7	5500	27	-7,3	17,6	40,0
Slovakia	49	5,4	110	50,2	9300	46	4,4	4,6	8,2
Slovenia	20	2,0	100	27,4	13700	68	3,9	3,9	11,5
Tyrkia	775	63,4	82	404,7	6383	32	2,8	16,1	42,3

Kilde: EU-kommisjonen

Finanskrisen i Russland høsten 1998 bidro gjennomgående til en markert avdemping i den økonomiske veksten i deler av Øst-Europa i 1999. De økonomiske virkningene spredte seg både gjennom finansmarkedene og gjennom redusert handel. I tillegg til den direkte virkningen gjennom tap på banklån til Russland, ble flere av landene i området dessuten rammet av en markert reduksjon i tilgangen på utenlandsk kapital i kjølvannet av krisen. Derimot fortsatte de utenlandske direkteinvesteringene å øke både i 1998 og 1999. Dette skyldes til en viss grad skreddersydde økonomiske vilkår for de selskaper som var villige til å investere i landene.

Krisen i Russland påvirket landene i Sentral- og Øst-Europa med ulik styrke. Dette må i stor grad ses i sammenheng med handelsmønsteret. Kandidatlandene har i økende grad rettet sin eksport mot EU. Alt i alt går om lag 60 prosent av eksporten i dag til EU, mens mindre enn 5 prosent går til Russland. Handelen med EU er mer en doblet siden 1993, og kandidatlandene sett under ett er nå EUs viktigste handelspartner etter USA. De nasjonene som i størst grad hadde lykkes med å vri handelsstrømmene mot vest, og således redusere den økonomiske avhengigheten av Russland, ble mindre påvirket av den finansielle uroen. Dette gjaldt i første rekke Polen og Ungarn.

Integrasjonsprosessen har blitt framskyndet ved at landene har inngått frihandelsavtaler seg imellom (Central European Free Trade Agreements), med EU og med EFTA-landene. EU-avtalene er tiårs tidsavgrensede bilaterale frihandelsavtaler som forutsetter gjensidighet ved åpning av markeder, men der EU ensidig påtar seg dypere forpliktelser. Avtalene berører også områder som

miljø, tjenester, arbeidskraftsmobilitet og kapitalbevegelser i forbindelse med handel og investering.

Kommisjonen utarbeider årlig rapporter for det enkelte kandidatland. Disse oppsummerer hvor langt landene har kommet når det gjelder å oppfylle København-kriteriene. Per i dag er det kun Kypros og Malta som oppfyller begge de økonomiske hovedkriteriene. Også Ungarn og Polen er nær ved å oppfylle dem, fulgt av Slovenia, Estland og Tsjekkia. Latvia og Slovakia har gjort store framskritt den senere tiden, mens utviklingen har vært mindre positiv i Litauen. Bulgaria og Romania oppfyller på langt nær kriteriene, men utviklingen i Bulgaria har vært mer positiv den senere tiden. Det gjenstår imidlertid fortsatt mye arbeid i alle kandidatlandene før de fullt ut kan sies å oppfylle kriteriet om tilpasning til EUs regelverk.

11.1.3 Økonomiske virkninger av en utvidelse

I følge EUs egne analyser, i hovedsak fra Kommisjonen, forventes det at utvidelsen vil få positive økonomiske konsekvenser for EU gjennom en utvidelse av det indre marked og EUs forsterkede posisjon på de internasjonale markedene. Ressursmessig vil EUs menneskelige potensial øke, ikke minst gitt utdanningsnivået i mange av kandidatlandene og høyt kvalifisert arbeidskraft. Samtidig vil EUs naturressurser i form av landbruksområder, mineraler og biologisk mangfold øke betydelig. Landenes geografiske posisjon vil gjøre det fordelaktig å bygge ut transportnettene, telekommunikasjons- og energi-infrastrukturen, noe som vil være nødvendige forutsetninger for økt handel og økonomisk aktivitet.

Ved en utvidelse med de 12 land som nå forhandler om medlemskap, vil det indre markedet bestå av over 475 millioner innbyggere. De fire friheter, felles konkurranseregler, og etter hvert en felles pengeenhet, vil trolig føre til en mer effektiv fordeling av ressursene og muligheter for å høste det fulle potensialet av den økonomiske integrasjonen. Dette vil på sikt kunne muliggjøre høyere økonomisk vekst.

Utvidelsen kan også føre til økte risiki og problemer som følge av at de nye medlemslandene befinner seg på et langt lavere inntektsnivå enn gjennomsnittet i EU. Ved siden av et lavt inntektsnivå, er kandidatlandene blant annet kjennetegnet ved en stor jordbruksproduksjon, og det er høy arbeidsledighet i de fleste landene. I tillegg er infrastrukturen i flere av landene dårlig utbygd. Gjennomføringen av de vedtatte tilpasningsprogrammene vil redusere problemene på flere områder, men det er grunn til å tro at betydelige forskjeller vil bestå også etter at utvidelsen trer i kraft. Dette vil på kort sikt kunne føre til store omstillingskostnader regionalt og innenfor ulike sektorer og representerer således en stor utfordring for den økonomiske politikken i hele Europa.

Større forskjeller mellom landene i et utvidet EU vil kunne forsterke de problemene som allerede i dag knytter seg til samordningen av den økonomiske politikken. De nye medlemslandene vil trolig oppleve høyere vekstrater og inflasjon enn gjennomsnittet i EU lang tid etter tiltredelsen. Dette vil være en følge av at disse landene starter på et langt lavere produksjons- og prisnivå.

Dersom det er store forskjeller i reallønningene mellom landene i EU, vil dette isolert sett kunne gjøre det mer attraktivt for arbeidstakere å flytte til land der reallønningene er høye. Dette vil kunne gjøre arbeidsmarkedet i EU-

området mer fleksibelt. Samtidig vil det også kunne ha midlertidige negative virkninger for inntektsnivå og arbeidsledighet i de landene som opplever en tilstrømming av nye arbeidssøkere. Erfaringene etter at EU ble utvidet til også å omfatte Hellas, Portugal og Spania tyder imidlertid på at disse virkningene ikke nødvendigvis vil være særlig store. Det må samtidig understrekes at forskjellen i inntektsnivå mellom enkelte av dagens kandidatland og gjennomsnittet i EU er langt større enn tilfellet har vært ved tidligere utvidelser. En rapport utarbeidet for Kommisjonen konkluderer med at den kommende utvidelsen av EU mot øst og sør i liten grad vil påvirke lønnsnivå og arbeidsledigheten i EU samlet.

Økt konkurranse i produktmarkedet, for eksempel innenfor jordbruks- og industrivarer, er ventet å bidra til økonomiske gevinster for EU sett under ett, men vil kunne ramme enkelte regioner og sektorer på kort sikt. Dette vil i tillegg få budsjettmessige konsekvenser for EU gjennom blant annet ordningen med en felles landbrukspolitikk (CAP) og strukturfondene, som bidrar med overføringer til regioner der inntektsnivået er særlig lavt.

Som følge av et EU-medlemskap vil trolig kandidatlandene også ønske å delta i ØMU. Deltakelse i en valutaunion stiller strengere krav til økonomisk konvergens enn et EU-medlemskap og deltakelse i det indre marked. Enkelte har på denne bakgrunn pekt på at en innlemmelse av dagens kandidatland i ØMU vil kunne skape økonomiske problemer, som for eksempel høyere arbeidsledighet og dermed true stabiliteten i euro-samarbeidet. Det vises i denne sammenheng ofte til den tyske gjenforeningen som førte til en markert økning i ledigheten i de østlige delstatene. Innlemmelsen av de østlige delstatene i Den tyske forbudsrepublikken var imidlertid spesiell på flere måter. De to lands valutaer ble allerede fra starten fastlåst i forholdet én til én. Samtidig nærmet de østtyske reallønningene seg raskt lønningene i vest uten at produktiviteten steg tilsvarende. Dette førte til en markert svekkelse av konkurranseevnen i øst.

Kandidatlandene vil først kunne bli med i valutasamarbeidet etter å ha vært igjennom en økonomisk og monetær tilpasningsprosess. De vil i utgangspunktet bli underlagt de samme kriterier som gjelder for de nåværende medlemslandene. Blant annet må de kunne vise til sunne offentlige finanser, lav inflasjon og en stabil valuta.

Kostnadene ved utvidelsen er betydelige og skaper et press på EUs budsjett. Fra 2000 vil omlag 3 mrd. euro årlig overføres til de sentral- og østeuropeiske landene fram til 2006. Kommisjonen har gjort det klart at utvidelsen vil få økonomiske konsekvenser for alle medlemslandene. Den totale budsjettrammen forutsettes ikke økt, slik at budsjettaket på 1,27 prosent av BNP vil bli opprettholdt. Gitt at behovet for økonomisk støtte i kandidatlandene er betydelig, vil dette trolig måtte innebære en vesentlig omfordeling av midlene.

Som det framgår av konklusjonene fra Luxembourg-toppmøtet i desember 1997, er EUs mål for bistanden til kandidatlandene i Sentral- og Øst-Europa å forberede landene slik at de kan bli medlemmer av EU så snart som mulig. I dette ligger at en skal søke å redusere avstanden mellom kommende medlemmer og EU-gjennomsnittet, samt redusere ulikhetene internt i kandidatlandene. Sett utfra økonomien i kandidatlandene, må man anta at alle regionene i kandidatlandene vil være definert som svakt utviklede områder, det vil si at

kjøpekraftsjustert BNP per innbygger i den aktuelle region ikke overstiger 75 prosent av gjennomsnittet for EU. Dette skal imidlertid ikke føre til at nåværende støtte til lite utviklede regioner i EU skal opphøre, dersom denne støtten bidrar til større utjevning mellom EUs medlemsland og regioner. Det må antas at den første utvidelsen vil få særlig betydning for netto-mottakerlandene i dagens EU.

Kommisjonen har som utgangspunkt at EU og medlemslandenes åpne økonomi og handelspolitikk forblir åpen også ved en utvidelse. Det forventes ikke store endringer i handelspolitikken, da store deler av denne allerede er i ferd med å liberaliseres. Kandidatlandene er allerede i dag forpliktet til en liberalisering gjennom blant annet de bilaterale avtalene med EU (Europaavtaler), WTO-regelverket og frihandelssamarbeid i regionen.

Samtidig regner EU selv med at en utvidelse vil ha en reell handelsøkende virkning. Tollunionen og felles tollsatser overfor tredjeland vil også gjelde for nye medlemsland. Et bortfall av all toll og samordning av standarder og regelverk mellom de nye og nåværende medlemsland vil kunne åpne opp tilgangen til nye markeder ytterligere. EUs tollsatser er i hovedsak lavere enn dagens nasjonale tollsatser i søkerlandene, og en nedgang i sistnevnte vil kunne gjøre at handelen vil øke. Utviklingsland som i dag har fordelaktige avtaler med EU vil kunne få økt sine markeder. Enkelte av søkerlandene har fortsatt, om enn minkende, et betydelig økonomisk samkvem med Russland og øvrige SUS-land, samt med land under utvikling. Dette handelssamarbeidet vil kunne gi muligheter for andre EU-baserte selskaper til å komme inn på tidligere vanskelige og til dels ukjente markeder.

