



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 27

(2001-2002)

Om EØS-samarbeidet 1994-2001

*Tilråding fra Utenriksdepartementet av 26. april 2002,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

Leserveiledning

Det europeiske fellesskap, EF - Den europeiske union, EU

Det samarbeidet som i dag finner sted innen Den europeiske union ble innledet mellom Belgia, Frankrike, Italia, Luxembourg, Nederland og Tyskland i 1952 med traktaten om Det europeiske kull- og stålfellesskap. Samarbeidet ble utvidet i 1957 da de samme statene inngikk traktatene om Det europeiske økonomiske fellesskap og Det europeiske atomenergifellesskap. De fellesskapene som er opprettet ved de tre grunnleggende traktatene, danner til sammen Det europeiske fellesskap, EF.

Med Maastricht-traktaten, som trådte i kraft i 1993, etablerte medlemslandene Den europeiske union, EU. Samarbeidet ble da utvidet til nye områder. I tillegg til EF-samarbeidet fikk man nå et samarbeid om en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk og om justissaker. De nye samarbeidsområdene foregår innenfor EU. Samtidig er det en del av samarbeidet som fortsatt finner sted innen rammen av EF. Enkelte ganger er det derfor formelt korrekt å bruke betegnelsen EF - også etter 1993. I denne meldingen brukes imidlertid betegnelsen EU for enkelhets skyld for perioden etter 1993, også i noen tilfeller der det ville vært mest korrekt å bruke EF. I tillegg til at dette er enklere, er det også i erkjennelse av at det er blitt mer og mer vanlig å bare benytte EU for å betegne samarbeidet. Dessuten er det etter Amsterdam-traktaten fra 1999 enkelte saksområder hvor samarbeidet finner sted både innenfor EF og EU. Det blir da unødvendig komplisert å skulle bruke begge betegnelse.

1 Oppsummering

1.1 Innledning

Stortinget har bedt om å få en årlig melding om arbeidet med EØS. Det har tidligere ikke vært lagt fram for Stortinget noen samlet fremstilling av hvordan EØS-avtalen har fungert siden den trådte i kraft 1. januar 1994. Derfor er det naturlig at denne første meldingen gir et samlet overblikk over EØS-avtalens levetid fra og med 1994 til og med 2001.

Kapittel 1 trekker opp den historiske bakgrunn for EØS-avtalen og beskriver avtalens omfang og virkemåte, samt de sentrale institusjonene i forvaltningen av avtalen.

Kapittel 2 gir en oversikt over og vurdering av avtalens virkninger på ulike sider av det norske samfunn. Først gjennomgås virkningene av det omfattende regelverket som Norge har overtatt gjennom EØS-avtalen. Virkningene vurderes først opp mot hensyn som miljø, helse, sikkerhet og forbrukerbeskyttelse. Videre vurderes virkningene av avtalen på norsk næringsliv og økonomi samt på distrikter og regioner. Til slutt i kapitlet gis det en framstilling av en del viktige saker og saksfelter som illustrerer fordeler og ulemper, muligheter og begrensinger ved avtalen. Samarbeidet under EØS-avtalen er så omfattende at det ikke er mulig å dekke alle saker av betydning i en slik melding.

Kapittel 3 beskriver forvaltningens arbeid med EØS-avtalen, skritt for skritt, fra ekspertdrøftelser om nytt regelverk i Europakommisjonen til gjennomføring og oppfølging i norsk rett. Denne framstillingen er gjort såvidt inngående i lys av blant annet Stortingets uttrykte ønske om å få en melding om *arbeidet* med EØS.

Kapittel 4 beskriver virksomheten til EFTAs overvåkningsorgan (ESA) og til EFTA-domstolen. Her omtales også noen viktige saker for Norge som har vært behandlet av disse organene.

Kapittel 5 gir en oppdatert oversikt over utfordringer som reiser seg for EØS-samarbeidet og for Norge i lys av utviklingen i EU på utvalgte områder. Dette gjelder utfordringer i forhold til EØS-avtalen på bakgrunn av endringer i traktatgrunnlaget for EU-samarbeidet, ny kompetansefordeling og nye styringsformer i EU, EUs arbeid med den såkalte Lisboa-strategien, samt utvidelsen av EU og EØS. For å gi et aktuelt helhetsinntrykk har man også tatt med en drøfting av betydningen for Norge av EU-prosesser som ikke er dekket av EØS-avtalen. Dette gjelder gjennomføringen av Den økonomiske og monetære union (ØMU), utviklingen av en regional dimensjon i EU, EUs utvidede justissamarbeid og utviklingen i det utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet i EU. På flere av disse områder har Norge etablert et nært samarbeid med EU som et supplement til EØS-avtalen.

1.2 Sammenfattende vurderinger

Etter åtte års erfaring kan det slås fast at EØS-avtalen i hovedsak har oppfylt de forventninger som er angitt i avtalens artikkel 1, formål og prinsipper. Avtalen har bidratt til en vedvarende og balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene, med like konkurransevilkår og overholdelse av de samme regler. Fritt varebytte og fri bevegelighet for tjenester, personer og kapital er med enkelte unntak (handel med fiskeprodukter og landbruksvarer) oppnådd og blir praktisert på en tilfredsstillende måte. Et system som sikrer at konkurransen ikke vris og at reglene overholdes på samme måte, er opprettet og fungerer tilfredsstillende. Et nærmere samarbeid på andre områder, slik som forskning og utvikling, miljø, utdanning og sosialpolitikk er etablert og gir gode resultater. Sammenfatningsvis kan det sies at EØS-avtalen har vist seg robust og funksjonsdyktig, og den har vist sin styrke ved å sikre norsk industri likeverdig adgang til EUs indre marked og ved å skape grunnlag for et bredt samarbeid til gjensidig nytte mellom EU-landene og EFTA-landene som deltar i EØS-samarbeidet.

En svakhet ved avtalen er at den gir Norge begrenset innflytelse på utviklingen av det som blir felles regelverk.

I den videre forvaltning av EØS-avtalen står man overfor enkelte viktige problemstillinger som har bakgrunn i utviklingen i EU. Men de utfordringer Norge møter i sitt forhold til EU, finnes i stor grad på områder som EØS-avtalen ikke dekker, og heller ikke var ment å dekke.

1.2.1 Virkninger for næringslivet

Det viktigste målet for Norge var å sikre adgangen til vårt nærmeste og viktigste marked gjennom deltakelse i EUs indre marked. Det er oppnådd. Norske bedrifter har fått tilnærmet like konkurransevilkår på de sektorer som dekkes av avtalen. Like konkurranseregler og felles regelverk for statsstøtte sikrer bedriftene lik behandling og eliminerer faren for antidumpingtiltak og straffetoll for industrien. Det innebærer blant annet at det er blitt tryggere å investere i industriarbeidsplasser i Norge.

EØS-avtalen omfatter ikke EUs felles fiskeripolitikk. Forvaltningen av norske fiskeriressurser er derfor et nasjonalt anliggende. Videre gjelder et unntak fra reglene om fri bevegelse av kapital som hindrer utenlandske investeringer i fiskebåter og tilgang til norske fiskekvoter.

Avtalen har gitt visse forbedringer i markedsadgangen. Noen fiskeslag, som torsk, hyse, sei, kveite og blåkveite, har tollfri adgang til EU-markedet. Det ble ikke gitt tollettelser på produkter som laks, makrell, sild, reker, kamskjell og sjøkreps. For fersk og frossen laks gjelder i tillegg spesielle vilkår fastlagt i den såkalte lakseavtalen. For alle øvrige produkter ble tollene redusert til om lag 30 prosent av opprinnelig toll. De gjenværende tollsatsene varierer stort sett med graden av bearbeiding.

For en total fiskeeksport til EU på nær 17 milliarder kroner i 2001 ble det samlet betalt mellom 2 og 3 prosent toll. Selv om det er tollfri adgang eller relativt lav toll for en del fiskeprodukter som eksporteres til EU, er det for en del andre produkter høyere tollsatter. For enkelte bearbeidede produkter gjelder tollsatter som kan gjøre det ulønnsomt å bearbeide fisken i Norge for salg til EU. For andre produkter gjelder tollfrihet eller moderate tollsatter. Man-

glende bearbeiding i Norge har følgelig forskjellige årsaker, og henger blant annet også sammen med eierforholdene i oppdrettsnæringen, lønns- og kostnadsforhold i aktuelle tilvirkningland og nærhet til markedene.

Som den pågående «laksesaken» illustrerer, er fiskerinæringen heller ikke beskyttet mot bruk av antidumpingtiltak og straffetoll. Dette er et usikkerhetsmoment for de økonomiske aktørene og gir begrensninger for næringen på EU-markedet.

Etter den forestående EU-utvidelsen vil nye medlemsland som Norge i dag har frihandel med for fiskeprodukter bli omfattet av EØS-avtalen og de reglene som gjelder for fiskeeksport til EU-markedet. Regjeringen vil derfor forhandle med EU om kompensatoriske ordninger for å finne en best mulig løsning på dette problemet når det blir aktuelt.

Norge, støttet av Island, har for øvrig tatt initiativ overfor EU for å forsøke å oppnå bedre og tryggere markedsadgang for fisk og fiskeprodukter, men så langt har det ikke vært mulig å oppnå forbedringer av betydning i rammevilkårene for eksport av fisk til EU.

Landbruksprodukter faller utenom omfanget av EØS-avtalen, med unntak for de bearbeidede produktene, der det er etablert en ordning med råvareprisutjevning. Hensikten med den er å tillate konkurranse på den industrielle bearbeidingsdelen av produktet, mens råvaredelen kan tollbelegges. Utviklingen i prisnivå på landbruksvarer i Norge og EU kan påvirke konkurransesituasjonen for bearbeidede produkter der landbruksråvarer inngår.

1.2.2 Virkninger på distrikter og kommuner

Ettersom mye av eksportindustrien ligger i distriktene, har EØS-avtalen bidratt til å sikre næringsgrunnlaget og bosettingen i distriktene. Den omfattende harmoniseringen av regelverk som har fulgt med EØS-avtalen kan ha medført noen omstillingsproblemer for en del bedrifter og næringer. Det har imidlertid vært fullt mulig å videreføre hovedelementene i norsk distriktspolitikk under EØS-avtalen. Regionalt samarbeid omfattes ikke av EØS-avtalen, men det har likevel vært mulig for norske kommuner og regioner å delta i flere interessante såkalte Interreg-prosjekter.

Kommunesektoren har måttet tilpasse seg en del nytt regelverk, blant annet for offentlige innkjøp. Informasjonen til de berørte har ikke alltid vært fullgod, og prosessen har vært krevende. Den har imidlertid også gitt positive resultater, blant annet i form av innsparinger. Regjeringen vil legge særlig vekt på å bedre informasjonsutveksling og samarbeid med regionale og lokale myndigheter.

1.2.3 Fri bevegelighet for personer

Den frie bevegelighet for personer var i sin tid imøtesett med en viss bekymring på enkelte hold. Erfaringene etter åtte år har vist at det ikke var grunn til å frykte noen sterk og skadelig økning i arbeidsinnvandringen fra EØS-området. Samarbeidet har bidratt til å skaffe tiltrengte tilskudd til arbeidsstyrken i flere viktige sektorer. Den frie bevegelighet for personer, med det tilhørende samarbeidet om trygd og om gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, har også gitt mange nordmenn mulighet til å ta utdanning eller skaffe seg verdifull yrkeserfaring i andre EØS-land.

1.2.4 Virkninger av EØS-regelverket på helse og sikkerhet, miljø og forbrukervern

Praktiseringen av fri bevegelse for varer, tjenester, kapital og personer forutsetter en ganske omfattende harmonisering av regelverk for å unngå at ulike krav i ulike land blir en hindring for den frie bevegelse. Virkningen av denne harmoniseringen på viktige hensyn som helse og sikkerhet, miljø og forbrukervern har vært gjenstand for debatt. En nærmere gjennomgang viser imidlertid at norske standarder gjennomgående er blitt *hevet* som følge av EØS-avtalen. På områder der Norge ved inngåelsen av avtalen hadde høyere standarder enn EU, ble det gitt adgang til å beholde dem til EUs standarder var kommet opp på samme nivå. Det er nå skjedd i de fleste tilfelle. På mange andre områder har Norge måttet heve sine standarder for beskyttelse av miljø, helse, sikkerhet og forbrukerinteresser for å overholde EØS-regelverket. Det er også kommet nytt regelverk på områder som forbrukervern og arbeidstakerrettigheter, som gir rettigheter som man ikke hadde før. Gjennomgående kan det sies at regelverket i hele EØS-området har vært gjenstand for en omfattende oppgradering i løpet av de senere årene. Denne prosessen fortsetter i takt med økende oppmerksomhet og prioritering av helse, miljø og forbrukerinteresser i Europa.

1.2.5 Programsamarbeidet

Norge har hatt store fordeler av å delta i EUs såkalte programsamarbeid innen rammen av EØS-avtalen. Dette samarbeidet hadde opprinnelig som formål å støtte opp under målsettingene om å oppnå et effektivt indre marked og bli mer konkurransedyktig i verdensøkonomien, særlig gjennom målrettet satsing på forskning og utvikling. Forskning og utvikling utgjør fremdeles den langt største delen av EUs programvirksomhet, og rammene for forskningssamarbeidet er blitt utvidet til å dekke nesten alle sider av EUs virksomhet. Programsamarbeidet på andre områder har også vært i sterk vekst, og omfatter nå saksfelter som miljø, utdanning, ungdom, sosialpolitikk, helse, arbeidsliv, likestilling, kultur og forbrukerpolitikk mv.

Norge har gjennom EØS-avtalen fått anledning til å delta i de aller fleste av disse programmene, og erfaringene har jevnt over vært meget gode. Dette samarbeidet gir norske institusjoner adgang til å delta i den kunnskaps- og metodeutvikling som skjer innen rammen av EUs programmer, og gir også anledning til å måle seg mot andre aktører og profilere seg som samarbeidspartner i EØS-området. Også for næringslivet er forskningssamarbeidet under EØS-avtalen av stor betydning. Jevnt over har norske deltakere vist seg fullt i stand til å utnytte de mulighetene som programsamarbeidet byr på, og har ofte gjort det bedre enn gjennomsnittet når det gjelder å få uttelling for søknader og prosjektforslag. Erfaringene med deltakelse i styring og administrering av programmene er også generelt gode. Det er imidlertid blitt et økende praktisk problem at EU-programmene vedtas i EU like før de skal tre i kraft. Den tid som trengs til gjennomføringen av de nødvendige prosedyrene i EØS-avtalen, kan da innebære at Norge og de andre EØS/EFTA-landene, i mangel av en gyldig EØS-komiteé-beslutning, ikke får delta helt fra starten. Dette kan utgjøre et problem for norsk deltakelse, særlig hvis man kommer med for sent til å kunne delta i den første runden med behandling av prosjektsøknader.

EU har også, særlig i de senere år, opprettet en rekke såkalte «byråer», dvs. spesialiserte institusjoner som skal fungere som kompetansesentre, utføre teknisk/vitenskapelige analyser og gi råd på sine respektive fagfelter. Flere slike byråer er under etablering, blant annet på områder av stor interesse for Norge, som mattrygghet, sjøsikkerhet og luftfartssikkerhet. Norge deltar i flere av de eksisterende byråene. Særlig erfaringene med deltakelsen i Det europeiske miljøvernbyrå (EEA) i København og Det europeiske kontor for legemiddelvurdering (EMEA) i London har vært positive. Det er også oppnådd prinsippenighet om å åpne for EØS/EFTA-deltakelse i de nye byråene for mattrygghet, luftfartssikkerhet og sjøsikkerhet.

1.2.6 Utvidelse av EØS-samarbeidet til nye områder

Deltakelsen i nye områder av det stadig økende programsamarbeidet og i nye spesialiserte institusjoner er eksempler på at EØS-avtalen ikke bare er blitt holdt løpende oppdatert; den har også blitt utvidet til nye samarbeidsområder som den opprinnelig ikke dekket. Et annet viktig eksempel på det er regelverket om matvaretrygghet og veterinærkontroll, som ble innlemmet i avtalen i 1999. Gjennom dette samarbeidet har Norge overtatt EUs regelverk for mattrygghet, som omfatter hele produksjonskjeden. Denne utvidelsen av samarbeidet medfører også fordeler for norsk eksport av næringsmidler, særlig fisk. Det tok lang tid og en betydelig innsats å finne fram til de nødvendige tilpasninger og praktiske løsninger før man kunne treffe beslutninger om å innlemme disse nye samarbeidsområdene i EØS-avtalen. Regjeringen mener at de løsningene man har funnet, samlet sett ivaretar norske interesser på en god måte.

1.2.7 Forvaltningens arbeid med EØS-avtalen

Forvaltningen av EØS-avtalen har stilt den norske administrasjonen overfor store utfordringer. Det har på mange områder vært nødvendig med et krafttak for å innlemme det meget omfattende EØS-regelverket i norsk lovgivning, og dette arbeidet har stort sett vært gjennomført innen rammen av eksisterende ressurser. Samlet sett må en si at forvaltningen har klart oppgaven på en tilfredsstillende måte. Tatt i betraktning det brede feltet som EØS-avtalen dekker, er det oppstått relativt få problemer på grunn av forsinket eller feilaktig gjennomføring av EØS-regelverket i norsk rett.

Det viktigste hensynet som må oppfylles, er at regelverket til enhver tid skal være mest mulig likt i hele EØS-området. Det forutsetter at både prosedyrene for innlemming av nytt regelverk i EØS-avtalen og påfølgende nasjonal gjennomføring skjer så raskt og effektivt som mulig. Her er det ennå store muligheter for forbedringer. Den tiden som trengs for å gjennomføre EØS-prosedyrene varierer fra to-tre måneder til flere år. Lengst tid krever rimeligvis rettsakter som er politisk vanskelige eller som er kompliserte og kanskje krever omfattende tilpasninger. Det er imidlertid mange eksempler på at enkle og uproblematisk rettsakter tar uforholdsmessig lang tid, vanligvis på grunn av administrative kapasitetsproblemer. Det er en prioritert oppgave for EØS/EFTA-landene å redusere etterslepet i EØS-behandlingen av nye rettsakter og komme fram til en situasjon der nye rettsakter kan innlemmes i avtalen på løpende basis, uten unødige forsinkelser.

EØS-avtalen berører de ulike grenene av forvaltningen i ulik grad. På noen områder, som for eksempel miljøområdet, kommer det meste av nytt regelverk fra EØS-avtalen. Her blir da mesteparten av arbeidet EØS-relatert. Andre etater kommer bare i mindre grad i berøring med EØS-regelverket. Av denne grunn har det ikke vært hensiktsmessig å utvikle noen felles organisasjonsmodell for de enkelte forvaltningsgreners arbeid med EØS-avtalen. Derimot er det etablert et styringssystem og faste rutiner for EØS-arbeidet i Norge. Disse retningslinjene er nylig oppdatert og innskjerpet.

Det er fremdeles et betydelig potensial for forbedringer i forvaltningens arbeid med EØS. Det gjelder for det første deltakelsen i utredningsfasen, herunder forvaltningens evne til å gå inn i en tidlig dialog med dem som i første rekke blir berørt av nytt eller endret regelverk. For det andre må alle involverte instanser bidra til at det ikke går unødige tid til spille i den fasen da vedtatt EU-regelverk er til vurdering i EFTA-pilaren, slik at det ikke senere oppstår problemer med samtidig gjennomføring. Hvis fagmyndighetene utnytter mulighetene til å holde seg orientert i utredningsfasen og til å orientere andre som blir berørt, vil behandlingen i de påfølgende fasene også kunne gå raskere. For det tredje må innsatsen med å gjennomføre innlemmet regelverk i norsk rett uten unødige opphold styrkes ytterligere, slik at like regler og lik behandling kan sikres.

Informasjon til det norske samfunn om det som skjer innen rammen av EØS-avtalen er en særlig viktig oppgave. Det er allerede iverksatt flere tiltak for å bedre både mengden og kvaliteten på den informasjon om EØS- og EU-spørsmål som gjøres tilgjengelig for allmennheten. Det er et viktig mål for Regjeringen å gjennomføre ytterligere forbedringer i så måte, og det er derfor tatt initiativ til å utarbeide en helhetlig kommunikasjons- og informasjonsstrategi for EØS-spørsmål.

Regjeringens europapolitiske plattform av 21. februar 2002 vil ligge til grunn for det videre arbeidet med å forbedre forvaltningen av EØS-avtalen.

1.2.8 Samarbeidet med EU, særlig Kommisjonen

EØS-avtalen gir også EØS/EFTA-landene en viss anledning til å medvirke til utformingen av nytt EØS-relevant regelverk i EU. Det skjer først og fremst i den tidlige utredningsfasen, da Europakommisjonen skal konsultere eksperter fra EFTA-landene på samme basis som eksperter fra EU-landene. Dessuten kan representanter fra EFTA-landene delta i de fleste av de komiteene som opprettes for å bistå Kommisjonen med forvaltningen av regelverk som allerede er i kraft, og i vurderingen av behovet for endringer. Denne muligheten utnyttes i betydelig grad.

EØS-avtalen gir også EØS/EFTA-landene rett til å ta opp og uttale seg om nytt regelverk i den fasen da det er under behandling i EUs politiske organer, som de ikke har adgang til. En slik dialog kan finne sted i EØS-komiteen, der det er Kommisjonen som representerer EU, og det vil da være opp til Kommisjonen å videreformidle EFTA-landenes synspunkter til Rådet og eventuelt Parlamentet. I særlig viktige saker kan nytt regelverk som er under behandling i EU, også tas opp i EØS-rådet, der EFTA-landenes utenriksministre får Rådet i EU i tale to ganger i året. Den løpende samrådsprosessen har ikke fått det omfang som var forutsatt, blant annet på grunn av EUs stadig tettere agenda.

Det må konstateres at EU, representert ved Kommisjonen, i de senere årene har vist noe mindre evne og vilje til å bruke tid og ressurser på å holde EØS/EFTA-landene løpende informert, og på å finne løsninger for å ivareta spesielle behov som iblant gjør seg gjeldende. Dessuten vises det mindre forståelse overfor forsinkelser fra EØS/EFTA-landenes side når det gjelder å overta nytt EØS-relevant regelverk. Dette har sammenheng med at Kommisjonen generelt - både overfor egne medlemsland og i den utvidede EØS-kretsen - i stigende grad er opptatt av å sikre lik gjennomføring av felles regelverk og å motvirke den sterkt forsinkede gjennomføring en har eksempler på i enkelte land. Dessuten synes utvidelsen å medføre en mer restriktiv holdning til ønsker om nasjonale tilpasninger. Videre er EU meget forsiktig med å skape presedenser. Det innebærer for eksempel at EU er meget nølende med å åpne for EFTA-deltakelse i fora som de ikke også allerede nå vil åpne for søk-erlandene, selv om de, i motsetning til EØS/EFTA-landene, ennå ikke er fullt integrert i det indre marked.

Selv om EØS/EFTA-landenes innflytelse på utformingen av EØS-regelverket på de fleste områder kan karakteriseres som beskjeden, er det sjelden større problemer med å akseptere resultatene av prosessen, som vanligvis innebærer en kvalitativ forbedring av regelverket. Det skyldes blant annet at EU-landene stort sett har de samme hensyn og interesser å ivareta som norske myndigheter, og noen av dem deler norske synspunkter og prioriteringer i meget høy grad. På den positive siden innebærer EU-prosessen en meget grundig behandling, der de ulike sider av en sak blir belyst og vurdert. Samtidig er det slik at regler som skal passe for 18 land ikke alltid passer like godt for alle, men det er en nødvendig konsekvens av å delta i et stort og helhetlig marked. Det har også stilt den norske forvaltningen overfor en del problemer at EØS-reglene gjerne er mer detaljerte og innfløkte enn det som har vært vanlig i norsk og nordisk rettslig tradisjon. For de økonomiske aktørene blir imidlertid ulempene ved et omfattende regelverk ofte mer enn oppveid av fordelene ved å ha samme regelverket på hjemmemarkedet som på eksport-markedene.

På noen få områder avviker Norges situasjon så mye fra alle EU-landenes situasjon at man ikke kan regne med at noen av dem som deltar fullt ut gjennom hele prosessen, vil ivareta norske interesser gjennom å ivareta sine egne. I slike tilfeller er det særlig viktig å bruke de rettighetene man har gjennom EØS-avtalen til å bli hørt gjennom hele prosessen. Disse rettighetene er da også under slike omstendigheter blitt benyttet, ikke minst på energiområdet, gjennom aktiv deltakelse i den tidlige utredningsfasen, skriftlige innspill i vurderingsfasen i EU, innlegg i EØS-komiteen og EØS-rådet, samt uformelle møter og kontakter med både Kommisjonen og medlemslandene. Det gis i meldingen eksempler på at aktiv norsk deltakelse har gitt innflytelse og påvirket utfallet av beslutningene. Det er erfaringsmessig størst mulighet til å øve innflytelse på områder der Norge har spesielt høy ekspertise eller en særlig tung aktør.

Full deltakelse i EUs indre beslutningsprosess må naturlig nok være forbeholdt land som er medlemmer av Den europeiske union. Det gjelder også saker som senere vil bli behandlet i EØS-organene med sikte på innlemming i EØS-regelverket. Regjeringen vil aktivt utnytte de muligheter EØS-avtalen

gir norske eksperter og norske myndigheter til medvirkning og innflytelse i EU-prosessene, i tillegg til Norges fulle deltakelse i EØS- og EFTA-organene.

Det har forekommet i EØS-avtalens funksjonstid at det har oppstått interessemotsetninger mellom EØS/EFTA-landene og ett eller flere EU-land. I slike tilfeller innebærer EU-solidariteten gjerne at de andre EU-landene støtter kravene fra sine egne medlemmer, selv om de ikke har egne interesser av betydning i saken. I slike situasjoner kan også den meget ujevne tyngdefordelingen mellom de to pilarene i EØS komme til å gi utslag. Det klareste eksempelet på det er kravet fra Spania om at den opprinnelige låne- og tilskuddsordningen i EØS-avtalen skulle følges opp av et nytt bidrag fra EFTA-landene til å fremme økonomisk og sosial utjevning i Europa da den første ordningen utløp i 1998. Spania fikk støtte for dette kravet fra de andre EU-medlemmene, og etter at de også satte makt bak kravet ved å blokkere innlemmelsen av viktige nye programmer i EØS-avtalen, aksepterte EFTA-landene en ny ordning.

1.2.9 ESAs og EFTA-domstolens virksomhet

Da de gjenværende EØS/EFTA-landene skulle omorganisere og konsolidere institusjonene i EFTA-pilaren av EØS i 1994, var en av de viktigste oppgavene å sørge for at EFTAs overvåkningsorgan (ESA) og EFTA-domstolen kunne fortsette sin virksomhet som uavhengige institusjoner, med full troverdighet og tilstrekkelig kapasitet til å løse sine oppgaver i henhold til avtalen. Det målet må sies å være oppnådd. ESA har utøvd sine funksjoner som kontrollorgan for EFTA-landenes gjennomføring og overholdelse av EØS-avtalen i full uavhengighet, og tatt opp saker og truffet avgjørelser som EFTA-landenes myndigheter ikke alltid har vært enige i. Det er imidlertid normalt i et system som det man har i EØS-avtalen at det er ulike syn mellom dem som har kontrolloppgavene og dem som blir kontrollert, og at man i noen tilfeller må gå til Domstolen for å få en løsning. En nylig oversikt over uløste saker mellom Kommisjonen og EU-medlemmene på den ene siden og mellom ESA og EØS/EFTA-landene på den andre, viser at antallet uløste saker i EFTA-pilaren er langt lavere enn gjennomsnittet i EU-pilaren. Norge, som har det høyeste antallet uløste saker i EFTA-pilaren, ligger på samme nivå som de nordiske EU-medlemmene, som på sin side er blant de som har færrest uløste saker i EU. Erfaringene hittil synes ikke å gi belegg for å hevde at ESA er strengere i sin anvendelse av EØS-regelverket enn Kommisjonen er overfor EU-landene.

1.2.10 Utfordringer for Norge og for EØS-samarbeidet i lys av utviklingen i EU

EU-samarbeidet har endret seg betydelig siden EØS-avtalen ble undertegnet i 1992, og det fortsetter å utvikle seg i bredden og dybden. På mange nye områder av EU-samarbeidet gir avtalen EØS/EFTA-landene begrenset grunnlag for direkte medvirkning. På enkelte områder, som for eksempel valutaunionen, er dette naturlig. Blant områder der EØS/EFTA-landene har begrenset grunnlag for direkte medvirkning er Lisboa-strategien, den forestående EU-utvidelsen, debatten om videre institusjonell reform i EU, samt sikkerhets- og forsvarspolitikken og justissamarbeidet. Likevel vil denne utviklingen ha virkninger for EØS-avtalen og for Norge. Den forestående utvidelsen av EU vil for eksempel medføre en betydelig utvidelse av EØS-avtalens geografiske virkeområde, noe Regjeringen i hovedsak anser som en

positiv utvikling. Samtidig kan det tettere og bredere EU-samarbeidet endre enkelte av rammebetingelsene for EØS-avtalens funksjon. Dette er bakgrunnen for at Norge har etablert et nært samarbeid med EU på flere samarbeidsområder hvor dette er til gjensidig fordel.

Når det gjelder de saksfeltene som dekkes av eller grenser inn til EØS-avtalen, har avtalen hittil vist seg robust og fleksibel nok til å ta opp i seg en rekke elementer som er nødvendige for at det indre marked skal kunne fortsette å fungere som forutsatt, og for at EFTA-landene skal være med på fullføringen av det indre marked.

De endringene som har funnet sted i EUs traktatgrunnlag og som berører det indre marked, er i stor grad formet som «faneparagrafer» eller «hjemmel-sparagrafer» som integrerer brede målsettinger, for eksempel bærekraftig utvikling, i EUs arbeid. I den grad slike paragrafer fører til nytt EØS-relevant regelverk, følges de prosedyrer som er fastlagt i EØS-avtalen.

Det har også vært mulig å utvide samarbeidet til nye områder som ikke strengt tatt har vært nødvendige for at avtalen, slik den opprinnelig var forhandlet, skulle kunne fortsette å fungere etter hensikten. Veterinærsamarbeidet og det meste av programsamarbeidet er eksempler på det.

Samtidig er det slik at EU-samarbeidet utvikler seg på viktige områder som har konsekvenser for hvordan det indre marked fungerer, blant annet for de innbyrdes konkurranseforholdene, men som ikke omfattes av EØS-avtalen. Eksempler på det er det økonomiske og monetære samarbeidet, enkelte sider av justissamarbeidet, og det nylige vedtaket i Det europeiske råd i Barcelona om å innføre minimums miljøavgifter på energibærere.

En teknisk oppdatering av EØS-avtalen for å ta hensyn til utviklingen i EUs politikk og traktatgrunnlag er blitt vurdert i forbindelse med utvidelsen av EU og EØS. EU har imidlertid meddelt at en slik oppdatering ikke ville være aktuell før eventuelt etter utvidelsen. Enhver endring av EØS-avtalen vil være en omfattende prosess, blant annet på grunn av kravet til samtykke fra alle de nasjonale parlamentene i EØS-området. Både EU og EØS/EFTA-landene må derfor nøye vurdere om fordelene ved en oppdatering vil stå i forhold til innsatsen.

EU-samarbeidet om Lisboa-strategien for å fremme EU-landenes økonomiske konkurransekraft på et bærekraftig og sosialt grunnlag er i betydelig grad mellomstatlig. Denne mellomstatlige delen av samarbeidet dekkes ikke av EØS-avtalen, selv om det kan legge grunnlaget for EØS-relevante EU-initiativer. I den grad Lisboa-prosessen fører til nytt regelverk for det indre marked eller nytt EØS-relevant programsamarbeid, blir imidlertid EØS/EFTA-landene involvert i saksbehandlingen slik EØS-avtalen foreskriver. EØS/EFTA-landene følger Lisboa-prosessen og har fått adgang til å komme med innspill og bidrag også til den mellomstatlige delen av EUs arbeid med strategien. EØS/EFTA-landene står fritt til å gjennomføre endringer i egen politikk på grunnlag av den systematiske sammenlikning av statistikk og «beste praksis» som er en sentral del av Lisboa-strategien. Man har imidlertid meget begrenset anledning til å delta i den mellomstatlige delen av Lisboa-prosessen.

Den forestående utvidelsen av EU, trolig med ti land i første omgang, vil også innebære en utvidelse av EØS, og det er full enighet mellom EØS/EFTA-siden og EU-siden om at denne utvidelsen skal skje samtidig. EFTA-landene

har vært holdt jevnlig orientert om hovedtrekkene i utvidelsesforhandlingene. Det er bare identifisert ett betydelig problem for Norge i denne forbindelse, nemlig faren for dårligere markedsadgang for fisk.

De andre store prosessene i EU, som ØMU-samarbeidet, justissamarbeidet og det utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet, ligger klart utenfor rammene av EØS-avtalen, og løsningene på de utfordringene som de stiller Norge overfor, må finnes utenfor EØS-avtalen. EØS-samarbeidet omfatter imidlertid visse fora og kontaktmuligheter som også kan benyttes til å drøfte saker av felles interesse som ligger utenfor EØS-avtalens virkeområde. Regjeringen vil utnytte disse mulighetene best mulig for å ivareta Norges behov for kontakt og samarbeid med EU på hele det brede og stadig økende saksområdet som EU-samarbeidet omfatter.

1.3 Samarbeidsregjeringens europapolitiske plattform

Regjeringen vedtok 21. februar en europapolitisk plattform som utgjør Regjeringens grunnlag for en målrettet utøvelse av norsk europapolitikk i perioden fram til Stortingsvalget 2005. Den beskriver utfordringer, målsetninger og virkemidler for norsk europapolitikk, innbefattet forholdet til EU og forvaltningen av EØS-avtalen. Tiltaksplanen i dette dokumentet beskriver de tiltak som Regjeringen vil sette i verk for å sikre at EØS-avtalen fortsatt skal ivareta det vesentligste av Norges behov for samarbeid med EU på det økonomiske område, gjennom fortsatt deltakelse i det indre marked, løpende oppdatering av det felles regelverket, og utvidelse av samarbeidet til nye områder av felles interesse. Dette dokumentet, som er vedlegg til denne meldingen, representerer Regjeringens svar på de problemstillingene og utfordringene som er beskrevet i meldingen.

2 Bakgrunn og historikk for EØS-avtalen, omfang og virkemåte

2.1 Den historiske bakgrunn

2.1.1 Fremveksten av økonomisk samarbeid i Europa etter 2. verdenskrig, etablering av EF og EFTA

Etter 2. verdenskrig tilbød USA gjennom Marshallhjelpen massiv bistand til gjenoppbyggingen av det krigsherjede Europa. USA stilte samtidig krav om at de europeiske landene måtte samarbeide om å bygge det nye Europa. For dette formålet etablerte de Organisasjonen for europeisk økonomisk samarbeid (OEEC, senere OECD) i 1947. Denne organisasjonen ble også et forum for forberedende drøftelser om samarbeid på mange andre områder. Kimen til mange av de viktigste institusjonene i dagens Europa er derfor å finne i Marshallhjelpen og OEEC.

I dette forum ble det også forsøkt etablert en omfattende vesteuropeisk frihandelsorganisasjon med 17 medlemsland. Forsøket strandet, og en mindre gruppe land, «de indre seks», etablerte i stedet først Det europeiske kull- og stålfellesskap (EKSF) i 1952, og så Det europeiske økonomiske fellesskap (EØF) og Det europeiske atomenergifellesskap (Euratom) i 1957. Disse tre organisasjonene utgjorde til sammen De europeiske fellesskap (EF). De landene som deltok fra starten var Belgia, Frankrike, Italia, Luxembourg, Nederland og Tyskland.

EF-samarbeidet var for sin tid meget ambisiøst og omfattet blant annet en tollunion, med felles handelspolitikk og felles tollsatser mot tredjeland, et felles marked som også omfattet landbruksvarer, og en felles landbrukspolitikk.

En annen gruppe land, gjerne kalt «de ytre sju», som ønsket et mindre omfattende samarbeid, etablerte i 1960 Det europeiske frihandelsforbund (EFTA) som et alternativ og en motvekt til EF. Med fra starten var Danmark, Norge, Portugal, Storbritannia, Sveits, Sverige og Østerrike. Finland, som på grunn av forholdet til Sovjetunionen ikke kunne være med fra starten, fikk en assosieringsavtale året etter, og den kom etter hvert til å fungere som nesten likeverdig med medlemskap. Island kom med i 1970, og dermed var alle de nordiske landene med i organisasjonen. EFTA omfattet i det vesentlige frihandel med industrivarer, men etter hvert ble det også etablert frihandel med fisk.

Avviklingen av toll og andre handelshindringer gikk relativt smertefritt og bidro til mer effektiv bruk av ressurser, stabil vekst, høy sysselsetting og økt velferd. Etableringen av et slags utvidet hjemmemarked i de andre nordiske landene ga nordiske bedrifter nyttige eksporterfaringer, og utgjorde dermed en viktig fase i internasjonaliseringen av næringslivet i Norge og de andre nordiske landene.

2.1.2 Første EF-utvidelse, «rest-EFTA» får frihandelsavtaler med EF

Nærmere forbindelser med EF var allerede fra starten en viktig målsetting for EFTA. På britisk initiativ ble det foretatt en serie med sonderinger og utspill overfor EF, som imidlertid ble møtt med franske veto i 1963 og 1967 under president de Gaulle. I begynnelsen av 70-årene kom det et gjennombrudd. Da ble det forhandlet tiltredelsesavtaler til EF for Storbritannia, Danmark og Norge, samt for Irland, som ikke var med i EFTA, men nært knyttet til Storbritannia. For de andre EFTA-landene var EF-medlemskap på dette tidspunktet ikke aktuelt. For Finland, Sveits, Sverige og Østerrike var det først og fremst nøytralitetshensyn som gjorde seg gjeldende.

Det var imidlertid viktig å bevare den frihandelen og det samarbeidet som var etablert mellom de uttredende og de gjenværende EFTA-landene, og med dette som tilleggsargument ble det, samtidig med medlemskapsforhandlingene, fremforhandlet frihandelsavtaler mellom de gjenværende EFTA-landene og EF. Disse avtalene trådte i kraft 1. januar 1973, samtidig med medlemskapet for de nye EF-medlemmene. Etter at det ble «nei» ved den norske folkeavstemningen om medlemskap i september 1972, ble det også på kort tid fremforhandlet en tilsvarende frihandelsavtale mellom Norge og EF. Disse avtalene var i prinsippet bilaterale, men i praksis var de tilnærmet identiske. Da tollavtrappingen i det alt vesentlige var fullført i 1977, var det i praksis etablert et stort vesteuropeisk frihandelsområde som omfattet både EF og EFTA.

2.1.3 EFs indre marked, Luxembourg-erklæringen

80-årene var en vanskelig tid for de europeiske økonomiene, med lav vekst, strukturelle problemer i industrien, høy arbeidsledighet og generell pessimisme i næringslivet. Lederne i EF måtte også erkjenne at de ikke hadde lyktes med å skape et reelt felles marked som var jevnbyrdig med det amerikanske eller japanske. For det første var det en økende vrimmel av såkalte tekniske handelshindringer, i form av krav til produkter og tjenester, som var innført for å ivareta viktige interesser, som helse, sikkerhet, miljø og forbrukerinteresser. Disse bestemmelsene varierte fra land til land, uten at det nødvendigvis var gode grunner til det, og de utgjorde i praksis mye mer av en handelshindring enn relativt beskjedne tollsatser hadde gjort. For det andre var handelen med tjenester i liten grad internasjonalisert, samtidig som tjenestesektoren utgjorde en stadig voksende del av økonomien. I og med at tjenester som hovedregel produseres og konsumeres på samme sted, må en bedrift som ønsker å selge tjenester i et marked være etablert på stedet, og for å etablere seg, må man kunne overføre kapital og nøkkelpersonell. Med sikte på å bidra til å få ny fart i økonomien og skaffe de europeiske bedriftene rammebetingelser som var likeverdige med de amerikanske vedtok derfor EF å etablere et reelt «indre marked» innen 1993, basert på fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og personer, og med harmonisering av krav og regler som ellers kunne bremse på den frie handel med varer og tjenester over landegrensene.

Disse planene skapte en utfordring for EFTA-landene. Med sine små, meget åpne og eksportavhengige økonomier var de i mellomtiden blitt mer avhengige av likeverdig adgang til EF-markedet enn de fleste EF-medlemmene, som hadde større hjemmemarkeder å falle tilbake på. Det ble på

dette tidspunktet fremdeles ansett som umulig for de nøytrale landene som utgjorde flertallet blant EFTA-landene å bli medlemmer i EF.

Etter en del initiativ og sonderinger ble det gjennom den såkalte Luxembourg-erklæringen i 1984 lagt et grunnlag for at EFTA-landene kunne delta i det viktige samarbeidet om utvikling av tekniske handelshindringer. Luxembourg-erklæringens sektortilnærming innebar imidlertid at oppfølgingen ble et ganske møysommelig og tidkrevende arbeid.

2.1.4 EØS-avtalen blir til

I januar 1989 lanserte den daværende presidenten i EF-kommisjonen Jacques Delors i en tale til Europaparlamentet et mye mer omfattende konsept, nemlig forslaget om å etablere et Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde (EØS). Hovedformålet var å åpne for at EFTA-landene, som med sine vel 30 millioner innbyggere utgjorde EFs i særklasse viktigste handelspartner, kunne delta i det indre marked uten å være med i det politiske samarbeidet i EF. EFTA-landenes regjeringssjefer vedtok på et møte i Oslo i mars samme år å akseptere invitasjonen. Etter noen måneder med forberedende drøftelser ble formelle forhandlinger igangsatt i 1990 og gjennomført i løpet av to år. Det må anses som ganske kort tid i lys av hvor omfattende og kompleks denne forhandlingsprosessen var. EØS-avtalen ble undertegnet i Oporto i Portugal 2. mai 1992 og trådte i kraft 1. januar 1994.

2.1.5 Sveits blir stående utenfor EØS

Etter en sveitsisk folkeavstemning i desember 1992 ble Sveits ikke med da EØS-avtalen trådte i kraft, slik at den bilaterale frihandelsavtalen fra 1973 forble hovedgrunnlaget for de økonomiske forbindelsene mellom Sveits og EU. Sveits har senere fremforhandlet et sett bilaterale avtaler med EU som dekker samarbeid om tekniske handelshindringer, offentlige anskaffelser, landtransport, lufttransport, fri bevegelse for personer, forskningssamarbeid og handel med landbruksvarer. Disse avtalene bygger på at Sveits på de aktuelle områdene har innført et regelverk som tilsvarer EUs. De ventes å tre i kraft 1. juni 2002. EFTA-konvensjonen er på sin side blitt revidert, slik at samarbeidet mellom Sveits og de øvrige EFTA-landene oppgraderes til et tilsvarende nivå. Den reviderte EFTA-konvensjonen ventes også å tre i kraft 1. juni 2002.

2.1.6 Finland, Sverige og Østerrike trer ut av EFTA og blir medlemmer i EU

Allerede før EØS-avtalen trådte i kraft hadde den politiske situasjonen i Europa endret seg radikalt, gjennom Berlinmurens fall og Sovjetunionens oppløsning. Nøytraliteten ble nå ikke lengre ansett som en hindring for at Finland, Sverige og Østerrike kunne slutte seg til EU. De nøytrale landene i EFTA-pilaren kunne dermed søke om medlemskap, og fikk etter kort tid også følge av Norge. Medlemskapsforhandlingene med Finland, Sverige og Østerrike ble innledet tidlig i 1993; forhandlingene med Norge ble innledet i april samme år. I og med at en del av substansspørsmålene allerede var løst gjennom EØS-forhandlingene, kunne medlemskapsforhandlingene avsluttes allerede i april 1994. Tiltredelsesavtalene ble undertegnet 24. juni 1994, bare 6 måneder etter at EØS-avtalen trådte i kraft. Etter folkeavstemninger i søkerlandene ble Finland, Sverige og Østerrike medlemmer av EU fra 1. januar

1995, og tok med seg om lag 4/5 av befolkning, produksjon og handel fra EFTA-pilaren over i EU-pilaren.

2.1.7 EFTA-pilaren konsoliderer seg og får tilslutning av Liechtenstein

Norge ble igjen i den sterkt reduserte EFTA-pilaren sammen med Island. De foretok de nødvendige justeringene av EFTA-institusjonene i EØS og reorganiserte sammen med Sveits EFTA-sekretariatet. Bemanningen i EFTAs overvåkningsorgan og i EFTA-domstolen ble skåret ned til om lag halvparten av den opprinnelige, samtidig som det ble lagt stor vekt på å sikre deres kapasitet, troverdighet og uavhengighet. EFTAs hovedkvarter ble etter sveitsisk ønske værende i Genève, men ble redusert til en fjerdepart, mens Brusselkontoret, som betjente EFTA-pilaren i EØS, beholdt en mer enn dobbelt så stor bemanning. Fremforhandling og forvaltning av et økende antall frihandelsavtaler med land utenfor EU og EFTA ble den viktigste oppgaven for EFTA-sekretariatet i Genève. Hovedformålet med dette såkalte tredjelandssamarbeidet har vært å sikre EFTA-landenes bedrifter tilsvarende markedsadgang som konkurrentene i EU har gjennom EUs avtaler med disse land.

Selv om EØS-avtalen først og fremst var fremforhandlet for å ivareta de nøytrale EFTA-landenes behov for å delta i EUs indre marked, ble det ikke fra EUs side tatt noe initiativ for å si opp avtalen eller endre den radikalt da bare NATO-landene Norge og Island ble igjen i EFTA-pilaren. De antydte visse institusjonelle tilpasninger, med blant annet sammenslåing av underkomiteer og redusert møtefrekvens. Norge og Island la imidlertid stor vekt på å beholde institusjonene i EØS slik de var fremforhandlet, og det aksepterte EU.

I mai 1995 fikk Norge og Island følge av Liechtenstein i EFTA-pilaren. Fyrstedømmet hadde i praksis gjennom sin tollunion med Sveits deltatt i EFTA-samarbeidet fra starten, og ble opptatt som fullt og likeverdig EFTA-medlem i 1991. Liechtenstein deltok også i EØS-forhandlingene, og hadde også folkeavstemning, i motsetning til Sveits med positivt resultat. Tollunionen og den økonomiske unionen med Sveits måtte imidlertid reforhandles slik at det ikke oppsto en bakdør inn i EØS for Sveits. Forhandlingsresultatet ble gjenstand for en ny folkeavstemning. Også den ga positivt resultat, slik at EFTA-pilaren i EØS fra mai 1995 kunne økes fra to til tre medlemmer.

I EØS-avtalens første leveår 1994 var alle EFTA-landene i EØS unntatt Island samtidig søkerland til EU, og de kunne gjennom det meste av året delta i så å si hele EU-samarbeidet som observatører. Dermed var det ikke nødvendig å benytte de ordningene de hadde oppnådd gjennom EØS-avtalen til å delta i utformingen av nytt regelverk i EU. EØS-samarbeidets første år ble dermed på dette punktet nokså forskjellig fra hva det var ment å være. ESA arbeidet imidlertid for fullt med å kontrollere og følge opp gjennomføringen av EØS-regelverket i alle EFTA-landene. Etter avskallingen viste det seg at samarbeidet og institusjonene i EØS i det vesentlige fungerte etter forutsettningene, selv om tyngdeforskjellen mellom de to pilarene er blitt enda større enn forutsatt. Mens den opprinnelige EFTA-pilaren utgjorde rundt regnet 10 prosent av befolkningen og økonomien i EØS-området, utgjør den gjenværende EFTA-pilaren mellom én og to prosent. Dette, sammen med det forholdet at konsultasjonsmekanismene ble så lite brukt i avtalens første leveår, bidrar til å forklare at de løpende samrådsprosessene om nytt felles regelverk er blitt mindre omfattende enn det egentlig var forutsatt i avtalen.

EØS er uten sammenligning den mest omfattende avtale som både EFTA-landene og EF har forhandlet med en annen part, og også for EF var dette et stort løft og en meget krevende oppgave. Arbeidet ble lansert for å gi EFs nærmeste naboer og viktigste handelspartnere anledning til å delta i det viktigste økonomiske samarbeidet i EF på et tidspunkt da man trodde at de nøytrale landene som utgjorde flertallet i EFTA ikke ville kunne bli medlemmer av EF i overskuelig framtid. Når man først hadde avtalen, og det viste seg at den fungerte uten å være altfor ressurskrevende for EF, ble den imidlertid opprettholdt uendret, også etter at tre av EFTA-landene skiftet side. Den har nå fungert i over 8 år, stort sett i samsvar med forutsetningene.

2.2 EØS-avtalens omfang og virkemåte

2.2.1 Hva EØS omfatter

De viktigste elementene i EU-samarbeidet som også dekkes av EØS-avtalen er angitt nedenfor. På disse områdene skal norske borgere og bedrifter behandles likt med EU-borgere og bedrifter i EU, og vise versa. Reglene gjelder også i forholdet mellom de tre landene i EFTA-pilaren i EØS, Island, Liechtenstein og Norge.

- *Deltakelse i det indre marked, med de fire friheter, dvs fri bevegelse for varer, tjenester, kapital og personer.* Et produkt som er godkjent i ett land, i samsvar med det felles regelverket, er som hovedregel også lovlig i de 17 andre. Arbeidstakere og studenter fra andre EØS-land har som hovedregel krav på likebehandling med vertslandets egne borgere, også i spørsmål vedrørende trygder og godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for regulerte yrker. Utenlandske investorer har, med få og begrensede unntak, rett til etablering og til likebehandling med nasjonale investorer.
- *Harmonisering av regler og krav* som kan stilles til varer og tjenester for å ivareta hensyn som helse og sikkerhet, miljøvern og forbrukerinteresser.
- *Felles konkurranseregler og regler for statsstøtte* sikrer like og rettferdige konkurransevilkår mellom bedriftene i det felles indre markedet, innbefattet regler for å tillate anbydere fra andre EØS-land å konkurrere om offentlige anskaffelser på like fot.
- Samarbeidet på såkalte *andre samfunnsområder*, først og fremst forskning, utdanning, miljøvern, forbrukerpolitikk, kultur, sosialpolitikk, likesetting, turisme og små og mellomstore foretak. Dette samarbeidet ivaretas i hovedsak i form av programmer. Programsamarbeidet er nærmere beskrevet i 2.4.1.

2.2.2 Hva EØS ikke omfatter

De viktigste delene av det tradisjonelle EU-samarbeidet som *ikke* omfattes av EØS-avtalen er som følger:

- *EFs tollunion, med felles tollsatser og felles handelspolitikk overfor tredje-land.* EFTA-landene, innbefattet Sveits, har imidlertid inngått et relativt omfattende nettverk av frihandelsavtaler som i hovedsak sikrer deres eksportører en markedsadgang som er noenlunde likeverdig med den deres konkurrenter i EU har på de viktigste markedene utenfor EU og EFTA. Av slike avtaler er det foreløpig 18. De fleste er inngått med søkerland til EU, og vil bli avløst av disse landenes deltakelse i EØS-samarbeidet

når de blir medlemmer av EU (jf. 5.6). Innholdet i EUs og EFTAs avtaler med tredjeland er ganske likt, og i praksis er det således ikke så mye som skiller mellom EUs og EFTAs rammer for handelen med tredjeland. EFTA har imidlertid, til forskjell fra EU, ingen felles rammer eller institusjoner for utviklingssamarbeid, slik som EU har i Cotonou-avtalen (2000-2020), som avløste den tidligere Lomé-konvensjonen og omfatter 77 land i Afrika, Karibien og Stillehavsområdet.

- *EUs felles marked for landbruksvarer og felles landbrukspolitik.* Ubearbeidede landbruksvarer er som hovedregel unntatt fra det generelle forbudet mot toll og andre handelsrestriksjoner, og konkurransereglene og reglene om statsstøtte mv. gjelder heller ikke på landbrukssektoren. I bilaterale avtaler er det imidlertid gitt noen lettelser i markedsadgang i form av tollfrie kvoter eller nedsatt toll på visse produkter, for eksempel ost. For bearbeidede landbruksvarer, dvs. varer som inneholder industrielt bearbeidede landbruksråvarer så som knekkebrød, pizza, sprit og hermetisk barnemat, er det etablert et eget regime i form av den såkalte protokoll 3. Den gir adgang til å legge importavgifter på landbrukskomponenten i produktet, mens bearbeidingskomponenten skal være tollfri. Denne ordningen, som først nylig ble ferdigforhandlet, er nærmere beskrevet under 2.4.4. EUs veterinærbestemmelser og annet regelverk som skal sikre folke- og dyrehelsen er tatt inn i avtalen; jf. 2.4.3.
- *EUs fiskeripolitikk og det felles marked for fisk og andre produkter fra havet.* Avtalen omfatter ikke ressursforvaltning og gir ikke generelt fri markedsadgang, men den gir redusert toll og noe bedret markedsadgang også for fiskeriprodukter. Tollen på mange bearbeidede varer er imidlertid forblitt så høy at det er ulønnsomt å foreta bearbeiding for EU-markedet i Norge. Også produkter som sild, makrell og reker er gjenstand for relativt høy toll. Det gjelder egne regler om konkurranse og statsstøtte for fiskerisektoren, og norske produkter er ikke beskyttet mot såkalte antidumpingavgifter og straffetoll (jf. 2.4.5).
- *EUs utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeid; det såkalte søyle 2-samarbeidet.* De halvårlige møtene i EØS-rådet omfatter imidlertid en anledning til politisk dialog på utenriksministernivå, og EFTA-landene inviteres også jevnlig til å slutte seg til utenrikspolitiske uttalelser og initiativ fra EUs side (jf. omtale av utviklingen i EUs utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeid under 5.9).
- *EUs justis- og politisamarbeid.* Norge og Island har, utenfor rammen av EØS-avtalen, oppnådd en avtale om deltakelse i det såkalte Schengen-samarbeidet som omfatter deler av justissamarbeidet. Dette gjelder grensekontroll, politisamarbeid, visumpolitikk, asylspørsmål og rettslig samarbeid. Videre har Norge inngått avtale med Europol og en avtale med Kommisjonen i tilknytning til Dublin-konvensjonen om behandling av asylsøknader. Det vises til nærmere omtale i 5.8.
- Andre nye saksfelter som er kommet inn i EU-samarbeidet, eller substansielt utvidet og endret, gjennom de traktatendringer som er skjedd etter at EØS-avtalen ble forhandlet (Maastricht-, Amsterdam- og Nice-traktatene). Det gjelder blant annet Den økonomiske og monetære union og saksfelter som sysselsettingspolitikk og likestillingspolitikk (jf. nærmere omtale under 5.2 og 5.5).

2.2.3 Viktige særtrekk ved EØS-avtalen

Norge har ved EØS-avtalen påtatt seg en folkerettslig forpliktelse av enestående karakter. Den er for det første meget omfangsrik, og den dekker svært mange ulike samfunnsområder. Det blir nærmere redegjort for dette i 2.1.1.

Andre særtrekk er knyttet til kravet om homogenitet, det såkalte to-pilarsystemet, konsensus-prinsippet, og gjennomføring av avtaleforpliktelsene i nasjonal rett.

EØS-avtalens omfang gjenspeiler dens formål: Å utvide EUs indre marked til også å omfatte EFTA-landene. De organene for samarbeid, overvåkning og domstolsprøving som er opprettet i EØS, den kompetanse de har og de rettslige virkemidlene avtalen fastlegger, skal i størst mulig grad bidra til å sikre parallell videreutvikling av regelverket, slik at de felles rammevilkår som er skapt, ikke brytes opp.

For å opprettholde homogenitet i konkurransevilkårene må tre forutsetninger være oppfylt:

- Avtalen må innenfor sitt virkefelt omfatte relevante grunnbestemmelser og avledet regelverk i EU;
- Avtalen må være dynamisk i den forstand at EØS-regelverket utvikles parallelt med det relevante regelverk i EU;
- Regelverket må gjennomføres og håndheves på en ensartet måte i hele EØS-området.

EØS-avtalen er bygd opp med en hoveddel og en rekke protokoller og vedlegg. For å sikre et enhetlig regelverk i hele EØS-området er EF-traktatens grunnbestemmelser for de fire friheter og konkurransereglene fastlagt i EØS-avtalens hoveddel. Derne benyttes en spesiell referanseteknikk for å bygge inn avledet EU-regelverk (direktiver, forordninger, osv.) i avtalens protokoller og vedlegg slik at også det detaljerte innholdet er det samme i EØS-avtalen som i EU-retten. Regler eller tillempninger som er særegne for EØS, må være spesifikt angitt.

Avtalen har et dynamisk element som skal sikre EFTA-landenes fortsatte adgang til det indre marked når rettsgrunnlaget utvikler seg. Derfor bestemmer avtalen at ny EU-lovgivning som er relevant for EØS så raskt som mulig tas opp i avtalen. I kapittel 3 redegjøres det nærmere for hvordan dette skjer.

Den rettslige ensartethet skal videre sikres ved avtalens system for overvåkning og domstolskontroll. Kommisjonen og EU-domstolen vil påse at EU-landene overholder sine EØS-forpliktelser, mens EFTA-landene er satt under tilsvarende kontroll av egne institusjoner, et overvåkningsorgan og en domstol. De sistnevnte institusjoners funksjon og arbeid er beskrevet i kapittel 4.

EØS-regelverket skal fortolkes i samsvar med de avgjørelser som EF-domstolen hadde truffet før avtalens undertegning (2. mai 1992). I tillegg er EFTAs overvåkningsorgan og EFTA-domstolen pålagt å ta behørig hensyn til de prinsipper som EF-domstolen fastlegger i senere avgjørelser. Også dette skal bidra til homogenitet i håndhevelse av EØS-reglene. (Se nærmere om dette i 4.2 og 4.3).

Dette systemet for parallell kontroll og håndheving for henholdsvis EU-landene og EFTA-landene i EØS blir ofte kalt et to-pilarsystem. To-pilarsystemet har imidlertid kommet under press de senere årene. Dette gjelder blant annet den delen av overvåkningsorganenes oppgaver som går ut på på kontrol-

lere og godkjenne produkter med virkning for hele EØS-området. Her har man sett en tendens til at EU ikke vil godta at godkjenning fra EFTAs overvåkningsorgan skal ha virkning også i EU, men i stedet krever at slik godkjenning må gjennomføres av Kommisjonen (jf . nærmere omtale i 4.1.7). I tillegg til presset på det institusjonelle to-pilarsystemet har utvidelsen av EU med de tidligere EFTA-landene Finland, Sverige og Østerrike ført til en svekkelse av EFTA-pilaren slik at EFTA-landenes forhandlingsstyrke overfor EU er blitt mindre.

Denne ubalansen har betydning fordi EØS-samarbeidet er bygget på konsensusprinsippet. Vedtak om nye EØS-regler fattes av EØS-komiteen med enstemmighet. I EØS-komiteen taler EFTA-landene «med en stemme». EFTA-landene har ikke overført lovgivningsmyndighet i kraft av avtalen. De kan motsette seg at en rettsakt blir tatt opp i EØS-avtalen. Bruk av denne reservasjonsretten, som også har vært omtalt som veto retten, forhindrer imidlertid ikke at rettsakten blir vedtatt i EU. Om EFTA-siden velger denne fremgangsmåten, slik at det for eksempel oppstår handelshindringer, kan resultatet bli at den berørte delen av det aktuelle vedlegget til EØS-avtalen betraktes som midlertidig satt ut av kraft. På visse vilkår kan det ved tvist mellom EFTA- og EU-siden også iverksettes ensidige beskyttelsestiltak. For å hindre slike resultater må løsninger finnes gjennom forhandlinger mellom partene i EØS-komiteen. En situasjon der partene ikke når fram til minnelige løsninger og i stedet iverksetter tiltak og mottiltak, vil sjelden gagne den svakeste part i forholdet.

Et av EØS-avtalens viktigste særtrekk er at den innenfor sitt normale virkeområde ikke tillater at partene anvender GATT/WTO-systemets sanksjonssystem mot hverandre i konfliktsituasjoner. Dette følger av at de relevante EU-regler for fritt varebytte og konkurranse fullt ut er innarbeidet i EØS-avtalen. Bruk av antidumpingtiltak, utjevningstoll og tiltak mot ulovlig handelspraksis mellom partene vil på disse områdene ikke være aktuelt. På områder der EUs regelverk ikke fullt ut er innarbeidet i EØS, som fiskerisektoren, gir derimot avtalen ingen beskyttelse mot bruk av slike tiltak. Heller ikke tradisjonelle frihandelsavtaler mellom EU og enkeltland gir slik beskyttelse. Saker som gjelder mulige brudd på EØS-avtalen er i hovedregelen forutsatt løst innenfor EØS-samarbeidets overvåknings- og domstolsystem. EØS-komiteen kan også løse tvister mellom avtalepartene eller mellom overvåkningsorganene.

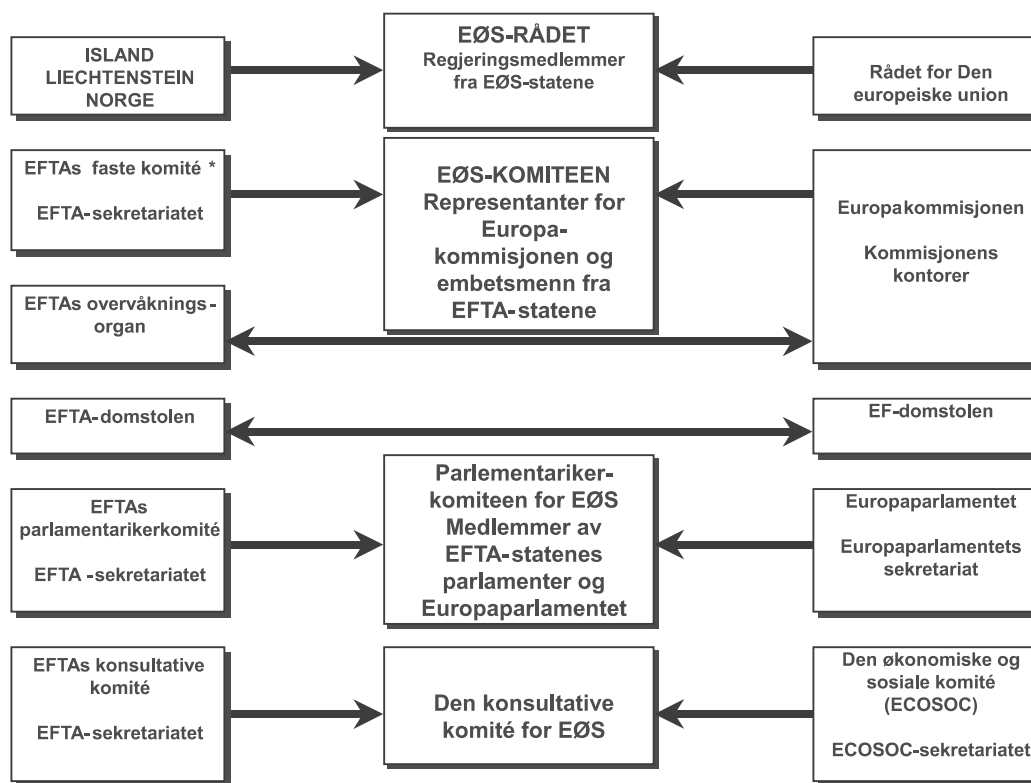
De rettigheter personer og foretak skal ha i henhold til EØS-avtalen må være sikret på en ensartet måte i de nasjonale rettssystemer i hele EØS-området. Avtalen krever at dens regler må gjøres til del av avtalepartenes interne rettsorden.

I EU vil mange av EF-traktatens artikler og alle forordninger være direkte anvendelige på det nasjonale plan, og enkelte direktiver vil også kunne påberopes og ha forrang i forhold til nasjonalt regelverk.

EØS-avtalen har ikke tatt over prinsippet om direkte virkning. I Norge, der en holder seg til det dualistiske prinsipp i forholdet mellom folkeretten og nasjonal rett, skal både forordninger og direktiver gjennomføres i norsk rett, selv om de to typer rettsakter skal gjennomføres på ulike måter. Først når EØS-regler er gjennomført i norsk rett gjennom lovvedtak i Stortinget eller ved for-

skrifter, vil de i Norge ha rettsvirkninger som lov eller forskrift. Når dette er skjedd, vil en slik EØS-regel, i tilfelle motstrid, gå foran andre norske bestemmelser (jf. lov av 27. november 1992 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) mv. § 2). Svært få andre lover som gjennomfører norske folkerettslige forpliktelser inneholder en slik forrangsregel.

2.2.4 Institusjoner og virkemåte



*Sveits har observatørstatus

Figur 2.1 To-pilarsystemet i EØS-avtalen

2.2.4.1 EØS-rådet

EØS-rådet er det høyeste organet i EØS-samarbeidet. Det skal gi politiske impulser for gjennomføring av samarbeidet og generelle retningslinjer for EØS-komiteens arbeid. EØS-rådet skal også ta de politiske avgjørelser som fører til endringer i EØS-avtalen, som også omfatter dens protokoller og vedlegg. Det møtes to ganger i året, vanligvis i tilknytning til EUs utenriksministermøter.

EFTA-siden legger stor vekt på denne anledningen til å få EUs utenriksministre i tale, mens det har vært visse problemer med å samle tilstrekkelig deltakelse på høyt nivå fra EU-siden, i lys av EUs tette dagsorden og omfattende møteprogram. For å sikre en reell dialog på politisk nivå er det nå utviklet et format for EØS-rådets møter som går ut på at EFTA-sidens uten-

riksministre møter utenriksministrene fra formannskapet og det påtroppende formannsskapet, mens de andre EU-landene er representert på tjenestemannsnivå. Europakommisjonen er representert ved den ansvarlige kommissær.

EØS-rådets møter har etter hvert kommet til å omfatte tre klart atskilte deler:

- a) Det regulære EØS-rådsmøtet, der man tar opp status for EØS-samarbeidet, fatter politiske beslutninger og drøfter enkelte viktige saker. Resultatene, som vanligvis er fremforhandlet på forhånd, blir nedfelt i omforente konklusjoner.
- b) En såkalt orienteringsdebatt om ett eller flere temaer som grenser inn til EØS-samarbeidet og kan få konsekvenser for det, for eksempel status for EUs utvidelsesforhandlinger. Orienteringsdebatten gjennomføres som del av det regulære EØS-rådsmøtet.
- c) I tilknytning til EØS-rådets møte, enten i forkant eller etterkant, gjennomføres en politisk dialog om ett eller flere aktuelle utenrikspolitiske temaer av felles interesse for partene. Relevante temaer for den politiske dialogen kan være Balkan, Midtøsten, sikkerhetspolitiske spørsmål og kampen mot terrorisme. I tillegg til utenriksministrene fra nåværende og påtroppende formannskap deltar ofte også EUs høyrepresentant for utenriks- og sikkerhetspolitikk i den politiske dialogen.

2.2.4.2 EØS-komiteen

EØS-komiteen er det organet som har hovedansvaret for å holde EØS-avtalen løpende oppdatert og velfungerende. Den møtes vanligvis den siste fredagen i hver måned, og treffer da formelle beslutninger om å innlemme i EØS-avtalen nye rettsakter som er klarert gjennom en forutgående prosess. Dessuten drøftes aktuelle spørsmål, både substans og prosedyre.

EFTA-siden er representert ved sine EU-ambassadører. EFTA-pilaren skal tale med én stemme i EØS-komiteen, så det er vanligvis det landet som for tiden har formannskapet i EFTA-pilaren som fører ordet, men de andre kan supplere på punkter av særlig interesse for deres land. Formannskapet på EFTA-siden roterer mellom Island, Liechtenstein og Norge hvert halvår, og formannskapet i EØS-komiteen roterer mellom EU og EFTA-siden, også på halvårsbasis, slik at EU alltid har formannskapet i første halvår og EFTA-siden i andre halvår. EU er representert ved Kommisjonen, som regel på direktørnivå. Medlemslandene har anledning til å møte, men gjør det vanligvis ikke, med mindre det drøftes saker av spesiell interesse for dem. ESA deltar som observatør og kan ta ordet hvis det kommer opp spørsmål som berører ESAs ansvarsområde.

2.2.4.3 EFTAs faste komité

EFTAs faste komité møtes dagen før EØS-komiteen og foretar da den endelige klarering på EFTA-siden av de formelle beslutningene som skal fattes i EØS-komiteen neste dag. Dessuten blir man enige om hva som skal sies fra EFTA-siden om de andre sakene som står på dagsorden for EØS-komiteen. Komiteen møtes på ambassadørnivå. ESA deltar som observatør med talerett og benytter den ganske ofte. Også Sveits deltar som observatør i EFTAs faste komité.

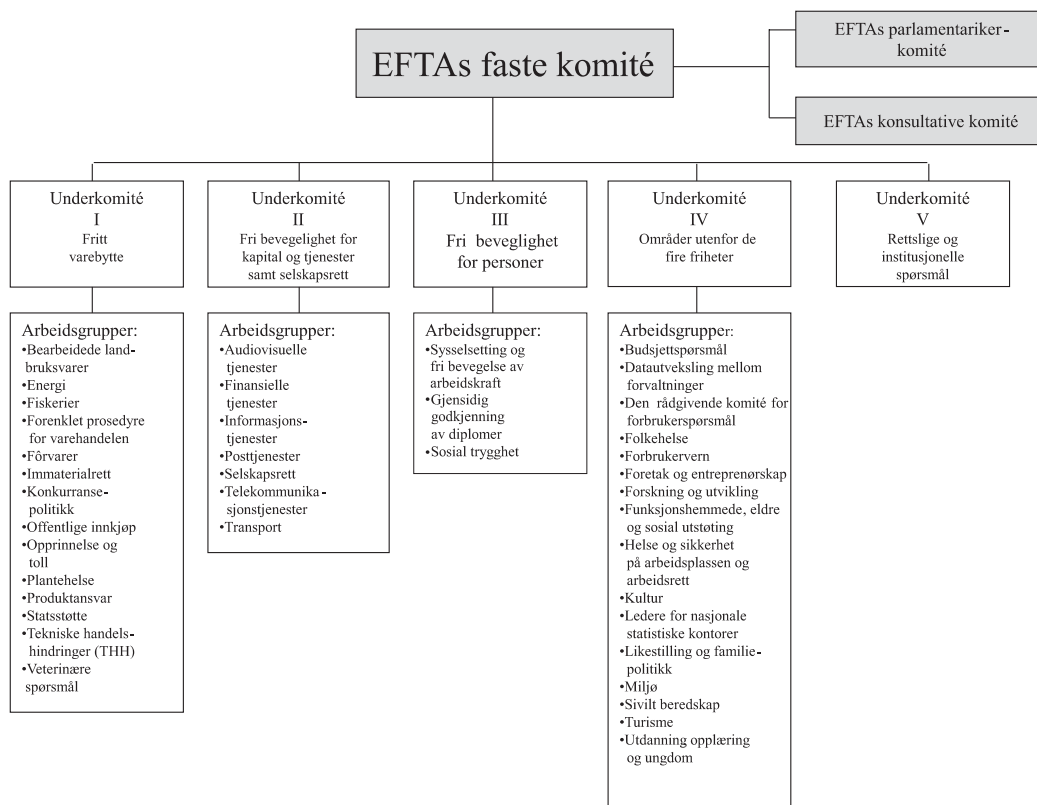
2.2.4.4 *Underkomiteer og arbeidsgrupper under EØS-komiteen og EFTAs faste komité*

Før de formelle beslutningene i EØS-komiteen treffes skjer det en inngående faglig vurdering på flere nivåer. Beslutningene forberedes i fem faste underkomiteer under EØS-komiteen og EFTAs faste komité, som også har ansvaret for å holde oppsyn med arbeidet og sikre tilfredsstillende framdrift på sine respektive fagområder. EFTAs underkomiteer møtes umiddelbart før EØS-komiteene på samme måte som de overordnede organene. Arbeidet er fordelt mellom underkomiteene som følger:

Underkomité I:	Fritt varebytte
Underkomité II:	Tjenestehandel og kapitalbevegelser
Underkomité III:	Fri bevegelse for personer
Underkomité IV:	Programsamarbeidet, dvs. samarbeidet på områder utenom de fire friheter
Underkomité V:	Rettslige og institusjonelle spørsmål

De faglige vurderingene av nytt EØS-relevant regelverk skjer i et nettverk av arbeidsgrupper og ekspertgrupper som til sammen dekker det meste av EØS-avtalens virkeområde. Disse møtes etter behov; noen ganske regelmessig, andre med lange mellomrom. Noen av arbeidsgruppene møtes både internt på EFTA-siden og som EØS-gruppe med deltakelse fra Kommisjonen, mens andre grupper bare møtes internt på EFTA-siden. Disse gruppene inviterer imidlertid ofte representanter fra Kommisjonen til å redegjøre for aktuelle saker og regelverk som er under arbeid.

Sammensetningen av arbeidsgruppene og ekspertgruppene framgår av figur 1.2.



Figur 2.2 Komiteer og arbeidsgrupper under EFTAs faste komité

Kapittel 3 inneholder en nærmere beskrivelse av hvordan EØS-arbeidet fungerer i de ulike fasene.

2.2.4.5 EFTAs overvåkningsorgan ESA

EFTAs overvåkningsorgan (ESA) har ansvaret for å føre tilsyn med at EØS-avtalen blir gjennomført og etterlevd i det enkelte EFTA-land. ESA anvender de samme kriterier og prosedyrer som Kommisjonen, som har ansvaret for at avtalen etterleveres på EF-siden. Kommisjonen og ESA skal i henhold til EØS-avtalen ha et nært samarbeid.

ESA kan bringe mulige avtalebrudd fra et EFTA-lands side inn for EFTA-domstolen dersom saken ikke blir løst gjennom de forutgående administrative prosedyrene.

En nærmere beskrivelse av ESAs rolle og virksomhet finnes i kapittel 4.1.

2.2.4.6 EFTA-domstolen

EFTA-domstolen har jurisdiksjon i saker som ESA anlegger mot et EFTA-land for brudd på avtaleforpliktelser. EFTA-land har på sin side adgang til å påklage avgjørelser av ESA på grunnlag av mangel på kompetanse, vesentlige saksbehandlingsfeil, feil tolkning eller misbruk av avtaleverket eller maktmisbruk. Også private rettssubjekter kan påklage avgjørelser av ESA i tilfeller der en slik avgjørelse er rettet direkte til personen eller når en avgjørelse rettet til en annen person direkte eller individuelt angår vedkommende. EFTA-domstolen skal også avgjøre eventuelle tvister mellom to eller flere EFTA-land.

En særlig viktig funksjon for Domstolen er å gi rådgivende uttalelser til domstoler i EFTA-landene som svar på spørsmål de stiller om fortolkningen av avtalen.

En nærmere beskrivelse av EFTA-domstolens rolle og virksomhet er å finne i 4.2.

2.2.4.7 Rådgivende komiteer

Det er to rådgivende komiteer i EØS-samarbeidet, Parlamentarikerkomiteen og Den konsultative komite, som representerer arbeidslivets parter. Begge er meget aktive, også etter at EFTA-pilaren ble sterkt redusert, og yter viktige bidrag til samarbeidet fra sine respektive ståsteder.

Såvel Parlamentarikerkomiteen som Den konsultative komité eksisterer både som EFTA-komité og som EØS-komité. EFTA-komiteene forbereder fellesmøtene og samarbeidet med kollegene fra EU. De drøfter dessuten EFTA-saker i tillegg til EØS-spørsmål, ikke minst EFTAs tredjelandssamarbeid, som for tiden omfatter frihandelsavtaler med 18 land utenfor EFTA og EU. I EFTA-komiteene er det full sveitsisk deltakelse, mens sveitsiske representanter har observatørstatus i EØS-komiteene. Parlamentarikerne har formelt to EFTA-komiteer, en for EØS-saker, der sveitserne er observatører, og en for EFTA-saker, men de to komiteene møtes som regel samtidig.

Begge komiteene deltar på EFTAs ministermøter og har fellesmøter med ministrene. I høstsemesteret har Den konsultative komité et møte med EFTA-formannskapet på ministernivå, og deltar da ikke på det regulære minister-møtet.

Begge komiteene har også arrangert flere seminarer og konferanser med kollegaer fra land utenom EFTA og EU, særlig søkerlandene til EU og andre land som EFTA har frihandelsavtaler med.

a) Parlamentarikerkomiteen

Parlamentarikerkomiteen omfatter 12 representanter fra Europaparlamentet og 12 representanter fra EØS/EFTA-landenes nasjonalforsamlinger, derav 6 fra Stortinget. EØS-parlamentarikerkomiteen møtes to ganger i året, og de to EFTA-parlamentarikerkomiteene møtes tre-fire ganger til. Komiteene arbeider etter rullerende arbeidsprogrammer, der man på hvert møte tar opp to-tre temaer av særlig interesse på grunnlag av skriftlige rapporter fra to av komiteenes medlemmer. EØS-parlamentarikerkomiteen vedtar resolusjoner med anbefalinger til EØS-rådet, EØS-komiteen og til avtalepartene, og får svar og framdriftsrapporter fra det fungerende EØS-formannskapet på neste møte. Komiteen har vært særlig opptatt av hvordan EØS-samarbeidet fungerer og har kommet med flere anbefalinger om å redusere etterslep i EØS-prosessene og løse utestående problemsaker.

EFTA-parlamentarikerkomiteen fungerer også som en informasjonskanal og et bindeledd for EØS- og EU-saker til de respektive nasjonalforsamlingene. De norske representantene sitter dessuten i Stortingets EØS-utvalg sammen med medlemmene av Utenrikskomiteen (jf. 3.1.1.5). Europa-parlamentets representanter i EØS-parlamentariker-komiteen har ikke på samme måte noen særlig aktiv rolle i behandlingen av saker av EØS-interesse i Europaparlamentet, selv etter at det fikk økte rettigheter og økt innflytelse (jf. 5.3.1.)

Engelskspråklig informasjon om EFTAs parlamentarikersamarbeid finnes på <http://secretariat.efta.int/EFTAParl/>

b) Den konsultative komité

Den konsultative komité er et viktig forum for dialog og kontakt med partene i arbeidslivet om hvordan EØS-samarbeidet fungerer fra noen av de viktigste brukernes synspunkt. EØS' konsultative komite omfatter 9 representanter fra EUs økonomiske og sosiale komité ECOSOC og 9 representanter fra nærings- og arbeidslivet i EØS/EFTA-landene. Norge har 6 faste plasser som fordeles mellom Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Handels- og Servicenærings Hovedorganisasjon (HSH) og Kommunenes Sentralforbund (KS) på arbeidsgiversiden og Landsorganisasjonen i Norge (LO) og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) på arbeidstakersiden. Den europeiske arbeidsgiver- og industriforbundorganisasjon UNICE og Den europeiske faglige samorganisasjon ETUC deltar som observatører, sammen med representanter for de sveitsiske organisasjonene og tilleggsrepresentanter fra de faste medlemsorganisasjonene.