11.2 Virkninger og utfordringer for Norge av utvidelsesprosessen

Norges handelspolitiske forbindelser med de ti sentral- og østeuropeiske kandidatlandene til EU-medlemskap, Polen, Ungarn, Tsjekkia, Slovenia, Slovakia, Estland, Latvia, Litauen, Romania og Bulgaria, er i hovedsak regulert gjennom EFTAs frihandelsavtaler med disse landene. I avtalene er det lagt vekt på å oppnå en mest mulig parallell utvikling av forbindelsene mellom kandidatlandene og EFTA og EU. Avtalene innebærer blant annet frihandel med industriprodukter og fisk, etter nærmere fastsatte overgangsperioder. Et hovedmotiv for EFTA for å inngå disse avtalene, var å sikre EFTA-landenes næringsliv tilnærmet like vilkår som EU-landenes foretak i et tredje marked.

Når kandidatlandene opptas som medlemmer i EU, vil EFTAs frihandelsavtaler opphøre som følge av at de nye medlemslandene blir parter til EØS-avtalen. EØS-avtalen vil da utgjøre grunnlaget for det økonomiske samkvem mellom Norge og disse landene. Avtalen vil i all hovedsak sikre fritt varebytte og fri bevegelighet for tjenester, kapital og personer. EØS-avtalen innebærer imidlertid ikke frihandel for landbruksprodukter og fisk. For disse produkter vil ulike overgangsordninger til EUs felles tredjelandsregime, måtte vurderes. Det er også usikkert om de fire frihetene i det indre marked vil bli gjennomført fullt ut fra tiltredelsestidspunktet, eller om det blir etablert overgangsordninger.

Et regime hvor Norges økonomiske samkvem med de sentral- og øst-europeiske landene reguleres gjennom EØS-avtalen, vil på den annen side også skape muligheter for norske foretak. Det vil blant annet skje som følge av at

handel med tjenester vil underlegges et felles regelverk. Også norske foretaks etableringsrettigheter vil bli styrket, som følge av mer ensartede konkransevilkår gjennom blant annet vern mot bruk av konkurransevridende statsstøtte, diskriminerende bruk av offentlig innkjøp, og bestemmelser som sikrer at regler for helse, miljø og sikkerhet ivaretas.

En utvidelse av det indre marked er derfor positivt, også for Norge. Det vil føre til et tettere samarbeid mellom Norge og de nye medlemslandene på alle de områdene som omfattes av EØS-avtalen. Det gir nye muligheter for forpliktende samarbeid på viktige områder som miljø, energi og handel.

På samme måte som de nåværende medlemslandene vil Norge imidlertid ha interesser å ivareta i denne sammenheng. I dag reguleres handelen mellom EFTA og de sentral- og østeuropeiske landene gjennom frihandelsavtaler. Det vil for Norge og de øvrige EFTA/EØS-landene være viktig å opprettholde de vilkår våre EFTA-frihandelsavtaler gir oss i dag, først og fremst med hensyn til fisk og fiskeprodukter.

Norsk næringsliv vil således, som følge av utvidelsen, både møte økt konkurranse på EU-markedet og hjemmemarkedet, men også få nye muligheter gjennom utvidelsen av det indre marked.

11.2.1 Utfordringer for EØS-samarbeidet

EUs utvidelsesprosess skaper utfordringer også for samarbeidet i EØS. Nye medlemsland i EU vil bli parter i EØS-samarbeidet. EØS-avtalen er gjennomført i EU på samme måte som andre avtaler Fellesskapet inngår med tredjeland. Den utgjør en del av EF-retten. Kandidatlandene får derfor de samme rettigheter og plikter etter avtalen som dagens EU-medlemmer. De går inn i EU-pilaren av EØS-samarbeidet og utvider det indre marked som Norge er del av. Når kandidatlandene etter hvert blir medlemmer i EU, øker dermed EU-pilarens politiske og økonomiske tyngde. Tilsvarende vil ubalansen øke mellom EU- og EFTA-pilaren i EØS-samarbeidet.

Grunnlaget for de nye medlemmenes vilkår ved tiltredelse til EU, er EUs regelverk. Dersom unntak fra dette regelverket skulle innvilges, vil dette være i form av overgangsordninger som for en begrenset tidsperiode gir de nye medlemmene et lavere forpliktelsesnivå i forhold til de opprinnelige EU-land. Dersom slike ordninger berører det indre marked, vil de også gjelde i de nye medlemmenes forhold til EFTA-landene i EØS. EFTA-landene er imidlertid ikke forhandlingsmotpart i EUs utvidelsesforhandlinger med kandidatlandene, men kan spille inn synspunkter gjennom EØS-samarbeidet. Norges handlingsrom i EUs utvidelsesprosess er derfor begrenset.

11.2.2 Norges økonomiske forbindelser med kandidatlandene

Sammenlignet med EU er Norges samhandel med kandidatlandene beskjeden og lite diversifisert. Norske investeringer er dessuten marginale sammenliknet med EU- landenes investeringer i Sentral- og Øst-Europa. Av EU-landene er det særlig Tyskland, Østerrike og Italia som gjør seg mest bemerket når det gjelder handel og investeringer i forholdet til Sentral- og Øst-Europa. Vest-europeisk næringslivs engasjement vil styrkes av prosessene fram mot medlemskap som følge av at det institusjonelle apparat, næringslovgivningen

og andre viktige rammevilkår er i ferd med å utvikles og skape større forutsigbarhet for økonomisk samkvem.

Det er økende interesse i norsk næringsliv for Sentral- og Øst-Europa. Fiskeeksporten har økt jevnlig, energimarkedene framstår som interessante og flere norske virksomheter har etablert seg, foretatt oppkjøp eller bygget allianser innen for blant annet konsumvarer, varehandel, tjenester, eiendom og distribusjon. På de aller fleste områder vil norske foretak ved en utvidelse av EU ha de samme muligheter og rettigheter som EUs foretak i dette markedet. Økt markedsadgang og stabile rammevilkår vil generelt komme norsk næringsliv til gode.

11.2.3 Samhandel

Norges handel med de ti sentral- og østeuropeiske kandidatlandene til EU utgjør om lag 2 prosent av den samlede handelen med Norges handelspartnere. Den økonomiske betydningen av disse landene for Norge må imidlertid vurderes i et tidsperspektiv hvor det må tas hensyn til at landene er i begynnelsen av en økonomisk integrasjonsfase, og at Norges økonomiske samkvem med landene også er i en startfase etter landenes overgang til markedsøkonomi.

Av kandidatlandene er Polen den dominerende handelspartner for Norge. Eksporten til Polen har økt jevnlig de siste årene og var i 1999 på NOK 2 977 millioner. Importen har økt noe kraftigere og tilsvarte i 1999 NOK 2480 millioner. Dette betyr at samhandelen med Polen i volum er større enn samlet import fra og eksport til Tsjekkia, Latvia, Estland og Litauen, som er de fire nest største handelspartnerne. Handelen med Romania, Bulgaria, Ungarn og Slovenia er i dag relativt ubetydelig, men sterkt voksende for enkelte land.

Norges handel med kandidatlandene i Sentral- og Øst-Europa bærer preg av tre forhold:

– Fisk er en stadig viktigere eksportvare til enkelte land
– Energieksport er etablert, men potensialet er større
– Norge importerer enkle industriprodukter og eksporterer råvarer

Råvareeksporten er mer konsentrert om noen få varegrupper enn importen. Den er særlig konsentrert om fisk og fiskevarer, mineralolje og oljeprodukter og gass. Blant de viktigste importvarene finner vi transportmidler (skip og i noen grad biler), klær og tilbehør til klær samt jern og stål. En del av disse varene tjener som innsatsvarer for videre bearbeiding og eksport. Dette gjelder for eksempel viktige deler av tekoindustrien.

Fisk er en viktig eksportvare til landene rundt Østersjøen; Estland, Latvia, Litauen og Polen. De andre sentral-europeiske landene har mer begrensede tradisjoner for fisk, og utgjør i dag kun begrensede markeder for fisk og fiskeprodukter. På sikt vil imidlertid disse landene kunne representere svært interessante eksportmarkeder for fisk, og det gjøres i dag viktige framstøt for å utnytte dette potensialet.

Norge eksporterer olje og gass i hovedsak til Polen og Tsjekkia. Tsjekkia har en betydelig kraftkrevende industri og myndighetene legger vekt på spredt tilgang av energi. Det innebærer at det er et potensial for økt norsk eksport av energiprodukter. Videre økonomisk vekst i Sentral- og Øst-Europa vil kreve ytterligere tilgang på energi.

11.2.4 Norske investeringer/bedriftsetableringer

Sammenlignet med EU-landenes investeringer i Sentral- og Øst-Europa, er omfanget av norske investeringer ennå på et beskjedent nivå. Interessen ser imidlertid ut til å være stigende. En har sett stadig flere etableringer og direkte norske investeringer i området, spesielt gjelder dette Polen, de baltiske land og Tsjekkia. Det antas at de norske investeringene i Polen totalt beløper seg trolig til om lag 600 millioner USD, og at flere større investeringer planlegges.

Det er særlig innenfor sektorene konsumvarer, varehandel, eiendom og distribusjon at flere norske virksomheter har etablert seg, foretatt oppkjøp eller bygget allianser. De norske etableringene i de baltiske landene bekrefter denne tendensen. I disse landene finner man i tillegg norske eierinteresser i blant annet fiskeforedling, trevareproduksjon, farmasøytisk produksjon, mekanisk industri og rederivirksomhet. Også i Polen finnes norske eierinteresser i mange av de samme sektorene.

I de andre sentral-europeiske landene er de norske investeringene og etableringene på et langt mer beskjedent nivå. Her ser det også ut til at trenden går mer mot tradisjonell industri idet en ser en rekke etableringer og investeringer innen metallsektorer, kjemikalier, byggebransjen og papirproduksjon.

Det er fremdeles knyttet en relativt stor risiko til å investere og drive næringsvirksomhet i disse landene. Investeringsfondet for Øst-Europa og GIEKs garantiordninger skal bidra til å redusere denne usikkerheten og sikre norsk næringsliv like rammevilkår som utenlandske investorer. Norske foretak har viet Øst-Europa fondet, som parallellinvesterer med norske investorer på kommersielle vilkår, stor interesse og tiltaket karakteriseres som vellykket. Fondet har så langt hatt størst aktivitet i Polen og de baltiske land. Likeens har GIEK tradisjonelt hovedvekten av sin virksomhet i Polen som jo også er det største markedet. Det registreres likevel økende interesse ikke bare for Estland, Latvia, Litauen, men også for land som Kroatia og Bulgaria.