EØS' konsultative komité møtes en gang i året, mens EFTAs konsultative komité møtes 3-4 ganger i tillegg. Blant annet har komiteen et fast fellesmøte med EFTAs faste komité i Brussel på vårparten.

Både i EØS og i EFTA arbeider komiteene på grunnlag av rullerende arbeidsprogrammer, der det til hvert møte utarbeides 3-4 skriftlige rapporter av medlemmene som grunnlag for diskusjonen. Komiteene har vært særlig opptatt av hvordan utviklingen i EU kan komme til å påvirke EØS-samarbeidet. EFTAs konsultative komité utarbeider skriftlige uttalelser (såkalte «Opinions») om aktuelle temaer, og mange av disse blir i neste omgang bearbeidet til fellesuttalelser fra EØS' konsultative komité.

Tre av de norske organisasjonene som deltar i Den konsultative komité, KS, NHO og YS, har avgitt skriftlige uttalelser som innspill i arbeidet med denne meldingen. Disse uttalelsene er å finne på de respektive organisasjonenes hjemmesider.

Engelskspråklig informasjon om samarbeidet med partene i arbeidslivet innen rammen av EØS og EFTA finnes på <http://secretariat.efta.int/EFTA-Consult/>

2.2.5 Norske organisasjoners deltakelse i europeiske paraplyorganisasjoner

Et bredt spekter av norske organisasjoner deltar aktivt i sine respektive europeiske paraplyorganisasjoner. Mange av disse organisasjonene spiller viktige roller i utforming og oppfølging av EUs politikk, ofte med formell status som høringsinstanser og premissleverandører. Organisasjonenes engasjement og innflytelse har økt i betydning i løpet av de senere årene, jf. blant annet 2.4.8. om den sosiale dialog.

Mange næringslivs- og frivillige organisasjoner, samt byer, kommuner, fylker og regioner er opptatt av utviklingen i EU, som gjennom EØS-avtalen også berører dem på mange måter, både direkte og indirekte. Et viktig ledd i å holde seg informert og passe på at deres interesser blir hørt i EUs beslutningsprosesser er å delta aktivt i de respektive interesseorganisasjonene på

europaisk nivå. De fleste norske organisasjonene som er aktive i Brussel har også en erklært målsetning om å bidra til økt debatt, kunnskap og forståelse om aktuelle Europaspørsmål i sine egne organisasjoner og i Norge generelt. Som det fremgår av blant annet Statskonsults utredninger gir nærings- og bransjeorganisasjonenes aktive deltakelse i europeiske paraplyorganisasjoner god tilgang på informasjon om substans og prosesser i EU.

«Det forekommer at organisasjonene er bedre oppdatert enn forvaltningen selv» (Statskonsult 2000:15).

Innen gitte rammer kan de også være med og påvirke utformingen av politikken.

«På flere områder sitter partene i arbeidslivet nærmere EUs beslutningstakere enn det norske myndigheter har anledning til» (NHOs uttalelse til meldingen).

Organisasjonene kan således spille en konstruktiv rolle i samarbeid med norske fagmyndigheter når det gjelder å utarbeide nasjonale holdninger til initiativer fra EU. Mulighetene til aktiv deltakelse gjennom europeiske organisasjoner varierer imidlertid ganske mye, fra full deltakelse på tilnærmet like fot, til full utestengning fra fora som er reservert for organisasjoner fra EUs medlemsland.

Også norske politiske partier har nettverk og kontakter mot europeiske søsterpartier. I EU-sammenheng spiller de politiske partiene en særlig viktig rolle i det løpende arbeid i Europaparlamentet, og i de forberedende møter forut for møtene mellom EU-landenes stats- og regjeringssjefer i Det europeiske råd.

Interesseorganisasjonene kan deles i tre hovedgrupper: a) Næringslivs-, bransje- og arbeidsgiver-/arbeidstakerorganisasjoner, b) frivillige organisasjoner, c) by-, kommune- og regionalkontorer.

a) Næringslivs-, bransje- og arbeidsgiver-/arbeidstakerorganisasjoner

Det er om lag 800 europeiske næringslivs-, bransje- og arbeidsgiver-/arbeidstakerorganisasjoner etablert i Brussel.

På nasjonalt og tverrsektorielt nivå er Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Landsorganisasjonen i Norge (LO) fullverdige medlemmer av sine respektive europeiske arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner UNICE og ETUC. I tillegg er Kommunenes Sentralforbund (KS) og arbeidsgiverorganisasjonen for statsbedrifter, NAVO, medlemmer i Den europeiske arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning CEEP. Disse særlig omfattende og representative organisasjonene spiller en spesielt viktig rolle i både utforming og gjennomføring av EUs politikk og regelverk. De har regelmessige møter med EUs statsledere, ved at de i forkant av hvert toppmøte har møte med troikaen. Der gir de innspill og kommentarer til EUs politikk, med særlig vekt på Lisboa-strategien (jf. 5.4) og det sosialpolitiske området. De deltar også i et organ som Observatoriet for det indre marked, som har viktige funksjoner i arbeidet med å kartlegge og eliminere områder og tilfeller der det indre marked ikke fungerer etter hensikten. Videre har disse organisasjonene sammen med andre arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner i

EU fått traktatfestet rett til å fremforhandle nytt regelverk på enkelte områder, som da blir bindende regler for EU- og EØS-området (jf. 2.4.8 om den sosiale dialog).

NHO, LO og KS har representasjonskontorer i Brussel. Sammen med Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) og arbeidsgiverorganisasjonen for statsbedrifter NAVO er de medlemmer av flere europeiske paraplyorganisasjoner. De norske medlemmene i CEEP har nylig oppnådd å bli anerkjent som fulle medlemmer.

En rekke andre norske næringsorganisasjoner er også aktive i forhold til EU. Finansnæringens hovedorganisasjon, Norges Rederiforbund og Transportbrukernes Fellesorganisasjon er alle medlemmer av sine respektive europeiske organisasjoner og driver gjennom dem aktiv lobbyvirksomhet for sine medlemmers interesser. De fleste deltar også i den sektorspesifikke dialogen. Landbrukssamvirket har representasjonskontorer i Brussel. De er ikke medlem av lobbyorganisasjonen for EU-landenes nasjonale bondelag (COPA), med derimot av den alleuropeiske landbruksorganisasjonen «Congress of European Agriculture».

På sektornivå er 13 av NHOs 23 landsforeninger medlemmer av sine respektive paraplyorganisasjoner i Brussel. Tre av disse organisasjonene har ikke lyktes å bli opptatt som fullverdige medlemmer, da slik status er forbeholdt organisasjoner fra EUs medlemsland. I disse tilfellene har organisasjonene observatørstatus, som gir dem talerett, men ikke stemmerett. To organisasjoner er nektet medlemsskap av samme årsak (organisasjonene for næringsmidler og bearbeidede fiskeriprodukter). NHOs representanter deltar på like fot med sine kollegaer fra EU-landene i både den sosiale og de sektorspesifikke dialogene. Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening (FHL) har kontor i Brussel og er fullt medlem av, og den største bidragsyter til, sin europeiske paraplyorganisasjon FEAP (Federation of European Aquaculture Producers), men er avskåret fra å delta i FEAPs delegasjon i Kommisjonens rådgivende komite.

Alle 25 fagforbund i LO er fulle medlemmer av sine respektive paraplyorganisasjoner i Brussel. Fagforbundene som deltar i sektorspesifikke dialoger har imidlertid hatt problemer med å delta i selve forhandlingsmøtene da disse er forbeholdt representanter fra organisasjoner i medlemslandene.

b) Frivillige organisasjoner

Interessen for utviklingen i EU har vært økende blant norske frivillige organisasjoner. Avholdsfolkets Landsråd har hatt representasjonskontor i Brussel siden 1995. Miljøstiftelsen Bellona gjenopprettet sitt Brusselkontor i 2001. Forbrukerrådet er aktiv deltaker i den europeiske paraplyorganisasjonen for nasjonale forbrukerorganisasjoner BEUC (Bureau Européen des Unions des Consommateurs), som spiller en viktig rolle som pådriver for forbrukerinteressene overfor Kommisjonen. Norske barne- og ungdomsorganisasjoner deltar aktivt i Det europeiske ungdomsforum gjennom Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjon (LNU) og de enkelte organisasjonenes medlemskap i internasjonale ikke-statlige barne- og ungdomsorganisasjoner. Mangfoldet og interessen for å øke kunnskap og å knytte kontakter i Brusselmiljøet illustreres ved at nærmere 100 forskjellige organisasjoner har del-

tatt på informasjonskurs i Brussel de siste par årene. Disse omfatter miljøvern- og kulturorganisasjoner, interesseorganisasjoner for helse og livsstil, og politiske partier. Flere av organisasjonene er medlemmer av eller har knyttet kontakt med sine europeiske paraplyorganisasjoner.

c) By-, kommune- og fylkesorganisasjoner

EUs regionalpolitikk har vært en viktig impuls for regionalpolitisk tenkning over hele Europa. I Maastricht-traktaten ble det opprettet en regional komité for å styrke regionale og lokale myndigheters innflytelse i beslutningsprosessen. Regionalkomiteen konsulteres blant annet på områder som omfatter økonomisk og sosial utjevning, utdanning, kultur, helse og transeuropeiske nettverk (EU-prosjekt for å forbedre infrastrukturen innen transport, energi og telekommunikasjon). I dag har nærmere 200 europeiske regioner kontorer i Brussel.

To norske regioner er for tiden representert i Brussel. Stavanger-regionen, bestående av fem kommuner og Rogalands fylkeskommune samt industri- og forskningsmiljøet, har hatt eget representasjonskontor i Brussel siden 1993. Stavangerkontoret har som mål å bidra til internasjonalisering, spre kunnskap om muligheter samt skape interessante og fruktbare nettverk i Europa for organisasjoner i regionen.

Midt-Norge, bestående av kommuner, fylkeskommuner, høyskoler og forskningsmiljøet i Trondheimsregionen, opprettet sitt Brusselkontor i november 2001 for en prøveperiode på ett år. Midt-Norgekontoret har gått sammen med sin svenske naboregion, Jämtland og Västernorrland, og dannet MidScandinavia-kontoret.

Kommunenes Sentralforbund (KS) har vært representert i Brussel siden 1993 og spiller en aktiv rolle i de europeiske organisasjonene CEEP (arbeidsgivere innen offentlig sektor) og «Council of European Municipalities and Regions» (organisasjon for riksdekkende organisasjoner for lokal og regional forvaltning). KS' medlemmer er også medlemmer av de respektive europeiske interesseorganisasjonene for

- europeiske kystregioner (Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe - CPMR)
- europeiske regioner (Association of European Regions - AER)
- europeiske storbyer (med mer enn 250 000 innbyggere) (Eurocities)

Både politikere og administrativt ansatte, først og fremst i KS og fylkeskommunene, deltar aktivt i disse organisasjonene.

Ni norske kystfylker, fra Sør-Trøndelag og rundt kysten til Østfold, (Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland, Vest-Agder, Aust-Agder, Telemark, Vestfold og Østfold) er også medlemmer av CPMR. Flere andre norske fylkeskommuner, blant annet de nordnorske, vurderer medlemskap i CPMR. Organisasjonen har som målsetning å rette EU-institusjonenes oppmerksomhet mot kystregionenes spesielle problemstillinger. Åtte norske fylkeskommuner er også medlemmer av AER.

Arbeidet i de regionale organisasjonene, som for eksempel CPMR og AER, er knyttet nært opp til EUs regionale komité. Norske kommuner og fylkers tilknytning til de regionale organisasjonene gir dem således en god kanal inn i EUs dialog og konsultasjoner med regionene. Ifølge EUs hvitbok om sty-

ringsstrukturer forutsettes det at regionenes medvirkning i utarbeidelsen av EUs politikk vil øke i fremtiden. Dette er nærmere omtalt i 5.7.

3 Virkninger av EØS-avtalen

I dette kapitlet gis det en vurdering av hvordan EØS-avtalen har fungert i forhold til næringsliv og sysselsetting, forbrukerinteresser, miljøvern, distrikter og regioner og andre sider av det norske samfunn. I og med at avtalen er så omfattende, forsøkes det ikke å dekke alle viktige saksfelter og problemstillinger, men å illustrere noen vesentlige sider ved den.

I 2.1 gis det en kort oversikt over det regelverket Norge har overtatt gjennom EØS-avtalen.

I 2.2 belyser meldingen hvordan EØS-regelverket har påvirket ivaretagelsen av viktige hensyn som helse og sikkerhet, miljøvern og forbrukerinteresser. Videre drøftes innvirkningen av EØS-avtalen på den tekniske kvaliteten i norsk regelverk og på norske og nordiske rettslige tradisjoner.

I 2.3 gis det en vurdering av avtalens innvirkning på økonomi og næringsliv, distrikter og regioner, samt på fri personbevegelse.

I 2.4 tar meldingen opp noen viktige og illustrerende saker og saksfelter, som belyser fordeler og ulemper, muligheter og begrensninger ved avtalen.

3.1 Det rettslige grunnlaget

3.1.1 Lovgivning og forpliktelser vi overtok da EØS-avtalen trådte i kraft

EØS-avtalen er den mest omfattende avtale Norge har inngått. Avtalens omfang gjenspeiler dens formål, nemlig å utvide EUs indre marked til å omfatte EFTA-landene. Dette krevde at all EF-lovgivning vedrørende det indre marked måtte bygges inn i avtalen, så langt avtalens virkefelt gikk. EØS-avtalens hoveddel inneholder derfor alle relevante grunnbestemmelser i EF-traktaten.

Det er dessuten tatt inn regler for samarbeid utenfor de fire friheter. Disse tar sikte på et samarbeid på felter av felles interesse, som blant annet omfatter forskning og utdanning, miljøvern, forbrukerpolitikk, sosialpolitikk og kultur. Øvrige regler som er spesifikke for EØS-avtalen, er tatt inn i 49 protokoller.

Det avledede regelverket er samlet i 22 vedlegg til EØS-avtalen. På undertegningstidspunktet inneholdt disse vedleggene rundt 1500 rettsakter, hvorav 950 direktiver og 150 forordninger. Vedleggene gjengir bare rettsaktenes offisielle betegnelse og eventuelt særlige tilpasninger for den enkelte sektor eller rettsakt. Vedleggene må også leses sammen med avtalens protokoll 1, som inneholder generelle tilpasninger som gjelder alle vedlegg. Disse tekstene utgjorde da EØS-avtalen ble undertegnet om lag 15 000 sider.

Avtalen må dessuten leses i sammenheng med 30 felleserklæringer og 39 erklæringer fra en eller flere parter som er inntatt i Sluttakten. Sluttakten inkorporerer også et omforenet møtereferat på 36 punkter og et antall brevvekslinger.

Til avtaleverket om EØS hører også en serie avtaler inngått mellom EFTA-landene. Den mest omfattende er avtalen som oppretter Overvåkningsorganet og Domstolen, og som fastlegger disse to organers myndighet (avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et overvåkningsorgan og en domstol av 2. mai

1992, også kalt ODA). Denne avtalen inneholder også syv protokoller, hvorav to særlig viktige protokoller som fastsetter framgangsmåtene for behandling av saker på henholdsvis statsstøtte- og konkurranseområdet. To ytterligere avtaler oppretter henholdsvis EFTAs faste komité og EFTAs parlamentarisk komité.

Avtalen måtte justeres som følge av at Sveits ikke kunne ratifisere. Dette skjedde ved en protokoll som ble undertegnet i mars 1993. Utover dette er det ikke blitt foretatt endringer av avtalens hoveddel. De endringer i EF-traktaten vedrørende det indre marked som ble innført gjennom Maastricht-traktaten av 1993 var i noen grad blitt foregrepet i EØS-avtalen. Amsterdam-traktaten av 1997 etterlater imidlertid visse forskjeller i grunnbestemmelsene mellom EU og EØS. Dette gjelder særlig kapitalbevegelsesbestemmelsene, statsstøttreglene og gjennomføringsmekanismen for direktiver innenfor arbeidsrett, samt styrket fellesskapsinnsats på visse områder som likestilling og miljø.

Når det gjelder det avledede regelverk, forutsetter EØS-avtalen at det oppdateres fortløpende parallelt med regelverksutviklingen i EU. I den versjon av avtalen som ble undertegnet i mai 1992 var det avledede regelverk i EF fram til 31. juli 1991 tatt med. En «tilleggspakke» på om lag 300 rettsakter tok opp rettsproduksjonen fram til utgangen av mai 1993. Den ble inkorporert i EØS-avtalen ved en beslutning (nr. 7/94) i EØS-komiteen 21. mars 1994. Etter dette har EØS-komiteen arbeidet kontinuerlig med å redusere det etterslepet som hele tiden har foreligget i innlemmingen av EØS-relevant regelverk. Siktet målet har vært å komme fram til en situasjon der oppdateringen kan skje fortløpende, slik at regelverket i hele EØS-området er likt på de områdene avtalen forutsetter. Dette arbeidet er nærmere beskrevet i kapittel 3.

3.1.2 Summarisk omtale av rettsakter integrert i EØS-avtalen

Siden EØS-avtalen trådte i kraft har det blitt integrert om lag 3988 rettsakter i avtalen. Det totale antall rettsakter som var i kraft ved utgangen av 2001 var 2681. Årsaken til forskjellen mellom antall gjennomførte og gjeldende rettsakter er at deler av regelverket stadig fornyes, erstattes eller ikke lenger er i kraft. Tabell 2.2 viser gjeldende rettsakter fordelt på avtalens 22 vedlegg, samt tre av protokollene, det vil si i henhold til hvilke områder de angår. Rettsaktene består av direktiver, forordninger og beslutninger. Oversikten omfatter ikke resolusjoner og andre ikke-bindende vedtak.

Tabell 3.1: EU-rettsakter integrert i EØS-avtalen

	Direktiver	Forordninger	Beslutninger	Totalt
Antall rettsakter i kraft	1183	517	981	2681

Tabell 3.2: Integrerte EU-rettsakter fordelt på vedlegg til EØS-avtalen

Vedlegg:		Direktiver	Forordninger	Beslutninger	Totalt
I:	Veterinære og plantesantitære forhold	261	50	684	995
II:	Tekniske forskrifter, standarder, prøving og sertifisering	550	165	123	838

Tabell 3.2: Integrerte EU-rettsakter fordelt på vedlegg til EØS-avtalen

III:	Produktansvar	2	0	0	2
IV:	Energi	8	1	2	11
V:	Fri bevegelse for arbeidstakere	4	3	1	8
VI:	Trygd	1	14	45	60
VII:	Gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner	28	0	0	28
VIII:	Etableringsrett	6	0	0	6
IX:	Finansielle tjenester	41	0	3	44
X:	Audiovisuelle tjenester	4	0	0	4
XI:	Telekommunikasjonstjenester	22	1	11	34
XII:	Fri bevegelse for kapital	1	1	0	2
XIII:	Transport	85	88	11	184
XIV:	Konkurranseregler	1	14	2	17
XV:	Statsstøtte	3	0	1	4
XVI:	Offentlige innkjøp	9	1	1	11
XVII:	Opphavsrett	8	2	11	21
XVII I:	Helse og sikkerhet på arbeidsplassen, arbeidsrett og lik behandling av kvinner og menn	59	0	0	59
XIX:	Forbrukervern	14	0	0	14
XX:	Miljø	55	4	69	128
XXI:	Statistikk	9	50	13	72
XXII:	Selskapsrett	11	3	0	14
-	Protokoll 21 om gjennomføring av konkurransebestemmelser for foretak	0	11	2	13
-	Protokoll 31 om samarbeid på særlige områder utenfor de fire friheter	0	0	2	2
-	Protokoll 47 om opphevelse av tekniske hindringer for handel med vin	0	102	0	102

Produksjon av nytt regelverk i EU og i EØS i 1999, 2000 og 2001

I 1999 vedtok EU 1731 rettsakter, i 2000 var tallet redusert til 1475 rettsakter, mens det i 2001 ble vedtatt 1496 rettsakter (kilde: EUs årsrapporter for 1999, 2000 og 2001). Om lag 40 prosent av rettsaktene er kommisjonsforordninger som i stor grad omfatter jordbrukspolitikken og veterinærområdet. Ser man på antallet vedtatte rettsakter i EU som er relevante for EØS-avtalen, utenom veterinærområdet, er tallene 226 for år 1999, 247 for år 2000 og 231 for år 2001 (kilde: EFTA-sekretariatet).

Antallet rettsakter vedtatt av Rådet og Parlamentet av mer omfattende karakter (basisrettsakter), og som introduserer nytt regelverk på større områder, er noe synkende. I 1999 ble det vedtatt i alt 289 slike rettsakter av Rådet og Parlamentet, mens i 2000 er tallet redusert til 215 og i 2001 til 197 (kilde: CELEX). Med andre ord, produksjonen av omfattende nytt regelverk, som krever rela-

ti store tilpasninger, er avtagende. Dette skyldes trolig at de viktigste reformer for å sikre gjennomføringen av et indre marked, for størstedelen er gjennomført. Det er dertil flere rettsakter med mindre lovmessige konsekvenser som blir vedtatt. Rettsakter som nærmest har karakter av forvaltningsvedtak, slik som kommisjonsforordninger på veterinærområdet, legger imidlertid nesten like stort press på EØS-maskineriet.

3.2 Virkninger for norsk regelverk

3.2.1 Generelt om virkeområdet for EUs regelverk for det indre marked

Behovet for harmonisering av regelverk som har betydning for omsetningen av varer og tjenester oppsto gjennom beslutningene om å etablere et indre marked. En viktig hensikt med det indre marked er å sikre de europeiske bedriftene tilsvarende rammevilkår som amerikanske og japanske konkurrenter, særlig gjennom å kunne utnytte stordriftsfordeler i et stort marked med ensartede regler. I et slikt marked kan man, foruten internasjonal konkurransedyktighet, også oppnå bedre ressursutnyttelse og dermed bidra til økt velferd.

Samtidig var det viktig å ivareta en rekke hensyn som blant annet miljø, helse, sikkerhet og forbrukerinteresser. Dette kunne imidlertid i mange tilfeller oppnås like godt og bedre gjennom ensartede regler, enn ved å opprettholde regler som varierte fra land til land og gjorde tilværelsen vanskelig for eksportbedriftene. Det var hensynet til det frie varebytte som motiverte de første bestrebelsene på å skape et felles og helhetlig regelverk. En grunnleggende forutsetning for gjennomføringen av det indre marked er at en ved nye harmoniserings tiltak skal legge et høyt beskyttelsesnivå til grunn. Dette prinsippet er nedfelt i Roma-trakten og ytterligere styrket gjennom en ny bestemmelse i Amsterdam-traktaten. Den omfatter en ny hjemmel for å utarbeide nytt regelverk som er ensidig begrunnet i forbrukerhensyn, samtidig som målsettingene om bærekraftig utvikling, sosial utvikling og et høyt sysselsettingsnivå er innarbeidet sammen med målsettingen om økonomisk vekst. Slike hensyn har etter hvert fått en selvstendig og stadig mer sentral plass i forslag til nye eller justerte regler.

I tillegg til regler for å beskytte blant annet forbrukere, miljø, helse og sikkerhet trengs det regler for å sikre at konkurransen skjer på en rimelig og rettferdig måte, uten at noen kan skape monopoler eller utnytte dominerende markedsposisjoner på en uheldig måte. Felles konkurranseregler er derfor en viktig del av det felles regelverk.

Videre er det nødvendig med felles regler om offentlig støtte til bedriftene, for å forhindre at bedrifter blir fortrent fra markedet av subsidiert eksport fra andre land.

De reglene som sikrer de fire friheter, samt de reglene som ivaretar hensyn som helse, miljø og sikkerhet, er i det alt vesentlige bindende for de økonomiske aktørene. Harmonisering av produktkrav skjer blant annet gjennom den «nye metode». Dette innebærer at kun vesentlige krav som berører helse, miljø- og/eller sikkerhetsaspekter ved et produkt nedfelles i direktiver. Direktivene henviser så til standarder. Dersom produktene produseres i samsvar med standardene, oppfylles kravene. Utarbeidelse av slike standarder

skjer i de europeiske standardiseringsorganisasjonene på grunnlag av mandater og økonomisk støtte fra EU og EFTA. Produkter kan kun markedsføres og tas i bruk i EØS dersom de oppfyller kravene. Dette blir bekreftet ved at produktet CE-merkes, og er dermed sikret fri sirkulasjon i EØS-området. I tillegg skjer det en løpende utvikling av nye europeiske og internasjonale standarder på områder som ikke hører inn under den «nye metode», men som har som formål å fremme internasjonal arbeidsdeling, effektiv produksjon og bedre ressursutnyttelse.

3.2.2 Eksempler på virkninger av EØS-reglene for miljø, helse, sikkerhet og forbrukerhensyn mv.

Norge hadde allerede før EØS-avtalen ble inngått et regelverk på mange av de saksområdene som avtalen dekker, som i innhold ikke skilte seg mye fra EUs regelverk. Ofte bygde reglene på de samme internasjonale standarder. Tilpassningen til de nye EØS-reglene kunne derfor i mange tilfeller skje gjennom justeringer i bestående regelverk. Bare en beskjeden del av endringene var så omfattende at de krevde lovendring. På noen få områder hadde Norge strengere regler og høyere kvalitetskrav enn EU. I slike tilfeller fikk vi beholde strengere regler i påvente av at standardene i EU ble hevet til samme eller et høyere nivå. På mange andre områder måtte Norge innføre nye eller strengere regler for å tilfredsstille EØS-kravene. Generelt har det i den tiden EØS-avtalen har fungert skjedd en heving av standardene for beskyttelse av miljø, helse, sikkerhet og forbrukerhensyn i både EU og Norge, i takt med den økende prioritering av slike hensyn i europeisk politikk.

I det følgende gis det noen eksempler på regelutviklingen i Norge under EØS-avtalen.

3.2.2.1 Miljø

Som en konsekvens av EØS-avtalen har Norge integrert store deler av EUs miljøregelverk i norsk rett. I lys av det store omfanget av regler som over flere år er innlemmet i norsk lov har forskjellene mellom EUs og Norges miljøregelverk blitt stadig mindre. Mye av regelverket i Norge og i EU har i tillegg sitt utspring i de samme internasjonale konvensjonene, og regelverket vil derfor ofte bli tilsvarende.

På enkelte områder var det imidlertid betydelige forskjeller mellom EUs regelverk og norsk regelverk da EØS-avtalen ble fremforhandlet. Dette gjaldt først og fremst *kjemikalieområdet*, hvor Norge forhandlet fram overgangsordninger i EØS-avtalen for å opprettholde et høyere beskyttelsesnivå enn EU. Overgangsordningene er senere reforhandlet og videreført på de områdene hvor EU ikke har kommet opp på norsk nivå. Nå gjenstår kun enkelte overgangsordninger. Norge har arbeidet aktivt i arbeidsgrupper under Kommisjonen og bidratt til et høyere beskyttelsesnivå særlig i forhold til regulering av kreftfremkallende stoffer. Et felles regelverk for kjemikalierereguleringen innen EØS-området gir klare fordeler både for norsk industri og for norske myndigheter. Fjerning av norske særregler sparer begge parter for dobbeltarbeid og reduserer kostnadene.

Norge hadde også et strengere regelverk når det gjelder *genmodifiserte organismer*. Genteknologiloven var under utarbeidelse da EØS-avtalen ble

inngått, og den er på enkelte punkter strengere enn EUs to direktiver om innesluttet bruk av genmodifiserte mikroorganismer (90/219/EØF) og utsetting av genmodifiserte organismer (90/220/EØF), som begge er en del av EØS-avtalen. Direktivet om innesluttet bruk åpner i seg selv for strengere regler i medlemslandene. Når det gjelder direktivet om utsetting fikk EFTA-landene ved inngåelse av EØS-avtalen en større adgang til å nekte utsetting av genmodifiserte organismer enn direktivet åpner for. For Norges del innebærer det at vi ved vurdering av om utsetting av genmodifiserte organismer skal tillates, kan legge vekt på etikk, samfunnsmessig nytteverdi og bærekraftig utvikling, i tillegg til helse og miljø, som er direktivets vurderingskriterier. Vi har også rett til å forby eller begrense utsetting av genmodifiserte produkter selv om de er godkjent i EU, men må da være forberedt på at EU kan treffe mottiltak.

Norge er som følge av EØS-avtalen involvert i EUs godkjenningsprosedyrer. På grunn av forskjellene mellom genteknologiloven og direktivet, og med støtte i EØS-tilpasningene, har vi likevel vært langt mer restriktive enn EU med å tillate utsetting av genmodifiserte organismer. EU har tillatt utsetting i 16 av 32 tilfeller, mens det ikke er tatt stilling til de øvrige 16 søknadene. Norge har forbudt 8 av de 16 som er tillatt i EU og tillatt 4, mens de øvrige 4 ennå ikke er avgjort.

Synet på genmodifiserte organismer har imidlertid endret seg betraktelig i EU siden EØS-avtalen ble inngått. En rekke EU-land har blokkert godkjenningsprosedyren i EU fordi regelverket etter deres syn ikke godt nok har ivarettatt hensynet til helse og miljø. Dette har resultert i vedtakelsen av et nytt direktiv (2001/18/EF) om utsetting av genmodifiserte organismer. Dette nye direktivet er mer i samsvar med norsk regelverk og politikk enn det gamle. Særlig gjelder det mer åpenhet, bedre risikovurderinger, etiske vurderinger og krav om merking og overvåking. Føre-var-prinsippet er tatt inn som et overordnet prinsipp, og antibiotikaresistensgener skal fases ut. Direktivet er til vurdering for innlemmelse i EØS-avtalen og har vært på høring i Norge. En foreløpig gjennomgang av høringsuttalelsene viser at det er utbredt ønske om at norske myndigheter fortsatt skal kunne ha rett til å nekte godkjenning av genmodifiserte organismer som er godkjent ellers i EØS. EU har også fremlagt forslag til nye regler om genmodifisert mat og fôr, sporbarhet og merking av genmodifiserte organismer. Forholdet mellom forslagene og gjeldende norske regler og politikk på området er under vurdering.

EUs miljøpolitikk har de senere år endret seg og har blitt stadig mer ambisiøs. EUs siste utvidelse, hvor Sverige, Finland og Østerrike ble medlemmer, har trolig hatt betydning i denne sammenheng. EUs rettsakter på miljøområdet berører nesten all miljøpolitikk og det er i dag grunnlag for å si at disse har ført til bedre miljø i Norge, både fordi bestemmelser med strengere krav har blitt innlemmet i EØS-avtalen og fordi de stiller strengere krav til beskyttelsesnivå i land rundt oss som påvirker miljøsituasjonen i Norge. Et stort arbeid nedlegges for å utarbeide norske lover og forskrifter som ivaretar EØS-reglene. Området for nasjonal politikk reduseres ettersom EUs politikktutforming stadig utvides til nye områder. Dette gjelder for det første konkret regelutvikling, og det gjelder i økende grad også generell politikktutforming innen det brede saksfeltet bærekraftig utvikling. Et eksempel

på det er at konseptet bærekraftig utvikling utgjør et sentralt element i Lisboa-strategien, se nærmere omtale under 5.4. EU har vært pådriver i utvikling av miljøpolitikken på områder som luftforurensing, avløp, utfasing av ozonned-brytende stoffer, innsamling av bilvrak og vannressursforvaltning.

3.2.2.2 *Næringsmiddelregelverket*

EØS-samarbeidet har hatt stor virkning på det norske regelverket på næringsmiddelområdet, se nærmere omtale under 2.4.3 om mattrygghet. I det følgende presenteres to eksempler i forhold til tilsetningsstoffer i mat og merking av næringsmidler som illustrerer dette.

Forut for EØS-harmoniseringen var det lite regelverk på *tilsetningsstoffområdet* i Norge. Siden begynnelsen av 1960-tallet var alle tillatte tilsetningsstoffer oppført i en såkalt «positivliste». Denne regulerte også bruken av aromastoffer og røykaroma. Norge var sammen med de andre nordiske landene pionerer på dette området. Det fantes også et nasjonalt regelverk som fastsatte grenser for avgivelse av bly og kadmium, samt regler om kontroll av aflatoksin i næringsmidler. På øvrige områder hadde ikke Norge tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å utarbeide detaljerte bestemmelser. Standarder fastsatt av FNs matvarestandardiseringsorgan Codex Alimentarius (Codex) og andre lands regelverk ble derfor benyttet etter behov.

Med EØS-avtalen ble det innført et nytt regelverk. Dette omhandlet blant annet tilsetningsstoffer, aromaer og rester av plantevernmidler. Siden den gang har det også blitt innført EØS-regler for forurensende stoffer, som for eksempel nitrat og kvikksølv. Regelverket videreutvikles kontinuerlig, og i løpet av 2002 vil bruk av en rekke «nye» stoffer bli regulert som følge av vedtatte EU-direktiver. Dette gjelder for eksempel tungmetaller og dioksiner.

Totalt sett har EØS-avtalen gitt Norge et regelverk på tilsetningsstoffområdet som norske myndigheter ikke ville hatt kapasitet til å utarbeide alene. Et felles regelverk har også forenklet handelen over landegrensene. Dersom man ser bort fra et svært begrenset antall tilsetningsstoffer, har det fra faglig synspunkt vært uproblematisk å akseptere EUs regler på tilsetningsstoffområdet.

Når det gjelder *merking av næringsmidler* var Norges og EUs regler tilnærmet identiske også før EØS-avtalen trådte i kraft. Dette skyldes at begge regelverk bygger på Codex merkestandard for ferdigpakkede næringsmidler, samt at Norge hadde EUs utkast til regelverk tilgjengelig når norske regler ble utarbeidet i 1975.

Med EØS-avtalen ble språkkravene til varemerking skjerpet. EØS-regelverket krever merking på landenes eget språk, mens de norske bestemmelsene tidligere tillot engelsk som merkespråk. Innskjerpningen var positiv for forbrukerne, men gjorde det vanskeligere for importørene. Etter 1994 har det vært en rekke endringer i EØS-merkereguleringen. Disse endringene har uten unntak vært innskjerpninger i forbrukernes favør.

EØS-avtalen har også ført til at Norge har fått regelfestet bestemmelser for næringsmidler til bruk ved spesielle ernæringsmessige behov. Tidligere ble slike saker avgjort ved vurdering av det enkelte produkt. Fordi dette er produkter som er internasjonale har regelverksfestingen gjort det enklere for

produsentene og importørene å markedsføre produkter på det norske markedet.

3.2.2.3 Forbrukerbeskyttelse

EØS-avtalen har medført ny lovgivning og endringer i eksisterende lover i en rekke tilfeller innen saksfeltet forbrukerbeskyttelse. Nye direktiver i tilknytning til pakkereiser og tidsparter («time-share») har foranlediget norsk lovgivning på felter som tidligere ikke var direkte lovregulert. I forbindelse med gjennomføringen av andre EØS-regler er norsk forbrukerlovgivning gjennomgående blitt styrket. Forbrukerdirektivene er til nå stort sett gitt som minimumsdirektiver som tillater landene å opprettholde strengere regler. EØS-avtalen har også gitt økt mulighet til å håndheve bestemmelser over landegrensene. Det er vedtatt regelverk som bedrer muligheten til å gripe inn overfor ulovlig markedsføring fra et annet land, og det er under rammeprogrammet for forbrukerpolitikk etablert et europeisk nettverk for tvisteløsninger som i vesentlig grad styrker mulighetene til å klage på kjøp fra eller i andre EØS-land.

3.2.2.4 Arbeidsmiljølovgivningen

EUs regler har også satt sine spor i den norske arbeidsmiljøloven. På en rekke områder hadde EU særlige beskyttelsesregler som ikke fantes i Norge. Det gjelder for eksempel reglene om beskyttelse av arbeidstakerne i forbindelse med virksomhetsoverdragelse og masseoppsigelser, krav om skriftlig ansettelsesavtale og etablering av europeiske samarbeidsutvalg i større internasjonale konsern.

På en del andre områder har det vært nødvendig å gjøre tilpasninger i reglene i arbeidsmiljøloven for å bringe den i samsvar med kravene i EU-direktivene. Dette gjelder for eksempel arbeidstidsdirektivet og direktivet om vern av barn og unge på arbeidsplassen. Her er EU-reglene litt annerledes utformet enn de norske bestemmelsene - selv om beskyttelsesnivået i og for seg er det samme.

3.2.3 Virkninger for norsk lovgivningspraksis

Det er et viktig mål at norske lover og forskrifter skal være så lett tilgjengelige som mulig for brukerne. Det bør være god struktur og sammenheng i regelverket, unødvendige dobbeltreguleringer bør unngås, og reglene bør være presist og ikke for ordrikt formulert. EØS-reglene representerer en utfordring for målsettingen om et enhetlig og oversiktlig norsk regelverk. Det er flere årsaker til dette.

Den nordiske tradisjonen for teknisk utforming av lover og forskrifter kjennetegnes blant annet ved at reglene ofte er relativt kortfattede. Nærmere presiseringer gjøres i forarbeider, rundskriv med videre. På enkelte områder, for eksempel forbrukerbeskyttelse, bygger man i Norge i stor utstrekning på rettslige standarder, mens tradisjonen i EU til nå har vært langt større grad av konkrete bestemmelser. EØS-reglene er også ofte mer detaljerte enn norske lover og forskrifter vanligvis er. EØS-avtalen stiller strenge krav til nøyaktig og fullstendig gjennomføring. Dette gjelder særlig forordningene, men til dels også direktivene. For å oppfylle EØS-avtalens krav kan det derfor være nødv-

endig å utforme regler som - i hvert fall sett med norske øyne - virker uoversiktlige og unødige omfattende. Gjennomføringskravene kan på den annen side også føre til at vage og flertydige bestemmelser i rettsakter ikke kan presiseres og klargjøres ved den nasjonale gjennomføringen. De utfordringer norske myndigheter står overfor i regelverksarbeidet er beskrevet i Statskonsults siste rapport (Statskonsult 2002:5).

Regelstrukturen man velger på et felleseuropeisk nivå vil ofte bryte med strukturen i eksisterende norsk regelverk. Den kompliserte og forhandlingspregede beslutningsprosessen i EU gjør det vanskelig å oppnå samme grad av systematikk, enhet og lovteknisk harmoni som den enkelte stat kan opprettholde i sin interne rett. En annen ulikhet er at EU ikke har tradisjon for å innarbeide endringsbestemmelsene i rettsakten som er endret, ved såkalt konsolidering. I stedet vedtas endringer som nye separate rettsakter.

Det spesielle med EØS-avtalen sammenlignet med andre internasjonale avtaler er særlig dens store omfang, detaljeringsgraden i regelverket og de strenge kravene til presisjon ved gjennomføringen. At regelutformingen og systematikken ikke alltid blir slik man ellers er vant til, må imidlertid aksepteres som en konsekvens av at etableringen av det indre marked skjer ved regelstyring, og at ulike EØS-land har ulike rettstradisjoner. Det er en kostnad som vil følge av internasjonalt samarbeid med en så velutviklet rettsorden. EØS-regelverket vil ofte være mer presisert og klart enn annet norsk lovverk med internasjonal bakgrunn som følge av overvåkningsorganenes praksis.

De deler av EØS-avtalen som reguleres gjennom direktiver og forordninger, med viktige unntak som for eksempel forbrukervern, er for det meste rettet mot økonomiske aktører som ofte vil være vant til å måtte bruke ressurser på å finne fram i denne type regelverk.

Til tross for ulikheter i den tekniske regelutformingen vil det ofte være mulig å få til en fullgod gjennomføring ut fra EØS-kravene, samtidig som hensynet til god regelstruktur ivaretas. Dette er imidlertid ressurskrevende og byr på mange utfordringer. Fristene for gjennomføring kan være knappe.

Det er behov for å styrke kunnskapen i forvaltningen om fremgangsmåten ved gjennomføring av EØS-regelverk. Lovteknikkheftet til Justisdepartementets lovavdeling (Lovteknikk og lovforberedelse - Veiledning om lov- og forskriftsarbeid G-0027B) inneholder et eget kapittel om gjennomføring av EØS-regelverk. Det tas sikte på å supplere denne veiledningen med et hefte om forskriftsteknikk, der blant annet problemstillinger knyttet til EØS-regler vil bli tatt opp. Statskonsult arrangerer kurs i både generell regelteknikk og i gjennomføring av EØS-regelverk. Også prosjektet for forenkling av og opprydding i forskriftsverket («forskriftdugnaden»), som ble startet av regjeringen Bondevik I og videreført av senere regjeringer, har bidratt til å styrke kunnskapen og bevisstheten på dette området.

Over tid må det forventes at man vil få en tilnærming i reguleringsteknikk og tenkemåte i EØS. EU har et kontinuerlig arbeid på gang for å bidra til regelverksforenkling. EU-landene Danmark, Finland og Sverige er opptatt av å holde fast ved den nordiske regeltradisjonen.

3.2.4 Et mer regelstyrt samfunn

EØS-avtalen skal skape et marked grunnlagt på de fire friheter og like konkurransevilkår. Aktørene i markedet er personer og foretak. Derfor er EØS-avtalen i sterkere grad enn andre avtaler Norge har inngått innrettet på at disse aktørene skal kunne påberope seg sine rettigheter og gis adgang til rettslig forsvær av disse rettighetene i alle stater i området. Personene og foretakene bidrar til gjennomføringen av det indre marked blant annet ved å påberope seg regelverket overfor de kompetente nasjonale og internasjonale organene i samarbeidet. EF-domstolen har anvendt nettopp hensynet til en effektiv gjennomføring av EF-traktatens bestemmelser som et argument for at personer og foretak skal kunne påberope seg direktiver for nasjonale domstoler, selv om de ikke er gjennomført i nasjonal rett. Selv om EØS-avtalens prinsipper ikke er sammenfallende med EU-retten på dette punkt, bidrar håndhevelse ved overvåkningsorganene og domstolene til en effektiv gjennomføring også av EØS-avtalens regler. Som følge av at EØS-avtalens hoveddel er gjennomført i norsk rett (EØS-loven), kan avtalens bestemmelser påberopes for norske domstoler. EØS-lovens § 2 gir dessuten forrang for bestemmelser i norsk lov eller forskrift som tjener til å oppfylle Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, i tilfelle motstrid med andre bestemmelser som regulerer samme forhold.

Grunnen til at håndhevelsesmekanismene er viktige for å skape et indre marked henger sammen med EØS-samarbeidets preg av å være regelstyrt. Sammen med kravet om en ensartet rettsutvikling, se nærmere under 1.2.3 om homogenitet, gir de omfattende reguleringene norske lovgivende og rettshåndhevende myndigheter begrenset spillerom på de saksområdene som dekkes av EØS-avtalen. Dette gjelder ikke minst på statsstøtteområdet, der avtalen i utgangspunktet forbyr avtalepartene å gi statsstøtte. Bare det kompetente overvåkningsorgan kan gi unntak fra dette forbudet.

Norske myndigheters frihet til å utforme politikk og å regulere vil alltid innskrenkes i kjølvannet av forpliktende internasjonalt samarbeid. Det spesielle ved EØS-avtalen er at den berører brede samfunnsområder, særlig knyttet til næringslivet, og at den gjennomføres gjennom et omfattende regelverk. For Norge gir dette antagelig mindre rom for den type samarbeid mellom myndighetene og organisasjonene enn det som har vært karakteristisk for den såkalte forhandlingsøkonomien. Der EØS-regler ligger til grunn for næringspolitikken, er forvaltningen av den mer regelstyrt. Dette får konsekvenser også for næringslivets arbeid med å fremme sine interesser. Næringslivet må nå i økende grad orientere seg mot regelutviklingen, og bare i mindre utstrekning regne med at det vil bli rom for særordninger i den praktiske gjennomføring av næringspolitikken.

Ulempene med dette vil i stor grad kunne oppveies av bedre forutsigbarhet og større grad av likebehandling som følge av regelstyringen. Dette vil være til nytte for små og mellomstore bedrifter. Dessuten vil det ikke være nødvendig å orientere seg i ulike regelverk i en rekke land, når man nå i langt større grad kan forholde seg til bare ett sett med felles EØS-regler som gjelder både for hjemmemarkedet og de viktigste eksportmarkedene. For det meget åpne og utadvendte norske næringslivet vil disse gevinstene i de fleste tilfeller mer enn oppveie de ulempene som måtte ligge i at det felles regelverket blir noe mer komplisert.

For norske bedrifers vedkommende vil ESAs og Kommisjonens oppgaver knyttet til konkurransereglene og til dels også statsstøttoreglene være særlig viktige. Det er en viktig oppgave for bedriftene og myndighetene å kunne forholde seg til overvåkningsorganene på en måte som kan bidra til å fremme egne interesser. I tillegg til rettsapparatet i medlemslandene, og EF- og EFTA-domstolene, kan kontakt og dialog overfor ESA og Kommisjonen være hensiktsmessige arbeidsmetoder for å tilpasse og nyttiggjøre seg regelverket.

3.3 Virkninger for næringsliv, distrikter og regioner

3.3.1 Betydningen for den økonomiske utviklingen i Norge

Med unntak av landbrukssektoren og fiskerisektoren gir EØS-avtalen tilnærmet like konkurransevilkår for norsk næringsliv på Norges viktigste marked. I en situasjon der økonomien er stadig mer globalisert og der bedriftenes virksomhet ikke følger landegrensene, er det svært viktig å ha ensartede konkurranseregler som overvåkes og håndheves likt i hele EØS-området. Dette er spesielt viktig for å sikre små og mellomstore bedrifter like konkurransevilkår med større bedrifter, og for å sikre hensynet til forbrukerne. En objektiv håndhevelse av felles konkurranseregler foretatt av egne EØS-institusjoner er spesielt verdifullt for et lite land som Norge.

Selv om tollen for industrivarer er fjernet, er av ulike årsaker målet om et fullt integrert indre marked ennå ikke nådd. Dette skyldes blant annet kulturelle forskjeller og preferanser, ulik praktisering av regelverk, samt nasjonale forskjeller i regelverket. Kommisjonen har tatt initiativ til en rekke tiltak og handlingsprogrammer for å bøte på dette, som også er blitt gjennomført i EØS/EFTA-landene.

En viktig del av arbeidet med å skape et reelt felles indre marked er også å sikre nedbygging av ikke-tollmessige handelshindre - for eksempel ved å etablere felles standarder for produkter og for utprøving av disse. EØS/EFTA-landene deltar gjennom EØS-avtalen i EUs arbeid på dette området. Et annet viktig aspekt for å sikre effektiv konkurranse er felles konkurranseregler, inkludert regler for konkurranseregulerende samarbeid, regler for statsstøtte, avregulering av offentlige monopoler, harmonisering av selskapsretten og felles regler og prosedyrer for offentlige innkjøp. Gjennom EØS-avtalen har Norge felles regler med EU på disse områdene.

Med like konkurranseregler og like regler for statsstøtte har norske eksportbedrifter også sluppet antidumping- og straffetoll-saker, som tidligere har utgjort et problem for særlig prosessindustrien. Uten EØS-avtalen ville det ha vært mer risikopreget for enkelte typer industri å investere i produksjonskapasitet i Norge, gitt at produktene kunne risikere å bli møtt med antidumpingundersøkelser og eventuelt straffetoll på deres viktigste marked.

Mangelen på felles konkurranse- og statsstøttoregler for handelen med fisk og fiskeprodukter mellom Norge og EU har medført at antidumping-/antisubsidieprosedyrer er brukt mot fisk og fiskeprodukter fra Norge, jf. laksesaken mellom EU og Norge (se nærmere omtale under 2.4.5).

Det er vanskelig å foreta konkrete beregninger av EØS-avtalens betydning for den økonomiske utviklingen i Norge siden 1994. Dette skyldes i første

rekke at utviklingen i norsk økonomi også har blitt påvirket av en rekke andre forhold. Det er umulig å isolere virkningen av EØS-avtalen fra de øvrige forholdene.

Norsk økonomi har samlet sett utviklet seg svært godt siden omslaget sommeren 1993. Fra EØS-avtalen trådte i kraft i 1994 til 2001 økte sysselsettingen med nesten 240 000 personer. Arbeidsledigheten, målt som andel av arbeidsstyrken, avtok fra 5,4 prosent i 1994 til 3,2 prosent i 1998 og 1999, men økte så til 3,6 prosent som gjennomsnitt for 2001. BNP for Fastlands-Norge økte i gjennomsnitt med 2,6 prosent årlig fra 1994 til 2001. Eksporten av tradisjonelle varer har hatt en gjennomsnittlig årlig volumvekst på 4,8 prosent, sterkere i begynnelsen av perioden og svakere mot slutten. Den relativt moderate eksportveksten i perioden 1998-2001 må blant annet ses i sammenheng med høy ressursutnyttelse i norsk industri.

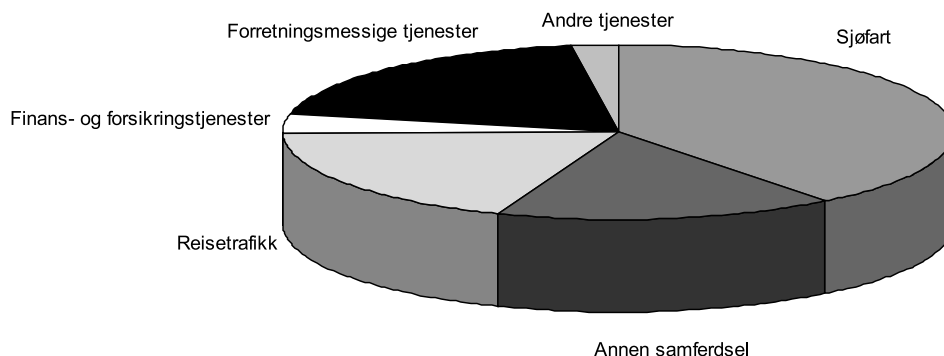
Som det framgår av figur 2.1, har handelen med EØS-landene økt betydelig siden 1994. Handelen med andre land har imidlertid økt noe sterkere, slik at andelen av norsk eksport som går til EØS-land har avtatt. I 1994 utgjorde eksporten av tradisjonelle varer til EØS-landene om lag 75 prosent av den samlede eksporten av tradisjonelle varer. I 2001 hadde andelen falt til om lag 70 prosent. Den sterke eksportveksten til land utenfor EØS-området må først og fremst ses i sammenheng med at den økonomiske veksten i Nord-Amerika, Øst-Europa og Sørøst-Asia har vært betydelig sterkere enn i Vest-Europa siden 1994. Også når det gjelder importen av tradisjonelle varer har andelen som kommer fra EØS-land blitt redusert fra 1994 og fram til i dag. I fjor utgjorde importen av tradisjonelle varer fra EØS-landene om lag 68 prosent av den samlede importen av tradisjonelle varer, mot om lag 70 prosent i 1994.

Tabell 3.3: Utviklingen i eksport og import av varer 1994-2001. Gjennomsnittlig årlig verdivekst i prosent

	EØS-land	Øvrige land	Samlet
Import av varer i alt	5,7	7,1	6,1
Tradisjonelle varer	5,9	7,3	6,3
Eksport av varer i alt	11,2	12,3	11,4
Tradisjonelle varer	6,4	10,5	7,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå

EØS-avtalen har også hatt betydning for handelen med tjenester. Statistikken over import og eksport av tjenester fordelt på land er imidlertid mangelfull, noe som blant annet innebærer at det ikke foreligger sammenhengende tallserier som viser utviklingen siden begynnelsen av 1990-tallet. I 2000 var Norges totale tjenesteeksport 133 milliarder kroner, hvorav 55 prosent gikk til EØS-land. Skipsfartstjenester utgjør en stor andel av norsk tjenesteeksport, men bare 40 prosent av denne eksporten går til europeiske markeder. Av tjenesteimporten på 131 milliarder kroner i 2000 kom ca. 70 prosent fra andre EØS-land.



Figur 3.1 Sammensetningen av norsk eksport av tjenester til EØS-land i år 2000. Prosent

Oppkjøp og investeringer på tvers av landegrensene har økt kraftig de siste ti årene i hele den industrialiserte del av verden. Gjennom EØS-avtalen er hindringer for frie kapitalbevegelser mellom Norge og de øvrige EØS-landene redusert. Dette kan ha bidratt til å øke tilgangen på kapital fra EØS-land, samtidig som det har blitt enklere for norske bedrifter å investere i EØS-land. I perioden 1994-1998 økte utenlandske direkte investeringer i Norge gjennomsnittlig med 15 prosent pr. år. Veksten i investeringene fra EØS-land var klart sterkere enn veksten fra andre land, jf. tabell 2.4. I 1998 utgjorde investeringene fra EØS-land drøyt tre firedeler av de samlede direkte investeringene i Norge. Direkte investeringer fra Norge til utlandet har vokst sterkere til land utenfor EØS enn til EØS-landene i samme periode. I 1998 utgjorde investeringer i EØS-land knapt tre firedeler av de samlede direkte investeringene i utlandet.

Tabell 3.4: Direkte investeringer i utlandet 1994-1998. Gjennomsnittlig årlig verdivekst i prosent

	EØS-land	Øvrige land	Samlet
Utenlandske investeringer i Norge	24,0	3,5	15,3
Norske investeringer i utlandet	17,5	22,7	18,9

Kilde: Norges Bank

3.3.2 Distrikter, regioner og kommuner

3.3.2.1 Norsk regionalpolitisk statsstøtte

Hovedtyngden av EUs regionalpolitiske innsats kanaliseres gjennom strukturfondene til mindre utviklede regioner, regioner med svært lav befolkningstetthet, omstillingsregioner og landbruksregioner.

EØS-avtalen omfatter ikke deltakelse i EUs strukturfondsprogrammer. Det innebærer at strukturfondene ikke har direkte virkning på norske distrikter og regioner. Men gjennom EØS-avtalen er Norge underlagt det samme regelverket for konkurranse og statsstøtte som medlemslandene i EU. ESAs retningslinjer samsvarer med de tilsvarende retningslinjene gitt av Kommisjonen. Virkningen av EØS-avtalen på norsk distrikts- og regionalpolitikk er der-

ved indirekte ved at ESAs retningslinjer gir rammevilkår for regionalpolitisk statsstøtte.

I 1997 vedtok Kommisjonen nye retningslinjer for regional statsstøtte. Hensikten var å bedre kontrollen med medlemslandenes statsstøtte til sine regioner. Medlemslandene ble bedt om å bringe eksisterende ordninger for regionalstøtte i overensstemmelse med det nye regelverket innen år 2000. En sentral del av denne tilpasningen var gjennomgangen av de såkalte regionalstøttekartene. Kommisjonen ønsket også å bruke denne gjennomgangen til å innskrenke de geografiske områder i EU som skulle omfattes av regionalstøttekartene.

I løpet av 1999 - 2000 ble det utarbeidet nye regionalstøttekart for alle medlemslandene. Resultatet viser klart at Kommisjonen oppnådde en generell tilstramming. Det er oppnådd enighet mellom Kommisjonen og medlemslandene om at regionalstøttekartenes befolkningsmessige dekningsgrad er redusert fra 46,7 prosent til 42,7 prosent av EUs befolkning. Dette er gjennomført for at medlemslandene i større grad skal kunne konsentrere sin regionalpolitiske støtte til de regionene som har størst økonomiske problemer.

Som EØS-land måtte Norge også gjennomgå tilnærmet samme prosedyre i forhold til ESA. Også det norske regionalpolitiske støttekartet fikk en liten innskrenkning i sin befolkningsmessige dekningsgrad samt redusert støtteintensitet til investeringer til næringslivet i ulike regioner i landet. Dette er eksempler på at EUs regelverk har indirekte virkning på norsk regionalstøtte. Et problem i denne sammenheng er at norske myndigheter har liten eller ingen innflytelse på selve regelverksutviklingen.

For næringsliv og bosetting i distriktene i Norge, som har en betydelig andel av norsk eksportindustri, har EØS-avtalen gjennomgående vært positiv. Like konkurransevilkår gir større grad av forutsigbarhet, en unngår dumpin-ganklager og får gjennom økt konkurranse en spore til bedre ressursutnyttelse og større effektivitet i produksjonen.

For enkeltsektorer og enkeltbedrifter, ikke minst i distriktene hvor alternative sysselsettingsmuligheter er dårligst, kan EØS-avtalen ha medført omstillingsproblemer. Det er også klart at en har vært gjennom en tilpasningsperiode som ikke alltid har vært like enkel å forholde seg til verken for offentlige myndigheter eller bedrifter - hvor det er EØS-regelverket som setter rammene for hva som er tillatt statsstøtte. Den norske ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift har vært et særskilt problem. EFTA-domstolen vurderte at arbeidsgiveravgiften var i strid med reglene om statsstøtte. Likevel ble det mulig å opprettholde ordningen med hovedtrekkene uendret som en indirekte transportstøtteordning for foretak i områder med spredt befolkning, se nærmere omtale under 4.2.2.

3.3.2.2 Norske regioners deltakelse i EUs regionalpolitiske samarbeidsprogrammer

I overkant av 5 prosent av strukturfondenes budsjett benyttes til såkalte fellesskapsinitiativ, hvorav grensenært samarbeid, transnasjonalt samarbeid samt interregionalt samarbeid gjennom INTERREG-programmer er det viktigste.

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. Spesielt norske fylker har hatt stort utbytte av å delta i en rekke av INTERREG-programmene. 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 regionale midler.

Som del av et internasjonalt samfunn med et næringsliv som blir mer og mer internasjonalisert, er det behov for at norske regioner 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. Utviklingen av grenser-regionalt og transnasjonalt samarbeid i Europa er en viktig strategi for å oppnå en mer helhetlig og prosessorientert styring på ulike nivåer.

Det er viktig å stimulere til nettverksdannelser og regionalt samarbeid over landegrensene i Europa. Dette er et virkemiddel for å utvikle regionale næringsklynger, særlig innen den kunnskapsbaserte økonomien. Den økte vektleggingen av samordning mellom nasjonal og regional planlegging i EU har resultert i at blant annet Sverige og Finland har rustet opp sin regionale forvaltning.

Samtlige fylker i Norge, Sverige, Finland og Danmark, i tillegg til Nordvest-Russland, Estland, Litauen, Latvia, Polen og Tyskland deltar i INTERREG III B-Østersjøprogrammet. Dette bidrar til en nærmere kobling og synergi mellom Barentssamarbeidet og Østersjøsamarbeidet samtidig som det bidrar til utviklingen og gjennomføringen av EUs politikk om «Den nordlige dimensjon».

INTERREG har bidratt til bedre sektorsamordning i Norge. Programmet har også gitt lokale myndigheter mer erfaring i forpliktende koblinger mellom planer og bruk av virkemidler.

3.3.2.3 Virkninger for kommunesektoren

EØS-avtalen har innvirkning på kommuner og fylkeskommuner på svært mange områder. Det gjelder både deres funksjoner som en vesentlig del av den offentlige forvaltning og deres virksomhet som produsenter av viktige tjenester. EØS-avtalen har medført flere viktige endringer i rammevilkårene for å utøve disse funksjonene.

Blant annet har kommuner og fylkeskommuner som følge av EØS-avtalens bestemmelser måttet følge bestemte fremgangsmåter ved offentlige anskaffelser over en viss verdi, og disse kom i tillegg til eksisterende instruksjer. Til sammen ga dette et nokså komplisert og uoversiktlig regelverk å forholde seg til for kommunene og fylkeskommunene. Situasjonen med ulike typer regelverk er imidlertid nå endret, etter ikrafttreden i 2001 av en ny lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Innføringen og anvendelsen av regelverket om innkjøp har også gitt fordeler, blant annet i form av innsparinger. Det nye regelverket synes nå å fungere bra for kommunesektoren, men prosessen har vært krevende.

Utilstrekkelig kjennskap til viktige deler av EØS-regelverket har også vært et problem for kommuner og fylkeskommuner på mange andre områder. For eksempel har mange kommuner fått problemer når de har lagt ut tomter

eller annen offentlig eiendom for salg, fordi de har oversett statsstøtteregeleverket.

Som det fremgår av kapittel 3.3 er det klarlagt at det foreligger et generelt behov for å styrke informasjonen om nytt EØS-regelverk til dem som blir mest direkte berørt, og dette gjelder ikke minst kommunesektoren. Arbeidet med å informere om EØS-regelverket, herunder regler som får konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner, vil derfor bli intensivert, i tråd med den tiltaksplan som er nedfelt i Regjeringens europapolitiske plattform, se vedlegg 1.

Det vises særlig til plattformens avsnitt om samarbeid med regionale og lokale myndigheter og til Regjeringens beslutning om å sette ned en prosjektgruppe med representanter for regionalt og lokalt nivå og berørte departementer for å vurdere hvordan informasjonsutvekslingen og samarbeidet kan styrkes.

3.3.3 Fri kapitalbevegelse

Frie kapitalbevegelser er en forutsetning for et fungerende indre marked. Fravær av formelle restriksjoner gjør det lettere å tiltrekke kapital til nye investeringer. Videre har frie kapitalbevegelser stor betydning for gjennomføringen av de andre frihetene. For eksempel vil salg av varer og tjenester over landegrensene bare kunne skje uhindret dersom den tilsvarende betalingen for varer eller tjenester kan skje uhindret.

Det følger av EØS-avtalens artikkel 40 at det ikke skal være noen restriksjoner på overføring av kapital innen EØS. Begrepet «kapitalbevegelser» omfatter både overføring av penger og direkte investeringer som nødvendiggjør overføring av penger. Direkte investeringer omfatter blant annet kjøp av aksjer og fast eiendom. EØS-land kan imidlertid innføre enkelte beskyttelsestiltak som kan medføre begrensninger i kapitalbevegelsene. Dette gjelder blant annet dersom kapitalbevegelser fører til forstyrrelser i kapitalmarkedenes virkemåte, jf. EØS-avtalens artikkel 43. Det er gitt nærmere regler om gjennomføringen av frie kapitalbevegelser i EØS-reglene som svarer til rådsdirektiv 88/361/EØF (kapitaldirektivet).

I norsk lovgivning finnes en rekke forskjellige bestemmelser som regulerer pengeoverføringer og direkte investeringer, det vil si kapitalbevegelser. Dette gjelder særlig lovregler om eierforhold og konsesjonsregler ved erverv av fast eiendom samt kjøp av aksjer i ulike virksomheter. I St.prp. nr. 100 (1991-92) foretas en bred gjennomgang av ulike sektorer hvor det på det tidspunktet fantes slike regler. Videre ble det foreslått lovendringer der dette ble funnet nødvendig for å oppfylle EØS-forpliktelsene. Drøftelsen omfatter blant annet regler om eierskap og om konsesjon ved erverv knyttet til fast eiendom, vannfall, petroleum, mineraler og bergverk, fiskerinæringen, finansnæringen og transportnæringene.

Et gjennomgående trekk ved drøftelsen i St.prp. nr. 100 (1991-92) er at en legger til grunn at EØS-reglene ikke var til hinder for å opprettholde ikke-diskriminerende restriksjoner på kapitalbevegelser, som for eksempel konsesjonsordninger som ikke gjør forskjell på nordmenn og utlendinger. Bakgrunnen for denne oppfatningen var blant annet korrespondanse mellom EFTA-landene og Kommisjonen, hvor Kommisjonen uttalte at ikke-diskriminerende

ordninger etter deres syn ikke kunne anses å stride mot reglene om fri bevegelse av kapital.

Dette kan illustreres ved omtalen av reglene om eierskap i finansinstitusjoner. Det fulgte tidligere av loven om finansieringsvirksomhet at samlet utenlandsk eie i norske finansinstitusjoner ikke kunne overskride 33 1/3 prosent. I St.prp. nr. 100 (1991-92) ble det lagt til grunn at denne bestemmelsen måtte oppheves siden den var diskriminerende. På den annen side ble det lagt til grunn at regler om eierskap i finansinstitusjoner som ikke diskriminerte mellom nordmenn og utlendinger kunne videreføres. Dette gjaldt blant annet regelen om at ingen kunne eie mer enn 10 prosent av aksjene i en finansinstitusjon, jf. St.prp. nr. 100 (1991-92) s. 202-203.

Det har ikke skjedd formelle endringer i EØS-reglene om frie kapitalbevegelser siden EØS-avtalen trådte i kraft. Utviklingen innen EU/EØS er imidlertid også preget av de konkrete avgjørelsene som EF-domstolen og EFTA-domstolen treffer i enkeltsaker, se nærmere omtale under 4.3.

Innholdet i reglene om frie kapitalbevegelser har utviklet seg etter at EØS-avtalen ble vedtatt. Dette var under forhandlingene en forholdsvis «ny» frihet innen EU, og det er naturlig at rettspraksis fra relevante domstoler har klarlagt innholdet og omfanget av denne friheten på lik linje med den klargjøringen som har skjedd i forhold til de andre frihetene. Det er imidlertid få rettsavgjørelser fra henholdsvis EF-domstolen og EFTA-domstolen som klargjør det nærmere innholdet av reglene om kapitalbevegelser i forhold til ikke-diskriminerende eier- og konsesjonsregler. Inntil det foreligger slik klargjørende rettspraksis på området er det derfor rom for ulike tolkinger på området.

En slik ulik tolking av reglene om frie kapitalbevegelser har til dels kommet til uttrykk i brevveksling mellom norske myndigheter og EFTAs overvåkningsorgan, ESA. I løpet av de siste årene har ESA tatt opp en rekke saker med norske myndigheter, hvor det hevdes at norske eier- og konsesjonsbestemmelser er i strid med EØS-reglene om frie kapitalbevegelser. Flere av disse sakene gjelder regler som ikke diskriminerer mellom nordmenn og utlendinger. ESA har blant annet tatt opp ervervsloven, reglene om erverv av vannfallsrettigheter og reglene om eierskap i finansinstitusjoner («10 prosent-regelen»).

Fra norsk side har en bestridt at de norske reglene strider mot EØS-avtalen. Det har ennå ikke kommet til sak for EFTA-domstolen i de aktuelle sakene. Dette skyldes dels at en fra norsk side ikke har funnet det hensiktsmessig å beholde de aktuelle rettsreglene. En har også fra norsk side søkt å gå i dialog med ESA om mulige justeringer av de norske reglene, framfor å bringe saken inn for EFTA-domstolen.

Et særlig spørsmål knytter seg til forholdet mellom EØS-reglene og EU-reglene om kapitalbevegelser. EU-reglene om frie kapitalbevegelser ble endret ved den revisjonen av EF-traktaten som skjedde gjennom Maastricht- og Amsterdam-traktatene. Det ble ikke gjennomført tilsvarende endringer i EØS-avtalen. Dette innebærer at det er enkelte forskjeller mellom EØS-reglene og EF-reglene om frie kapitalbevegelser. En endring av EØS-avtalen på dette punkt må sees i sammenheng med en eventuell oppdatering av avtalen, jf. 5.2. EØS-avtalen har vist seg å fungere godt på dette området til

tross for de forskjeller som eksisterer. Ulikhetene er heller ikke av en slik art at EØS/EFTA-land har mindre handlefrihet enn EU-land.

3.3.4 Fri bevegelse for personer

Innføring av den fjerde friheten i forholdet mellom Norge og de andre EØS-partene var gjenstand for en viss debatt og uro da EØS-avtalen ble inngått. Erfaringene etter åtte år har imidlertid vist at det ikke var grunn til å frykte noen sterk og skadelig økning i arbeidsinnvandringen til Norge fra EØS-området, snarere tvert imot.

3.3.4.1 Regelverket

Det sentrale regelverket for fri bevegelse for personer i EØS-avtalen er knyttet til innreise, opphold og arbeidstillatelse. Disse er nedfelt i Utlendingsloven og Utlendingsforskriften. Intensjonen med regelverket er at EØS-borgere skal ha fri innreise og opphold i et annet EØS-land så lenge de ikke ligger vertslandet til byrde. Det er fri adgang til å ta arbeid som arbeidstaker eller selvstendig næringsdrivende på samme vilkår som norske borgere. Gjennom Schengen-avtalen har en ytterligere forsterket samarbeidet og forenklet grensepasseringene, blant annet ved at passkontrollen mellom Schengen-landene er fjernet.

For at muligheten til fri bevegelse skal være reell for annet enn kortvarige reiser, er en rekke regelverk harmonisert gjennom EØS-avtalen. Målet om et felles arbeidsmarked i EU har gjort dette nødvendig.

Det er utarbeidet godkjenningssprosedyrer for *yrkeskvalifikasjoner* som innebærer at utdanning i de enkelte EU-land skal bli behandlet som likeverdig ved ansettelser. Disse prosedyrene er en del av EØS-avtalen. I den tiden EØS-avtalen har vært i funksjon har antallet søknader som er behandlet etter det felles regelverket økt betraktelig. Generelt må det sies at ordningen med gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner virker tilfredsstillende.

Andre viktige rettigheter er knyttet til *trygdeordninger*. Sentrale elementer her er likebehandling, eksport av ytelser og sammenlegging av trygde-/opptjeningstid for å oppnå stønadsrett i de ulike medlemslands ordninger. Formålet med regelverket er at en person som arbeider i flere land gjennom sin yrkeskarriere, ikke skal tape opptjente rettigheter. Adgang til helsetjenester etter oppholdslandets regler er også en viktig del av trygdekoordineringen. Personer som er arbeidsledige kan gjennom regelverket ta med seg sine dagpenger og søke jobb i et annet land i inntil tre måneder. Arbeidssøkeren har rett til opphold i ytterligere tre måneder så lenge han/hun ikke ligger vertslandet til byrde. Familiemedlemmer, uavhengig av nasjonalitet, til en EØS-borger som arbeider i et annet EØS-land, har rett til oppholdstillatelse i familieforeningsøyemed, noe som innebærer mulighet til blant annet å ta arbeid eller studere, samt trygderettigheter.

Et overordnet prinsipp i hele dette regelverket er at det innen EØS-området ikke er tillatt å diskriminere mellom EØS-borgere på grunnlag av nasjonalitet. Samlet sett har regelverket gjort det enklere å få oversikt over hvilke rettigheter en har hvis en velger å studere, arbeide eller feriere i et annet EØS-land. Det har ikke vært noen saker for norske domstoler knyttet til regelverket for innreise, opphold, bosetting eller utreise for EØS-borgere. Dette kan tyde

på at EØS-regelverket er relativt godt kjent i norsk forvaltning og hos arbeidsgivere.

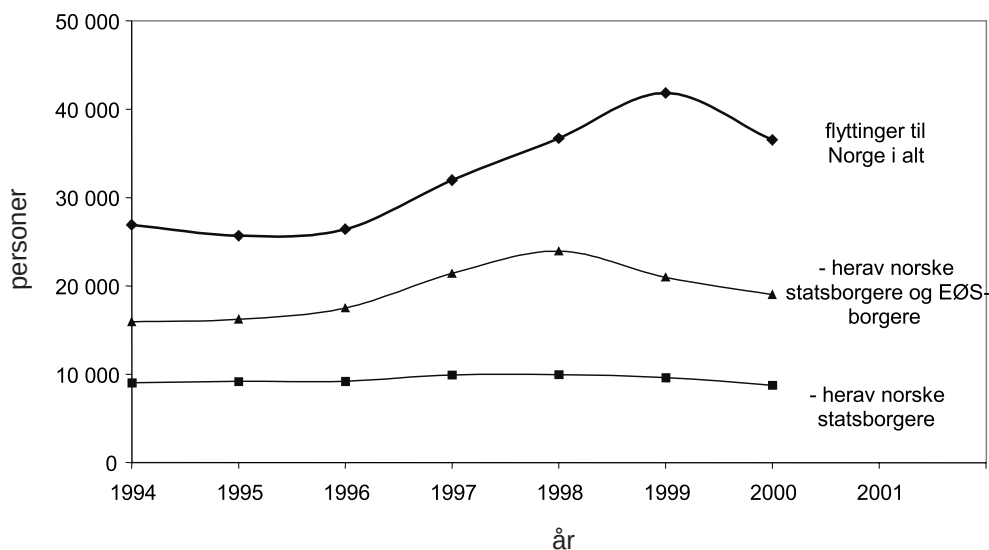
3.3.4.2 Virkninger av EØS-reglene på innvandring og utvandring

Erfaringene fra EU viser at innføring av fri bevegelse for personer ikke nødvendigvis fører til noen vesentlig økning i arbeidsinnvandring mellom de land som omfattes av ordningen. I EU har det faktisk vært slik at antallet arbeidstakere fra de søreuropeiske land til de økonomisk mer utviklede nordlige medlemsland har gått ned etter at Spania, Portugal og Hellas ble medlemmer av EU. Dette skyldes trolig at bedre adgang til å ta arbeid i utlandet er blitt mer enn oppveid av bedre arbeidsmuligheter og -betingelser i hjemlandet, og at de fleste da foretrekker å bli i sitt eget land.

I St.prp. nr. 100 (1991-92) ble det pekt på at den utvidede adgangen til å flytte og søke arbeid innen EU ikke er blitt benyttet i særlig grad. Videre ble det sagt at fri bevegelse for personer for Norges del trolig ville virke omtrent som EUs felles arbeidsmarked virket for medlemslandene. Dette ble begrunnet i at levestandarden i Norge og de øvrige EØS-landene var relativt lik.

Bekymringen den gang rettet seg i første rekke mot faren for at utenlandske arbeidstakere skulle utføre arbeid på lønns- og arbeidsvilkår som var vesentlig dårligere enn vertslandet. Det ble derfor vedtatt en Lov om allmenngjøring av tariffavtaler med videre som en sikkerhetsventil for å motvirke slik «sosial dumping» i Norge. Det har ikke vært behov for å bruke denne lovhjemmelen.

Tall fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) underbygger vurderingene i St.prp. 100 (1991-92). Omfanget av mobiliteten mellom EU-land og Norge har vært begrenset i perioden. Statistikken til SSB dekker imidlertid bare mer langvarige opphold i et annet land, ordinært seks måneder eller mer. Det er grunn til å tro at de kortvarige reisene mellom Norge og øvrige EØS-land har økt sterkere enn flyttebevegelsene. Flyttetallene er i betydelig grad påvirket av konjunktursituasjonen i Norge. For eksempel flyttet det om lag dobbelt så mange fra andre EØS-land til Norge i høykonjunkturåret 1998 som i lavkonjunkturåret 1994. Arbeidsmigrasjonen har vært størst mellom de nordiske land.



Figur 3.2 Brutto innflytting til Norge fra utlandet 1994-2000

Personer fra EØS-land (unntatt de nordiske land) skal ha oppholds- og arbeidstillatelse hvis de skal arbeide mer enn 6 måneder i Norge. Gjennom EØS-avtalen har alle EØS-borgere som ikke er utvist, krav på slik tillatelse. Utlendingsdirektoratets statistikk viser at tallet på slike tillatelser økte i perioden 1996-2001. Antall tillatelser var vel 4000 i 2001.

Ifølge tall fra SSB var det om lag 141 000 førstegangsinnvandrere i arbeidsstyrken i Norge i 2001. Disse utgjorde om lag 6 prosent av samlet innenlandsk arbeidsstyrke. Om lag 37 prosent av disse var fra EØS-området. Under 15 prosent var fra EØS-land utenom Norden.

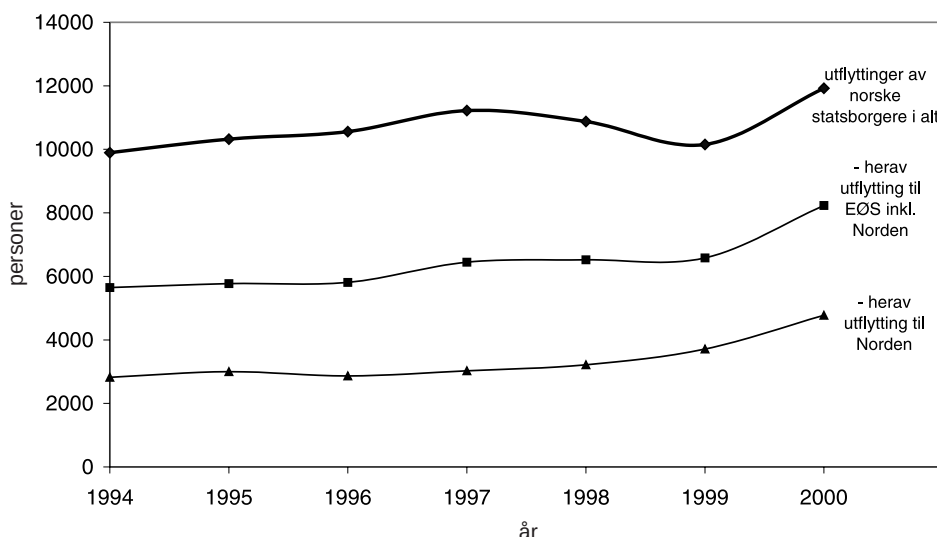
På slutten av 90-tallet ble det økende mangel på enkelte typer arbeidskraft i Norge. Særlig var mangelen stor innen helsesektoren. Aetat ble derfor i 1998 bedt om å rekruttere helsepersonell, i første omgang leger, fra EØS-området. Flere av landene hadde overskudd av leger og sykepleiere. Dette rekrutteringsarbeidet skjedde innen rammen av EUs arbeidsformidlingssamarbeid, EURES, som Norge deltar i gjennom EØS-avtalen. På grunnlag av dette samarbeidet kunne Aetat raskt få i stand et samarbeid med arbeidsmarkedsetatene i aktuelle land. Et betydelig antall leger, tannleger og sykepleiere (om lag 1 200) er rekruttert til det norske helsevesenet. For å få dette til var det nødvendig å gi disse personene opplæring i norsk i sine hjemland. Dette var viktig både for arbeidssøkerne og arbeidsgiverne. EØS-avtalen og EUs arbeid for gjensidig godkjenning av høyere utdanning var viktige forutsetninger for at dette rekrutteringsarbeidet ble vellykket.

Aetat har deltatt aktivt i utbyggingen av EURES-samarbeidet, og det er etablert en EURES-tjeneste i alle landsdeler i Norge. Aetat bistår arbeidsgivere som ønsker hjelp til rekruttering av utenlandsk arbeidskraft og gir informasjon og hjelp til arbeidssøkere som ønsker å finne arbeid i et annet EØS-land. Enkelte arbeidssøkere benytter ordningen med å ta med seg dagpengene for å søke arbeid i et annet EØS-land. I 2000 kom 263 EØS-borgere med dagpenger for å søke arbeid i Norge og et noe større antall, 351, tok med seg norske dagpenger for å søke arbeid i et annet land. Spania, Sverige og Storbritannia var de mest populære landene å reise til for å søke jobb. Arbeidssøkere som kom til Norge, kom i første rekke fra våre naboland.