Med tanke på de mange og store investeringene kandidatlandene står ovenfor i sine forberedelser til EU-medlemskap, må det forventes at norske foretak framover vil vise økende interesse i dette området, både som eksportører og som investorer.

11.3 Betydning og utfordringer for norsk fiskerinæring

Sentral- og Øst-Europa har de senere årene etablert seg som en svært viktig region for norsk sjømat. Selv om trenden har vært positiv hele den siste tiårsperioden fikk eksporten en knekk i august 1998. Årsaken til dette var at krisen i russisk økonomi, og de-facto devalueringen av den russiske rubelen ga betydelig forverringer i vilkårene for eksport, særlig til Estland, Latvia og Litauen. Krisen i Russland og den betydningen dette fikk for norsk fiskerinæring viser hvor sårbar eksporten av norsk sjømat til denne regionen fremdeles er. Norsk fiskerinæring satser imidlertid aktivt mot de sentral- og øst-europeiske landene, og det er all grunn til å tro at veksten i eksporten til disse landene vil fortsette også i årene framover.

Tabell 11.3: Eksportverdi til de ti sentral- og øst-europeiske land samt Kypros, Malta og Tyrkia 1993-99
[1]

	1993	1995	1997	1999

Tabell 11.3: Eksportverdi til de ti sentral- og øst-europeiske land samt Kypros, Malta og Tyrkia 1993-99 [1]

Polen	135 945	429 911	644 271	793 406
Estland	1 173	43 820	127 701	56 188
Latvia	2 204	143 678	464 224	86 701
Litauen	3 304	140 843	309 877	133 007
Tsjekkia	17 094	33 199	37 016	33 447
Slovakia	14 538	16 814	16 000	12 869
Slovenia	2 189	345	0	122
Kypros	4 779	25 467	16 218	12 935
Malta	2 088	1 526	3 310	6 961
Romania	10 658	46 406	11 577	23 268
Bulgaria	526	14 944	4 943	10 279
Tyrkia	74 651	42 835	33 290	73 525
Ungarn	2 874	3 537	6 874	6 569
Totalt	272 023	943 325	1 675 301	1 249 277

[1] Alle tall i 1999 kroner - i 1000 kroner

Tabell 11.3 viser eksportverdien til de ti sentral- og øst-europeiske kandidatlandene til EU i perioden 1993 til 1999. Som det framgår har det vært en jevn vekst i eksporten av sjømat fra Norge til kandidatlandene, og eksporten var i 1999 på 1,2 milliarder kroner, det vil si ca 4 prosent av total eksportverdi. EFTAs inngåelse av frihandelsavtaler med de fleste av kandidatlandene, og landenes økonomiske utvikling er nok de viktigste årsakene til den positive utviklingen. Polen har i hele perioden vært klart det viktigste markedet, og i 1999 gikk 64 prosent av den totale eksportverdien til kandidatlandene til Polen. Tabellen viser at eksportverdien hadde en topp i 1997 med 1,67 milliarder kroner. Den økonomiske og finansielle krisen i Russland førte til en nedgang i eksportverdien, særlig i de baltiske landene. Nedgangen i eksportverdien til Estland, Latvia og Litauen skyldes i noen grad også at eksport til for eksempel Ukraina og Russland, som tidligere gikk via de baltiske landene, nå går direkte.

De sentral- og øst-europeiske kandidatlandene har en befolkning på omlag 105 millioner mennesker, og en geografisk nærhet som er hensiktsmessig for norsk fiskerinæring. I flere deler av regionen har man en sterk økonomisk utvikling med økende levestandard og kjøpekraft. Dette kombinert med at store deler av regionen har lav tilgang på sjømat, og slik sett et stort behov for import, gjør at mulighetene for eksport er store. De fleste landene har lange og sterke tradisjoner for konsum av sild og makrell, og har foreløpig begrenset tilgang fra andre nasjoner enn Norge. Laks og andre høy-pris produkter fra Norge har også et potensial etter hvert som økonomi og kjøpekraft utvikler seg.

Selv om eksporten til Sentral- og Øst-Europa har hatt en kraftig økning de senere årene, er det grunn til å tro at det ennå er et stort uutløst potensial i disse markedene. Dette kan blant annet skyldes at regionen til dels er preget av komplekse strukturer og stor risiko. Distribusjonsstrukturene er i svært

mange av disse markedene uoversiktlige. Sammen med kulturelle forskjeller, uforutsigbare rammevilkår og begrenset mulighet for kredittsikring, gjør dette risikoen stor ved eksport til disse markedene. I tillegg er den økonomiske utviklingen, og dermed utviklingen i kjøpekraft usikker på kort sikt, noe krisen i den russiske økonomien til fulle demonstrerte.

Det er imidlertid all grunn til å tro at de sentral- og øst-europeiske landene på sikt vil bli like viktig for Norge som mange av EU-landene er i dag. Sannsynligvis vil det påvirke landenes økonomiske utvikling i positiv retning at de blir medlemmer i EU. Dette vil igjen kunne ha en positiv effekt på handelen med sjømatprodukter. Spania og Portugal har hatt en svært positiv utvikling etter at de ble EU-medlemmer, noe som også gjenspeiler seg i norsk eksport av sjømat til disse markedene. I 1999 var Portugal den femte største importøren av norsk sjømat målt i verdi, med over 2 milliarder kroner.

Dersom norsk fiskerinæring skal kunne dra nytte av en positiv økonomisk utvikling i kandidatlandene, må forholdene legges til rette for en videreutvikling av eksporten til disse markedene. Det er i den forbindelse viktig å ta hensyn til næringens behov for å opprettholde og utvikle dagens eksport av etablerte produkter som sild og makrell, hvor Sentral- og Øst-Europa er et svært viktig marked, men også å legge til rette for nye produkter. Næringens behov i det enkelte kandidatland er ulike, avhengig av hvilken rolle markedet har for norsk sjømateksport. De baltiske landene fungerer i hovedsak som transittmarked for norsk fisk, mens Polen er et mulig vekstmarked både for ubearbeidede og bearbeidede produkter. Det er derfor svært viktig å satse på god markedsadgang, forutsigbare rammevilkår og like konkurransevilkår med konkurrentland.

Boks 11.1 Konsekvenser for norsk markedsadgang

EFTA har i Stockholmkonvensjonen av 1961 nedfelt prinsippet om frihandel for fisk og fiskeprodukter. Full frihandel for fisk og fiskeprodukter mellom EFTA-landene ble etablert i 1992. Etter dette har EFTA inngått frihandelsavtaler med 14 land i Sentral- og Øst-Europa og Middelhavsregionen, hvorav samtlige aktuelle kandidatland til EU med unntak av Malta og Kypros inngår. EFTA forhandler med Kypros om en frihandelsavtale, men handelsvilkårene for fisk er ikke avklart

Eksportutvalget for fisk har utarbeidet en handlingsplan for Sentral- og Øst-Europa, hvor hovedformålet er å effektivisere arbeidet mot og samordne innsatsen i regionen. Planen skal brukes som en basis for de prioriteringer som gjøres i landene i regionen, med sikte på å legge til rette for økt eksport og synliggjøring av norsk fiskerinæring.

Det er ingen tvil om at EUs utvidelse østover vil være av stor betydning for norsk fiskerinæring. Økt kjøpekraft kan bidra positivt for norsk fiskeeksport, mens økt tollbelastning, og forverret konkurransevne i forhold til EU-landene vil slå negativt ut.

Boks 11.2 Kompensasjonsmuligheter for bortfall av frihandel

Tollregimet med 40 tollfrie kvoter til EU er uoversiktlig og unødig komplisert. Bedrifter og forvaltning i EU og Norge bruker store ressurser på å administrere ordningene. Kompensasjon i form av tollfrie kvoter kan også representere en ulempe ved at handelsstrømmene ikke styres av etterspørselen i markedet, men av de tollfrie kvotene. De norske rekeeksportørene har særlig fått erfare at tollfrie kvoter fører til turbulens i markedet og konkurranse om å få benytte kvotene før de opphører forholdsvis tidlig på året. Alternative løsninger er å redusere den flate tollsatsen over hele året, mot at tollfrie kvoter ikke etableres. En annen løsning kan være å arbeide for tollreduksjoner for noen få utvalgte produkter, mot ingen kompensasjon for andre.

EFTA-avtalene som er blitt framforhandlet i løpet av 1990-tallet innebærer at Norge kan eksportere sjømat tollfritt til de fleste sentral- og øst-europeiske land. Det er etablert frihandelsregime for fisk med 8 av de aktuelle kandidatland til EU, nemlig Polen, Estland, Slovenia, Tsjekkia, Bulgaria, Litauen, Slovakia og Tyrkia. For Latvia, Romania og Ungarn er det gitt overgangsperioder, og unntak for visse produkter. Ungarn har et system med importkvoter, som i henhold til avtalen skulle ha vært revidert før 1. januar 1996, noe ungarske myndigheter foreløpig ikke har imøtekommet.

Når søkerlandene blir medlemmer av EU, vil EFTAs frihandelsavtaler opphøre, og handelen med sjømat mellom Norge og de aktuelle landene vil skje på grunnlag av Protokoll 9 til EØS-avtalen, samt følgende bilaterale avtaler som kommer i tillegg til de vilkår som er fastsatt i Protokoll 9:

- Avtale mellom EU og Norge, nedfelt i fiskebrevet undertegnet 14. mai 1973, og som innebærer tollreduksjoner på enkelte fiskeprodukter
- Brevveksling mellom EU og Norge undertegnet 14. juli 1986 hvor det er innrømmet tollfrie kvoter og reduserte tollsatser på enkelte fiskeprodukter
- Kompensasjon som følge av Østerrike, Sverige og Finlands inntreden i Den europeiske union, undertegnet 25.juli 1995, hvor det er gitt tollfrie kvoter på en rekke produkter.

En overgang fra dagens frihandelsavtaler i EFTA til ovennevnte avtaler i forholdet mellom Norge og kandidatlandene i Sentral- og Øst-Europa, vil etter Regjeringens syn innebære en betydelig forverring i markedsadgangen for norsk sjømat. Viktige produkter for norsk fiskerinæring som sild, makrell, laks, reker, kamskjell og sjøkreps er ikke omfattet av tollreduksjoner i Protokoll 9. For disse produktene er det EUs ytre tollsatser som gjelder. Disse tollsatsene er generelt høye med opptil 18 prosent for råvarer og opptil 25 prosent for bearbeidede produkter.

Norsk eksport til søkerlandene har i dag en konkurransefordel i forhold til blant annet EU, i og med at vi har tollfrihet ved eksport av sjømat til kandidatlandene, noe EUs egne medlemsland ikke har. Denne situasjonen vil bli snudd på hodet når kandidatland blir medlemmer av EU. Det vil da være EUs medlemsland som får tollfrihet, mens deler av norsk eksport vil bli tollbelagt. Norge vil også få svekket sitt konkurransefortrinn i forhold til andre viktige konkurrentland som Færøyene og Island, som har betydelig bedre markeds-

adgang til EU enn Norge. For eksempel fikk Færøyene fri markedsadgang for alle produkter fra juli 1999.

Da de tidligere EFTA-landene Spania og Portugal ble medlemmer av EU i 1986 og da Finland, Sverige og Østerrike ble medlemmer i 1995, forhandlet Norge og EU om kompensasjon for forverret markedsadgang. Kompensasjonen ble gitt i form av tollfrie kvoter basert på historiske varestrømmer. Kvotene er statiske og fornyes med samme kvantum hvert år, og gjenspeiler således ikke dynamikken i handelen.

Bruk av kvoter basert på historiske varestrømmer vil være særlig problematisk i forbindelse med EUs utvidelse østover, fordi dette for norsk fiskerinæring er markeder med et stort utviklingspotensial, både når det gjelder produkter og volum. Tollfrie kvoter basert på et gjennomsnitt av eksporten de tre siste årene vil være til hinder for å utløse det potensial som ligger i disse markedene. For at fiskerinæringens potensial skal kunne nyttes fullt ut, bør fisk og fiskeprodukter sikres langt bedre markedsadgang i EU. Den nåværende ordningen reduserer mulighetene for verdiskaping og økonomiske ringvirkninger av stor betydning for Kyst-Norge.

Uansett hva utfallet av eventuelle kompensasjonsforhandlinger mellom Norge og EU blir, vil EUs utvidelse østover medføre at Norge får forverret markedsadgang til kandidatlandene i forhold til dagens situasjon. Dertil kommer at Norge vil få en betydelig konkurranseulempe i forhold til EU, mens det i dag er Norge som har en konkurransefordel. Selv om Norge får full kompensasjon for den historiske handelen, i form av kvoter eller tollreduksjoner, vil en eventuell eksport ut over dette bli tollbelagt, mens EUs egne medlemsland får tollfrihet. Det faktum at norsk fiskerinæring vil måtte forholde seg til et komplisert og uoversiktlig system med tollfrie kvoter, reduserte tollsatser og forskjellig opprinnelsesregelverk, vil være med på ytterligere å forsterke konkurranseulempen.

Det forhold at EØS-avtalens løsninger vil være dårlig egnet til å sikre fiskerinæringens interesser overfor et utvidet EU, representerer en betydelig utfordring for Norge. Regjeringen vil i tiden framover legge vekt på å informere kandidatlandene om konsekvensene av EU-medlemskap for handelen med fiskeprodukter. Polen vil her være i en særstilling, og det tas sikte på å etablere et samarbeidsforum med Polen på fiskeriområdet. Hovedformålet fra norsk side med et slikt samarbeidsforum vil være å se på konsekvensene for polsk og norsk fiskerinæring av polsk EU-medlemskap.

Hva slags kompensasjonsordninger som skal tilstås Norge når nåværende frihandel med kandidatlandene opphører, skal fastlegges gjennom forhandlinger mellom Norge og EU. Regjeringen vil i god tid før forhandlinger innledes, konsultere Stortingets organer.

11.4 Landbruksnæringen og EUs utvidelse mot øst

Landbruk er et vanskelig forhandlingsområde ved utvidelsen av EU. Dette skyldes flere forhold. Næringen er strengt regulert gjennom en omfattende lovgivning og legger i dag beslag på over 40 prosent av EUs budsjett. I flere av kandidatlandene er landbruket en meget viktig næring som sysselsetter en betydelig andel av befolkningen. Videre er det store forskjeller mellom pri-

mærproduksjonen og næringsmiddelindustrien i dagens EU og kandidatlandene, både med hensyn til organisering av markedene, prisnivå for jordbruksproduktene, bruk av virkemidler, struktur og effektivitet, hygiene- og kvalitetsstandarder og dyrevelferd. Det er videre store innbyrdes forskjeller mellom kandidatlandene på alle disse områdene.

Utvidelsesforhandlingene på landbruksområdet er innledet høsten 2000. Etter en omfattende gjennomgang av EUs regelverk i 1999 presenterte de første fem kandidatlandene, Polen, Ungarn, Tsjekkia, Slovenia og Estland, sine posisjonspapir på landbruksområdet ved utgangen av 1999. Felles for posisjonene er at landene ønsker å bli fullverdige medlemmer på landbruksområdet fra tiltredelsestidspunktet og således nyte godt av EUs støtteordninger i landbruket, uten noen form for overgangsperiode. Landene ber imidlertid om utsatt iverksettelsestidspunkt for enkelte direktiver, i første rekke knyttet til hygiene- og kvalitetsstandarder og etablering av administrative strukturer som det vil ta tid å få på plass.

En utvidelse av EU med de ti sentral- og øst-europeiske kandidatlandene vil øke jordbruksarealet i drift i EU med 45 prosent og mer enn doble antallet sysselsatte i jordbruket fra 7,5 millioner i dagens 15-lands EU til 17,5 millioner. Tabell 11.4 viser enkelte nøkkeltall for landbruket i de 10 kandidatlandene sammenlignet med dagens EU-15.

Tabell 11.4: Enkelte nøkkeltall for landbruket i de 10 sentral- og øst-europeiske kandidatlandene sammenlignet med EU-15

1996	Jordbruksareal i drift (mill.dekar)	Antall sysselsatte i jordbruket (1000)	Andel sysselsatte i jordbruket (% av total befolkning)	Jordbrukets andel av GDP	Matutgifter i % av husholdningsinntekt
Polen	184,7	4.130	10,7	6,0	35
Ungarn	61,8	298	2,9	5,8	24
Tsjekkia	42,8	211	2,0	2,9	31
Slovenia	7,9	61	3,1	4,4	23
Estland	14,5	74	5,0	8,0	30
Romania	147,9	3.975	17,5	19,0	58
Bulgaria	61,6	769	9,2	12,8	54
Slovakia	24,5	169	3,1	4,6	35
Litauen	31,5	398	10,7	10,2	52
Latvia	25,2	208	8,3	7,6	39
SØE 10 totalt	602,4	10.293	2,2	7,0	
EU 15	1.352,6	7.514	2,0	1,7	18
Norge	10,3	83	1,8	-	13

Kilde: Kilder: EUROSTAT Summary Report «Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries, EU-kommisjonen juni 1998 Statistisk Sentralbyrå

Tall for handelen mellom EU og kandidatlandene gir ingen entydig indikasjon på om noen av landene er netto importør eller eksportør. Ungarn og Bul-

garia utmerker seg som de mest eksportorienterte. De baltiske landene er blant de som importerer mest, samtidig som de også eksporterer en del.

På bakgrunn av gjennomgangen av EUs regelverk med kandidatlandene, de framlagte posisjonspapirene og analyser om framtidig markedsutvikling utført av blant annet Kommisjonen, peker følgende områder seg ut som sentrale i kandidatlandenes forhandlinger med EU:

11.4.1 Pristilpasning

Prisnivået på jordbruksproduktene i kandidatlandene er gjennomgående lavere enn eksisterende priser i EU. Fram mot en eventuell tiltredelse forventes det at dette prisgapet minsker blant annet som følge av landbruksreformen i Agenda 2000 og de vedtatte prisreduksjonene for korn, storfekjøtt og melk og melkeprodukter. Allerede i dag er produsentprisene for hvete i kandidatlandene omtrent på EU-nivå, mens fôrkornprisene fremdeles er noe høyere i EU (20-30 prosent). Prisforskjellene er størst for storfe- og svinekjøtt der prisene i enkelte kandidatland i dag er bare omtrent halvparten av EU-prisene.

Behovet for gradvis pristilpasning gjennom en overgangsperiode vil bli et forhandlingstema utfra to innfallsvinkler. Fra kandidatlandenes side uttrykkes bekymring for at EU-priser over natten vil skape et prissjokk for næringsmiddelindustrien og forbrukerne. EU på sin side frykter at en brå økning av jordbruksprisene i kandidatlandene fra tiltredelsestidspunktet kan stimulere til sterk produksjonsvekst og skape ubalanse i markedet. Produksjonsveksten kan også påvirkes av hvorvidt kandidatlandene gis tilgang til areal-/dyrestøtten innenfor den felles landbrukspolitikken.

Med den gradvise tilnærmingen som skjer mellom EU-pris og prisene i kandidatlandene synes Kommisjonens vurdering pr. i dag å være at behovet for overgangsordninger på dette området er mindre enn tidligere antatt, men at gradvis pristilpasning vil kunne være aktuelt for enkelte produkter med betydelige prisforskjeller. Flere kandidatland har i sine posisjoner bedt om at tiltredelsestraktaten inneholder bestemmelser som gjør det mulig å iverksette gradvis pristilpasning dersom dette viser seg nødvendig.

11.4.2 Overproduksjon

Sentralt i debatten rundt utvidelsen står faren for overproduksjon i landbruket. Flere av kandidatlandene, særlig Polen, har et stort uutnyttet produksjonspotensial. Ny teknologi, mer effektive produksjonsmetoder, eventuelt kombinert med høyere EU-priser og EUs landbruksstøtte vil kunne påvirke utviklingen i en slik retning. Nyere analyser av Kommisjonen over forventet utvikling viser at frykten for overproduksjon og stor ubalanse i EU markedet kan være noe overdrevet. For melk og sukker har EU etablert et system med produksjonskvoter, og også innenfor korn- og kjøttsektoren har EU avgrenset antallet premierettigheter. Utviklingen i retning likere prisnivå medfører også at prisstimulansen blir mindre. Det antas at kandidatlandenes produksjonskvoter i EU vil bli fastsatt på basis av historisk produksjon, noe som begrenser muligheten for fullt ut å utnytte produksjonspotensialet.

I kandidatlandene vil det også ta tid å bygge opp en fullt ut konkurransedyktig næringsmiddelindustri som tilfredsstiller EUs hygiene- og kvalitetsstandarder, samt etablere spesialiserte produksjoner for eksempel innenfor

storfekjøtt som vil kunne tilfredsstille markedets krav. Strukturen i landbruket i kandidatlandene, for eksempel i Polen, som har to millioner bønder og et meget stort antall små bruk, vil også være en begrensende faktor med tanke på utnytting av produksjonspotensialet.

Kommisjonens nyere analyser viser således at en innlemmelse av kandidatlandene i det indre marked ikke vil medføre kraftig produksjonsvekst i disse landene og en sterkere konkurranse på EU-markedet; i hvert fall ikke på kort sikt. Utvidelsen kan imidlertid komme til å forsterke problemene for produksjoner der EU i dag allerede har problemer med overproduksjon.