Norske studenter oppholder seg i økende grad i andre EØS-land. Muligheten til å ta utdanning i et annet EØS-land blir fremmet både gjennom EUs ordninger for utdanningssamarbeid og nasjonale ordninger for studiefinansiering, særlig Lånekassen. I undervisningsåret 2000-2001 var det vel 11 000 som tok hele eller deler av sin utdanning i et annet EØS-land. Det har vært en jevn økning siden EØS-avtalen trådte i kraft.

Norske borgere har i stor grad benyttet seg av de mulighetene som regelverket vedrørende fri personbevegelse i EØS-avtalen åpner for. Gjennomgående er det flere som drar fra Norge som student eller turist enn det er som kommer til Norge. Samtidig har EØS-borgere bidratt til å fylle ledige stillinger som det ellers ville vært vanskelig å besette. For de nordmenn som drar ut og har med seg familie, åpner EØS-avtalen for enklere tilgang på blant annet arbeidstillatelser, utdanning og erverv av fast eiendom. Ved at studenter tar hele eller deler av utdan-

ningen sin i utlandet, får norsk arbeidsliv tilgang på arbeidskraft med bredere kompetanse både faglig, språklig og kulturelt. Sett samlet har EØS-avtalens regler vedrørende fri bevegelighet av personer bidratt til høyere velferd for mange, og også til fordeler for det norske samfunn som helhet.



Figur 3.3 Flytting til utlandet av norske statsborgere etter mottakerland 1994-2000

3.4 Nærmere omtale av noen viktige saker og saksfelter

Sakene som omtales i dette underkapitlet er valgt ut fordi de illustrerer viktige sider ved EØS-samarbeidet.

3.4.1 Programsamarbeidet

EØS-avtalen omfatter mer enn handel og adgang til det indre marked. Den åpner for et organisert samarbeid på en rekke andre områder av felles interesse som det var naturlig å knytte til avtalen. Samarbeidet om de fleste av disse såkalte «andre samfunnsspørsmål» er tatt inn i avtalens protokoll 31. De spenner over et bredt spekter; blant annet forskning, miljø, utdanning, sosialpolitikk, arbeidsliv, likestilling, ungdom, helse, kultur, forbrukerpolitikk samt en rekke andre emner.

Innenfor disse forskjellige områdene har EU igangsatt programmer og tiltak og bevilget midler som gjør det mulig å få samarbeidet til å virke i praksis. Programdeltakelse involverer et stort antall mennesker og institusjoner i EØS-samarbeidet. Programmene vedtas i EUs Råd, eventuelt i samråd med Europaparlamentet, og løper nå normalt over flere år, vanligvis 4-6 år. De fleste programmene fornyes eller videreføres på annen måte når de utløper, for eksempel som del av nye rammeprogrammer.

Da EØS-avtalen ble undertegnet i 1992 omfattet den, eller tilrettela for EØS/EFTA-deltakelse i Fellesskapets programmer vedrørende forskning, innovasjon, miljø, utdanning, ungdom, sosialpolitikk (likestilling og tiltak for eldre), små og mellomstore bedrifter og audiovisuell industri.

EU har i løpet av 1990-årene økt sin aktivitet vedrørende programsamarbeid vesentlig, og igangsatt en rekke programmer på områder som tidligere ikke har vært dekket av slik virksomhet, for eksempel innenfor forbrukerpolitikk, kultur, folkehelse, katastrofeberedskap og statistikk, jf. 2.4.1.1 nedenfor.

3.4.1.1 Innholdet i programsamarbeidet

Norge deltar for tiden i følgende programmer gjennom EØS-avtalen:

Forsknings- og teknologiprogrammer:

Programmene er samlet i rammeprogrammer for forskning og teknologi, og Norge har siden EØS-avtalen trådte i kraft deltatt i det 3. rammeprogrammet (1990-94), det 4. rammeprogrammet (1995-98) og for tiden i det 5. rammeprogrammet (1999-2002). Det 5. rammeprogrammet består av følgende elementer:

Tematiske programmer:

- Livskvalitet og forvaltning av levende ressurser
- Brukervennlig informasjonssamfunn
- Konkurransedyktig og bærekraftig vekst
- Energi, miljø og bærekraftig utvikling

Tverrgående (horisontale) programmer:

- Internasjonalt samarbeid
- Innovasjon og deltakelse av små og mellomstore bedrifter (SMB)
- Menneskelige ressurser og sosioøkonomisk kunnskap
- EUs felles forskningssentra

Rammeprogrammet skal bidra til å styrke konkurranseevnen for europeisk industri og bedre livskvaliteten hos den europeiske befolkning. Det skal understøtte alle politikkområder i EU og har et vidt spenn av virkemidler og et stort antall prosjektutlysninger.

EU er i ferd med å styrke sin forskningspolitiske rolle. EUs statsledere har besluttet å etablere et felles europeisk forsknings- og innovasjonsområde (European Research and Innovation Area - ERA). Målet er å styrke forskningen og innovasjonen i Europa på bred basis, og å se både nasjonal og felleseuropeisk forskning og utdanning mer i sammenheng. Det 6. rammeprogram for forskning og teknologi, som vil avløse det 5. rammeprogrammet, vil være det sentrale virkemiddel for å oppnå dette. Det 6. rammeprogrammet forventes å bli vedtatt i løpet av 2002.

EU har iverksatt arbeid for å kartlegge nasjonal forskningspolitikk, fremragende forskning og nettverk mellom nasjonale og flernasjonale forskningsprogrammer i alle sine medlemsland. Norge deltar som observatør i dette arbeidet fra 2002.

Program for næringsliv og entreprenørskap

- EUs flerårige program for næringsliv og entreprenørskap, med særlig fokus på små og mellomstore bedrifter (2001-2005)

Programmet har som målsetting å bidra til at medlemslandene kan lære av hverandre gjennom referansetesting av næringspolitiske tiltak. Programmet omfatter næringspolitikk i bred forstand, men skal særlig fremme små og mellomstore bedrifter. Programmet har ulike finansielle virkemidler som blant annet skal bidra til å øke tilgangen til kapital til nystartede bedrifter og små bedrifter med vekstpotensiale. De fem norske Euro Info Centre (EIC)-kontorene, som er opprettet for å bistå små- og mellomstore bedrifter og informere om EU-regelverk, er også koblet inn i gjennomføringen av programmet.

Programmer vedrørende informasjonstjenester og informasjonssikkerhetssystemer:

- Europeisk digitalt innhold i de globale nettverk og for å fremme språklig mangfold i informasjonssamfunnet (eCONTENT, 2001-2005)
- Tiltak for fremme av informasjonssamfunnet i Europa (PROMISE, 1998-2002)
- Tiltak for å fremme sikrere bruk av Internett (1999-2002)

Miljøprogrammer:

- Norge deltok i EUs 5. handlingsprogram for miljø (1994-99) og i forlengelsen av dette. Programmet skal erstattes av EUs 6. handlingsprogram, «Our Future, Our Choice», (2001-2010)

Det 6. handlingsprogrammet forventes vedtatt i løpet av 1. halvår 2002. Det definerer retningen for EUs miljøpolitikk de neste 10 årene. Det utarbeides nå tematiske strategier for konkret oppfølging av programmet på områdene luftkvalitet, pesticider, arealutnyttelse, ressursforvaltning, bymiljø, marint miljø og avfallshåndtering.

- Tiltak for å forhindre og bekjempe forurensning til sjøs (2000-2006)

Utdannings- og ungdomsprogrammer:

Norge har siden 1991 deltatt i utdanningssamarbeidet i EU, først gjennom Erasmusprogrammet om høyere utdanning og Comettprogrammet om universitets- og bedriftssamarbeid, og senere også Linguaprogrammet om språkopplæring. Siden 1995 har Norge deltatt i alle EUs programmer på området utdanning, opplæring og ungdomsspørsmål. For tiden dreier det seg om følgende programmer:

- SOKRATES II (allmennutdanning, 2000-2006)

SOKRATES-programmet skal stimulere til livslang læring som er basert på både formell utdanning og uformell opplæring gjennom flernasjonalt samarbeid mellom institusjoner på alle nivåer i utdanningssystemet. I tillegg omfatter programmet tiltak for samarbeid innen språkopplæring, fjernundervisning og bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) på utdanningssområdet, samt informasjon om utdanningssystemer med mer.

- LEONARDO DA VINCI II (yrkesutdanning, 2000-2006),

LEONARDO DA VINCI-programmet skal utvikle kvalitet og stimulere til nyskaping i yrkesutdanningssystemer og -praksis gjennom samarbeid på

tvers av landegrenser. Programmet omfatter i hovedsak utveksling og utplassering av elever, studenter og lærere/instruktører og tverrnasjonale utviklingsprosjekter på alle utdanningsnivåer. Det legges vekt på å styrke samarbeidet mellom utdanningsinstitusjoner og bedrifter.

- EUROPASS (2000-2004)

EUROPASS er en ordning tilknyttet Leonardo-programmet som gir dokumentasjon av praksis i utlandet som del av yrkesutdanning og er et nytt tiltak for å fremme mobilitet innenfor yrkesopplæring mellom land i Europa.

- UNG i Europa (ungdomssamarbeid som ikke omfattes av Sokrates og Leonardo, 2000-2006)

EØS/EFTA-landene deltok i EUs ungdomsutvekslingsprogram «Youth for Europe» fra 1994. Dette programmet ble i 1998 supplert med et eget program for europeisk voluntørtjeneste. Fra 2000 er ungdomssamarbeidet samlet i et 7-årig program «UNG i Europa». Programmet omfatter tiltak for utveksling av ungdomsgrupper (15-25 år), voluntørtjeneste for ungdom (18-25 år), støtte til ungdoms egne initiativ og prosjekter, samt ledertrening, samarbeid mellom ungdomsstrukturer, informasjon og utviklingsarbeid.

Sosialpolitikk:

- 5. handlingsprogram for likestilling mellom kvinner og menn (2001-2005)

Programmet bygger på de nye mulighetene som ligger i Amsterdam-traktaten ved at tiltak mot diskriminering ikke er begrenset til arbeidslivet. Programmet har fem strategiske mål: Likestilling mellom kjønnene i økonomien, i politikk og samfunnsliv, i det sosiale og sivile liv og å forandre stereotype kjønnsroller. Norge deltok også i det 4. handlingsprogrammet for like muligheter for kvinner og menn (1996-2000).

- Handlingsprogram for støtte til forebyggende tiltak for å bekjempe vold mot barn, ungdom og kvinner (DAPHNE, 2000-2003)

Forbrukerpolitikk:

- Rammeprogram for aktiviteter på forbrukerområdet (1999-2003)

Rammeprogrammet for perioden 1999-2003 dekker fire hovedområder: Helse og sikkerhet, forbrukernes økonomiske interesser, forbrukeropplysning og utdanning, samt representasjon og fremme av forbrukerinteresser. Midlene under programmet finansierer Kommisjonens egne tiltak, støtte til europeiske forbrukerorganisasjoner, og prosjekter innenfor programområdet som forbrukerorganisasjoner, andre uavhengige organisasjoner og enkeltpersoner søker støtte til.

Audiovisuell sektor:

- Opplæringsprogram for ansatte i europeisk audiovisuell programindustri (MEDIA-Training, 2001-2005)
- Støtteprogram for utvikling, distribusjon og fremme av europeiske audiovisuelle verk (MEDIA Plus, 2001-2005)

Katastrofeberedskap:

- Handlingsprogram for katastrofeberedskap (II) (2000-2004)

Kultur:

- Rammeprogram til støtte for kulturelle aktiviteter (Kultur 2000-programmet, 2000-2004)

Programmet er en oppfølger av de tidligere kulturprogrammene KALEI-DOSKOP (utøvende kunst), ARIANE (litteratur) og RAFAEL (kulturarv) som alle ble gjennomført i perioden 1996-1999, og som Norge deltok i.

ENØK/Alternative energiformer:

- Program for fremme av alternative energiformer (ALTENER, 1998-2002)
- Program for fremme av energieffektivitet (SAVE II, 1998-2002)
- Program for studier, analyser og prognoser i energisektoren (ETAP, 1998-2002)

Folkehelseprogrammer:

EU-programmet for folkehelse omfatter i alt åtte delprogrammer i tillegg til et eget nettverk for overvåking av smittsomme sykdommer. Norge deltar i alle de 8 handlingsprogrammene som dekker følgende områder:

- Sjeldne sykdommer (1999-2003)
- Tiltak mot narkotikaavhengighet (1996-2002)
- Tiltak for bekjempelse av kreft (1995-2002)
- Tiltak for bekjempelse av AIDS og andre smittsomme sykdommer (1995-2002)
- Helseovervåking (1997-2002)
- Helsefremmende tiltak, informasjon, utdanning og opplæring (1996-2002)
- Tiltak for å forhindre skader (1999-2003)
- Tiltak mot forurensningsrelaterte sykdommer (1999-2002)

En av hovedmålsetningene med EUs folkehelseprogrammer er å gi finansiell støtte til transeuropeiske prosjekter på de ulike fagområdene. Et annet mål er å utarbeide sammenlignbare helsedata innen EU/EØS-området.

De 8 programmene er fra 2003 foreslått erstattet med et samlet program med tre hovedformål: Bedre helseinformasjon, bedre reaksjonsevne mot helsetrusler og fokus på nøkkelfaktorer for god helse. Regjeringen tar sikte på norsk deltakelse i det nye programmet gjennom EØS-avtalen.

Utveksling av data mellom myndigheter ved hjelp av telematikk:

- Interoperabilitet og adgang til trans-europeiske nettverk for elektronisk utveksling av data mellom myndigheter (IDA, 1998-2004)

Statistikk:

- Prioriteringer for utarbeidelse av statistisk informasjon som berører ikke-medlemsland (1998-2002)

3.4.1.2 Økonomiske og budsjettmessige forhold

EØS/EFTA-landene bidrar økonomisk til deltakelse i EU-programmer i henhold til BNP for EUs medlemsland og EØS/EFTA-landene. Prosentsatsen vil variere fra år til år, og har i de siste årene ligget i underkant av 2 prosent av EUs totale budsjett. For 2002 er satsen 2,13 prosent. Av dette utgjør Norges andel om lag 94 prosent, Islands vel 5 prosent og Liechtensteins i underkant av 1 prosent. Det årlige beløpet til programdeltakelse kan variere noe. Norges bidrag til EU-programmer for 2002 er beregnet til om lag 715 millioner kroner. Om lag tre fjerdedeler av dette bidraget går til forskningsprogrammene.

Programdeltakelsen gir muligheter for EØS/EFTA-landene til å delta med eksperter til gjennomføring av programmene. Antallet eksperter i de enkelte programmer er gjenstand for forhandlinger mellom EU og EØS/EFTA-landene i forbindelse med de årlige budsjetter. For 2002 bidrar EØS/EFTA-landene med til sammen 25 slike eksperter, hvorav 23 er norske. Ordningen kommer i tillegg til det rene økonomiske bidraget, og anses som et nyttig instrument for å få plassert nordmenn i stillinger i Kommisjonen. Kommisjonen baserer seg på at den tilføres slik kompetanse fra de deltakende land.

3.4.1.3 Generell vurdering av erfaringene med programsamarbeidet

Samarbeidet mellom EØS/EFTA-landene og EU på programområdet fungerer generelt sett svært godt. Det er av stor betydning for Norge å få delta i det europeiske samarbeidet på de områdene programmene dekker. Deltakelse i de ulike programmene er ikke minst nyttig fordi det gir norske organisasjoner, institusjoner og myndigheter tilgang til den metode- og kunnskaputvikling som skjer innenfor rammen av EU. Samtidig gir det Norge mulighet til å profilere egne erfaringer og å synliggjøre Norge som aktør og samarbeidspartner i EØS-området. Norske institusjoner har generelt vist stor interesse for programsamarbeidet og har vist seg i stand til å utnytte de muligheter samarbeidet har åpnet for.

Administrativt har programsamarbeidet også vært positivt. Norsk erfaring fra arbeidet i EUs programkomiteer er at Norge blir hørt på lik linje med medlemslandene. Ordningen med utplassering av norske eksperter i Kommisjonen for å bidra til gjennomføring av programmene gir også nyttig erfaring på de ulike områdene.

Forskningsprogrammene

Norsk deltakelse i EUs rammeprogram for forskning og teknologi er økende. Totalt sett vil norske deltakere være med i flere prosjekter og få tildelt mer i prosjektmidler under det femte rammeprogrammet enn i det fjerde. Norske deltakere er også i større grad prosjektledere for disse felleseuropeiske prosjektene enn tidligere. Foreløpige tall tyder videre på at næringslivets andel av prosjektmidler til norske deltakere har økt betydelig i det femte rammeprogrammet. Andelen til universitets- og høyskolesektoren er relativt sett noe redusert. Forskningsinstituttene mottar fortsatt størst andel prosjektmidler.

En bred evaluering av norsk deltakelse ble gjennomført av Norges Forskningsråd i 1998. Den konkluderer blant annet med at viktige målsettinger for Norges deltakelse i EUs fjerde rammeprogram ble innfridd, og at norske søknader ga god uttelling i form av innvilgede prosjektsøknader og prosjekt-

bevilgninger. Det faglige arbeid i EUs samarbeidsprosjekter ble vurdert som interessant. Det ga betydelig kompetanse- og nettverksgevinst og virket kvalitetsfremmende på norsk forskning. Selv om Norges formelle muligheter for å øve innflytelse på innhold og gjennomføring av programmet var mindre enn for EUs medlemsland, viste erfaringene at det var gode muligheter for å nå fram med vel forberedte innspill. Tilslaget for norske prosjektsøknader lå over gjennomsnittet. I programmet Havforskning og teknologi deltok norske forskere i 37 prosent av alle registrerte prosjekter.

Norge deltar også aktivt i selve utformingen av EUs rammeprogrammer, blant annet gjennom deltakelsen i EUs rådgivende komité for forskning og teknologi (CREST) som fremmer forslag til Rådet og Kommisjonen. Det er også norsk representasjon i alle programkomiteer.

Utdanningsprogrammene

Deltakelsen i *Sokrates*- og det tidligere *Erasmus*programmet har vært viktig for utviklingen av det internasjonale samarbeidet innen høyere utdanning, gjennom aktiviteter som student- og lærerutveksling og faglig utviklingsarbeid.

Nytt med Sokratesprogrammet i 1995 var innføringen av europeisk skole-samarbeid (*Comenius*). Interessen for å delta har hele tiden oversteget tilgjengelige midler til støtte ved norske skoler. Deltakelsen i europeisk skole-samarbeid 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 IKT i undervisningen.

Internasjonalt utdanningssamarbeid fungerer i tillegg nyskapende og kvalitetsfremmende. På bakgrunn av de gode erfaringene med norsk deltakelse i den første fasen av Sokratesprogrammet (1995-99) legger Regjeringen vekt på å få til god norsk deltakelse også i den andre fasen av programmet, år 2000-2006.

Gjennom Sokrates (allmennutdanning) og Leonardo da Vinci (yrkesutdanning) deltar norske utdanningsinstitusjoner og bedrifter i prosjektsamarbeid med partnere fra Sentral- og Østeuropa, under forutsetningen at minst ett EU-land er involvert. EU er imidlertid restriktiv til å støtte utvekslinger mellom parter utenfor EU (mellom to «tredjeland»), og EØS-avtalen omfatter ikke utvekslinger mellom EØS/EFTA-land og kandidatland som ledd i programsamarbeidet.

Ungdomsprogrammene

Deltakelsen i ungdomsprogrammene har i stor grad gitt ungdom i Norge anledning til å delta i det europeiske samarbeidet og gitt økte muligheter for kontakt og samarbeid med ungdom i andre land. Programmene har særlig gitt lokale grupper og ungdomsmiljøer som ikke har deltatt i det tradisjonelle organiserte internasjonale ungdomssamarbeidet, muligheter til å knytte kontakter med tilsvarende grupper i andre europeiske land. Programmene har også blitt benyttet av kommuner i arbeidet for å utvide tilbudene til ungdom i lokalsamfunnet og til å gi ungdomssamarbeidet en europeisk dimensjon. Volontørtjenesten, som gir enkeltpersoner muligheter til et frivillig arbeid i et annet europeisk land for en periode på 6-12 måneder, er et tilbud som ikke har

vært særlig utviklet i Norge tidligere. Tilbudet vil gi nye muligheter for ungdom til å ta egne initiativ og skaffe seg nye praktiske erfaringer fra andre land.

Medieprogrammene

Deltakelse i Media Plus og Media Training-programmene har styrket det norske audiovisuelle produksjonsmiljøet gjennom de mulighetene for kontakt, nettverksbygging, samarbeid og stimulans programmene tilbyr.

Kulturprogrammene

Norge har generelt hatt gode erfaringer og resultater med deltakelsen i de tre første kulturprogrammene; Kaleidoskop, Ariane og Rafael. Det samme gjelder for det første rammeprogrammet for kultur, Kultur 2000, spesielt innen litteratursektoren.

Folkehelseprogrammene

Deltakelsen i EUs folkehelseprogrammer siden 1996 har gitt Norge tilgang til sentrale europeiske nettverk, mulighet til å påvirke omfang og retning for EUs folkehelse-engasjement, samt bidratt til et bredere internasjonalt engasjement i relevante norske miljøer. Når det gjelder programmet for sjeldne sykdommer har dette gitt verdifulle bidrag til en systematisering og utvikling av våre kunnskaper om disse sykdommene og deres behandlingsregimer. Vår deltagelse i nettverket mot smittsomme sykdommer har gitt norske miljøer raskere tilgang til informasjon om sykdomsutbrudd i EU. Verdien av vår deltagelse i nettverket vil bli styrket ettersom EU forventes å øke innsatsen på dette viktige området. Ved den planlagte samlingen av EUs folkehelse-engasjement i et program fra og med 2003, der det fokuseres på forebyggende helsearbeid, vil EUs profil i enda større grad samsvare med Norges sterke vektlegging av det forebyggende arbeidet.

3.4.1.4 Utfordringer ved programdeltakelse

Spørsmålet om innlemmelse av nye programmer i EØS-avtalen vurderes fortløpende i forbindelse med de årlige drøftelsene om EØS/EFTA-landenes økonomiske bidrag til EØS-samarbeidet. I disse drøftelsene kommer også spørsmål om deltagelse i neste generasjon av eksisterende programmer inn. For å få til slik deltagelse må partene i EØS-avtalen være enige om at deltagelse er ønskelig og relevant i forhold til avtalens formål og innhold, og budsjettlinjer må være opprettet. Beslutning om deltagelse fattes i EØS-komiteen, med forbehold om Stortingets samtykke i saker som binder Norge folkerettslig til å bidra økonomisk over flere år, jf. Grunnlovens § 26. Dette vil i praksis være tilfelle i samtlige saker som gjelder deltagelse i programmer som løper over flere år.

Det ligger i de prosedyrer som er nedfelt i EØS-avtalen at EØS-komiteebeslutninger om innlemmelse av EU-rettsakter i EØS-avtalen ikke kan fattes før disse er formelt vedtatt av EU. Selv om målet er at EØS-komiteebeslutninger skal tas uten unødige forsinkelser, vil det måtte gå noe tid fra et program er vedtatt i EU til beslutning kan fattes i EØS-komiteen, idet denne beslutningen må godkjennes av de kompetente EU-organer før så skjer. Deretter kan ikraft-

treddelsen av EØS-komiteens beslutning bli forsinket i tilfeller hvor konstitusjonelle prosedyrer må gjennomføres i et eller flere EØS/EFTA-land. Ofte tas beslutningen i EU om opprettelse av et program kort tid før programmet iverksettes. Erfaringsmessig er det viktig å delta fullt ut i et program fra oppstarten, idet det da legges viktige premisser for gjennomføringen av programmet. Likeledes er det viktig å få anledning til å delta i programstyrene og i de første prosjektutlysningene. Så lenge EØS-komiteebeslutningen ikke formelt har trådt i kraft, kan EU argumentere for at EØS/EFTA-landene ikke har formelt grunnlag for slik deltakelse. I den senere tid har EU-siden skjerpet kravene til rettslig grunnlag for deltakelse i programmene. Kommisjonen er generelt mindre fleksibel i forhold til EØS/EFTA-landene enn hva som var tilfellet i EØS-avtalens første år. Kommisjonen begrunner dette med strengere krav til styring av økonomien innad i Kommisjonen og i forholdet til kontrollorganene i EU. Også hensynet til søkerlandene og deres vilkår for deltakelse i programmene har blitt mer fremtredende, og har ført til en mer restriktiv og formell holdning fra EUs side etter hvert som utvidelsesprosessen har gått sin gang. Det har således skjedd at EØS/EFTA-landene i en overgangsperiode ikke har blitt invitert til møter i programkomiteer før alle formaliteter er gjennomført. I slike tilfeller har det blitt arrangert uformelle informasjonsmøter i etterkant hvor Kommisjonen har informert om de beslutninger som er gjort i vedkommende programkomité. Slike informasjonsmøter er imidlertid normalt ingen fullgod erstatning for deltakelse på komitémøtene. I noen tilfeller er EØS/EFTA-landene invitert til å delta med en observatør, uten tale- og stemmerett.

Fra EØS/EFTA-siden har en forsøkt å bøte på forsinkelsene i prosedyrene ved å forberede utkast til EØS-komiteebeslutninger parallelt med vedtaksprosessen i EU, og i enkelte tilfeller overlevere slike utkast til Kommisjonen før programmet er endelig vedtatt. Noe tid kan man spare ved dette, men det er begrenset, idet slike beslutninger ikke kan klareres med Rådet, og eventuelt Europaparlamentet, før et program er endelig vedtatt. En har også fra norsk side forsøkt å korte ned tiden for gjennomføring av konstitusjonelle prosedyrer ved å innhente Stortingets samtykke til godkjenning av en forventet EØS-komiteebeslutning i forkant av en beslutning i EØS-komiteen. Siden Norge er eneste EØS-land som i praksis må gjennomføre slike prosedyrer i alle tilfeller av programsamarbeid (Island har ikke behov for slike prosedyrer, og Liechtenstein kun i tilfeller hvor det økonomiske bidraget overstiger en bestemt sum), har denne fremgangsmåten i enkelte tilfeller bidratt til å fremskynde ikrafttreddelsen av EØS-komiteebeslutningen.

En annen utfordring ved programsamarbeidet er at flere av de nye programmene i tillegg til sin egenverdi også blir sett som et redskap for å oppnå målene i den såkalte Lisboa-strategien (en strategi for felles mål og løsninger på viktige politikkområder som økonomi, sysselsetting, arbeidslivsspørsmål, teknologisk utvikling og arbeidet for sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft - se nærmere omtale i kapittel 5). Et eksempel er utdanningsområdet der utdanningsministrene har utarbeidet et arbeidsprogram for å følge opp Lisboa-strategien. Dette er et arbeid hvor Norge ikke er invitert til å delta. Det forventes at utdanningsprogrammene vil operasjonalisere de mål som fast-

settes i arbeidsprogrammet. Selv om Norge deltar i programkomiteene vil vi i liten grad kunne influere de overordnede målsettingene.

3.4.2 Deltakelse i særskilte EU-organer

EU har siden 1975 etablert såkalte «Community agencies» (byråer) på områder som er sentrale i forhold til EU-samarbeidet. Disse har forskjellige benevnelser og er ulike i størrelse og formål, men har til felles at de er opprettet som egne rettssubjekter, adskilt fra fellesskapets institusjoner som er nedfelt i EUs traktater (Rådet, Parlamentet, Kommisjonen med videre). Formålet med byråene er at de skal utgjøre et kompetansesenter på et spesielt fagfelt og utføre teknisk/vitenskapelige analyser og gi anbefalinger i saker som angår deres områder.

Byråene er opprettet gjennom rådsforordninger og har styrer med representasjon fra medlemslandene og Kommisjonen, samt i noen tilfeller også fra Europaparlamentet og industrien. De ledes av en administrerende direktør, utnevnt av Rådet eller styret. Byråene utgjør et desentraliserende element i fellesskapets aktiviteter, og er geografisk lokalisert i ulike medlemsland.

De fleste byråene finansieres over EUs generelle budsjett, bortsett fra fire som er helt eller delvis selvfinansiert. Dette gjelder Det europeiske kontor for vurdering av legemidler (EMEA), Kontoret for harmonisering i det indre marked (varemerker og mønstre) og Fellesskapets plantesortskontor som kan innkreve gebyrer, samt Oversettelsessenteret for Den europeiske unions institusjoner som mottar økonomiske bidrag fra brukerne.

For tiden er følgende byråer opprettet og i funksjon:

- Det europeiske senter for utvikling av yrkesrettet opplæring (CEDEFOP), opprettet i 1975. Senteret er lokalisert i Thessaloniki, Hellas;
- Den europeiske stiftelse for bedring av leve- og arbeidsvilkårene (Dublinstiftelsen), Dublin, Irland, opprettet i 1975;
- Det europeiske miljøvernbyrå (EEA), København, Danmark, opprettet i 1990, i funksjon fra 1995;
- Det europeiske kontor for vurdering av legemidler (EMEA), London, Storbritannia, opprettet i 1993, i funksjon fra 1995;
- Kontoret for harmonisering i det indre marked (varemerker og mønstre), Alicante, Spania, opprettet i 1993;
- Den europeiske opplæringsstiftelse (ETF), Torino, Italia, opprettet i 1990, i funksjon fra 1995;
- Det europeiske senter for overvåking av narkotika og narkotikamisbruk (EMCDDA), Lisboa, Portugal, opprettet i 1993;
- Fellesskapets plantesortskontor, Angers, Frankrike, opprettet i 1994;
- Det europeiske byrå for sikkerhet og helse på arbeidsplassen, Bilbao, Spania, opprettet i 1994;
- Oversettelsessenteret for Den europeiske unions institusjoner, Luxembourg, opprettet i 1994, i funksjon fra 1995;
- Det europeiske senter for overvåking av rasisme og fremmedfrykt, Wien, Østerrike, opprettet i 1997, i funksjon fra 1998;
- Det europeiske byrå for gjenoppbygging, opprettet i 1999, i funksjon fra 2000. Byrået er lokalisert i Thessaloniki, Hellas, men har sitt operasjonelle senter tilknyttet Kosovo-museet i Pristina, Kosovo;
- Det europeiske byrå for mattrygghet, opprettet i 2002 (under etablering, i første omgang i Brussel);

- Eurojust (samarbeid mellom påtalemyndighetene om blant annet utlevering og pågripelse, opprettet i 2002 og foreløpig lokalisert i Haag, Nederland. Det er stor norsk interesse for tilknytning, men samarbeidet er ikke EØS-relevant).

Følgende byråer forventes opprettet i tiden fremover:

- Det europeiske byrå for sjøsikkerhet (sommeren 2002);
- Det europeiske byrå for luftfartsikkerhet (sommeren 2002);
- Det europeiske byrå for katastrofeberedskap;
- Det europeiske byrå for jernbanesikkerhet;
- Den europeiske påtalemyndighet (European Public Prosecutor)
- Det europeiske politiakademi (SEPOL), foreløpig lokalisert i København

3.4.2.1 Norsk deltakelse i EU-byråer

Da EØS-avtalen ble fremforhandlet, ble det i protokoll 31 om samarbeid på særlige områder utenfor de fire friheter tatt inn et punkt om utdannelse, opplæring og ungdomsspørsmål. Her ble partene oppfordret til å fremme et hensiktsmessig samarbeid, med særlig henvisning til saker som omfattes av virksomheten til *Det europeiske senter for utvikling av yrkesrettet opplæring (CEDEFOP)*. Tilsvarende er det i et avsnitt om sosialpolitikk tatt inn like lydende formulering med særlig henvisning til saker som omfattes av virksomheten til *Den europeiske stiftelse for bedring av leve- og arbeidsvilkår (Dublin Foundation)*. Etter at EØS-avtalen trådte i kraft ble modalitetene for Norges samarbeid med de nevnte byråer fastslått i brevvekslinger mellom den norske EU-delegasjonen og direktørene for de respektive byråer.

Når det gjelder *Det europeiske miljøvernbyrå (EEA)* ble det i protokoll 31 tatt inn en bestemmelse om at det så snart som mulig etter EØS-avtalens ikrafttredelse skulle treffes nødvendige beslutninger for å sikre EFTA-landenes deltakelse i byrået. Dette skjedde ved EØS-komiteens beslutning av 10. august 1994. I henhold til denne beslutningen deltar Norge på tilnærmet lik linje med EUs medlemsland, dog uten stemmerett. Norge bidrar til finansieringen av byrået etter bestemmelsene i EØS-avtalen om finansielle bidrag til EØS-samarbeidet, det vil si i forhold til BNP.

EEA har som hovedmålsetning å bidra til å nå målene om vern og bedring av miljøet fastsatt i traktaten og i Fellesskapets senere handlingsprogrammer for miljø. Dette skal gjøres ved å fremskaffe objektiv, pålitelig og sammenlignbar informasjon på europeisk plan som grunnlag for å treffe de nødvendige tiltak for å verne miljøet og for å vurdere resultatene av slike tiltak. EEA skal også bidra til å sikre at allmennheten blir tilstrekkelig informert om miljøtilstanden samt bidra med den nødvendige tekniske og vitenskapelige støtte for å oppnå dette.

Norge er representert i styret for EEA ved Miljøverndepartementet. Norge deltar aktivt i EEAs arbeid, både som leverandør av miljødata, og som deltaker i prosjekter som muliggjør forbedret innsamling og tilgjengeliggjøring av miljødata og miljøinformasjon på et europeisk nivå. Statens forurensningstilsyn er nasjonalt knutepunkt for arbeidet med EEA i Norge og koordinerer kontakten mellom norske myndigheter og institusjoner og EEA.

Norge har siden 1999 deltatt i *Det europeiske kontor for vurdering av legemidler (EMEA)*. Norge har observatørstatus i byråets ledelsesorgan, og har

dermed ikke stemmerett i styret. Norge bidrar økonomisk til fellesskapsbidraget i henhold til bestemmelsene i EØS-avtalen. Det vises i denne forbindelse til St.prp. nr. 93 for 1998-99. Norges tilknytning til EMEA har medført større grad av samkjøring vedrørende beslutninger om markedsføringstillatelse for legemidler med EU. Når søknader om markedsføringstillatelse for legemidler blir behandlet i EMEA, i sentral prosedyre, gjennomfører ikke norske legemiddelmyndigheter en fullstendig vurdering, med mindre Norge oppnevnes som rapportørland. Samtidig er fagekspertenenes deltakelse i de ansvarlige komiteer under EMEA, komiteene for medisin- og veterinærlegemidler (CPMP og CVMP), av betydning for kontakten med europeiske legemiddelmyndigheter.

Boks 3.1 Norges deltakelse i EMEA

Deltakelse i Det europeiske kontor for vurdering av legemidler (EMEA) er et godt eksempel på viktige fordeler som Norge har oppnådd gjennom EØS-avtalen.

De nordiske land hadde tidligere et samarbeid om testing og godkjenning av nye legemidler. Da de tre største nordiske land var blitt medlemmer i EU, og EU besluttet å etablere en egen ordning for godkjenning av legemidler, falt grunnlaget for dette samarbeidet bort. Det ville blitt både vanskelig og dyrt for Norge og Island å opprettholde betryggende ordninger på egen hånd.

Gjennom EØS-avtalen oppnådde man deltakelse i den nye EU-baserte ordningen EMEA, som opererer med meget omfattende og betryggende prosedyrer for godkjenning av legemidler. Norge og Island betaler sin andel av felleskostnadene, i størrelsesorden 2 prosent av det totale budsjettet. Kostnadene for deltakerlandene er relativt beskjedne fordi industrien dekker om lag 80 prosent av kostnadene i form av avgifter. Industrien er likevel fornøyd med ordningen, som innebærer at de gjennom én prosedyre får godkjenning i 17 land, noe som tidligere kunne være meget tid- og ressurskrevende. Norge og Island får delta i det faglige samarbeidet på tilnærmet like fot med medlemslandene, noe som er av svært stor betydning for å opprettholde og utvikle det faglige nivået på dette området i Norge.

I tillegg får Norge delta i den gjensidige anerkjennelsesprosedyre som innebærer at ett land utreder søknaden om godkjenning, og de resterende land der produktet ønskes markedsført vurderer det første landets utredning. Dette er også arbeidsbesparende for Norge.

Følgende fordeler er oppnådd:

- Pasienter og leger nyter godt av en meget omfattende og betryggende ordning for godkjenning av legemidler, som ville vært svært kostnads-krevende for Norge å opprettholde på egen hånd;
- Norge får delta i et interessant faglig samarbeid;
- Den farmasøytiske industrien sparer mye tid og penger på å kunne forholde seg til to felleseuropeiske godkjenningsordninger, heller enn 17 forskjellige nasjonale ordninger.

Norge har sammen med de øvrige EØS/EFTA-landene på uformell basis deltatt i enkelte prosjekter og nettverksbygging igangsatt av *Det europeiske byrå for sikkerhet og helse på arbeidsplassen*. EØS/EFTA-landene ønsker i utgangspunktet en formell tilknytning til byrået på basis av EØS-avtalen. Byrået er en viktig bidragsyter når det gjelder bakgrunnsmateriale til Kommisjonens initiativer på arbeidsmiljøområdet.

Når det gjelder *Det europeiske senter for overvåking av narkotika og narkotikamisbruk (EMCDDA)* gikk man fra norsk og islandsk side inn for en tilknytning basert på EØS-avtalen. EU-siden mente imidlertid at senterets virksomhet i stor grad omfattet områder som ikke dekkes av de EU-traktater som danner grunnlaget for EØS-avtalen. Løsningen ble derfor at Norge i 1999 inngikk en bilateral avtale (tredjelandssavtale) med EU om deltakelse. Avtalen innebærer blant annet at det institusjonelle rammeverket i EØS-avtalen ikke kommer til anvendelse, og at det økonomiske bidraget er noe høyere enn det ville vært om EØS-avtalens bestemmelser hadde vært lagt til grunn. Den sikrer dog at Norge har møte- og talerett i senterets styre, men ikke stemmerett.

EØS/EFTA-landene arbeider nå aktivt for deltakelse i *Det europeiske byrå for mattrygghet (EFSA)*, *Det europeiske byrå for sjøsikkerhet (EMSA)* og *Det europeiske byrå for luftfartsikkerhet (EASA)*. Regjeringen vil også vurdere å be om deltakelse i andre av de byråene som er nevnt ovenfor, men som foreløpig ikke er formelt opprettet.

Det europeiske byrå for mattrygghet (EFSA) - ble opprettet ved rådsforordning av 21. januar 2002 og er nå under oppbygging. Det vil foreløpig bli lokalisert i Brussel inntil endelig lokalisering blir valgt. EFSA, Kommisjonen og medlemslandene blir de sentrale institusjoner i det praktiske samarbeidet om mattrygghet. Mellom disse institusjonene må det gås opp grenser og utformes systemer for nødvendig samarbeid, både i forhold til ekspertene som foretar vitenskapelig baserte vurderinger av helserisiko og ekspertene som håndterer risikoen med forvaltningsmessige virkemidler og tiltak.

Fra norsk side er det ønskelig med bredest mulig deltakelse i EFSA. Dette gjelder både mulighet for representasjon i EFSAs styre, deltakelse i det rådgivende forum og i de vitenskapelige paneler, ved at nasjonale ekspertorganer blir inkludert i det nettverk av forskningsinstitutter og lignende som skal dannes, at materiale fra Norge blir inkludert i innsamlingen av data, og at norske borgere kan arbeide i EFSA. Deltakelse i EUs arbeid på dette området vil være meget ressurseffektivt i forhold til om risikovurderinger og lignende skulle vært foretatt isolert i Norge. Det er også viktig at norske data inkluderes i grunnlaget for risikohåndteringen i EU, for eksempel når det gjelder grenseverdier.