11.4.3 Hygiene og kvalitetsstandarder

Kandidatlandene har vært gjennom omfattende analyseprosesser og en har fått et ganske klart bilde på begge sider hvordan et medlemskap vil arte seg. Av hensyn til sikkerheten til folk og dyrs helse i det indre marked er ikke noe annet enn en full tilpasning akseptabelt for EU. Noe unntak fra disse bestemmelsene for å lette på kravene anses ikke for å være aktuelt.

På bakgrunn av de analyser som har vært foretatt, synes det åpenbart at det vil bli meget vanskelig, om ikke umulig, for kandidatlandene å være tilpasset EUs regelverk innen den tid som har vært antydet for medlemskap, år 2003 - 2005. For de siste 6 kandidatlandene vil en måtte påregne enda større tilpasningsproblemer. Helse- og hygieneforskrifter, regelverk og infrastruktur i det offentlige apparat står langt tilbake i forhold til gjennomsnittsnivået i dagens EU. Den aksellereringen av regelverksutviklingen en nå ser i EU gjør ikke dette lettere. Situasjonen varierer imidlertid mellom landene.

Det er likevel klart at kandidatlandenes manglende evne til å fylle de krav som EU setter på dette området ikke vil være til hinder for en rask innlemmelse av nye medlemmer, dersom prosessen på andre sektorer tilsier en slik utvikling. Løsningen på disse problemene vil etter alt å dømme være at de nye medlemslandene får til dels lange overgangsordninger. I overgangsperiodene vil det kunne skje en skrittvis åpning av handelen fra øst til vest med ulike vareslag etter som forholdene bedrer seg. I mellomtiden vil EU sannsynligvis ha etablert en sikkerhetsklausul som i praksis innebærer en mer eller mindre full grensekontroll fra øst og vest. På den annen side vil mer utviklede varer fra vest kunne få full adgang på de nye medlemslandenes markeder. Hva som eventuelt vil bli gjort når det gjelder markedsadgang for å bøte på eller dempe virkningen av denne ubalansen, gjenstår å se, men det er nærliggende å anta at det vil bli foretatt justeringer i markedsadgangen for varer fra vest til øst ved hjelp av andre mekanismer.

11.4.4 Administrative strukturer

Kompleksiteten i EUs landbrukspolitikk med markedsordninger for de fleste produksjonene og omfattende støtteordninger stiller store krav til opprettelse av organer i medlemslandene som kan administrere politikken. Kandidatlandene er i ferd med eller har planer for å etablere administrative systemer og institusjoner for å følge opp dette, i form blant annet av kontrollorganer, bruks- og jordregister m.v. Etablering av slike vil imidlertid ta tid, ikke minst på lokalt nivå. Det økende fokuset på kontrollen med pengeoverføringer innen EU stiller krav til pålitelige administrative systemer.

11.4.5 Bygdeutvikling

I flere av kandidatlandene forventes en betydelig strukturrasjonalisering for å kunne etablere et konkurransedyktig landbruk på EU-markedet. For eksempel karakteriseres det polske landbruket av mange små bruk og en stor andel av befolkningen, omlag 25 prosent, sysselsatt i jordbruket. EU bidrar allerede nå økonomisk for å forsterke innsatsen for å møte den reduserte sysselsettingen i landbruket og sikre den økonomiske og sosiale utviklingen på landsbygda. Som et ledd i forberedelsen til medlemskap har kandidatlandene utarbeidet forslag til nasjonale utviklingsprogram for landbruket.

Kandidatlandene står således foran en rekke utfordringer ved innlemmelsen i EUs felles landbrukspolitikk. Samtidig står også EU overfor en ny situasjon sammenlignet med tidligere utvidelser fordi utvidelsen denne gang omfatter flere store landbruksnasjoner med en stor landbruksbefolkning. Ved tidligere utvidelser har kandidatlandene i stor grad måttet tilpasse seg EUs landbrukspolitikk som har blitt videreført uten større endringer. Den forestående utvidelsen kan komme til å ha større innflytelse på den felles landbrukspolitikken enn tidligere utvidelser, kanskje i første rekke de økonomiske støtteordningene.

Det er et politisk mål i EU å stabilisere landbruksbudsjettene på dagens nivå. Kandidatlandene vil neppe på kort sikt bidra økonomisk til EU på en måte som gir rom for å gi tilsvarende landbruksstøtte til kandidatlandene som i dagens EU-15. Det synes samtidig å være en økende erkjennelse også i EU-systemet om at EU ikke kan ha en todelt landbrukspolitikk med ulike støttesystemer i ulike land etter at en eventuell overgangsperiode er over. Alternativene EU vil kunne komme til å stå overfor kan være 1) nedtrapping av landbruksstøtten i EU-15 og omfordeling til fordel for kandidatlandene, 2) større grad av nasjonal finansiering av landbruksstøtten for å opprettholde eksisterende støttenivå eller 3) øke budsjettrammene. Dersom støtten gjøres avhengig av nasjonale midler vil det imidlertid kunne føre til en todeling av bøndene avhengig av den økonomiske situasjonen i det enkelte medlemsland. Adgangen til landbruksstøtte peker seg ut som kanskje det vanskeligste forhandlingsområdet på landbruk ved utvidelsen.

11.4.6 Virkninger for Norge og norsk landbruk

Ettersom norsk landbrukspolitikk ikke er en del av EØS-avtalen, vil en utvidelse av EU ha begrenset direkte virkning for norsk landbruk og næringsmiddelindustri.

Generelt vil utvidelsen virke i retning av lavere priser på jordbruksvarene i EU. Utvidelsen er blant annet noe av begrunnelsen for prisreduksjonene fastsatt i Agenda 2000. Som omtalt i St.meld.nr.19 (1999-2000) Om norsk landbruk og matproduksjon legger Regjeringen stor vekt på at prisforskjellen mellom Norge og EU ikke skal øke, både av hensyn til grensehandelen, konkurransesituasjonen for næringsmiddelindustrien og forbrukerne. Likeledes vil utvidelsen kunne få betydning for EUs posisjoner i WTO forhandlingene, både med hensyn til markedsadgang, eksportstøtte og landbruksstøtte.

Norge har innenfor rammen av EFTA frihandelsavtaler med alle kandidatlandene unntatt Kypros. Dersom kandidatlandene blir EU-medlemmer og derved en del av EØS-området, vil disse frihandelsavtalene opphøre. Eventuelt

EU-medlemskap vil ikke endre markedsadgangen inn til Norge for bearbeidede landbruksvarer med opprinnelse i kandidatlandene. Norsk eksport av bearbeide landbruksvarer til kandidatlandene vil imidlertid i de fleste tilfeller møte høyere tollsatser som følge av at de blir medlemmer i EU. For bearbeidede landbruksvarer hvor en i dag har eksport av noe omfang til kandidatlandene og hvor tollsatsene økes som følge av medlemskap i EU, vil Regjeringen vurdere å be om kompensasjonsforhandlinger med EU med sikte på å opprettholde tradisjonell handel med disse produktene.

For basis landbruksvarer er Estland, Litauen, Polen og Ungarn innrømmet visse tollkvoter i tilknytning til inngåelsen av frihandelsavtalene med EFTA. For disse kvotene må en forvente kompensasjonsforhandlinger med EU dersom disse landene blir medlemmer i EU.

Norge har ikke preferansebehandling for basis landbruksvarer inn til kandidatlandene, med unntak for Litauen. Som følge av et eventuelt medlemskap i EU vil kandidatlandene i mange tilfeller måtte øke bestevilkårstollsatsene for landbruksvarer utover det de har bundet i WTO-avtalen. Dersom Norge har en vesentlig leverandørinteresse for varer hvor bestevilkårstollsatsene blir økt som beskrevet ovenfor, kan Norge kreve kompensasjon etter GATT artikkel XXVII.

11.5 Virkninger for øvrige næringssektorer

11.5.1 Industrivarer

Frihandel er allerede etablert eller er i ferd med å etableres for de aller fleste industrivarer med utgangspunkt i EFTAs frihandelsavtaler med de sentral- og øst-europeiske landene. Konkurransen for norske produsenter av enkelte produkter som har vært utsatt for beskyttelsestiltak i EU, kan øke i EU-markedet fordi slike tiltak ikke lengre vil være aktuelle virkemidler. Det må antas at EU-markedet vil justere seg til en situasjon uten restriksjoner på eksporten fra de nye medlemsland. Dette kan gjelde enkelte produkter som er viktige eksportvarer for Norge, som metaller og kjemiske produkter. På den annen side vil produsentene i de nye medlemslandene bli underlagt EUs statsstøtte- og konkurranseregler, åpning av energimarkedene samt andre reguleringer som skal sikre et fungerende indre marked slik at konkurranseforholdene utjevnes. På lengre sikt er det i et slikt regime neppe grunn til at kapital- og energiintensiv produksjon av metaller i de nye medlemslandene skal bidra til å presse prisnivået i EU. På dette området er det først og fremst produksjon fra Russland som kan endre prisbildet i Europa.

En kan ikke utelukke at en mer langsiktig effekt av utvidelsen kan bli en dreining i EUs næringspolitikk slik at den i større grad samsvarer med det som vil være EUs næringsstruktur etter utvidelsen, noe som kan innebære en satsing på å øke produktiviteten i viktige næringssektorer i kandidatlandene.

Et problem på industrivareområdet som har preget forholdet mellom EU, Norge og EFTA og de sentral- og øst-europeiske landene, er spørsmålet om kumulasjon i opprinnelsesreglene. Dette har berørt flere industrier, men i særlig grad deler av norsk tekstil- og konfeksjonsindustri. Ordningen med pan-europeisk kumulasjon har løst flere av problemene. Imidlertid diskrimineres fortsatt norsk tekstilindustri gjennom leieforedlingsforordningen, som gir konfeksjonsbedrifter i EU anledning til å sende tekstilstoffer med EU opprin-

nelse til konfeksjonering i land utenfor det pan-europeiske kumulasjonsområdet, for deretter å ta den ferdige vare tollfritt tilbake til EU. Norske tekstilstoffer kan i liten grad benyttes i denne trafikken. Samtidig tillates konfeksjonsbedrifter, som utfører leieforedling i henhold til den norske forskriften for leieforedling, at EU-tekstilstoffer kan benyttes på lik linje med norske ved tilsvarende leieforedling etter norske regler. Varer fra Norge som er basert på leieforedling utover det pan-europeiske kumulasjonsområdet, får full tollbelastning ved eksport til EU. Disse får dermed en konkurranseulempe på EU-markedet i forhold til EU-varer som er basert på leieforedling. Etter utvidelsen vil tekobedrifter i de nye medlemslandene få de samme rettighetene som bedriftene i de nåværende EU-landene, noe som vil forsterke ubalansen i norsk industris disfavør.

11.5.2 Tjenester

Reformene i tjenestesektoren vil i hovedsak ha to hovedkonsekvenser. For det første forutsetter integrasjon av tjenestesektorene i ulike land omfattende harmonisering av lovgivning og regulering ved at de nye medlemslandene tilpasser sine institusjonelle rammer til EUs regelverk. En rekke tjenestenæringer , som for eksempel turistnæringen, transportsektoren og livsforsikringsselskapene, er svært avhengig av regelverket for blant annet skatter og avgifter, som ikke er omfattet av EØS-avtalen. Harmonisering av denne type politikkområder innenfor EU-området kan gi uheldige vridningseffekter for norske tjenestenæringer.

For det andre vil fri bevegelighet av arbeidskraft kunne påvirke sektorene. En stor del av tjenestesektoren er avhengig av mobile produksjonsfaktorer. Fri bevegelighet av arbeidskraft vil blant annet være av stor betydning for bygg- og anleggsbransjen og forretningsmessig tjensteyting. På dette området skal i prinsippet EØS-området ha samme regelverk som EU slik at for eksempel norske entreprenører får samme mulighet til å utnytte arbeidskraftsreserver i nye medlemsland som selskaper fra EU-land.

11.5.3 Kapitalbevegelser og direkte investeringer

Innlemmelse i EU av de sentral- og øst-europeiske landene vil innebære en omfattende utvidelse av det indre marked og vil ha konsekvenser for Norge på flere måter. Generelt vil utvidelsen bety større markedstilgang for norske investorer og norske finansielle tjenesteytere. Indirekte vil dette også innebære et større marked for norske banker som er med på å finansiere norske foretaks etablering i utlandet. Samtidig betyr utvidelsen at konkurransen skjerpes, noe som vil kunne øke presset på foretakenes marginer.

Kandidatlandene har allerede mottatt en del direkte investeringer fra utlandet, men det er ventet at disse vil øke som følge av et EU-medlemskap. Billig og høyt kvalifisert arbeidskraft er et insentiv for utenlandske investorer som ønsker å etablere virksomhet. Samtidig avhenger direkte investeringer av andre faktorer, som for eksempel handelshindringer og mangel på informasjon om markedene. Kort geografisk avstand og markedsstørrelse er forhold som kan gi insentiver til økt investering. For kandidatlandene vil EU-medlemskap fjerne handelsrestriksjoner og trolig lette tilgangen til informasjon samtidig som det forventes at overgangen til markedsøkonomi i landene etter

hvert vil gi større stabilitet i markedene. Utvidelsen kan dermed gjøre det mer attraktivt å investere i disse landene og eventuelt oppveie fordelene ved å etablere produksjon i det vest-europeiske markedssentrum.

For norsk næringsliv vil dette kunne ha ulike konsekvenser. Reduserte handelskostnader, økt tilgang på informasjon og stabilitet i markedene vil være en fordel for norske bedrifter med internasjonale ambisjoner. Som netto eksportør av kapital vil utvidelsen dermed i utgangspunktet være fordelaktig for norsk næringsliv. Norske foretak har allerede de siste årene økt sine investeringer i de sentral- og øst-europeiske landene. For bedrifter i Norge vil utvidelsen kunne bety hardere konkurranse om å tiltrekke seg kapital.

11.5.4 Offentlige innkjøp

En stor del av markedet i kandidatlandene vil kunne karakteriseres som statlige eller offentlige innkjøp. EØS-reglene sikrer likebehandling mellom norske leverandører og EU-leverandører når det gjelder rådgivning, varer og tjenester. Evnen til å konkurrere om disse oppdragene er imidlertid avhengig av innsikt i EUs infrastrukturprogrammer, tilstedeværelse lokalt og gjerne involvering i langvarige plan- og utviklingsprosjekter. Det forhold at Norge ikke har adgang til å delta i EUs tiltredelsesstrategi for kandidatlandene i Sentral- og Øst-Europa, Phare-programmet, innebærer en konkurranseulempe for norske foretak. Phare-programmet bruker NOK 13 mrd. årlig til infrastrukturprosjekter og andre prosjekter i kandidatlandene som foretak i EU-landene er engasjert i. EU-medlemskap vil på den annen side innebære ensartede regler og likeverdig markedsadgang i hele EØS-området når det gjelder offentlige innkjøp.

11.5.5 EUs utvidelse østover og energi

En utvidelse av EU østover vil ha konsekvenser for energisamarbeidet internt i EU når kandidatland blir medlemmer av EU. Dette gjelder spesielt utviklingen av rammene for det indre energimarked, samarbeidet om energiprogrammer innen energieffektivisering, fornybare energikilder og energiforskning og teknologiutvikling. Det må også forventes at samarbeidet om forbedringer av standardene for kjernekraftsikkerhet vil fortsette. Energisektoren i kandidatlandene er spesielt viktig fordi tilpasning av rammene for energimarkedene og økt effektivitet i energiutnyttelsen er av stor betydning for mål som økt økonomisk effektivitet og bedre miljø.

En utvidelse av EU vil innebære at det geografiske virkeområde for dagens regelverk for elektrisitets- og gassmarkedene vil utvides. De vedtatte direktiver om felles regler for de indre markeder for elektrisitet (1996) og gass (1998) vil måtte tilpasses raskt i kandidatlandene.

Siden hovedlinjen til EU i forhandlingene er at regler knyttet til det indre marked skal gjennomføres raskt, må det forventes at eventuelle overgangsordninger også for energi vil bli få og korte, om noen i det hele tatt. Det har imidlertid samtidig blitt understreket at energi kan være et av områdene hvor vesentlige tilpasninger kan være påkrevet som følge av nødvendige infrastrukturinvesteringer. Gjennomføring av elektrisitets- og gassmarkedsdirektivene innebærer at markedene og overføringssystemene for elektrisitet og gass vil åpnes gjennom regler for tredjepartsadgang (TPA).

Parallelt med utviklingen av rammene for det indre energimarked foregår det teknisk harmoniseringsarbeid og forbedringer av energiinfrastruktur som også legger grunnlaget for økt handel mellom EU og kandidatlandene. Her bidrar EU med støtte gjennom sine egne ordninger som for eksempel transeuropeiske energinettverk (TEN). Eksempel på dette er støtte til studier om et forsterket elektrisitetsnettverk rundt Østersjøen, «Baltic Ring Study». I lys av utvidelsen østover vil EU legge større vekt på at samarbeidet under Energicharteravtalen (ECT) og WTO skal fungere bedre blant annet gjennom forutsigbare transittbestemmelser for energiflyt mellom øst og vest i Europa. Østersjøsamarbeidet på energiområdet vil for kandidatlandene rundt Østersjøen utgjøre en viktig regional samarbeidsramme også som en forberedelse til EU-medlemskap.

Innenfor energisamarbeidet i Østersjøregionen legges det vekt på å sikre en bærekraftig utvikling hvor det tas tilstrekkelig hensyn til miljøet og innen rammene for mer integrerte og deregulerte markeder. Sentrale innsatsområder kommende 3 år vil være innenfor elektrisitets- og gassmarkedene, klimaspørsmål, fornybar energi og energieffektivitet. Innsatsområdene i Østersjøsamarbeidet er i stor grad sammenfallende med tilsvarende aktiviteter i EU, og anses som viktige for EUs utvidelse østover. Kommisjonen deltar i Østersjøsamarbeidet på lik linje med Østersjølandene. Engasjementet fra de fem nordiske landene er også viktig i dette samarbeidet. Norge hadde formannskapet i Østersjøsamarbeidet i ett år fram til 1. juli 2000.

På energi- og miljøområdet innebærer utvidelsen østover at de mekanismer som utvikles under klimakonvensjonen kan anvendes mer målrettet og i et tettere samarbeid med kandidatlandene. Mulighetene for kostnadseffektive løsninger i energisektoren vil sett fra EU-siden være store, siden potensialet for mer effektiv produksjon, overføring og anvendelse av energi er spesielt stort i kandidatlandene. I elektrisitetssektoren vil et EU-medlemskap for disse landene bety at nye miljøkrav til kraftproduksjon vil bli stilt og at naturgass og fornybare energikilder blir en viktigere del av elektrisitetsforsyningen, som erstatning for kjernekraft og ineffektiv og forurensende kullkraft.

Gjennom utvidelsesprosessen er kandidatlandene blitt trukket inn i samarbeidet med å fremme fornybare energikilder og en politikk for økt energieffektivisering. Prosjektene innenfor delprogrammene om henholdsvis energiøkonomisering (SAVE) og fornybare energikilder (ALTENER) reflekterer i økt grad at EU er inne i en utvidelsesprosess. Tilsvarende gjelder samarbeidet innenfor energiforskning og deltakelsen i EUs ENERGIE - program, som er et delprogram innenfor rammen av 5. rammeprogram for forskning og utvikling.

Utvidelsesprosessen har medført at prosessen med utfasing av usikre kjernekraftverk i kandidatlandene har blitt prioritert høyt og bidratt til et forsterket samarbeid mellom EU og disse landene. EU stilte betingelser om et program for stengning av enheter ved kjernekraftreaktorer i Slovakia (Bohunice), Litauen (Ignalina) og Bulgaria (Kozlodui 1-4) før forhandlingene med disse landene kunne innledes. Mens både Slovakia og Litauen relativt raskt forpliktet seg til et utfasingsprogram, tok det noe mer tid for Bulgaria. Kommisjonens tolkning av Bulgarias posisjon er at Kozlodui enhet 1 og 2 vil fases ut innen 2003, mens enhet 3 og 4 vil fases ut innen 2006. Betydelige midler er stilt til rådighet gjennom Phare-programmet (200 mill. EURO) og Euratom lån

(250 mill. EURO) når det gjelder henholdsvis lagring og sikkerhetsarbeid og oppgradering av Kozlodui enhet 5 og 6. Fra Kommisjonens side er det gitt uttrykk for tilfredshet med at myndighetene i kandidatlandene har forpliktet seg til å fase ut alle de kjernekraftenheter som vurderes som ikke-oppgraderbare.

I de såkalte tiltredelses-partnerskap («accession partnerships») med de ti sentral- og øst-europeiske kandidatlandene, er det også nedfelt prioriteringer på energiområdet på kort og mellomlang sikt. Siktemålet er at tilpasningen til et medlemskap skal skje mest mulig effektivt og at eksisterende EU-instrumenter og programmer kan yte teknisk assistanse fram mot et medlemskap. På energiområdet er kjernekraftutfasing definert som kortsiktige prioriteringer i Slovakia, Bulgaria og Litauen. For de andre land er også kjernekraftsikkerhet et tema for prioriteringer på mellomlang sikt ved siden av forberedelse til det indre energimarked, oppbygging av oljelagre og virkemidler for energieffektivisering.