Kommisjonen har fremlagt forslag til forordning om opprettelse av *Det europeiske byrå for luftfartsikkerhet (EASA)* som skal ha ansvar for flysikkerhet i Europa. EASA vil erstatte den alleuropeiske samarbeidsorganisasjonen Joint Aviation Authorities, JAA, hvor Norge er fullverdig medlem. Forordningen om opprettelse av EASA forventes vedtatt sommeren 2002.

Formålet med opprettelsen av EASA er å få etablert et fullt harmonisert regelverk innenfor Europa på flysikkerhetsområdet. EASA skal kunne fatte vedtak om blant annet typesertifisering av flymodeller og flydeler, utstedelse

av miljøbevis og godkjenning av designbedrifter. I tillegg skal EASA foreta inspeksjoner i medlemslandene og av industriforetak med sikte på å kontrollere at regelverket blir korrekt gjennomført og praktisert. EASA skal også ha kompetanse til å typesertifisere produkter produsert i tredjeland, samt godkjenne vedlikeholdsorganisasjoner i tredjeland. Byrået forventes tillagt flere oppgaver etter hvert.

Kommisjonen har også fremlagt forslag til forordning om opprettelse av *Det europeiske byrå for sjøsikkerhet* (EMSA), som forventes vedtatt sommeren 2002. Forordningen er en del av en større regelverkspakke som er blitt utarbeidet etter ulykken med tankskipet «Erika» utenfor kysten av Frankrike i desember 1999. Forordningen åpner for deltakelse fra tredjeland som har gjennomført EUs regelverk på området. Så langt gjelder dette kun EØS/EFTA-landene. Norge er en viktig maritim aktør og har en anerkjent rolle som pådriver i internasjonalt sjøsikkerhetsarbeid. Bredest mulig deltakelse i EMSA er derfor en høyt prioritert målsetting for å opprettholde og videreutvikle norsk innflytelse i internasjonale sjøsikkerhets- og miljøspørsmål.

Formålet med opprettelsen av EMSA er å sikre at Kommisjonen og medlemslandene har tilgjengelig nødvendig ekspertise og teknisk og vitenskapelig støtte for å gjennomføre et høyt maritimt sikkerhets- og miljønivå gjennom et harmonisert regelverk innen EU/EØS-området. EMSA skal også bidra med utviklingen av kystbaserte overvåknings-, kontroll- og informasjonssystemer. EMSA vil ikke gis myndighet til å fremme forslag eller vedta nytt regelverk. Myndigheten på området vil fortsatt ligge hos Rådet og Parlamentet, og være delegert til Kommisjonen for avgrensede oppgaver. Etablering av EMSA innebærer at EU vil bli mer slagkraftig når det gjelder regelverksutviklingen på det maritime området. EU får også et mer effektivt apparat for å sikre at reglene gjennomføres likt og overholdes av medlemslandene.

3.4.2.2 *Utfordringer i forhold til EUs byråer*

Prosedyrene vedrørende EØS/EFTA-deltakelse i EUs byråer er stort sett de samme som beskrevet i 2.4.1 hva angår programdeltakelse. Imidlertid kan det rettslige grunnlaget og den administrative oppbyggingen for et byrå variere fra tilfelle til tilfelle. Noen byråer driver virksomhet på områder som faller utenfor EØS-avtalen. I andre tilfeller vil det være uklart om virksomheten er EØS-relevant eller ikke. Regjeringen har inntatt den holdning at tilknytning gjennom EØS-avtalen er ønskelig i de fleste tilfeller der virksomheten kan knyttes opp mot avtalens materielle innhold. Dersom det ikke lykkes å oppnå enighet om dette, må eventuelt bilaterale løsninger med EU vurderes (såkalte tredjelandsavtaler).

De fleste byråene er opprettet i siste halvdel av 1990-årene. De utgjør en stadig viktigere del av EUs kompetansesentre, og får en stadig mer sentral plass som premissleverandør og rådgiver på viktige fagområder.

Det vil i noen tilfeller være av stor betydning at Norge kommer med i et byrå på et så tidlig tidspunkt som mulig for å kunne delta i oppbyggingen av byrået. Ikke minst gjelder det for det nye flysikkerhetsbyrået, som vil bli tillagt forvaltningsmyndighet som beskrevet ovenfor. Likeledes vil det være av stor betydning for Norge å delta i oppbyggingen av det nye europeiske byrået for mattrygghet (EFSA), og som stor skipsfartsnasjon å komme tidlig med i arbeidet.

det i det nye sjøsikkerhetsbyrået (EMSA). Det ligger imidlertid i prosedyrene for innlemmelse av EU-rettsakter i EØS-avtalen, jf. beskrivelsen under 2.4.1.4, at det nødvendigvis må ta noe tid før de formelle prosedyrer er avsluttet. Samtidig kan det registreres at EU-sidens vilje til å finne pragmatiske overgangsløsninger ikke er den samme som i EØS-avtalens første år. Også når det gjelder arbeidet i Det europeiske miljøvernbyrået (EEA) er det en utfordring for Norge å sørge for fortsatt omtale i rapporter og statistisk materiale på samme måte som tidligere. Samtidig er det viktig å være klar over at Norge som ikke-medlemsland ikke vil kunne oppnå full og likeverdig deltakelse i byråene. Mest merkbart er det at norske styrerepresentanter ikke har stemmerett og at norske borgere ikke vil kunne ansettes i stillinger på ledelsesnivå. Lokalisering av slike byråer vil utelukkende finne sted i EU-land.

Det er også en utfordring for Norge og andre ikke-medlemmer at EU etablerer og bygger opp organer som tillegges sentrale oppgaver på viktige politikkområder som delvis tidligere har vært gjenstand for et alleuropeisk samarbeid, jf. for eksempel beskrivelsen av luftfartssikkerhetsorganene EASA og JAA ovenfor. Samtidig kan det konstateres at Norges muligheter for å påvirke prosessene som fører fram til opprettelse av et byrå er begrensede.

3.4.3 Mattrygghet

Internasjonalt registreres det en økning i næringsmiddelbårne infeksjoner, også i EU. Problemene skyldes i stor grad industrialisering av matproduksjonen, økt reisevirksomhet og internasjonal handel med næringsmidler. Felles regler mellom landene om hygienekrav, innholdsmerking, tilsetningsstoffer, fremmedstoffer, tilsyn og kontroll er derfor av stor betydning, særlig for land med omfattende økonomisk samkvem.

Opprettelsen av det indre marked og EØS-samarbeidet har medført en gjennomgripende oppgradering av regelverket for matproduksjon og næringsmidler, også i Norge. I tillegg til å trekke veksler på samarbeidet i EØS med sikte på et fullgodt regelverk for produksjon og frambud av trygge matvarer for egen befolkning, har Norge også fått et regelverk som er tilpasset kravene til internasjonal handel. Dette gjelder gjennomføring av regler som både har lagt til rette for eksport av næringsmidler, men som samtidig har vært egnet til å kunne videreføre den relativt gode norske folke-, dyre- og plantehelsen.

Etter endringene i EØS-avtalens vedlegg I («veterinæravtalen») fra 1999, omfatter EØS-avtalen det EU-regelverk som langs hele matkjeden har som formål å sikre forbrukerne trygg mat. Gjennom veterinæravtalen overtok Norge et omfattende regelverk som medførte en vesentlig utvidelse av EØS-avtalens omfang. Dette regelverket er av stor betydning både for landbruksnæringen og fiskerisektoren. Denne utvidelsen av EØS-avtalen ble lagt fram for Stortinget i St.prp. nr. 6 (1998-99). Det er bare EUs regelverk om plantehelelse 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 innen EØS-området fører næringsmiddeltilsynet i produksjonslandet tilsyn også på vegne av forbrukerne i de land som varene eksporter

teres til. Vårt nasjonale tilsyn er dermed kontrollmyndighet for forbrukere innen hele EØS-området. Norge har også innført EUs regler for import av animalske næringsmidler og levende dyr fra land utenfor EØS-området og fungerer som EUs yttergrense for importkontroll av slike produkter.

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 og har ført til at Norge har forbedret regelverket for mattrygghet på en rekke områder. På enkelte områder har imidlertid Norge fortsatt et strengere regelverk enn EU-landene, men disse tilfellene blir færre, etter hvert som EU videreutvikler sin lovgivning.

Det viktigste formålet med EUs næringsmiddelregulering var lenge å sikre produktenes frie bevegelse i Europa. Lovgiverne var i mindre grad opptatt av ernærings spørsmål eller hvordan man imøtekom forbrukernes krav til mattrygghet.

EU-landenes syn på mattrygghet har imidlertid vært i endring de siste årene. Forbrukerne i EU-landene krever korrekte opplysninger om næringsmidlenes innhold og opprinnelse. Kommisjonens grønnbok fra 1997 om generelle prinsipper for næringsmiddelreguleringen startet en debatt omkring disse spørsmålene. Interessen for slike spørsmål hadde imidlertid for en stor del opprinnelse i flere matskandaler, særlig BSE-saken (såkalt kugalskap), som kulminerte i 1996/97. For å imøtekomme forbrukernes krav har Kommisjonen de siste årene vist større åpenhet på området, blant annet gjennom høringer, telefoninformasjonslinjer og Internett.

Grønnboken ble fulgt opp av Kommisjonens hvitbok om mattrygghet i januar 2000. Arbeidet med hvitboken førte til identifisering av 84 prosjekter for økt mattrygghet. Betydningen av forskning og vitenskapelig samarbeid ble 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 gikk også inn for forbedringer av eksisterende og innføring av nytt regelverk for å sikre økt mattrygghet og bedre krisehåndtering i alle ledd i matvarekjeden. På denne bakgrunn ble en ny generell matvareforordning (178/2002/EF) vedtatt i januar 2002, om blant annet opprettelsen av Det europeiske byrå for mattrygghet (EFSA), se omtale under 2.4.2. EFSA skal i hovedsak arbeide med vitenskapelige råd og risikovurdering, dialog med forbrukerne, samt varsling av helsefarlige næringsmidler og fôrvarer i markedet. EFSA vil ikke få noen forvalterrolle, og lovgivningskompetansen forblir slik den er i dag, det vil si at Rådet/Kommisjonen og Parlamentet vil være beslutningstakere, fatte enkeltvedtak, samt gi direktiver og forordninger. Ifølge den nye matvareforordningen vil kontroll fortsatt bli foretatt av relevante nasjonale organer og fellesskapsorganer, men det skal samtidig legges opp til visse harmoniserte standarder og prosedyrer for kontroll.

Kommisjonen har demonstrert 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. I tillegg til den nevnte nye matvareforordningen har Kommisjonen konkretisert forslag til fire gjennomgripende forordninger som skal erstatte eller videreutvikle en rekke gjeldende matdirektiver. Dette vil trolig bety at EU i mindre grad enn før vil særbehandle enkelte sektorer og problemstillinger som knytter seg til disse. 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 inn til EU-området og ute i markedene. For Norge vil det være viktig å holde tritt med denne utviklingen for å sikre at våre produsenter tilfredsstiller kravene om trygg mat til befolkningen, og at mattrygghet kan brukes som et konkurransefortrinn for næringslivet, både på det nasjonale markedet og ved eksport.

Innføringen av nytt regelverk på dette området gjennom EØS-avtalen er krevende og omfattende, da produksjonen av nye rettsakter er meget stor, særlig som en følge av sterkere fokus og høyere prioritering av dette området.

Amsterdam-traktaten innførte økt bruk av medbestemmelsesprosedyren på mattrygghetsområdet. Beslutninger som tidligere ble tatt i Kommisjonen må nå forelegges Rådet og Parlamentet. Dette har svekket Norges informasjonstilgang og muligheten for innflytelse.

Fra høsten 1999 ble Norge med i EUs rammeprogram for forbrukerpolitikk. Dette gir en bedre mulighet for norsk innflytelse på et område der vi har et aktivt engasjement og sterke interesser, ikke minst når det gjelder mattrygghet.

Å bevare tillit og trygghet til matproduksjonen og matvarene blir en utfordring fremover. EØS-avtalen og den regelverksutvikling som nå skjer i EU gir Norge et godt utgangspunkt for å ivareta mattryggheten. Regjeringen vil likevel peke på at økt handel med animalske produkter og levende dyr gir en økning i sannsynligheten for at risikofaktorer, som for eksempel smittestoffer, vil spres. Det vil i hovedsak være tollsystemet som legger rammene for volumet av internasjonal handel. Andre avgjørende faktorer for omfanget av handelen er etterspørselen etter utenlandske varer som skyldes andre faktorer enn pris, særlig ulike kvalitetsparametre, noe som varierer mellom landene innenfor EU. Sammen med de tiltak som settes inn på fellesskapsnivå vil det kunne være av avgjørende betydning hvordan de nasjonale myndigheter og næringene håndterer ulike kontrollmuligheter i vareflyten, både for de importerte produktene og landets egenproduserte varer. Forbrukernes interesse for hvordan mat produseres og frambyes 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.

3.4.4 Bearbeidede landbruksvarer

EØS-avtalens protokoll 3 omfatter bearbeidede landbruksvarer og visse andre varer. Landbruksvarer under protokoll 3 er underlagt EØS-avtalens generelle bestemmelser om fri bevegelse av varer, men avtalepartene kan anvende toll

og prisnedskrivning på råvarene for å utjevne prisforskjeller på landbruksvarer som inngår i ferdigvarer. Ordningen skal utjevne konkurransevilkårene for produsenter av bearbeidede landbruksvarer i EØS-området og gi grunnlag for økt handel.

Protokoll 3 om bearbeidede landbruksvarer og visse andre landbruksvarer var ikke ferdigforhandlet da EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994. Forhandlingene om protokoll 3 ble utsatt en periode på grunn av forhandlinger om EU-medlemskap for fire EFTA-land samt WTO-forhandlinger i Uruguay-runden. Forhandlingene ble gjenopptatt i januar 1997, men ble både vanskelige og tidkrevende, ikke minst på grunn av krav fra enkelte medlemsland. Etter at man hadde oppnådd enighet med Kommisjonen, måtte forhandlingene gjenåpnes ettersom resultatet ikke ble godkjent i Rådet. Dette hadde sin bakgrunn i at et medlemsland, Sverige, fremmet nye krav som fikk tilslutning fra de øvrige medlemslandene. Kommisjonen måtte derfor gjenoppta forhandlingene med EØS/EFTA-landene. Først høsten 2001 ble EØS/EFTA-landene enige med EU om endringer av protokoll 3. Endringene innebærer blant annet at prisutjevningsordningene for bearbeidede landbruksvarer, som det var lagt opp til i den opprinnelige protokoll 3, erstattes med enklere ordninger basert på de bilaterale frihandelsavtalene fra 1973.

Endringene i protokoll 3 innebærer en viss utvidelse av vareomfanget i forhold til det gjeldende handelsregimet mellom EU og Norge. Viktige produkter i denne sammenheng er syltetøy, margarin og barnemat. Videre innebærer endringene et generelt kutt i tollsatsene inn til Norge og inn til EU med 3 prosent. For noen produkter er tollreduksjonen inn til Norge og EU større.

Det legges opp til å avvikle industribeskyttelse i tollsatsene innen 1. juli 2004. Forhandlinger om dette vil ventelig starte i løpet av 2002. Industribeskyttelsen i tollsatsene gir beskyttelse utover forskjellen i råvarepriser mellom Norge og EU. Det må derfor forhandles om eventuelle unntak fra dette.

Endringene i protokoll 3 vil for deler av næringsmiddelindustrien kunne medføre økt konkurranse på hjemmemarkedet. Samtidig vil også muligheten for eksport til EU-markedet forbedres for en del norske produkter. Handelsstatistikken viser betydelig økning av importen av bearbeidede landbruksvarer til Norge de seneste årene, mens eksporten har vært svakt fallende.

3.4.5 Fisk og fiskevarer

EU er det viktigste markedet for norsk fisk og norske fiskevarer. Nærhet til markedet er kanskje den viktigste årsaken til den posisjonen norsk fisk har i EU. På grunn av handelshindringer i EU-markedet, ikke minst for lakseprodukter, har imidlertid eksportandelen til EU i forhold til den totale eksporten av fisk falt betydelig målt både i kvantum og verdi. Eksportandelen til EU falt fra 73 prosent av totalverdien i 1995 til 55 prosent i 2001. EUs andel av kvantumet falt fra 51 prosent til 44 prosent av totalt eksportert kvantum i samme periode.

Handelen med fisk og fiskevarer reguleres i protokoll 9 til EØS-avtalen. Protokollen inneholder bestemmelser om tollnedtrapping, statsstøtte, konkurranse, antidumping- og antisubsidietiltak samt fiskefartøyers adgang til avtalepartenes havner og markedsinnretninger.

Gjennom protokoll 9 fikk vi tollfrihet for produkter av torsk, sei, hyse, blåkveite og kveite. Det ble ikke gitt tollettelser på produkter som laks, makrell, sild, reker, kamskjell og sjøkreps. For fersk og frossen laks samt filéter gjelder i tillegg spesielle vilkår fastlagt i den såkalte lakseavtalen, se boks 2.2. For alle øvrige produkter som reguleres av protokollen er tollen trappet ned til om lag 30 prosent av opprinnelig nivå.

Norges eksport til EU hadde i 2001 en verdi på nær 17 milliarder kroner. EUs toll tilsvarte mellom 2 og 3 prosent av denne eksportverdien. For produkter med fast tollsats er den i noen tilfeller kombinert med en årlig tollfri kvote. Et annet forhold, som medvirker til at faktisk betalt toll reduseres noe, er at EU i perioder av året fastsetter egne, «autonome» importkvoter for enkelte produkter for å sikre tilstrekkelig råstoff til fiskeindustrien.

I tillegg til EØS-avtalen har Norge bilaterale tollordninger gjennom de såkalte Fiskebrevene av 1973 og 1986, samt 34 tollfrie kvoter gjennom tollkompensasjonsavtalen av 1995. Disse kvotene ble etablert på bakgrunn av at Sverige, Finland og Østerrike ble EU-medlemmer. Tollkvotene ble etablert på basis av historiske handelsstrømmer mellom de tidligere EFTA-landene og Norge. Kvotene åpnes årlig med samme kvantum og tar ikke hensyn til utviklingen i eksporten. Det store antallet kvoter gjør systemet uoversiktlig. Det er vanskelig å vite hvilke tollsatser som gjelder, og når kvotene er oppbrukt. Bedrifter og forvaltning i EU og Norge bruker derfor store ressurser på å administrere ordningene.

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 antidumping-/antisubsidietiltak ikke vil bli brukt mot fiskevarer fra EFTA-landene. EØS-avtalens ordninger på fiskeriområdet innebærer at norsk eksport kan bli møtt med antidumpingtiltak og andre konkurranseregulerende virkemidler fra EUs side. Det er derfor viktig at norske fiskeribedrifter ikke begår regelbrudd som kan utløse straffereaksjoner. Laksesaken illustrerer hvilken betydning dette spørsmålet har for norsk fiskerinæring.

Høsten 1995 ble det oppnådd enighet med Kommisjonen om utkast til to brevvekslinger. Den ene omfattet transitt, mens den andre innebar en ordning hvor Norge ble innrømmet visse prosedyrer som skulle følges ved en eventuell dumpingsak. Medlemslandene hadde imidlertid innvendinger til den fastsatte avgiften for å transittere fisk over norsk territorium. Brevvekslingene ble av denne grunn ikke formalisert. Senere har Danmark og Sverige klaget det norske transittforbudet inn for Kommisjonen. Norge og Kommisjonen arbeider med å finne en løsning i saken.

I 1999 ble det tatt initiativ overfor Kommisjonen med sikte på å drøfte uavklarte problemstillinger omkring handelsregimet for fisk. EU har imidlertid så langt vært negative til å endre handelsvilkårene for fisk i EØS-avtalen.

Det er gjennomført vurderinger av fiskeri- og havbruksnæringens utviklingspotensiale som antyder en vekst av eksportverdien fra om lag 31 milliarder kroner til et sted mellom 100 og 150 milliarder i løpet av de neste 20 årene. Ved at det satses sterkt på havbruk, teknologiutvikling og markedsframstøt på nye markeder kan den kraftige veksten i norsk fiskerinæring fortsette. Regjeringen vil bidra til dette, blant annet også ved å arbeide for forbed-

ringer i markedsadgangen internasjonalt. Det viktigste eksportmarkedet for norsk fisk vil fortsatt være EU, men det vil også være viktig å vinne innpass på andre markeder. EFTAs fremforhandling av frihandelsavtaler med en lang rekke land utenom EU er et bidrag til dette.

Økningen i eksportverdien vil i stor grad måtte baseres på vekst i havbruksnæringen. Her ligger også muligheter for satsing på oppdrett av fiskeslag som tollfritt kan eksporteres til EU. For oppdrettsnæringen er risikoen for antidumping og antisubsidietiltak fra EUs side et betydelig problem, men for den tradisjonelle fiskerinæringen er slike tiltak mindre sannsynlig. Dette har sammenheng med EUs markedsordning som gir tilstrekkelige beskyttelsesmuligheter mot import til unormalt lave priser.

Innretningen av tollsystemet representerer en annen viktig faktor for utviklingen av fiskeri- og havbrukssektoren. EUs tollsatser for sensitive fiskeslag er i enkelte tilfeller så høye at de utgjør et betydelig problem for tilvirkning av fisken i Norge. Forsåvidt gjelder hvitfisk, som for eksempel torsk, hyse og sei, er imidlertid ikke dette noen avgjørende faktor. Manglende bearbeiding i Norge henger også sammen med eierforholdene i oppdrettsnæringen, lønns- og kostnadsforhold i aktuelle tilvirkningsland og nærhet til markedene.

Det er viktig for Norge at vi har tilnærmet frihandel for fisk med alle søkerlandene til EU gjennom EFTAs frihandelsavtaler. Når søkerlandene tas opp som nye medlemmer vil disse avtalene opphøre og EØS-avtalens protokoll 9 også gjelde for de nye medlemslandene. Ved tidligere utvidelser av EU har Norge forhandlet fram kompensasjon for bortfallet av frihandelsavtaler med de land som er blitt del av EU. Kompensasjon gis i form av tollfrie importkvoter som gjelder for hele EU.

Regjeringen vil kreve forhandlinger med EU om kompensasjon for den tapte markedsadgangen når nye land blir tatt opp i EU, og vil også på andre måter arbeide for å sikre norske fiskeriprodukter adgang til EU-området og andre markeder med betydelig framtidspotensial. Nær halvparten av norsk eksport av sjømat gikk i 2001 til land utenfor EU.

Boks 3.2 Lakseavtalen med EU

Etter klager fra oppdrettsorganisasjonene i Skottland og Shetland i 1996 gjennomførte Kommisjonen antidumping- og antisubsidieundersøkelser mot Norge. Undersøkelsene resulterte i at Kommisjonen beregnet dumpingtoll og utjevningsavgift. Det ble imidlertid forhandlet fram en avtale mellom Kommisjonen og Norge som alternativ til slik straffetoll. Avtalen trådte i kraft 1. juli 1997 og har en varighet på 5 år. Den omfatter blant annet bestemmelser om minstepriser for ulike produkter, en økning av eksportavgiften og indikative tak for den norske lakseeksporten. I tillegg til avtalen har hver enkelt eksportør inngått en egen avtale med Kommisjonen om å overholde minsteprisene. Dersom eksportørene ikke overholder avtalen, vil de bli pålagt straffetoll. For å lette gjennomføringen av avtalen er det lagt opp til kvartalsvise konsultasjoner mellom EU og norske myndigheter.

Lakseavtalen med EU innebærer blant annet at eksportavgiften på norsk laks til EU økte fra 0,75% til 3%. I 2001 utgjorde økningen om lag 144 mil-

lions kroner. Det er knyttet betingelser til bruken av avgiften i EU-markedet. Blant annet skal minst 50 millioner kroner hvert år brukes til såkalt generisk markedsføring av atlantisk laks, det vil si at markedsføringen ikke skal knyttes opp mot opprinnelsesland. Videre kan 50 millioner kroner brukes til markedsføring av norsk laks i EU.

Den senere tids utvikling i laksemarkedet i EU har illustrert svakhetene i dagens lakseavtale. På bakgrunn av blant annet økt tilførsel av laks fra Skottland, Færøyene og Chile falt prisene i EU-markedet høsten 2001 under avtalens fastsatte minstepris, slik at norske næringsaktører har hatt vansker med å omsette laks i tråd med avtalens bestemmelser. På denne bakgrunn har norske myndigheter i løpet av høsten og våren hatt løpende kontakt med Kommisjonen om aktuelle problemstillinger knyttet til lakseavtalen.

Lakseavtalen løper ut 1. juli 2002. Det er derfor meget viktig å finne løsninger på markeds- og produksjonssiden som kan bidra til å unngå nye handelskonflikter med EU. Norske myndigheter er i dialog med næringsorganisasjonene, myndigheter i produsentland i EU og Kommisjonen med sikte på å få i stand mest mulig stabile og langsiktige rammebetingelser for norsk lakseeksport til EU.

3.4.6 Energi

EU dekker en stor del av sitt energibehov gjennom import. Både før og etter en utvidelse vil EUs interesser på energiområdet i hovedsak være forbruker- og importorientert, mens Norge vil ha store produsent- og eksportinteresser når det gjelder olje og gass. Norge har i tillegg en dominerende vannkraftproduksjon, mens EU-landenes kraftproduksjon i hovedsak er basert på kull, olje og gass, samt atomkraft. Disse ulike utgangspunktene har betydning for EU-landenes prioriteringer i energipolitikken og gjenspeiles i de initiativer Kommisjonen tar når det gjelder politikk og nytt regelverk.

EU-traktatene inneholder ingen særskilte energibestemmelser. EU har likevel utviklet et energisamarbeid på konkrete områder på grunnlag av en rekke ulike traktatbestemmelser. Av særlig betydning er bestemmelsene om det indre marked og miljø. Felles regler er blant annet utviklet på områdene olje, naturgass og elektrisitet. Som følge av dynamiske og allerede pågående endringsprosesser i EU innenfor energiområdet, er det av stor interesse for Norge å kunne være med på å utforme utviklingen i regelverket. Det er viktig at norsk energi har stabile og forutsigbare rammevilkår for eksport og internasjonal virksomhet.

EØS-avtalens største utfordring på energiområdet for Norges del har vært knyttet til olje- og gassvirksomheten og utviklingen av det indre energimarkedet, særlig på gassområdet.

Gassmarkedsdirektivet (Europaparlaments- og rådsdirektiv 98/30/EF) ble vedtatt i Rådet 22. juni 1998. Direktivet trådte i kraft 10. august 1998 med frist for gjennomføring i EU-medlemmenes nasjonale lovgivning 10. august 2000.

Direktivet etablerer felles regler for medlemslandenes overføring, distribusjon, forsyning og lagring av naturgass. Det regulerer gassektorens organisering og funksjon. Videre regulerer direktivet tilgangen til markedet samt kriterier og prosedyrer for tildeling av rettigheter til overføring, distribusjon,

forsyning og lagring av naturgass. Direktivet inneholder også regler om oppsplitting av regnskapene til selskaper som driver minst to av aktivitetene overføring, distribusjon og lagring av gass. Det er ikke krav om føring av separate regnskap for produksjon av gass. Direktivet har regler blant annet for hvordan systemene for overføring og distribusjon av gass skal drives, herunder regler om at utenforstående tredjeparter skal sikres tilgang til rørledningssystemene, enten på basis av regulert eller forhandlet tredjepartsadgang.

Direktivet dreier seg i det alt vesentlige om nedstrømssektoren fra ilandføringsterminal til forbruker. Disse bestemmelser berører Norge i liten grad ettersom vårt gassmarked er lite utviklet. Direktivet har også bestemmelser om oppstrømssektoren, som omfatter rørledninger fra produksjonssted til ilandføringsterminal. Bestemmelsene sikrer kvalifiserte gasskjøpere og andre gasselskaper adgang til disse rørledningene. Dette krever lovendring på norsk side, men har ingen vesentlige konsekvenser for eierne fordi petroleumsmenningen i dag allerede åpner for slik adgang gjennom forhandler.

I innledningen til direktivet slås det fast at flere EU-land er svært avhengige av importert gass. Det påpekes derfor at det indre gassmarked må baseres på konkurranse og etableres gradvis. Direktivets formål er således å åpne for konkurranse. Dette oppnås hovedsakelig ved å gi naturgassforetak og kunder adgang til rørledninger for distribusjon av gass. Slik adgang skal gis på ikke-diskriminerende og objektivt grunnlag.

Direktivet har vært kontroversielt blant EUs medlemsland og fikk sin endelige utforming etter langvarige prosesser mellom medlemslandene i Rådet. EØS-avtalen gir ikke EFTA-landene muligheter til å ta del i slike rådsdrøftelser. Norge var imidlertid aktiv overfor sentrale medlemsland og Kommisjonen så langt dette lot seg gjøre før vedtaket ble fattet i 1998. Etter vedtaket ba Norge om en overgangsperiode for nasjonal gjennomføring av direktivet. Norge vant ikke fram med dette kravet. Direktivet ble innlemmet i EØS-avtalen i oktober 2001.

I juni/juli 2001 mottok alle selskaper som solgte gass fra norsk sokkel et klageskrift («Statement of Objections») fra Kommisjonen for brudd på konkurransereglene. Gassforhandlingsutvalget (GFU) stod for forhandlinger om salg av all gass fra norsk sokkel, og Kommisjonen fremmet krav om at den påståtte regelstridige adferd skulle bringes til opphør. Som sanksjonsmiddel har Kommisjonen varslet at den både vil ilegge bøter og pålegg om å reforhandle inngåtte kontrakter om kjøp av gass. Selv om selskapene var adressater for anklageskriftet, var det norske myndigheters politikk som ble berørt, i og med at GFU var et ledd i den statlige ressursforvaltning og et regime alle selskaper var underlagt. Etter regjeringsbeslutning innstilte GFU sin virksomhet overfor EØS fra 1. juni 2001, det vil si før klageskriftet ble utferdiget, og ble nedlagt fra 1. januar 2002. Kommisjonen har imidlertid fortsatt prosessen mot selskapene.

Som energinasjon påvirkes Norge i tillegg av mange av delene av EU-landenes samarbeid på energiområdet som faller utenfor EØS-avtalen. For eksempel gjelder dette EUs direktivforslag til *skattlegging* av ulike energibærere. I behandlingen av direktivforslaget i EU er det fremmet forslag som i liten grad ivaretar naturgassens fortrinn i forhold til olje og kull. Blant annet er det foreslått 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.

3.4.7 Patentedirektivet

Europaparlaments- og rådsdirektiv 98/44/EF om rettslig beskyttelse av bioteknologiske oppfinnelser (Patentedirektivet) trådte i kraft i EU 30. juli 1998. Gjennomføringsfristen i EU var 30. juli 2000.

Formålet med Patentedirektivet er å stimulere til bioteknologisk forskning og produktutvikling. Direktivet går i hovedsak ut på at det i prinsippet skal være samme adgang til patent på oppfinnelser knyttet til biologisk materiale som på annet materiale. Innlemmelse av direktivet i EØS-avtalen vil innebære at Norge må åpne for patentering av planter og dyr - men ikke plantesorter og dyreraser - og fremgangsmåter for fremstilling av planter og dyr som ikke er vesentlig biologiske. Direktivet forbyr blant annet patent på mennesker, kloning av mennesker og oppfinnelser som vil stride mot sedelighet og offentlig orden.

Direktivet har vært omstridt. Foreløpig har Finland, Danmark, Irland, Storbritannia og Hellas gjennomført direktivet i EU. Kommisjonen har startet forberedelser til traktatbruddsprosedyre for manglende iverksettelse, og de fleste andre medlemslandene har således igangsatt prosessen med å gjennomføre direktivet.

Nederland gikk i 1999 til søksmål for EF-domstolen med krav om at direktivet måtte kjennes ugyldig. Nederland hevdet blant annet at direktivet regulerte et nytt rettsområde, og at beslutningen derfor skulle ha vært fattet ved enstemmighet og ikke ved kvalifisert flertall som var tilfellet. Nederland hevdet også at direktivet var i strid med internasjonale avtaler på området (blant annet Biodiversitetskonvensjonen), og at muligheten for patentering av prosesser eller produkter basert på menneskelig materiale strider mot menneskeverdet. Italia og Norge intervenerte til støtte for Nederland. EF-domstolen forkastet i oktober 2001 alle fremsatte påstander om ugyldighet.

Direktivet har vært på bred høring i Norge. Bedriftene og deres organisasjoner samt de fleste forskningsinstitusjonene mente Norge bør akseptere direktivet. Landbruks-, bistands- og miljøorganisasjonene var mot.

I juni 2000 opprettet Regjeringen en embetsgruppe for å vurdere muligheter for tiltak som - i forbindelse med en eventuell innlemmelse av direktivet i EØS-avtalen - kan imøtekomme hovedinnvendingene mot direktivet. Flere av tiltakene som foreslås, blant annet knyttet til en rettferdig utbyttefordeling, vil bli drøftet i Biodiversitetslovutvalget som ble nedsatt av Regjeringen i april 2001. Alle sider ved denne saken er ikke ferdigbehandlet i Regjeringen. Når den er ferdigbehandlet vil Regjeringen fremme en Stortingsproposisjon som omhandler alle relevante aspekter ved direktivet.

3.4.8 Den sosiale dialog

Den sosiale dialog er en fellesbenevnelse på samarbeidet mellom arbeidslivets parter på EU-nivå, som omfatter både regelmessige konsultasjoner og forhandlinger mellom partene.

Dialogen ble lansert i 1985, blant annet etter ønske fra europeisk fagbevegelse om å få fram mer sosiale aspekter ved det indre markedet. Det har i de senere årene funnet sted en sterk utvikling i EUs arbeidslivspolitik. Den sosiale dialog har vært et viktig virkemiddel og fremstår i dag som et sentralt redskap og pådriver på dette området. Dialogen har stadig blitt utvidet, og ved Amsterdam-traktaten (1997) ble Den sosiale protokoll, vedtatt under regjeringskonferansen i Maastricht, tatt inn i EF-traktaten. Dialogen er et viktig forum for utveksling av synspunkter. Arbeidslivets parter avholder faste møter med blant annet Kommisjonen, «troikaen» (som på dette området består av det nåværende og de to neste formannskap i Rådet) og Den europeiske sentralbank hvor de diskuterer den fremtidige utformingen av arbeidslivspolitikken.

Den sosiale dialog er etablert i EU på to nivåer; den sentrale sosiale dialog og sektordialogen.

Den sentrale sosiale dialog er en formalisert dialog mellom partene i arbeidslivet representert gjennom sine europeiske paraplyorganisasjoner, anerkjent som sosiale parter av Kommisjonen. Partene har bestått av Den europeiske faglige samorganisasjon (European Trade Union Confederation, ETUC), som er en organisasjon av arbeidstakere i offentlig og privat sektor, på den ene siden og Den europeiske arbeidsgiver- og industriforbundsorganisasjon (Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe, UNICE), arbeidsgivere i privat sektor, og Den europeiske arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning (European Center for Public Enterprises, CEEP), arbeidsgivere innen offentlig sektor, samt liberaliserte markeder (som for eksempel e-verk, transportselskaper mv.), på den andre siden. I tillegg har Kommisjonen godtatt at arbeidsgiverorganisasjonen for håndverksbedrifter, små og mellomstore bedrifter (European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises, UEAPME), har deltatt på arbeidsgiversiden i de to siste forhandlingsrundene. Kriteriene for at en arbeidsgiver eller arbeidstakerorganisasjon skal oppnå status som sosial part er: Tverrsektoriell bredde, nasjonal representativitet og konstitusjonell struktur. Fra norsk side er LO medlem i ETUC, NHO er medlem i UNICE, mens KS og NAVO er medlemmer i CEEP. Det er foreløpig ingen norske medlemmer i UEAPME. Deltakelsen i den sosiale dialog gir tilgang til informasjon, og muligheter for innflytelse på utformingen av et regelverk som også berører Norge.

Sektordialogen har involvert arbeidsgivere og arbeidstakere på europeisk bransje- og sektornivå i mange år. Kommisjonens beslutning 20. mai 1998 la grunnlaget for en utvidet sektordialog, som nå omfatter 25 bransjer. Norske fagforbund og flere av NHOs landsforeninger deltar sammen med sine europeiske organisasjoner. På sektornivå har Kommisjonen godkjent 37 organisasjoner som sosiale parter. Kommisjonen skal sørge for at arbeidslivets parter på EU-nivå blir konsultert om nye initiativer på arbeidslivets område - først om mulige retningslinjer for et EU-initiativ; dernest om innholdet av et slikt initiativ. Den sosiale dialogen mellom arbeidslivets parter på fellesskapsplan kan - hvis partene finner det ønskelig - føre til *avtaler*. Partene skal varsle Kommisjonen hvis de ønsker å innlede forhandlinger. Forhandlingsperioden er begrenset til ni måneder, men partene og Kommisjonen kan i fellesskap treffe beslutning om forlengelse. Hvis forhandlingen fører fram til avtale, skjer gjen-

nomføringen ved kollektivavtale eller ved rådsavgjørelse, sammen med en felles anbefaling fra partene. Avtalen får virkning som et ordinært direktiv. Kommisjonen og Rådet har bare anledning til å akseptere eller forkaste forslagene, ikke foreta endringer. Parlamentet har ingen innflytelse.

Det har hittil vært gjennomført tre vellykkede forhandlingsrunder, som har resultert i rammeavtaler om foreldrepermisjon i 1995 (96/43/EF), deltidssarbeid i 1997 (97/81/EF) og midlertidige ansettelser i 1999 (99/70/EF). Samtlige avtaler er iverksatt via beslutninger i Rådet. Norge forutsettes å iverksette disse avtalene ved nasjonal lovgivning og/eller tariffavtaler. Forhandlinger om vikarbyråer strandet våren 2001, og Kommisjonen har varslet et direktivforslag på området. For tiden pågår forhandlinger med sikte på å utarbeide et rammeverk for fjernarbeid («telework»).

Norske organisasjoner opptrer som fullverdige medlemmer av forhandlingsdelegasjonene. I motsetning til UNICE og ETUC har hittil bare arbeidsgivere fra EU-land kunnet bli fullverdige medlemmer av CEEP. Nå har imidlertid CEEP gitt aksept for at også arbeidsgivere fra EØS/EFTA-land kan få fullt medlemskap i organisasjonen. Kommisjonen på sin side har overlatt helt til partene hvem de vil stille med. Både NHO og LO har deltatt i samtlige forhandlinger. KS, NAVO og HSH har hittil ikke deltatt.

EØS-avtalen har ingen tilsvarende bestemmelser som de man finner i Amsterdam-traktaten. Det er likevel inntil nå ikke stilt spørsmål ved EØS-landenes deltakelse. Det er imidlertid viktig å påpeke at norske representanter deltar som medlemmer av en europeiske arbeidsgiver- eller arbeidstakerorganisasjon, og ikke som representanter for EFTA.

EØS-avtalen artikkel 71 fastslår at «avtalepartene skal bestrebe seg på å fremme dialogen mellom arbeidsgivere og arbeidstakere på europeisk nivå». Det er også opprettet en rådgivende Konsultativ komité som består av representanter for partene i arbeidslivet (jf. 1.2.4.7).

Norske myndigheter deltar i kraft av EØS-avtalen i en rekke komitéer og arbeidsgrupper under Kommisjonen. Det gjelder særlig innenfor arbeidsmiljø- og sikkerhet. Dessuten har myndighetene etablert et nært samarbeid med de andre nordiske land på dette området. For eksempel avholdes det nordiske koordineringsmøter før møter i Rådet. Her har Norge mulighet til å få informasjon i forkant av møtene i Rådet.