EUs utvidelse østover og naturgass - virkninger for Norge

For Norge er Sentral- og Øst-Europa et gryende marked for norsk gass. Markedet ligger nært oss og er interessant. Muligheten for nye salg av gass til land i Sentral- og Øst-Europa vil generelt være avhengig av den framtidige økonomiske utviklingen i disse landene og utviklingen av det energipolitiske rammeverket for gass og konkurrerende energikilder. Den vil også være avhengig av i hvilken grad de enkelte land ønsker å diversifisere sin gassforsyning.

Det er store investeringer som må til for å kunne forsyne de sentral- og østeuropeiske markedene fra Norge. Det er derfor viktig å ha et langsiktig perspektiv på slike leveranser. Forutsigbarhet for rammevilkårene blir av stor betydning. Den generelle endringen i rammevilkårene i det europeiske gassmarkedet er derfor et sentralt moment norske gasselgere må ta hensyn til ved vurderingen av nye leveranser til sentral-og øst-europeiske land.

I 1997 ble det inngått en gassavtale mellom Den tsjekkiske republikk og Norge. Avtalen utgjør en viktig del av de to landenes bilaterale økonomiske forbindelser. Avtalen innebærer leveranser av totalt 53 mrd m^3 gass over en periode på 20 år. Dette medfører at Norge i 2010 vil stå for 25 prosent av det tsjekkiske gasskonsumet.

I 1999 inngikk Norge en gassalgsavtale med Polen. Avtalen omfatter et mindre årlig salg på 0,5 mrd m^3 med varighet fram til oktober 2006. Gassen skal leveres Emden i Tyskland. Fra polske myndigheters side er det framsatt et klart ønske om at det bygges en ny rørledning fra Norge direkte til Polen med ilandføring på polsk Østersjøkyst. En slik rørledning vil være et stort økonomisk løft og forutsetter avsetning av store gassvolumer.

11.5.6 EUs utvidelse østover og miljøet

I forhold til miljø gir utvidelsen en unik mulighet til å bedre miljøet i kandidatlandene gjennom kravet om gjennomføring av EUs miljøregelverk. Landene har også mye uberørt natur og vil kunne øke det biologiske mangfold i et utvidet EU.

Som ledd i forberedelsene til forhandlingene på miljøområdet har Kommisjonen i samarbeid med kandidatlandene utarbeidet omfattende evalueringer

av miljøstatus for hvert av landene. Utgangspunktet er at kandidatlandene ved inntreden i EU skal kunne være forpliktet til å gjennomføre alle deler av EUs forutsetninger og regelverk på miljøområdet.

På bakgrunn av denne gjennomgangen har alle kandidatlandene tilkjennegitt at de aksepterer miljøregelverket samtidig som de har bedt om overgangsordninger for visse rettsakter. Kravene om overgangsordninger varierer fra Kypros som har problemer med to direktiver, til Polen som har bedt om overgangsordninger for 12 direktiver/forordninger.

Sentrale problemområder omfatter blant annet utslipp til vann, særlig direktivet om utslipp av kommunalt avløpsvann, direktivet om utslipp av farlige stoffer til vann og hav og direktivet om nitrat fra jordbruket. Blant problemområdene regnes også forurensningskontroll i industrien, drikkevann, emballasjeavfall og kjernekraftsikkerhet.

EU har på sin side gjennomgående ikke åpnet for overgangsordninger. Krav om overgangsordninger er møtt med oppfordringer om utfyllende opplysninger om kandidatlandenes arbeid med gjennomføring av det enkelte direktiv, herunder blant annet finansieringsplaner og planer for nødvendig forvaltningsmessig opprustning.

For direktiv hvor det er snakk om svært kostbare investeringer og det er lagt fram utfyllende opplysninger om gjennomføringssarbeidet, er det derimot åpnet for større fleksibilitet. Ved forhandlinger om overgangsløsninger blir det også tale om prioritering, f.eks når det gjelder eventuelle konkurransepåvirkende effekter for det indre marked, samt vurderinger i forbindelse med grenseoverskridende miljøproblemer og ivaretakelse av biologisk mangfold.

En grov og statisk kostnadsberegning fra Verdensbanken har antydet en samlet kostnad for miljøtilpasningen i kandidatlandene på mer enn 100 milliarder euro eller vel NOK 800 milliarder.

Utvidelsen gir en god mulighet til å påvirke hele det europeiske kontinentets miljø gjennom bedre gjennomføring av regelverket på miljøområdet parallelt med den forventede økonomiske veksten. På den annen side kan presset på miljø og naturressurser å øke. I prinsippet bør EUs miljøregler være gjennomført i kandidatlandene ved medlemskapets begynnelse; et minimumskrav er at alle nye varer som produseres i kandidatlandene og alle nye anlegg, oppfyller EUs gjeldende regelverk.

Utvidelsens antatte betydning for miljøet i Norge

Norge har siden begynnelsen av 1990-tallet hatt prosjektsamarbeid, delvis med miljøvernavtale som utgangspunkt, med flere sentral- og øst-europeiske land. Samarbeidet med disse landene er i de senere årene trappet betydelig ned blant annet som følge av at EU selv har stilt til disposisjon store omstillingsfond og derfor i stadig større grad har lagt premissene for iverksetting av miljøverntiltakene.

Kandidatlandenes tilpasning til EUs miljøregler oppfattes som positivt for miljøet i Norge. Mesteparten av Europa vil derved i det vesentlige ha felles miljøpolitikk. For alle kandidatland vil dette trolig bidra til en betydelig bedring

av nasjonal miljøtilstand og tilsvarende reduksjon av grenseoverskridende utslipp. For Norge vil, i likhet med for Sverige, trolig reduksjon av polske grenseoverskridende utslipp til luft og til Østersjøen være av størst betydning. Gjennom EU-kravene om gjennomføring av miljøreglene og landenes ønske om medlemskap antas det at miljø vil prioriteres raskere enn hva som ellers ville vært tilfelle i dagens kandidatland. I tillegg åpner EU for betydelig økonomisk bistand til nødvendige investeringer på miljøområdet både gjennom ISPA, som er et finansieringsprogram for investeringer på transport- og miljøområdet, og Phare-programmet.

Utvidelsen er samtidig ventet å føre til økt økonomisk vekst og forbruk i hele Europa. Derved vil også handel og transportbehov øke. Med mindre miljøpolitikken tilpasses, vil dette medføre ytterligere forurensning og press på hardt belastede naturressurser. Det Europeiske Miljøbyrået (EEA) tegner i rapporten «Environment in the European Union at the turn of the century» fra 1999 et relativt dystert bilde av den framtidige miljøutviklingen i Europa. Det er i denne sammenheng ingen tvil om at utvidelsen reiser utfordringer for en utvikling i mer bærekraftig retning.

11.5.7 Mulige virkninger for norsk økonomi av EUs utvidelse østover

Framtidige utvidelser av EU og ØMU vil kunne få betydning for norsk økonomi. En utvidelse av EU innebærer at EØS-området utvides. EU utgjør den klart viktigste gruppen av Norges handelspartnere. I 1999 gikk 74 prosent av den norske vareeksporten til EU, mens 69 prosent av vareimporten kom fra EU.

På 1990-tallet har det imidlertid skjedd en endring i det norske handelsmønsteret. Til tross for at EU står for nesten tre fjerdedeler av den tradisjonelle vareeksporten, er det bare om lag 65 prosent av eksportveksten fra 1992 til 1998 som skyldes økte leveranser til EU. Dette skyldes at eksporten av tradisjonelle varer til områder utenfor EU, særlig i Asia og i Øst-Europa, økte raskere enn eksporten til EU.

Den norske samhandelen med søkerlandene til EU er likevel foreløpig av begrenset omfang. Til sammen utgjør handel med Polen, Tsjekkia og Ungarn 1,41 prosent av den samlede handelen med våre handelspartnere. Det er grunn til å tro at en utvidelse av EØS-området vil bidra til bedre vilkår for handel med og investeringer i disse landene som følge av økt markedsadgang og mer stabile rammebetingelser. På sikt kan de nye landene også bli medlemmer av ØMU, noe som i så fall vil bidra til å utvide sonen for monetær stabilitet i Europa.

Utvidelse av EØS-avtalen med nye medlemsland vil kunne få virkninger for det norske arbeidsmarkedet. Det norske arbeidsmarkedet er i dag preget av mangel på arbeidskraft innen en rekke yrker. Sammen med forskjeller i lønn og kjøpekraft mellom Norge og kandidatlandene kan dette trekke i retning av økt arbeidsinnvandring til Norge. Et høyt kostnadsnivå i Norge vil imidlertid virke i motsatt retning, og kan bidra til at en eventuell økning av arbeidsinnvandringen kan komme til å rette seg mot midlertidig arbeid og sesongarbeid. Regjeringen mener det er behov for nærmere analyser og utredninger om potensialet for økt arbeidsinnvandring og mulige virkninger for det norske arbeidsmarkedet.

11.6 Nye markeder og muligheter for norsk næringsliv

Norges økonomiske samkvem med kandidatlandene er i dag begrenset, men voksende. Den pågående tilnærmingen av disse landenes økonomier med EU-landenes, med sikte på å bli fullt integrert i det indre marked, tilsier fortsatt vekst i deres økonomi. Det innebærer et betydelig potensial for norske næringsinteresser. Utfordringen for norske foretak ligger i å utnytte de muligheter som åpner seg i kandidatlandene samtidig som disse landenes oppmerksomhet politisk, økonomisk og kulturelt i økende grad fokuseres mot et kommende medlemskap i EU.

11.6.1 Næringspolitiske virkemidler

De statlige finansierings- og garantiordningene for handel med og investeringer i Øst-Europa og SUS - landene forvaltes av GIEK og SND. GIEK kan i hele dette området bruke sine ordinære garantiordninger. I tillegg har instituttet en særskilt garantiordning for SUS-landene og Baltikum (SUS/Baltikum-ordningen) og garantiordningen for investeringer i og eksport til utviklingsland, som kan benyttes i enkelte SUS - land. GIEK kan garantere både i forbindelse med eksportkreditter og investeringer. SND forvalter Investeringsfondet for Nordvest-Russland og Investeringsfondet for Øst - Europa. Disse fondene parallellinvesterer med norske investorer på kommersielle vilkår. Det er også mulig å kombinere garanti - og investeringsordninger ved at GIEK garanterer deler av den private investeringen ved en parallelinvestering.

Målsettingene med de ulike finansierings- og garantiordningene er flere. De har både nærings- og handelspolitiske mål. Det er for eksempel et næringspolitisk mål å opprettholde sysselsettingen i norske utkantstrøk, mens det kan være et handelspolitisk mål å ha norsk eksport til og investeringer i områder med høy risiko. Det er også et mål å tilby norsk næringsliv de samme rammevilkår som utenlandsk næringsliv.

Det er knyttet stor usikkerhet til det å drive næringsvirksomhet i forhold til landene i Sentral- og Øst-Europa. Av denne grunn er det spesielt viktig at rammevilkårene knyttet til de norske finansieringsordningene forblir stabile over tid. Statlig oppmuntring til aktivitet i disse landene bør vurderes i forhold til utsiktene til en normalisering av risikonivået i det enkelte land. Videre er det manges erfaring at næringssamarbeid med områdene bør foregå i to faser, ved at en først driver handel og siden investerer.

I Russland og spesielt i Nordvest-Russland er det få utsikter til bedring i risikobildet på kort og mellomlang sikt. En utvidelse av EU vil trolig ikke ha noen vesentlig positiv innvirkning på risikobildet i dette området.

GIEKs ordinære garantiordninger kan i prinsippet brukes i hele Øst-Europa og SUS-landene. Det er imidlertid en arbeidsdeling med SUS/Baltikum-ordningen, ved at den ordinære garantiordningen bare brukes ved prosjekter med moderat risiko. GIEKs ordinære virksomhet er underlagt et krav om balanse mellom inntekter og utgifter. Dette setter grenser for GIEKs risikotagning. For SUS/Baltikum-ordningen bevilges det årlig et tilskudd til risikoavsetning, som benyttes til å redusere premien som eksportør eller investor betaler. Medregnet disse bevilgningene skal også denne ordningen gå i balanse.

Med manglende utsikter til bedret risikobilde i SUS-landene, samtidig som situasjonen er den motsatte for de østeuropeiske landene, ønsker Regjeringen å dreie innsatsen mer i retning av områder i Sentral- og Øst-Europa der norske selskaper er mer aktive.

Det kan også være behov for en statlig medinvestor etter at land er blitt EU-medlemmer. Det må vurderes i forhold til hvert enkelt land når risikoen ved investeringer er blitt tilstrekkelig lav til at det ikke lenger er naturlig for SND å være med på investeringssiden.

Handel kommer naturlig før investeringer. Investeringsgarantier kan være nyttig i kombinasjon med investeringsordninger. Regjeringen prioriterer derfor tilstrekkelige bevilgninger til risikoavsetning for SUS/Baltikumordningen.

11.7 EUs utvidelse østover - redskap for stabilitet og velferd

Målsettingen med EUs utvidelse østover er å bidra til varig fred og økonomisk og politisk stabilitet i Europa. Murens fall endret både de økonomiske og politiske strukturene i de gamle kommunistregimene. Oppløsningen av gamle samfunnsstrukturer i Øst-Europa har skapt grobunn for organisert kriminalitet i form av blant annet narkotikahandel, menneskesmugling, illegal handel med stjålne gjenstander og våpen, samt hvitvasking av penger.

Fra å være land med sterke restriksjoner på personbevegelighet og med godt bevoktede grenser er gjennomstrømningen i disse landene i dag betydelige. Mye tyder på at landene fungerer som transittland for legal og illegal migrasjon som ofte har Vest-Europa som mål.

Det antas av mange at den frie bevegelighet for personer er den av de fire friheter som vil bli vanskeligst å gjennomføre for kandidatlandene. Kandidatlandene vil måtte forplikte seg på alt regelverk som er vedtatt i EU fra det tidspunkt de trer inn i samarbeidet. Ved Schengens integrering i EU er også Schengen-regelverket blitt del av det regelverk som EU-kandidatlandene må overta. Det er imidlertid svært lite sannsynlig at nye EU-land fra dag én vil få bli med i «Schengen-området». Før Schengen-landene vil avskaffe kontrollen på de indre grenser mot nye EU-land, kreves det en enstemmig beslutning om dette mellom Schengen-landene. En slik beslutning kan ligge år fram i tid.

Kandidatlandene har behov for å styrke sin innsats blant annet i forhold til grensekontroll og bekjempelse av ulovlig innvandring, asylprosedyrer, kriminalitetsbekjempelse og politi- og rettslig samarbeid. Det er blitt konstatert at kandidatlandene har oppnådd imponerende resultater på kort tid, men for de fleste er det fremdeles et godt stykke igjen før de på tilfredsstillende vis oppfyller vilkårene i EUs regelverk og forutsetninger på disse områdene. Når det gjelder framdriften i kandidatlandenes tilpasning, synes det å være en vesentlig forskjell i positiv favør for de land som får hjelp av naboland som allerede er med i EU. Mellom naboland drives i utstrakt grad opplæring og erfaringsutveksling. Dette synes å være mer effektivt enn generell bistand. Eksempler på dette er Østerrikes samarbeid med Ungarn, de nordiske lands samarbeid med Estland, Latvia og Litauen og Tysklands samarbeid med Polen.

11.7.1 Norske bidrag og prioriteringer

Norge har bistått en rekke av kandidatlandene praktisk i deres forberedelser til medlemskapsforhandlinger med EU. Samtidig har man fra norsk side støttet integreringen av kandidatlandene i andre vestlige samarbeidsorganisasjoner som blant annet Europarådet, OECD og NATO i løpet av det siste tiåret. Det er videre gjennomført bilaterale samarbeidstiltak innen rammen av Handlingsprogrammet for Sentral- og Øst-Europa for å fremme demokrati og markedsreformer. Utdannings- og forskningssamarbeidet innenfor rammen av handlingsprogrammet har blant annet bidratt til kompetanseoppbygging i de baltiske land med sikte på å bygge opp og utvikle administrative systemer som ledd i deres forberedelser til EU-forhandlinger. På denne måten har Norge ytet et bidrag til kandidatlandenes arbeid med å kvalifisere seg for innledning av medlemskapsforhandlinger og senere tiltredelse til EU.

I Estland, Latvia og Litauen er det iverksatt en rekke tiltak både bilateralt og innen rammen av Nordisk Ministerråd, Europarådet og OECD. Norge har støttet en rekke av disse tiltakene, både når det gjelder utvikling av sivile og administrative strukturer og når det gjelder de baltiske lands integrasjonsprogrammer for de russiskspråklige minoritetsgrupper, først og fremst i Latvia og Estland. Norsk bistand til utvikling av administrativ kompetanse i de baltiske landene, ikke minst på sektorer som miljø, regionalpolitikk og energipolitikk vil også styrke deres muligheter for EU-medlemskap. I Østersjørådet har Norge lagt spesiell vekt på å støtte grensenært samarbeid mellom de baltiske land og Russland for å motvirke skillelinjer.

Den første tiden etter omveltningene var også flere av de andre kandidatlandene mottakere av prosjektmidler fra Norge, særlig Polen. Norge har gjennom Samarbeidsprogrammet for Sentral- og Øst-Europa allerede ytt et vesentlig bidrag til reformprosessene i kandidatlandene. Vår samlede støtte over dette programmet har i perioden 1992 - 1999 har vært NOK 682 mill. De siste årene har man innenfor disponible budsjettrammer særlig konsentrert innsatsen om Estland, Latvia og Litauen foruten Russland.

Sikkerhet og økonomisk og sosial stabilitet i en større del av Europa er av betydning også for Norge. Regjeringen ønsker at Norge skal ta et aktivt medansvar for den stabilitetspolitikk for Europa som EUs utvidelsesprosess innebærer, og forbereder derfor en handlingsplan for Norges samarbeid med kandidatlandene.

Etter Regjeringens syn bør norsk prosjektbistand til kandidatlandene være basert på tre hovedkriterier:

– kandidatlandenes egne prioriteringer
– Kommisjonens vurderinger av kandidatlandenes behov
– norske interesser knyttet til landprioriteringer og kandidatlandenes deltakelse i det indre marked gjennom EØS.

Regjeringen har i tråd med dette i statsbudsjettet for 2001 foreslått økte midler under Samarbeidsprogrammet med Sentral- og Øst-Europa.

12 Norges stilling

Regjeringen har med denne meldingen ønsket å bidra til bred og løpende debatt og refleksjon om Norges stilling og norsk europapolitikk inn i det 21. århundret.

EU er ved inngangen til det nye århundret preget av store endringer. En felles valuta er opprettet. Grunnlaget er lagt for et styrket samarbeid på justisområdet. Planene om å opprette en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikk og øke EUs evne til militær og sivil krisehåndtering er i ferd med å bli satt ut i livet. Samtidig står EU overfor sin største utfordring noen sinne: Vi kjenner ikke det endelige utfallet av den utvidelsesprosess mot øst som er innledet. Samarbeidet i EU er heller ikke ferdig utbygd. Det ligger i samarbeidets natur at institusjonene, politikken og regelverket er i løpende utvikling.

De felles tiltak og løsninger som EU og EU-landene finner fram til på viktige økonomiske og politiske områder, vil uansett ha stor betydning også for Norge og utviklingen i vårt eget samfunn. I økende grad får Norge dermed sine rammevilkår bestemt gjennom politiske prosesser og regler vedtatt i fora og på arenaer der vi ikke fullt ut deltar, men der vi på grunn av den gjensidige økte avhengigheten landene imellom blir sterkt påvirket av beslutningene.

Regjeringen mener at Norge har sterke interesser å ivareta i forhold til EU-samarbeidet. Samtidig har vi også viktige bidrag å tilføre EU-samarbeidet. Regjeringen vil at Norge skal være en aktiv partner og bidragsyter i det europeiske samarbeidet og slik ta medansvar for utviklingen i Europa og for Europas rolle internasjonalt. Det forutsetter imidlertid at Norges stemme i størst mulig grad bli hørt.

EØS-avtalen ivaretar grunnleggende interesser for Norge på det økonomiske området. For å sikre fortsatt velferd og trygghet, er det av avgjørende betydning for Norge at viktige norske næringssektorer har stabile og forutsigbare rammevilkår for sin eksport og internasjonale virksomhet. EØS-avtalen har vært sentral for å sikre dette. Etter Regjeringens syn vil denne situasjonen kunne bli utfordret i årene framover.

Regjeringen vil benytte EØS-samarbeidet aktivt for å nå målene om et rettferdig samfunn med trygghet og velferd for den enkelte. I stigende grad vil det imidlertid kreve betydelige nasjonale løft å sikre aktiv norsk medvirkning i europeisk økonomisk og politisk samvirke for å ivareta grunnleggende interesser på en tilfredsstillende måte.

Slik Regjeringen ser det, må vi derfor ha handlefrihet når det gjelder vårt tilknytningsforhold til EU. Vi må til enhver tid vurdere om vår tilknytning til det europeiske samarbeidet og de samarbeidsordninger vi har utviklet, er tjenlige som redskap for å ivareta grunnleggende norske interesser i møte med de utfordringer endringsprosessene i Europa skaper.

Utenriksdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Utenriksdepartementet av 1. desember 2000 om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre blir sendt Stortinget.