Norske myndigheter og norske organisasjoner har således hver sin innfallsvinkel til EU-arbeidet. Samarbeid mellom myndigheter og organisasjoner om EU-spørsmål er derfor av stor betydning. Det gjelder både i forbindelse med politiske spørsmål og i forbindelse med konkrete EU-initiativ. Særlig aktuelt blir det å samarbeide når norske myndigheter skal gjennomføre et direktiv som i utgangspunktet er en avtale som er fremforhandlet av arbeidslivets organisasjoner på EU-nivå.

Med henblikk på å etablere et mer formelt samarbeid om EU-spørsmål på arbeidslivsområdet er den «norske sosiale dialogen» etablert. Første møte ble avholdt i august 2000. Deltakere i dialogen er relevante myndigheter på arbeidslivsområdet og representanter fra norske hovedorganisasjoner. Det holdes ett til to møter i året hvor politisk ledelse i Arbeids- og administrasjonsdepartementet deltar. Dessuten avholdes det møter på administrativt nivå, for eksempel om enkeltdirektiver når det er særlig behov for det. Som eksem-

pel på dette kan nevnes at det ble avholdt møte om gjennomføringen av deltidsdirektivet. Direktivet var nettopp en allmenngjøring av en avtale som arbeidslivets parter på europeisk nivå hadde inngått. Formålet var dobbelt; for det første å utveksle informasjon om forståelsen av direktivet/den europeiske avtalen; for det andre å finne fram til en hensiktsmessig gjennomføringsform.

Et aktuelt tema for den norske sosiale dialogen er gjennomføringen av direktiver på arbeidslivsområdet. En rekke av de senere direktiver fra EU har omhandlet tema som i Norge er regulert i tariffavtaler. Utfordringen blir å finne gjennomføringsmodeller som kombinerer lov og avtaler slik at alle arbeidstakere omfattes av direktivets rettigheter.

3.4.9 Finansieringsordningen under EØS-avtalen

I forbindelse med EØS-avtalen ble det etablert en låne- og tilskuddsordning. Formålet var økonomisk og sosial utjevning. EFTA-landene var etter protokoll 38 forpliktet til å finansiere direkte tilskudd på 500 millioner ECU og rentesubsidier på lån på 1500 millioner ECU. Midlene skulle gå til utvikling og strukturtilpasning i Hellas, Spania, Portugal, Irland og Nord-Irland. Bidragsforpliktelsen varte fra 1994 til 1998 og medførte norske bidrag på om lag 200 millioner kroner årlig. Totalt ble omtrent 75 prosent av støtten gitt som tilskudd og 25 prosent som rentesubsidier.

EFTA-landene hadde lagt til grunn at ordningen skulle opphøre etter 5 år. Sommeren 1998 ble det imidlertid fremmet krav overfor EØS/EFTA-landene om en forlengelse. Etter at EU-siden på spansk initiativ blokkerte viktige sider ved EØS-samarbeidet, godtok EØS/EFTA-landene drøftinger om en ny finansieringsordning. Det ble enighet om rammene for en ny finansieringssordning. To tredjedeler av midlene skal gå til miljøprosjekter i vid forstand. EØS-komiteen fattet i mai 2000 beslutning om den nye ordningen.

Et samlet beløp på om lag 120 millioner euro stilles til rådighet av de tre EØS/EFTA-landene for femårsperioden 1999-2003. Den norske andelen beløper seg til om lag 930 millioner kroner og utgjør om lag 94 prosent av midlene.

På grunn av langvarige forhandlinger om utformingen av den nye tilskuddsordningen trådte den først i kraft 1. januar 2001. Det vil ikke bli gitt tilsagn om tilskudd under denne ordningen etter 31.12.2003. Prosjektene går ofte over flere år og utbetaling av tilskuddet er knyttet til prosjektgjennomføring. Det vil derfor være behov for bevilgninger innen den samlede rammen på om lag 120 millioner euro også etter 2003.

3.4.10 Skatte- og avgiftslovgivningen

EØS-avtalen inneholder ikke regler om skatte- og avgiftsharmonisering. Avtalen pålegger imidlertid Norge å gjennomføre samme regelverk som EU med hensyn til de fire friheter og statsstøtte. Videre er Norge forpliktet til å overholde avtalens generelle forbud mot forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet. Ikke-diskrimineringsprinsippet skal forhindre at nasjonale myndigheter favoriserer egne borgere og foretak. Statsstøttereglene innebærer at statlige overføringer eller ordninger - herunder skattesubsidier - som begunstiger enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester, er forbudt dersom dette er konkurransevridende og påvirker sam-

handelen mellom EØS-landene. De fire frihetene, statsstøttereglene og ikke-diskrimineringsprinsippet legger således begrensninger på utformingen av det norske skatte- og avgiftssystemet.

EØS-avtalen er ikke begrenset til å gjelde bestemte nasjonale lover eller ordninger. Det er tilstrekkelig at samhandelen rent faktisk påvirkes. Dersom for eksempel norsk skatte- og avgiftslovgivning har høyere skattesatser for utlendinger, strengere regler for fradrag for utgifter påløpt i utlandet, eller skatt på utenlandske inntekter når tilsvarende norske inntekter er skattefrie, vil dette etter forholdene være egnet til å påvirke samhandelen og konkurransevilkårene mellom Norge og de øvrige EØS-stater, og kan etter en konkret vurdering anses å være i strid med EØS-avtalen.

Det kan dermed sies at EØS-avtalens alminnelige bestemmelser gjelder de faktiske virkningene av norsk skatte- og avgiftslovgivning. Det vil for så vidt måtte vurderes om norske skatte- og avgiftsregler har konsekvenser som kan innebære brudd på avtalen. Dette er også uttalt av EFTA-domstolen i relasjon til EØS-avtalens statsstøtteregler, i saken om differensiering av den norske arbeidsgiveravgiften, se nærmere omtale i 4.2.

4 Forvaltningens arbeid med EØS-avtalen

Dette kapitlet gir en samlet fremstilling av forvaltningens arbeid i norsk forvaltning med gjennomføring og løpende oppdatering av EØS-avtalen, fra deltakelse i den første fasen av ekspertdrøftelser om behovet for nytt eller endret regelverk, til gjennomføring og oppfølging i Norge.

Først beskrives strukturene for koordinering av arbeidet med EØS-spørsmål i statsforvaltningen. Deretter beskrives beslutningsfasene i EU og EØS, med vekt på hvordan norske interesser blir fremmet i de ulike stadier av EUs beslutningsprosess. Til slutt drøftes arbeidet med å formidle informasjon om EØS-samarbeidet.

Disse temaene har også vært belyst i flere forskningsrapporter og utredninger. Den siste av disse er en rapport fra Statskonsult (EØS-avtalen i norsk forvaltning, Statskonsult 2002:5), som er utført på oppdrag av Utenriksdepartementet. Denne rapporten bygger på tidligere rapporter og utredninger og inneholder blant annet fyldige henvisninger og litteraturliste. Den utdyper problemstillinger som tas opp i dette kapitlet.

4.1 Medvirkning i beslutningsprosessen i EU

Norske myndigheter står ovenfor to viktige oppgaver i forvaltningen av EØS-avtalen: For det første å holde seg løpende informert om Kommisjonens initiativer til nytt regelverk. Dette innebærer å forberede innlemmingen av rettsakter i norsk rett innen EØS-avtalens tidsfrister. I denne sammenheng må det også sørges for informasjon til brukergruppene for å forberede dem på de videre skritt i forbindelse med gjennomføringen av rettsaktene. For det andre må forvaltningen søke å formidle norske synspunkter og eventuelle spesielle forhold til Kommisjonen og eksperter i medlemslandene. Etter åtte års erfaring med dette arbeidet viser det seg at det beste redskapet for å møte begge utfordringene ligger i å samordne nasjonale posisjoner på et så tidlig tidspunkt i prosessen som mulig. Det er et betydelig potensial for å forbedre gjennomføringen av EØS-avtalen ved å heve kompetansen og øke oppmerksomheten om EØS-saker i forvaltningen. Ved hjelp av bedre samordning av nasjonale posisjoner og større deltakelse i strategisk utvalgte saker kan Norges innflytelse på regelverksutformingen styrkes, ikke minst i Kommisjonens utredningsfase. Regjeringen vil arbeide for at disse muligheter for innflytelse utnyttes bedre, innenfor de rammer EØS-avtalen gir.

4.1.1 Koordinering av norske synspunkter og innspill til EUs beslutningsprosess

Regelverket som skaper EUs indre marked er i stadig utvikling. Dette skyldes at det indre marked ennå ikke er fullt ut etablert på alle områder. Samtidig skjer det fortløpende endringer på grunnlag av nye politiske prioriteringer, for det meste i form av oppdateringer av eldre regelverk. Den politiske viktighet av den enkelte rettsakt kan derfor variere sterkt.

Norsk deltakelse i og innspill til EUs beslutningsprosess koordineres på tre plan: på faglig nivå i spesialutvalgene, på høyt administrativt nivå i Koordin-

eringsutvalget for EØS-saker og på politisk nivå i Regjeringen. Stortingets EØS-utvalg konsulteres kontinuerlig om rettsakter som vil kunne medføre lov-endring og om saker av politisk betydning.

4.1.1.1 Spesialutvalgene

Spesialutvalgenes hovedoppgave er å avklare norsk posisjon i forhold til EUs regelverk. Dette innebærer for det første å ta stilling til om rettsakten er EØS-relevant. I så fall vurderer spesialutvalget i hvilken grad norske interesser blir berørt og hvordan disse best kan fremmes i EUs beslutningsprosess. Spesialutvalget vurderer også hvorvidt det er behov for å endre norske bestemmelser, eller om det skal søkes om tilpasninger for å ivareta spesielle norske forhold. Det finnes i alt 22 spesialutvalg fordelt på de enkelte saksområder. Utvalgene består av representanter fra alle berørte fagdepartement, samt representanter fra andre myndighetsorganer. Statsministerens kontor, Utenriksdepartementet og Finansdepartementet har møterett i alle spesialutvalgene. Det varierer hvor hyppig de ulike spesialutvalgene møtes. I utgangspunktet skal utvalgene møtes så ofte som nødvendig for å kunne vurdere og følge opp initiativ fra EU. For eksempel kan det nevnes at utvalget for tekniske handelshindringer møtes én gang i måneden, mens de fleste andre utvalgene møtes 2-4 ganger i året.

Tabell 4.1: Spesialutvalgene

Spesialutvalg	Ledelse	Medlemmer (departementer o.a.)
Energi	OED	FIN, LD, MD, UD
EØS-rettslig utvalg	UD	JD, Regjeringsadvokaten, FIN
Fiske	FID	FIN, MD, UD
Forbrukerspørsmål	BFD	AAD, JD, SOS, UD, FIN
Forskning og utvikling	NHD	AAD, FID, FIN, LD, MD, UFD, UD
Immateriellrett	KKD	JD, LD, MD, NHD, UD, Patentstyret, UFD, FIN
Kapitalbevegelser og finansielle tjenester	FIN	BFD, AAD, NHD, UD, JD, SD, NB, Kredittilsynet
Kommunikasjoner	SD	FIN, NHD, KKD, UD, BFD, JD, AAD,
		Post og teletilsynet
Konkurransesaker	AAD	FIN, BFD, NHD, SOS, HD, SD, UD
Kultur	KKD	FIN, UFD, MD, UD
Landbruk	LD	FID, FIN, MD, NHD, HD, BFD, UD
Miljø	MD	FID, FIN, OED, HD, KRD, SD, LD, NHD, UD
Næringsmidler	HD	FID, FIN, LD, MD, BFD, NHD, HD, SNT, UD
Offentlige anskaffelser	NHD	AAD, FIN, FD, KRD, SD, UD
Personbevegelse, arbeidsliv og arbeidsmiljø	AAD	BFD, FIN, UFD, KRD, JD, NHD, SOS, SD, HD, UD
Reiseliv	NHD	KRD, KKD, MD, LD, SD, UD
Små og mellomstore bedrifter	NHD	JD, FID, FIN, KRD, UFD, LD, UD
Statsstøtte	NHD	AAD, FID, FIN, KRD, UFD, MD, SD, UD

Tabell 4.1: Spesialutvalgene

Tekniske handelshindringer	NHD	AAD, BFD, FID, FIN, KRD, MD, NHD, HD, SOS, SD
Transport	SD	FID, FIN, MD, NHD, AAD, UD
Trygd og helse	HD	AAD, BFD, FIN, JD, KRD, NHD, UD
Utdanning	UFD	AAD, BFD, FIN, JD, KRD, HD, SOS, UD

4.1.1.2 Rammenotater

Antatt EØS-relevante forslag til EU-rettsakter og vedtatte EU-rettsakter skal omtales i rammenotater som utarbeides i utredningsfasen. Fagdepartementet beskriver her forslaget innhold, gjeldende norsk lovgivning på området, hvordan det vil påvirke norske interesser og hvorvidt rettsakten anses EØS-relevant. Rammenotatene skal oppdateres kontinuerlig på alle stadier i EØS-prosessen. Disse notatene blir lagret i en egen database for EU/EØS-dokumenter. Rammenotatet er grunnlaget for avklaring av norske posisjoner.

4.1.1.3 Koordineringsutvalget for EØS-saker

Koordineringsutvalget drøfter saker som ikke avklares i spesialutvalgene. Videre forbereder Koordineringsutvalget norske myndigheters posisjon før EU-rettsakter blir innlemmet i EØS-avtalen. Koordineringsutvalget drøfter saker av politisk karakter før de legges fram for Regjeringen. Alle departementene deltar på møtene som ledes av Utenriksdepartementet.

4.1.1.4 Regjeringen

Alle viktige saker om norske holdninger til EØS-avtalen behandles av Regjeringen. Den enkelte statsråd vurderer hvorvidt saker skal legges fram for Regjeringen. I tillegg er det opprettet et eget Europautvalg som kan drøfte særskilte EØS-saker av politisk viktighet. Utvalget består pr. i dag av Statsministeren, Utenriksministeren, Finansministeren, Nærings- og handelsministeren, Justisministeren og Forsvarsministeren. Øvrige regjeringsmedlemmer møter etter behov. Utvalget ledes av Statsministeren.

4.1.1.5 Stortingets EØS-utvalg

Regjeringen konsulterer Stortingets EØS-utvalg om EØS-saker. Utvalget består av Utenrikskomiteen samt norske medlemmer av parlamentariskomiteen for EØS. Utvalget kan suppleres med andre komiteer. Stortinget holdes fortløpende informert om EØS-saker gjennom jevnlig oppdaterte oversikter. Oversiktene inneholder forslag til rettsakter, rettsakter vedtatt av EU under klarering i EFTAs arbeidsgrupper og EØS-underkomiteene, samt klarerte rettsakter. Oversiktene blir oversendt EØS-utvalget to ganger i året (mot slutten av Stortingets vår- og høstsesjon). De beskriver hovedinnholdet i rettsaktene, samt hvilke konsekvenser de vil få for Norge (herunder eventuelle behov for lov-, budsjett- eller forskriftsvedtak). Omtalen angir også hvilke lover og forskrifter som berøres, samt hvor rettsakten befinner seg i beslutningsprosessen i henholdsvis EU og EØS/EFTA. I tillegg angir den hvilke merknader faginstansene har kommet med i prosessen. Norske holdninger, inkludert eventuelle behov for overgangsordninger eller spesielle

tilpasninger, omtales også når dette er klarlagt. Listene over rettsakter oppdateres fortløpende på sentrale stadier i beslutnings- og innlemmelsesprosessene i EU og EØS.

Stortingets EØS-utvalg møtes i forkant av møtene i EØS-komiteen. Utenriksministeren legger fram aktuelle saker for utvalget. Fagstatsrådene presenterer utviklingen av nytt regelverk i EU på sine respektive ansvarsområder. Forut for hvert møte oversendes en kommentert liste over rettsakter som er klare for innlemmelse i EØS-avtalen på det forestående møte i EØS-komiteen.

4.1.2 Beslutningsprosessene i EU og EØS

Beslutningsprosessen i EU og EØS kan inndeles i fire faser: a) utredningsfasen - hvor forslag til nye rettsakter blir utarbeidet av Kommisjonen, b) beslutningsfasen i EU - hvor rettsaktene blir vedtatt i EUs Råd og Parlament, c) innlemmelsesfasen i EØS - hvor rettsaktene blir innlemmet i EØS-avtalen og d) gjennomføringsfasen - hvor innlemmede rettsakter blir gjennomført i norsk lov eller forskrift.

4.1.2.1 Utredningsfasen

Forslag til nye rettsakter legges fram av Kommisjonen. Disse kan også ha sin bakgrunn i initiativ fra EUs medlemsland eller i internasjonale forpliktelser. I den første fasen, der Kommisjonen utreder forslag til ny lovgivning, benyttes flere fremgangsmåter. Dersom Kommisjonen ikke innehar tilstrekkelig intern kompetanse, brukes det i utstrakt grad eksterne konsulenter til å utarbeide bakgrunnsinformasjon, og i visse tilfeller også utkast til regelverk. På områder av mer omfattende og politisk karakter kan det i tillegg innkalles til ekspertmøter hvor Kommisjonen inviterer sakkyndige til en uformell diskusjon.

EØS-avtalen gir norske sakkyndige anledning til å delta på denne type møter. I avtalens artikkel 99 nr. 1 heter det:

«Straks EF-kommisjonen begynner å utarbeide nytt regelverk på et område som omfattes av denne avtalen, skal den uformelt innhente synspunkter fra sakkyndige i EFTA-statene på samme måte som den innhenter synspunkter fra sakkyndige i EFs medlemsstater når den utarbeider sine forslag.»

Det var således forutsatt at norske eksperter skulle delta på Kommisjonens ekspertmøter på lik linje med sine kollegaer fra EU.

4.1.2.2 Erfaringer fra deltakelse i Kommisjonens ekspertgrupper

Hensikten med ekspertgruppene er at Kommisjonen ønsker å trekke på kompetanse fra sakkyndige i medlemslandene for å utarbeide et best mulig forslag til regelverk. I tillegg gir møtene i ekspertgruppene Kommisjonen en indikasjon på hvilke holdninger de vil bli møtt med i beslutningsfasen under diskusjonen i Rådet og i Europaparlamentet. Deltakere i ekspertgruppene inviteres som uavhengige eksperter og ikke som representanter fra medlemslandene. Representanter fra arbeidslivets parter, bransjeorganisasjoner og det vitenskapelige miljø kan også inviteres til slike møter.

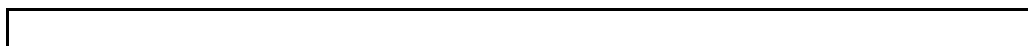
Sakkyndige fra EU-landene forventes ikke å legge fram forhåndsklarerte nasjonale posisjoner, men kan fremføre argumenter basert på egen erfaring

og kompetanse. I praksis fremfører imidlertid EU-eksperter ofte nasjonale synspunkter. I EU-landene starter som regel ikke den nasjonale debatten og eventuelle konsultasjoner før forslaget er blitt ferdigstilt av Kommisjonen og oversendt Rådet og Parlamentet for forhandlinger og vedtak. For norske sakkyndige representerer ekspertmøtene i Kommisjonen én av få muligheter til å legge fram og prøve å få gjennomslag for norske interesser. Selv om norske representanter deltar som uavhengige eksperter, oppgir hele 90 prosent at de ser på seg selv som representanter for norske myndigheter (Statskonsult 1999:6). For å kunne formidle norske interesser er det viktig at deltakerne forhører seg om synspunkter til berørte parter hjemme innen ekspertmøtene finner sted. Departementene har et selvstendig ansvar for å holde god kontakt med eksperter innenfor sine respektive ansvarsområder. Erfaringene viser at arbeidet med å innhente slik informasjon kan forbedres. Statskonsult (2000:15) har påpekt at Kommisjonen ofte distribuerer møtepapirene svært sent, enkelte ganger først på selve møtet. Dette gjør at sakkyndige som regel ikke har anledning til å innhente informasjon verken fra berørte myndigheter eller andre. Spesialutvalgene gis dermed ikke tid til å samordne norske holdninger til rettsaktene så tidlig at det fortsatt er mulig å medvirke i utformingen av nytt regelverk.

Organiseringen av møtene i Kommisjonen gjør at norske eksperter som oftest blir sittende alene - atskilt fra de andre. På grunn av deres begrensede økonomiske interesser deltar representanter fra Island og Liechtenstein relativt sjelden på møtene. Norske deltakere får som regel ordet helt til slutt, etter at EU-landene har uttalt seg i alfabetisk rekkefølge. I denne situasjonen vil det sjelden være konstruktivt å fremføre et innlegg som er utarbeidet i forkant av møtet. En forutsetning for i det hele tatt å kunne få gjennomslag for sine synspunkter er at ekspertene kan bidra med relevante erfaringer, foreslå kompromisser, eller forsøke å være brobygger mellom Kommisjonen og toneangivende medlemsland. Skal man kunne opptre slik kreves faglig tyngde, meget gode språkkunnskaper, kjennskap til Kommisjonens og EUs arbeidsmetoder, samt tett samarbeid med sakkyndige fra EU-landene.

Deltakelse på Kommisjonens ekspertmøter gir norske sakkyndige god tilgang til detaljert informasjon om kommende EU-lovgivning. Dette vil være til stor nytte når nytt regelverk senere skal gjennomføres i Norge. Det gir også nyttig kunnskap om EU-lands erfaringer og holdninger på områder hvor norske fagmyndigheter kan ha mindre kompetanse enn mange EU-land.

Undersøkelser foretatt av Statskonsult viser enkelte eksempler hvor norske eksperter har vært med på å endre Kommisjonens holdning og utkast til regelverk. Det fremgår at dette først og fremst forekommer på områder hvor norske eksperter har særskilt kompetanse og god kontaktflate blant kollegaer fra medlemslandene og Kommisjonen. På områder hvor Norge har betydelige næringsinteresser har det også vist seg at mulighetene for å øve innflytelse på Kommisjonen og de andre ekspertene har vært til stede. Imidlertid fremkommer det også at norske eksperter ikke alltid møter på like fot med eksperter fra medlemslandene. Dette gjør det vanskelig å få samme gehør for sine synspunkter som det kollegaer fra EU-landene får.



Boks 4.1 To eksempler på tilfeller hvor norske eksperter har spilt en konstruktiv rolle i utformingen av forslag til nytt regelverk i EU

–En sakkyndig fra Landbrukstilsynet med stor faglig kompetanse foruten lang erfaring fra både EØS- og medlemskapsforhandlingene har i lang tid vært norsk deltaker i EUs faste komité for fôrvarer. Eksperten hadde våren 1999 et tre måneders opphold i Kommisjonen hvor han opparbeidet et godt kontaktnett og god kunnskap om miljøet og arbeidsrutinene i Kommisjonen. I denne tiden satt han også på Kommisjonens plass under ekspert- og komitologimøter der han selv vanligvis deltok som norsk sakkyndig. Via sitt kontaktnett ble eksperten oppmerksom på et nytt initiativ fra Kommisjonen som tok sikte på å sette nye grenser for dioksininnhold i fôrvarer for alle dyr samt for fisk. Eksperten varslet umiddelbart berørte fagdepartementer og Utenriksdepartementet om at dette var en viktig sak for norske fiskeriinteresser. Samtidig hadde eksperten nær kontakt med det relevante norske forskningsmiljøet og hadde tilgang på forskningsdata som verken Kommisjonen eller medlemslandene var kjent med. Ved neste møte i Den faste komité for fôrvarer la eksperten fram et dokument som henviste til den politiske problemstillingen og pekte på behovet for se situasjonen i et bredere perspektiv. I vedlegg til dokumentet ble det også lagt fram resultater av nye analyser av dioksininnhold i fisk og fiskefôr. Under det relevante dagsordenspunkt fikk eksperten gehør for at de norske forskningsresultatene måtte benyttes i arbeidet med utformingen av det nye regelverket. Det førte også til at en norsk ekspert ble invitert til å delta i EUs vitenskapelige komité for fôrvarer.

–I etterkant av ulykken med tankskipet *Erika* inviterte Kommisjonen til et ekspertmøte for å drøfte utkast til nytt regelverk for sikkerhet for transport av olje til sjøs. Med verdens tredje største handelsflåte er Norge den største maritime aktør i EØS-regionen etter Hellas, og har en sterk stilling innen internasjonal skipsfart. I tillegg til de store markedsinteressene har norske myndigheter bred kompetanse innen sjøsikkerhet - langt større enn de aller fleste EØS-land. Om lag en uke før ekspertmøtet sendte Kommisjonen ut et arbeidsdokument som inneholdt konkrete forslag på tre områder relatert til sjøsikkerhet. Den norske delegasjonen til ekspertmøtet var bredt sammensatt og hadde lang erfaring fra deltakelse i andre internasjonal fora som blant annet UNCTAD, OECD og WTO. Under diskusjonen om de to første lovforslagene deltok de norske ekspertene aktivt. Det ble lagt fram både konstruktiv kritikk og forslag til kompromiss mellom Kommisjonen og andre toneangivende land. På grunn av kvaliteten på tidligere norske innlegg ba Kommisjonen ekspertene fra Norge om å åpne diskusjonen om det tredje og mest politisk sensitive forslaget vedrørende utfasing av skip med enkelt skrog fra europeisk farvann. Innlegget til den norske eksperten la viktige føringer på resten av debatten. Argumentasjonen ble støttet av en rekke medlemsland som understreket det norske standpunktet om at problemstillingen måtte takles på globalt nivå og ikke begrenses til et regionalt regelverk. Dette ble også det endelige resultatet etter en lang dragkamp innen Rådets arbeidsgruppe og i forhandlingene mellom Rådet og Parlamentet.

4.1.2.3 Erfaringer med deltakelse i EUs forvaltningskomiteer

EU-direktiver inneholder ofte en artikkel hvor Rådet delegerer myndighet til Kommisjonen for forvaltning og/eller oppdatering av regelverk. Før Kommisjonen treffer slike vedtak, forelegges utkast til utfyllende eller nytt regelverk for en komité bestående av sakkyndige fra medlemsstatene - en såkalt *komitologikomité*. Disse prosedyrene innebærer ofte både å utrede og å vedta rettsakter. EØS-avtalen gir norske sakkyndige mulighet til å delta i komitologikomiteer, dog bare på

«det forberedende stadium for å utarbeide utkast til tiltak som senere skal forelegges de komiteer som bistår EF-kommisjonen i utøvelsen av dens myndighet» (Artikkel 100, EØS).

I Kommisjonens egne retningslinjer vedrørende arbeid med EØS-avtalen står det at representanter fra EFTA-landene ikke skal være til stede under *den formelle delen av møtet*. I praksis betyr dette at EFTA-eksperter ikke skal delta når komiteen foretar avstemninger. Da det som regel ikke er noe klart skille mellom utrednings- og beslutningsfasen i komitologi-komiteene, er det stor variasjon med hensyn til norsk deltakelse. I beste fall inngås det en egen avtale om permanent deltakelse, dog med observatørstatus, som for eksempel i Den faste veterinærkomiteen. På andre områder deltar norske eksperter mer på ad hoc-basis, der det også hender at de blir bedt om å forlate møtet når selve avstemningen foregår (Statskonsult 2000:15).

En stor del av EUs EØS-relevante regelverk besluttet av Kommisjonen etter forutgående gjennomføring av komitologiprosedyrer. Av de om lag 180 rettsaktene som ble vedtatt av EU og innlemmet i EØS-avtalen i løpet av 2001 (veterinærområdet ikke medregnet), ble halvparten vedtatt etter komitologiprosedyrer. Disse komiteene er således meget sentrale når det gjelder å innhente opplysninger om rettsakter som senere skal innlemmes i avtalen og gjennomføres i norsk rett.

4.1.2.4 Adgang til EUs komiteer

Det finnes ingen eksakte opplysninger om hvor mange ekspertgrupper Kommisjonen til enhver tid har etablert for å innhente ekspertise i forbindelse med utarbeiding av nye rettsakter. Norske eksperter deltar i om lag 120 ekspertkomiteer. Tallet på såkalte forvaltningskomiteer (*komitologikomiteer*) er fastsatt gjennom Kommisjonens budsjetter. I budsjettet for 2000 var det opprettet i alt 181 komiteer for forvaltning av rettsakter på områder dekket av EØS-avtalen. (De Europeiske Felleskaps Tidende 2002/C 37/02). Ifølge en nylig utarbeidet oversikt fra EFTA-sekretariatet deltar representanter fra EØS/EFTA-landene som observatører i 93 komitologikomiteer. I tillegg til ekspertgrupper og komitologikomiteer deltar norske eksperter også som observatører i om lag 70 komiteer etablert for å administrere EU-programmer. For komiteer som faller utenfor disse kategoriene, må det forhandles med EU om deltakelse i hvert enkelt tilfelle (Art. 101). EØS-avtalens protokoll 37 inneholder en liste over slik deltakelse. Da avtalen ble inngått omfattet den åtte komiteer. Pr. i dag er antallet økt til tretten. EFTA-siden har ved flere anledninger søkt å føre opp flere komiteer som vurderes som politisk viktige under protokoll 37. Dette gjelder blant annet Kommisjonens rådgivende komité for statsstøtte og den rådgivende komité for helse, hygiene og sikkerhet på arbeidsplassen. Så langt er det bare oppnådd en observatørdeltakelse i

komiteen for statsstøtte samt en ordning med uformelle orienteringsmøter med Kommisjonens ansvarlige for komiteen for helse, sikkerhet og miljø på arbeidsplassen.

4.1.2.5 Arbeidet i EFTA-pilaren i utredningsfasen

I forbindelse med Kommisjonens arbeid med forslag til regelverk foregår det også en vurdering og meningsutveksling i EFTA-pilarens arbeidsgrupper. Kommisjonens saksbehandlere blir tidvis invitert til arbeidsgruppene for å presentere tankegangen bak og hensikten med forestående forslag. Det gjelder ikke minst i forbindelse med fremleggelse av såkalte grønn- og hvitbøker, som ofte benyttes for å lansere forslag til nye satsingsområder, og å forberede omfattende reformer. Her har representantene fra EFTA-landene også anledning til å fremføre synspunkter.

De siste års erfaring viser imidlertid at representanter fra noen av Kommisjonens tjenestegrener i mindre grad har prioritert å delta i slike møter.

I utredningsfasen har EFTAs arbeidsgrupper anledning til å utarbeide skriftlige kommentarer for oversendelse til Kommisjonen og om ønskelig også til Rådet og Parlamentet. (jf. 3.1.3.)

4.1.2.6 Kommisjonen vedtar utkast til nytt regelverk

I tillegg til deltakelse i ekspertmøter har norske myndigheter også mulighet til å ta direkte kontakt med saksbehandlere i Kommisjonen for å diskutere regelforslag. Slik dialog blir vanligvis godt mottatt og har vist seg å være nyttig, særlig med hensyn til å bygge opp og opprettholde kontakter i Kommisjonen. I forhold til påvirkningsmuligheter viser imidlertid Kommisjonen naturlig nok større forståelse for synspunkter fremlagt av eksperter fra medlemsland, da de samme argumentene kan forventes å bli fremført når forslaget behandles i Rådet.

Etter ekspertmøter og konsultasjon med berørte parter innarbeider Kommisjonen de innspill som den etter eget skjønn mener kan styrke forslaget og øke muligheten for rask behandling i EUs lovgivende organer. Før forslaget vedtas formelt av Kommisjonens kollegium (alle kommissærene), sendes det på høring til alle berørte generaldirektorater. Medlemslandene søker ofte å øve innflytelse på sine respektive kommissærer, eller faglige og politiske nettverk i generaldirektoratene for å få gjennomslag for sine synspunkter. Norske myndigheter har begrenset adgang til å følge eller påvirke den interne saksbehandlingen i denne fasen og kan naturlig nok ikke benytte seg av samme type lobbyvirksomhet.

4.1.2.7 Potensialet for økt samordning, organisering og medvirkning i utredningsfasen

Erfaring fra norsk deltakelse viser at det er stor variasjon i ekspertenes muligheter til å spille en aktiv og konstruktiv rolle under møter i Kommisjonen. Det synes imidlertid klart at norske sakkyndige normalt ikke deltar på Kommisjonens ekspertmøter helt på lik linje med sine kollegaer fra EU-landene. Mulighetene for å spille en aktiv rolle og å påvirke utfallet av diskusjonen i ekspertgruppene er derfor noe mindre for norske eksperter enn for sakkyndige fra medlemslandene. På den andre siden kan det slås fast at poten-

sialet for å forbedre norsk deltakelse og øke norsk innflytelse er til stede, men at dette vil kreve økte ressurser og kompetanseheving. Selv om slike tiltak skulle bli satt i verk, er det ikke sikkert det vil gi økt innflytelse, men det kan styrke oppfølgingen på nasjonalt nivå.

Undersøkelser viser at sammenliknet med andre nordiske land bruker Norge mindre ressurser på kontakt med EU, både generelt og i tilknytning til den innledende fasen hvor det er mulig å fremlegge norske synspunkter. Dette gjør seg også gjeldende for bruk av ressurser på uformelle kanaler (Europaveje, 2001). Økt deltakelse i ekspertgruppene kan gi økt informasjon og innsikt i utredningsfasen, men kan ikke kompensere for at Norge ikke har adgang til EUs lovgivende organer.

I Statskonsults rapport 2002:5 påpekes det at arbeidet med å samordne norske synspunkter burde starte på et tidligst mulig tidspunkt, allerede når Kommisjonen begynner å arbeide med utkast til nytt regelverk. Kunnskap om EU og EØS, faglig innsikt og forhandlingskompetanse er av avgjørende betydning for å få utbytte av ekspertmøtene. Kommunikasjonen mellom deltakerne på ekspertmøtene - ofte fagfolk fra direktoratene - og fagdepartementene bør også styrkes. Det etterlyses likeledes et større engasjement i forvaltningens ledersjikt, med henblikk på å løfte tilsynelatende tekniske diskusjoner opp på et politisk nivå. Mangel på engasjement fra ledelsen oppleves også som problematisk når utkast til nytt regelverk går over i EUs beslutningsfase. Det pekes i denne sammenheng på at hjemlige statsråder ikke behøver å være aktive under beslutningsprosessen da de ikke møter i EUs rådsmøter. Dette hemmer det politiske engasjementet og påvirker også den prioritet og oppmerksomhet EØS-sakene får på administrativt nivå i forvaltningen, ifølge Statskonsults rapport.

I Regjeringens europapolitiske plattform er det foreslått en serie tiltak for å styrke arbeidet med EØS. Regjeringen vil etablere en interdepartemental prosjektgruppe som skal vurdere iverksettelse av tiltak for opprioritering, effektivisering og systematisering av EØS-arbeidet i forvaltningen.

4.1.3 Beslutningsfasen i EU

Denne delen omtaler fasen hvor Kommisjonens forslag til regelverk blir behandlet og vedtatt i EUs lovgivende organer: Rådet og Parlamentet. Denne fasen tar som regel mellom 6 og 18 måneder, men i noen tilfeller opp til flere år.

Ifølge EØS-avtalen skal Kommisjonen oversende forslag til regelverk til EFTA-landene samtidig som de sendes Rådet. I praksis er det ikke etablert noen rutiner for slik oversendelse. Dette medfører imidlertid ikke noe nevneverdig problem da alle forslag blir publisert i De Europeiske Fellesskaps Tidende (EFT).

4.1.3.1 Behandlingen i Rådet

I denne fasen har norske representanter ikke adgang til å delta i de forhandlinger som foregår i Rådet, *Coreper* (Comité des représentants permanents - EU-ambassadørenes ukentlige møter som klarer viktige saker) eller i Rådsarbeidsgruppen. Norge har heller ikke tilgang til møtereferatene fra disse fora, som til enhver tid viser hvilke forhandlingsposisjoner de enkelte

medlemslandene har og hvor saken står i beslutningsprosessen. Den norske EU-delegasjonen i Brussel har en viktig oppgave med å søke å innhente denne type opplysninger. Norske ambassader i EU-landene rapporterer også jevnlig om sine vertslands holdninger til sentrale EU-spørsmål. Reformer av EUs regelverk for offentlig tilgang til dokumenter, blant annet via Internett, har gjort dette arbeidet noe lettere i de senere år. Et eksempel er tilgang til dagsorden til arbeidsgruppemøter i Rådet. Det nordiske samarbeidet kan i mange tilfeller være en nyttig kanal for tilgang på informasjon. Flere departementer deltar også i nordiske samordningsmøter i forkant av EUs råd. Utvekslingsordninger for tjenestemenn i EU-hovedsteder kan være et verdifullt bidrag til informasjonstilgang og kompetanseoppbygging.

4.1.3.2 Behandlingen i Europaparlamentet

Maastricht- og Amsterdam-traktatene ga Europaparlamentet medbestemmelsesrett når det gjelder en vesentlig del av de rettsakter som omfatter det indre marked og dermed EØS-avtalen. Parlamentet er således likestilt med Rådet for vedtak av en stor del av rettsaktene som angår EØS-avtalen. Avtalen ble forhandlet fram før Maastricht- og Amsterdam-traktatene trådte i kraft og inneholder dermed ingen institusjonelle konsultasjonsprosedyrer mellom EFTA-pilaren og Parlamentet angående beslutningsmekanismene i EU. Avtalen opprettet imidlertid en felles rådgivende komité bestående av parlamentarikere fra EFTA-landene og Europaparlamentet som diskuterer aktuelle problemstillinger relatert til EØS-avtalen.

Europaparlamentet er en åpen og lett tilgjengelig institusjon. Parlamentet er på mange måter et møtested for utveksling av synspunkter, informasjon og strategiske vurderinger om EUs lovgivning og generelle politiske debatter. Det er fri adgang til alle komité- og plenumsmøter, høringer og andre typer drøftinger. Møter i partigruppene er de eneste som er lukket for offentligheten. Alle dokumenter utarbeidet av Europaparlamentet er offentlige og lett tilgjengelig på Internett. Parlamentet representerer således en arena hvor det kan øves innflytelse dersom nok tid og ressurser blir tatt i bruk. Denne arenaen gir også gode muligheter til å delta i diskusjoner og å holde seg løpende orientert om prosessene, ikke bare i selve Parlamentet, men også i Rådet og Kommisjonen.

4.1.3.3 Medbestemmelsesprosedyren

Som nevnt ovenfor gjelder medbestemmelsesprosedyren for en stor del av områdene som dekkes av EØS-avtalen. I Nice-traktaten forutsettes den utvidet ytterligere, blant annet til områdene økonomisk og sosial samhörighet, visum samt asyl og immigrasjon.

Medbestemmelsesprosedyren er en relativt kompleks beslutningsprosess som går ut på at Rådet og Parlamentet må komme til enighet om rettsaktenes innhold. Prosedyren består av tre faser. I de to første fasene spiller Kommisjonen en viktig rolle i forhandlingene i og mellom de to institusjonene. På dette stadiet kan Kommisjonen også trekke forslaget tilbake dersom den ser at utfallet av forhandlingene ikke er tilfredsstillende. Lykkes det ikke å oppnå enighet mellom Parlamentet og Rådet etter to behandlingsrunder, går fors-

laget til den tredje fasen - forliksfasen. På dette stadiet deltar Kommisjonen i forhandlingene, men har ikke lenger anledning til å trekke forslaget tilbake.

Medbestemmelsesprosedyren har forsterket samarbeidet mellom Rådet, Parlamentet og Kommisjonen betraktelig. Kommisjonens oppmerksomhet er i dag i mye sterkere grad rettet mot Parlamentet enn tidligere. Denne utviklingen har også ført til en form for kompromissdannelse mellom EUs institusjoner og til større grad av politisk kjøpslåing. Kombinasjonen av Parlamentets lovgivende rolle og dets åpenhet for innsyn og innspill, har gitt EFTA-landene en supplerende mulighet til å fremme sine synspunkter i EUs beslutningsprosess. EØS-avtalen gir likevel ikke EFTA-landene en formell kanal til å formidle synspunkter i denne fasen.

4.1.3.4 Arbeidet i EFTA-pilaren i beslutningsfasen

Som i utredningsfasen forsøker EFTA-landene å følge rettsakter av interesse også mens de er gjenstand for forhandlinger og vedtak i EUs beslutningsprosess. Hovedvekten av arbeidet på dette stadiet blir å prøve å holde seg orientert om utviklingen på EU-siden samt å identifisere områder hvor det er ønskelig å prøve å øve innflytelse på beslutningsprosessen i EU. Overvåkning av utviklingen i EUs beslutningsorganer foregår både i underkomiteene og arbeidsgruppene under EFTA-landenes faste komité. EFTA-landene ber i visse tilfeller Kommisjonen om en statusrapport for de pågående drøftingene i EUs Råd. Slike rapporter forekommer i EØS-komiteen og dens underkomiteer og er beskrevet nærmere i 3.1.3.6.

4.1.3.5 Skriftlige innspill og kommentarer

EFTA-siden har mulighet til å oversende skriftlige kommentarer til regelverk under behandling i Rådet og Parlamentet. Kommentarene blir overlevert Kommisjonen på møtene i EØS-komiteen for videresending til Rådet. Vanligvis sendes kommentarene også til medlemsland med sammenfallende holdning. Dette gjøres for å uttrykke støtte og å formidle eventuell ytterligere argumentasjon. EFTA-landene utarbeider gjennomsnittlig ca. 15 skriftlige kommentarer hvert år. Da Europaparlamentet nå har fått medbestemmelsesrett på stort sett alle områder som angår det indre marked, oversendes også kommentarer dit. Erfaringer viser at utarbeiding av EFTA-kommentarer først og fremst har bidratt til å etablere en nasjonal posisjon og holdning til initiativ fra EU. Det er vanskelig å påvise at skriftlige EFTA-kommentarer har spilt noen nevneverdig rolle i EUs beslutningsprosess.

4.1.3.6 Den forutsatte samrådsprosessen mellom EU- og EFTA-landene

I EØS-avtalens artikkel 99 nr. 3 og 4 er det lagt opp til en kontinuerlig samrådsprosess mellom EFTA- og EU-pilarene i beslutningsfasen. I St. prp. 100 (1991-1992) Om samtykke til ratifikasjon av EØS-avtalen står det at man forutså

«en løpende informasjons- og samrådsprosess hvor de to pilarene utveksler synspunkter på det foreliggende forslag og mulige endringer av det parallelt med rådslagningsprosedyrer internt i EF».

Erfaringene fra EØS-komiteen og dens underkomiteer tyder på at det ikke finner sted noen kontinuerlig samrådsprosess før EU fatter sine vedtak i Rådet

og Parlamentet, slik EFTA-landene la til grunn før avtalen trådte i kraft. At dette ikke har fungert tilfredsstillende, kan ha å gjøre med at EFTA-pilaren ble vesentlig redusert i forhold til EU, men også at prosedyrene vanskelig har latt seg gjennomføre fullt ut. I praksis foregår størstedelen av samrådsprosessen ved at Kommisjonen informerer EFTA-siden om sakens utvikling i EUs Råd foruten å svare på generelle spørsmål. I EØS-komiteen og dens underkomiteer hvor slik dialog var forutsatt, diskuteres først og fremst problemstillinger knyttet til innlemmelse av allerede vedtatte rettsakter. Det foregår sjeldnere enn forutsatt noen meningsutveksling om forslag som er til behandling i Rådet og Parlamentet.

4.2 Innlemmelsesfasen

Denne delen beskriver prosessen hvor EUs regelverk innlemmes i EØS-avtalen og gjennomføres i norsk rett. EØS-komiteens beslutninger er bindende, og avtalepartene er pålagt å treffe nødvendige skritt for iverksetting og anvendelse. Forpliktelsen innebærer at slike beslutninger må gjøres til en del av norsk rett.

4.2.1 Klarering av EUs regelverk for innlemmelse i EØS-avtalen

Rettsakter vedtatt av EU blir oversendt norske fagmyndigheter av EFTA-sekretariatet så snart de er publisert i De Europeiske Fellesskaps Tidende. Det forutsettes imidlertid at arbeidet i de to forutgående faser har gjort myndighetene kjent med rettsaktens innhold og omfang, og at tidligere utkast til vedtak i EUs lovgivende organer er blitt oversendt. De berørte fagmyndighetene skal innen 5-8 uker (i hastesaker innen 2-4 uker) gi EFTA-sekretariatet beskjed om norsk posisjon (det vil si om rettsakten er EØS-relevant, om det er behov for tilpasningstekst og om Stortingets samtykke må innhentes). Det er i denne sammenheng at norske fagmyndigheter må ta endelig stilling til i hvilken grad det eksisterende norske regelverket må endres. Konsultasjon med nordiske kollegaer er viktig i dette øyemed, da de står innenfor samme rettstradisjon og kan ha samme standarder etc. De kan også gi viktig informasjon om intensjonene bak regelverk som ofte bærer preg av tautrekninger og kompromissløsninger. Råd om tolkninger og metoder under gjennomføringsprosessen er således viktig, og i noen tilfeller helt påkrevet, særlig da norske fagfolk ikke deltar i beslutningsprosessen hvor slike problemstillinger blir vurdert. Språket er ofte komplisert og rettsaktene blir som regel oversatt på et sent tidspunkt. En feiltolkning på dette stadiet kan få konsekvenser for den videre gjennomføring av regelverket dersom det oppstår et avvik i forhold til ESAs forståelse og forventninger.

I denne fasen spiller tidsaspektet en viktig rolle. Avtalen forutsetter at beslutning i EØS-komiteen skal finne sted så snart som mulig etter at EU har vedtatt sitt nye regelverk. Bakgrunnen for dette er at EUs regelverk i prinsippet skal tre i kraft på samme tid i EFTA-landene som i EU-landene, med henblikk på å opprettholde likt regelverk i hele EØS-området.

4.2.1.1 Klarering av EØS-komiteebeslutninger

Når rettsakten er klarert av fagdepartementer og andre ansvarlige myndigheter i EFTA-landene, utarbeider EFTA-sekretariatet et utkast til EØS-

komitébeslutning. Ved EØS-komiteens beslutninger innlemmes EU-rettsakter formelt i EØS-avtalen. Utkastet til EØS-komitébeslutning sendes EFTA-landene for klarering, og deretter til Kommisjonen. EØS-komitébeslutningen omfatter eventuelt forslag til overgangsordning for gjennomføring av rettsakten i EFTA-pilaren, samt eventuelle tilpasninger for EFTA-landene. I denne fasen forutsettes det at tilsvarende forståelse og aksept for rettsaktens innhold finner sted også hos myndighetene i Island og Liechtenstein.

Når ett av landene i EFTA-pilaren anmoder om en mer omfattende tilpasningstekst, som kan dreie seg om overgangsordninger eller avvik fra EUs regelverk, må denne tilpasningen også behandles og godtas av EUs Råd. Denne prosessen tar minst tre måneder. Europaparlamentets samtykke må også innhentes når rettsakten er vedtatt ved medbestemmelsesprosedyren. Det er Kommisjonen, ikke Norge eller en representant for EFTA-pilaren, som i dette tilfelle legger fram ønske om tilpasning for Rådet og Parlamentet på vegne av EFTA-landene.

Utkast til EØS-komitébeslutninger blir klarert i EØS-komiteens underkomiteer av EFTA-landenes myndigheter og av Kommisjonen. Deretter kan EØS-komiteen fatte sin formelle beslutning og EUs regelverk innlemmes i avtalen.

Før endelig vedtak i EØS-komiteen blir alle beslutningene forelagt Stortingets EØS-utvalg i form av en kommentert liste med omtale av alle rettsakter som kan bli innlemmet på det forestående møtet i EØS-komiteen, jf. 3.1.1.5.

4.2.1.2 Tidsaspektet ved innlemming av EUs regelverk i avtalen

Innlemmelsesfasen kan variere mye i tid. Dersom berørte myndigheter har vært aktive i utrednings- og beslutningsfasene, og forslaget ikke er vesentlig endret i råds- og parlamentsbehandlingen, kan rettsakten klareres relativt raskt og i henhold til gjeldende tidsfrister, det vil si i løpet av om lag 12-16 uker. I slike tilfeller anmodes norske myndigheter om å starte forberedelsene for å tilpasse eksisterende norske bestemmelser til det nye regelverket *før* EUs beslutningsorganer har fattet endelig vedtak.

For EU-regelverk på områder hvor EFTA-landene har tunge interesser, for eksempel gassmarkedet, sikkerhet på fiskefartøyer, tilsetningsstoffer, barnemat og gjensidig godkjenning av advokater, har det tatt opp til fem-seks år å klarere direktiver og EØS-komitébeslutninger.

4.2.1.3 Krav om Stortingets samtykke

Alle kommende beslutninger i EØS-komiteen forelegges Stortingets EØS-utvalg. Dersom innlemmelse av EUs regelverk krever lovendring, budsjettvedtak eller er av særlig viktighet, må Regjeringen i tillegg innhente Stortingets samtykke i samsvar med Grunnlovens paragraf 26, andre ledd. Avtalen gir EFTA-landene seks måneder etter EØS-komiteens beslutning til å gjennomføre de forfatningsrettslige krav. Det nye EØS-regelverket vil således ikke kunne tre i kraft for verken Norge, Island eller Liechtenstein før Stortingets samtykke er innhentet, der dette er nødvendig. Tilsvarende er tilfellet når Island eller Liechtenstein tar forbehold om oppfyllelse av forfatningsrettslige krav.

Det er relativt få EØS-regler som krever lovendring i Norge. I 2001 krevde 11 EØS-komitebeslutninger av totalt 165 lovendring, det vil si om lag 6 prosent. For tidligere år viser tallene omtrent det samme.

Tabell 4.2: Antall EØS-komitebeslutninger som har krevd lovendring i Norge

År	Antall EØS-komite-beslutninger	Antall lovendringer	Prosentandel lovendring
2001	165	11	Ca. 6 %
2000	114	6	Ca. 5 %
1999	192	10	Ca. 5 %
1998	122	7	Ca. 6 %
1997	107	5	Ca. 4 %
1996	84	5	Ca. 6 %
1995	75	4	Ca. 5 %
1994	44	1	Ca. 2 %

Dette illustrerer at relevant lovgivning stort sett er på plass og at regelverket i hovedsak kan gjennomføres i form av interne beslutninger og retningslinjer eller gjennom forskrifter hjemlet i eksisterende lovgivning som Stortinget har vedtatt.

4.2.1.4 Publisering av EØS-komiteens beslutninger og rettsakter

Etter beslutning i EØS-komiteen, og når eventuelle forfatningsrettslige krav er oppfylt, skal EØS-komiteens beslutninger og de rettsakter beslutningene omhandler, publiseres på norsk og islandsk i EØS-tillegget til De Europeiske Fellesskaps Tidende. Samtidig publiseres EØS-komiteens beslutninger på alle EU-språk i De Europeiske Fellesskaps Tidende. Kommisjonen har påpekt at uten denne publiseringen kan de rettigheter og forpliktelser rettsaktene representerer, ikke påberopes overfor myndigheter og økonomiske aktører i EU- og EFTA-landene.

På grunn av begrenset oversettingskapasitet på nasjonalt plan i Island og Norge har den samtidige publiseringen ikke latt seg gjennomføre som forutsatt. Våren 2000 kom man imidlertid fram til en ordning hvor EØS-komitebeslutningene, med titlene på de rettsakter beslutningene omhandler, blir publisert umiddelbart etter beslutning i EØS-komiteen. Tekstene til rettsaktene på norsk og islandsk blir publisert først når den autoriserte oversettelsen foreligger. Det er en erklært målsetting at man så fort som mulig skal komme fram til en situasjon hvor beslutninger i EØS-komiteen og rettsaktene skal publiseres samtidig og kort tid etter vedtak i EØS-komiteen.

4.2.1.5 Utviklingen med hensyn til etterslep og forsinkelser i de ulike stadier

Tabell 3.3 viser flyten av rettsakter fra de blir vedtatt av EU til de blir innlemmet i avtalen.

Første kolonne viser antall EØS-relevante rettsakter vedtatt i EU i løpet av de siste seks måneder. Tallene varierer betydelig fra år til år. De indikerer at antallet rettsakter som skal innlemmes i avtalen, ikke er avtagende. Andre kolonne viser antallet rettsakter som er under klarering hos myndighetene i de

tre EØS/EFTA-landene. På dette stadiet inntreer det en del forsinkelser som følge av at myndighetene i Island, Liechtenstein eller Norge bruker uforholdsmessig lang tid på å klarere rettsaker. Dette er i den senere tid kritisert av Kommisjonen som har hevdet at situasjonen påvirker rettsenheten i det indre marked på en negativ måte. Årsaken til at klareringen av rettsaktene tar lang tid, kan i noen tilfeller være at de krever et omfattende teknisk gjennomføringssarbeid eller at de er politisk sensitive. Tallene i denne kolonnen er økende, noe som også er et resultat av økt antall EØS-relevante rettsaker vedtatt i EU.

Tredje kolonne viser antallet rettsaker som er klarert av EFTA-landene i løpet av de seks siste måneder. Tallene viser en tendens til at EFTA-siden klarer færre rettsaker enn tidligere.

Fjerde kolonne viser antall rettsaker innlemmet i avtalen i løpet av de seks siste måneder. Dette tallet er også avtagende. Det er bekymringsfullt at tallene for rettsaker klarert av EFTA-landene og rettsaker innlemmet i avtalen er avtagende, mens antallet nye rettsaker vedtatt av EU i samme periode er økende. I senere tid har man imidlertid gitt økt oppmerksomhet til dette problemet, og i løpet av våren 2002 vil mye av etterslepet bli innhentet.

Femte kolonne viser antall rettsaker (i EØS-komiteebeslutninger) som krever foreleggelse for nasjonalforsamlingene i enten Island, Liechtenstein eller Norge. Sjette og siste kolonne viser antall rettsaker hvor slike forfatningsrettslige krav er oppfylt i løpet av de siste seks måneder.

Tabell 4.3: Antall rettsaker i ulike stadier i EØS-prosessen

	I	II	III	IV	V	VI
Stadium i prosessen:	EØS-relevante rettsaker vedtatt av EU de siste 6 mnd.	EU-rettsaker til vurdering på EFTA-siden	EU-rettsaker klarert av EFTA-landene og oversendt til EU	EU-rettsaker innlemmet gjennom beslutninger i EØS-komiteen	EU-rettsaker der oppfyllelse av forfatningsrettslige krav ventes	Rettsaker der forfatningsrettslige krav er oppfylt i løpet av de siste 6 måneder
1. juli 1999	128	112	130	142	29	12
1. jan. 2000	99	98	100	114	31	9
1. juli 2000	82	91	112	109	13	31
1. jan. 2001	119	147	79	92	6	21
1. juli 2001	102	146	103	92	12	10
1. jan. 2002	129	170	91	85	8	12

Kilde: EFTA-sekretariatet

Tabell 4.4: Antall rettsakter på veterinærområdet i ulike stadier i EØS-prosessen

	I	II	III	IV	V	VI
Stadium i prosessen:	EØS-relevante rettsakter vedtatt av EU de siste 12 mnd.	EU- rettsakter til vurdering på EFTA-siden	EU-rettsakter klarert av EFTA-landene og oversendt til EU	EU-rettsakter innlemmet gjennom beslutninger i EØS-komiteen	EU-rettsakter der oppfyllelse av forfatningsrettslige krav ventes	Rettsakter hvor forfatningsrettslige krav er oppfylt i løpet av de siste 12 måneder
1. jan. 2000	41	149	0	243	-	-
1. jan. 2001	185	126	170	0	-	-
1. jan. 2002	207	92	132	224	-	-

Kilde: EFTA-sekretariatet

4.2.2 Gjennomføring av EØS-regler i norsk rett og melding til ESA

Forberedelsene til gjennomføring av EØS-komiteens beslutning i norsk rett starter så raskt som mulig og senest når en EØS-relevant rettsakt er klarert av norske myndigheter. Forberedelsene omfatter utarbeidelse av forslag til gjennomføringsbestemmelser og eventuelt høring av disse. Når EØS-komiteens beslutning er gjennomført i norsk rett, meddeles dette EFTAs overvåkningsorgan på fastlagt skjema (jf. 4.1 om ESAs virksomhet). Bestemmelsene skal kunngjøres i Norsk Lovtidende og inneholde en fotnote med henvisning til EØS-regelverket.

Arbeidet med å gjennomføre EØS-regelverket i norsk rett er i mange tilfeller meget krevende og stiller forvaltningen overfor store utfordringer. Dette er nærmere beskrevet i Statskonsults siste rapport (Statskonsult 2002:5) og i 2.2.3.

4.3 Informasjon om EØS-samarbeidet

Utenriksdepartementet har et hovedansvar for å informere om EØS-avtalen. Departementet har utarbeidet en brosjyreserie om EØS-avtalen, dens omfang og virkeområde, samt om enkelte av de mer sentrale emner. Denne informasjonen er supplert på departementets informasjonssider om europaspørsmål på internett, Møteplass Europa. Retningslinjer for EØS-arbeid finnes på hjemmesiden til Statsministerens kontor og fås også hos Statens forvaltningstjeneste. Håndbok i EØS-arbeid fås hos Statskonsult. Fagdepartementene informerer om saksfelt i EØS-avtalen som faller inn under de respektive departementers ansvarsområder.

Informasjon om EØS-avtalen og dens virkefelt finnes hos en rekke EU/EFTA-organisasjoner, interesseorganisasjoner, forskningsinstitusjoner og offentlige instanser. Eksempelvis har Euro Info Centre (EIC-nettverket) i Norge og ellers i Europa som oppgave å bistå næringslivet, særlig små og mellomstore bedrifter, med informasjon og kunnskap om markedsvilkår og markedsmuligheter i det indre marked. Forskningsrådets Forskingsinfo bistår forskningsinstitutter med informasjon om forskningsprogrammer i EU der Norge har anledning til å delta. Kulturrådet bistår kulturlivet med infor-

masjon om programmer norske kulturinstitusjoner kan delta i. Både EU, EFTA-sekretariatet og ESA utgir omfattende informasjon. Flere uavhengige organisasjoner har egne programmer for EU-informasjon.

Tabell 4.5: Nyttige internetadresser

Institusjon	Hjemmeside (http://)	Kommentar	
<i>ARENA</i>	www.arena.uio.no	-	forskningsprogram om Europa
<i>EFTA</i>	www.efta.int	-	informasjon om og fra EFTA
<i>ESA</i>	www.efta.int	-	informasjon om og fra ESA
<i>EFTA-domstolen</i>	www.efta.int	-	informasjon om og fra EFTA-domstolen
<i>EU</i>	www.europa.eu.int	-	informasjon om og fra EU
		-	en rekke databaser
		-	informasjon på mange ulike språk, bl.a. dansk og svensk
<i>Euro Info Centre, regionale næringslivssider</i>	www.eic.no	-	informasjon rettet mot næringslivet, informasjon om Interreg, EUs forskningsprogrammer, kulturprogrammer og programmer for ungdom og utdanning
<i>Europakommisjonens delegasjon til Norge</i>	www.europakommisjonen.no	-	norsk deltaking i EU-programmer innen utdanning, ungdomsutveksling, forskning, etc.
<i>Europaprogrammet</i>	www.europaprogrammet.no	-	analyser om sentrale europeiske lands politiske og økonomiske utvikling
<i>Europaveien AS</i>	www.europaveien.no	-	portal med oppdatert informasjon om EU og hva som skjer i EU på norsk, søkermotorer
<i>Folketinget</i>	www.eu-opplysningen.dk/lovstof/statusblade	-	gir blant annet mulighet til å følge saker gjennom EU-systemet
<i>Interreg</i>	www.distriktsforum.net/interreg	-	informasjon om EUs regionalprogrammer
<i>Møteplass Europa Utenriksdepartementets Europa-sider</i>	www.odin.dep.no/ud/norsk/europa	-	informasjon om det europeiske samarbeidet og Norges plass i dette
<i>Møteplass Europa, Miljøverndepartementets Europa-sider</i>	www.odin.dep.no/md/norsk/europa	-	informasjon om EUs miljøarbeid og Norges plass i dette
<i>Norges delegasjon til EU</i>	www.eu-norway.org	-	politiske prosesser i EU som er særlig relevante for Norge
<i>Norges forskningsråd</i>	www.forskningsradet.no/	-	om EUs forskningsprogrammer, bistand til norske søkere
<i>Norsk Kulturråd</i>	www.kulturrad.no	-	om EUs kulturprogrammer, bistand til norske søkere
<i>Statskonsult</i>	www.statskonsult.no	-	håndbok i EØS-arbeid
		-	diverse rapporter om EØS-arbeidet

Tabell 4.5: Nyttige internettadresser

<i>Ung i Europa</i>	www.ungieuropa.net	-	informasjon om EUs ungdomsprogrammer, bistand til norske søkere
---------------------	--------------------	---	---

Allmennheten har rett til innsyn i forvaltningens dokumenter vedrørende EØS-arbeidet i samsvar med bestemmelsene i offentlighetsloven. Offentlighetsloven er nå under revisjon, og offentlighetslovutvalget, nedsatt ved kongelig resolusjon 10. desember 1999, er blant annet bedt om å vurdere om og eventuelt hvilke lovendringer som er nødvendig for å sikre at offentlighetssprinsippet i utenriksforvaltningen styrkes. Det er særlig pekt på behovet for å vurdere lovendringer som vil gi større rett til innsyn i dokumenter knyttet til virksomheten i internasjonale organisasjoner. Utvalget vil avgi sin utredning i løpet av 2002.

4.3.1 Forvaltningens informasjonsarbeid om EØS-spørsmål

Et sentralt tema når det gjelder oppfølgingen av EØS-avtalen er spørsmålet om informasjon om det forberedende arbeid med nytt regelverk. Slik informasjon er viktig med tanke på mulighetene for innsyn og deltakelse.

Offentlig tilgjengelig informasjon om EØS-saker til et bredt publikum følger den rutinemessige, skriftlige informasjon fra Regjeringen til Stortinget. To ganger årlig oversendes kommenterte lister over henholdsvis

- antatt EØS-relevante *forslag* fra Kommisjonen til EU-rettsakter, og
- antatt EØS-relevante *vedtatte* EU-rettsakter.

Månedlige lister over rettsakter som er klare til behandling i EØS-komiteen oversendes Stortinget (jf. 3.1.1). Etter EØS-komiteens møter sendes den oppdaterte listen over innlemmede rettsakter til Stortinget. Listene legges samtidig ut for offentligheten på Utenriksdepartementets hjemmesider om europaspørsmål, Møteplass Europa. Her finnes også en oversikt over EØS-saker av spesiell interesse.

Fagdepartementene har ansvar for å informere om de områder innen EØS som faller inn under departementenes ansvarsområde. Ved innlemmingen av EU-regelverk i norsk rett følges vanlige høringsprosedyrer for norske lover og regler. Utover dette er det ikke utarbeidet enhetlige kriterier eller informasjonsstrategier spesifikt for EØS-saker. De ulike departementer har derfor en varierende praksis både med hensyn til organisering av informasjonsarbeidet og omfanget av den informasjon som tilbys.

Flere departementer har egne sider for EØS-informasjon på Odin. Enkelte departementer tilstreber videre å gjøre løpende saker tidlig kjent. Det kan skje når det foreligger planer om utvikling av nytt regelverk som omtales i grønn- og hvitbøker og arbeidsplaner fra Europakommisjonen, eller så snart det foreligger forslag til en ny rettsakt fra Kommisjonen. Enkelte legger også ut nye forslag fra Kommisjonen mens de er til behandling i EUs Råd og Europaparlamentet, og sender disse samtidig på høring til berørte instanser. Andre departementer fører en mindre systematisk informasjonslinje, der utvalgte emner i EØS-arbeidet og sentralt regelverk er viet omtale, mens det løpende arbeidet har fått mindre fokus.

4.3.2 Tiltak for bedre informasjon

I behandlingen av St.meld. nr. 12 (2000-2001) - Europameldingen - var det tverrpolitisk enighet om behovet for å styrke informasjonsarbeidet. Dialog med interesseorganisasjoner, åpenhet i forberedende fase av regelverktutvikling og lettere tilgjengelig informasjon ble framholdt som viktig.

Det er iverksatt flere tiltak for å forbedre publikums tilgang til informasjon om EU- og EØS-spørsmål. Utenriksdepartementet utvidet i mai 2001 omfanget av sin hjemmeside for europaspørsmål, Møteplass Europa. Denne gir nå et bredere tilfang av EU-relatert informasjon, inkludert informasjon om EØS. Våren 2002 ble UD's database med søkbare termer og oversettelse til norsk av rettsakter innlemmet i EØS-avtalen lagt ut her.

Utenriksdepartementet har gitt støtte til utvikling og drift av en uavhengig internettportal for EU-informasjon på norsk, www.europaveien.no, som ble ferdigstilt høsten 2001. Hensikten med denne er å bidra til en samlet, forenklet og uavhengig inngang til den store mengde åpen informasjon om EU-spørsmål som kan hentes fra EUs egne sider, pressen og ulike organisasjoner.

I 2002 er støtten til frivillige organisasjoners informasjonsarbeid om EU-spørsmål økt fra 1,5 til 2,5 millioner kr. Dette er tilskudd som skal bidra til målrettet arbeide med EU/EØS-relaterte spørsmål på eget felt, nettverksbygging og kompetanseheving med tanke på EU-relatert virksomhet.

En overordnet målsetning for statsforvaltningens informasjonspolitikk er å gi

«befolkning, næringsliv og organisasjoner (...) lik og alminnelig tilgang til å delta aktivt i den demokratiske prosessen.»

Dette betyr at forvaltningen må sørge for brukertilpasset informasjon til både de gruppene som blir mest direkte berørt og til allmennheten mer generelt.

Det er en utfordring å tilrettelegge for at alle departementer kan gi god informasjon om løpende EØS-saker slik at også mindre organisasjoner og den brede offentlighet gis tilstrekkelig muligheter til å følge med i EØS-arbeidet. Store aktører har i større grad mulighet til å gjøre nytte av den uformelle informasjonsstrøm og den store mengde åpen informasjon som finnes i EU-systemet. Disse tilhører ofte europeiske paraplyorganisasjoner eller samarbeidsnettverk som i mange tilfeller samkjører informasjonsflyt fra og innspill til EU-systemet, jf. 1.2.5.

I Regjeringens europapolitiske plattform er det vedtatt å utvikle nettstedet Møteplass Europa på alle departementenes hjemmesider og å koble disse sammen til å bli en sentral informasjonskilde om EU/EØS og norsk europapolitikk.

I den sammenheng er det også tatt initiativ til å utarbeide en helhetlig kommunikasjons- og informasjonsstrategi for EØS-spørsmål. Det anses som vesentlig å bedre mulighetene for å skaffe seg informasjon så tidlig som mulig og gjennom hele prosessen, slik at norske interesser kan ha mulighet til å benytte ulike påvirkningskanaler, både på norsk side og i EU-systemet.

Utarbeidelsen av et bredere tilfang til alminnelig tilgjengelig informasjon vil i hovedsak være internettbasert, og knyttet til arbeidet med å utvikle den interdepartementale internettportalen Møteplass Europa. Det vil i dette arbeidet bli lagt vekt på å utnytte og videreutvikle materiale forvaltningen innehar

og å systematisere kunnskap om informasjonsflyten i EU-systemet. Et bredere tilfang av informasjon vil igjen underbygge en mer systematisk og aktiv kontakt mellom statsforvaltningen, interesseorganisasjonene og brukergruppene.

Strategien vil også ta hensyn til at ulike mottakere har ulike behov. Mesteparten av de rettsaktene som tas inn i EØS-avtalen, er av relativt teknisk karakter og har mindre interesse for den brede allmennhet. Informasjon om tekniske endringer kan imidlertid være av stor interesse for dem som blir direkte berørt, som man gjerne benevner som «brukergrupper». Dette vil som regel være et begrenset antall personer, bedrifter eller organisasjoner, som det kan være realistisk å nå gjennom mer aktive, toveis kommunikasjonsnettverk. Statskonsults undersøkelser (Statskonsult, 2002:5) viser at det er store forskjeller mellom departementenes og etatenes praksis når det gjelder kontakt med dem som blir mest direkte berørt, og det må anses å være et betydelig potensial for forbedringer i så måte. Den strategien som er under arbeid, vil derfor også vurdere hvordan kommunikasjonen med de mest berørte gruppene kan forbedres, blant annet gjennom bruk av referansegrupper og etablering av nettverk som løpende utveksler informasjon og synspunkter om saker under forberedelse (se også Samarbeidsregjeringens europapolitiske plattform, vedlegg 1).

5 Overvåkningsorganets (ESAs) og EFTA-domstolens virksomhet

EØS-avtalens målsetting er blant annet å skape et marked med like konkurransevilkår for avtalepartene såvel som for personer og foretak. Dersom håndhevelsen av avtalen bare skulle utføres av de nasjonale myndigheter, ville dette kunne føre til ulik praktisering av det felles regelverket og ulike markedsvilkår. Avtalen innfører derfor et eget system for overvåkning og domstolskontroll som skal sikre rettslig enhet i EØS-området.

I EØS er overvåkning og domstolskontroll ivaretatt gjennom et to-pilarsystem. Kommisjonen og EF-domstolen er ansvarlige for EU-siden, mens EØS/EFTA-landene har forpliktet seg til å opprette egne institusjoner for formålet. ESA og EFTA-domstolen er derfor etablert på grunnlag av avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et overvåkningsorgan og en domstol av 2. mai 1992, også kalt ODA-avtalen. Avtalen definerer institusjonenes ansvar og myndighet. Videre inneholder avtalen viktige regler for fremgangsmåten i statsstøtte- og konkurransesaker, og den fastsetter EFTA-domstolens statutter.

Institusjonene i to-pilarsystemet har avgrensede myndighetsområder. EUs institusjoner er ansvarlige for å overvåke myndighetene i EU-landene, mens EFTA-institusjonene har tilsvarende funksjon overfor EØS/EFTA-landene. På konkurranseområdet er arbeidsfordelingen mer komplisert. Arbeidet retter seg her mot foretak og mulige konkurransebegrensende adferd. Det avgjørende for kompetansefordelingen blir da hvor virkningen av slike konkurransebegrensninger inntreffer.

Ulik praktisering av avtalen vil kunne utvikle seg innenfor et slikt to-pilarsystem. EØS-komiteen er derfor gitt et overordnet ansvar for å bevare rettsenheten innenfor området. Komiteen skal følge med i utviklingen av rettspraksis innenfor systemet og kan treffe tiltak for å opprettholde den enhetlige fortolkning av avtalen. Videre kan komiteen treffe tiltak dersom den får seg forelagt en sak der overvåkningsorganene er uenige.

EØS-komiteen har hittil ikke behandlet noe tilfelle av avvikende rettspraksis. Bare i ett tilfelle er komiteen blitt forelagt en sak der overvåkningsorganene har vært uenige. Saken, som gjaldt godkjenning av eksamensbevis fra en arkitektthøyskole i Liechtenstein, ble løst ved at landet selv tilbød et kompromiss.

5.1 EFTAs overvåkningsorgan (ESA)

De tre medlemmene av ESAs kollegium blir utpekt av det respektive EØS/EFTA-land og oppnevnt av de tre landene i fellesskap. Oppnevningstiden er fire år. Presidenten oppnevnes av landene i fellesskap for en periode på to år. Organet er underlagt strenge uavhengighetskrav, og medlemmene er pålagt å verken søke eller motta instruks fra noen regjering eller noe annet organ. Kollegiet bistås av en stab som for tiden utgjør 48 personer.

5.1.1 ESAs rolle og arbeidsmåte

Avtalen pålegger Kommisjonen og ESA å sikre en ensartet overvåkning i EØS og å samarbeide, utveksle informasjon og å konsultere hverandre både med hensyn til generelle spørsmål og i behandlingen av enkeltsaker. På statsstøtte- og konkurranseområdet er samarbeidsformene nedfelt i egne protokoller til avtalen. Det fremgår av ESAs årsrapporter at samarbeidet med Kommisjonen på de aller fleste områder er godt og fungerer etter avtalens forutsetninger.

De fleste saker tas opp av ESA på eget initiativ. I mange tilfeller vil ESA også åpne saker på grunnlag av klager fra myndigheter, organisasjoner, foretak eller privatpersoner. ESA har bare i begrenset utstrekning plikt til å treffe en realitetsavgjørelse ved slike klager. I den grad ESA velger å henlegge en sak uten å treffe en realitetsavgjørelse, er det på konkurranseområdet adgang til å prøve lovligheten av avslaget for domstolen. Slik prøvingsadgang foreligger i praksis også i enkelte typer statsstøttesaker. Det beror i noen grad på skjønn, prioritering eller arbeidskapasitet hvilke saker som blir ført fram til formell avgjørelse. Utvalget vil i stor grad være styrt ut fra hensynet til parallelitet med EUs strategier og handlingsprogrammer.

ESAs mest sentrale oppgave er å påse at EØS/EFTA-landene gjennomfører avtaleverket i nasjonal rett på en effektiv måte. Samtidig skal ESA føre oppsyn med at regelverket blir anvendt riktig. Disse oppgavene betegnes gjerne som generell overvåkning.

ESAs vedtak og uttalelser om hvordan regelverket skal gjennomføres er basert på rettslige prosedyrer og rettslige fortolkninger av avtalen. Som overvåkningsorgan skal ESA kun sikre at avtalen gjennomføres, tolkes og anvendes på riktig måte. Det betyr at uenighet med ESA om forståelsen av avtalen ofte må avgjøres ved behandling for EFTA-domstolen.

På tre områder har ESA utvidede fullmakter med særlige fremgangsmåter for saksbehandlingen. Dette er kontroll av offentlige innkjøp, statsstøtte og foretakenes etterlevelse av konkurransereglene.

5.1.2 Generell overvåkning

EØS-avtalens hoveddel ble gjennomført i norsk rett ved lov av 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), mv., (EØS-loven). Loven trådte i kraft 1. januar 1994.

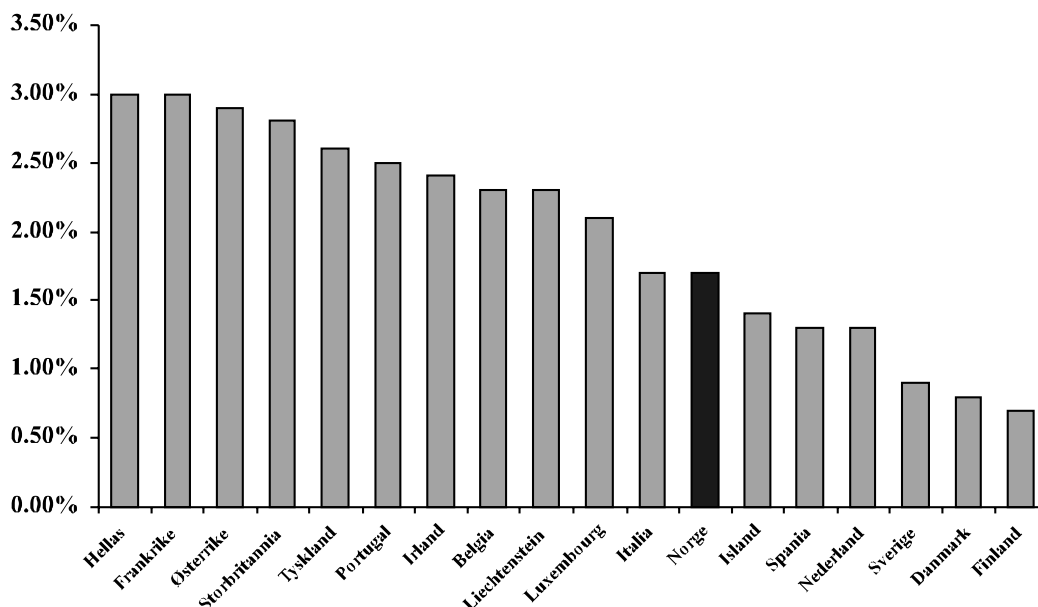
Gjennomføringen av den øvrige del av avtaleverket har vært en omfattende og krevende oppgave for de nasjonale myndigheter i EØS/EFTA-landene. I tillegg til den store mengde direktiver, forordninger og beslutninger som var en del av EØS-avtalen ved undertegningen, måtte EØS/EFTA-landene ved avtalens ikrafttredelse innhente et etterslep i regelproduksjonen på om lag to og et halvt år. Samtidig skulle de holde tritt med den løpende regelproduksjon i EU.

Avtalen inneholdt da den trådte i kraft om lag 850 opprinnelige rettsakter med 650 senere endringstekster. Allerede ved utgangen av februar 1994 hadde ESA mottatt melding om at om lag halvparten av disse var på plass i det nasjonale regelverk. Mengden av rettsakter økte med 420 i løpet av dette året, og ESA rapporterte at de fem EØS/EFTA-landene ved årets utgang i gjennom-

snitt hadde innmeldt 93% av alle direktiver som helt eller delvis gjennomført i nasjonalt regelverk. Norges andel utgjorde 94%.

Senere har situasjonen endret seg, både EØS/EFTA-landene imellom og i absolutte tall. Norge hadde i 1996 nådd en gjennomføringsandel på 97%. Bare 90% var å anse som fullt gjennomført. I tråd med Kommisjonens praksis gikk ESA deretter over til å basere seg på full gjennomføring som målestokk for sammenligningen. I løpet av de to neste år forbedret Norge sin gjennomføringsgrad til vel 95%, og gjennomsnittet for EØS/EFTA-landene lå for første gang over gjennomsnittet for EU. Senere fulgte en stagnasjonsperiode på vel to år. Mens EU-siden forbedret sin relative posisjon betydelig, kom Norge og Island nå dårligere ut.

Situasjonen for EØS/EFTA-landene bedret seg markert i løpet av 2001, og deres gjennomsnittsprestasjon var da litt bedre enn EUs.



Figur 5.1 Resultattavle for etterslep av gjennomføring av EUs rettsakter i EU- og EØS/EFTA-landene pr. november 2001

Kilde: Europakommisjonen og ESA

Ved utgangen av 2001 inneholdt avtalen 2681 rettsakter mot 2904 året før. Det er første gang at antallet rettsakter i EØS-avtalen har gått tilbake. Dette skyldes for det første at en har forenklet behandlingen av visse typer rettsakter på veterinærsektoren som nå ikke lenger regnes med som egne rettsakter. For det andre er en del direktiver konsolidert til erstatning for eldre lovgivning som bestod av flere direktiver.

Det europeiske råd satte på sitt møte i Stockholm i mars 2001 som mål at etterslepet i gjennomføringen av direktivene ikke skal være høyere enn 1,5%. Norge var ved utgangen av 2001 nær dette mål. Det vil kreve målrettet innsats fra de involverte departementer og etater å opprettholde og forbedre dette nivået i tråd med tiltaksplanen i Regjeringens europapolitiske plattform.

På grunn av sitt omfang har den løpende gjennomføring av avledet regelverk vært omfattet med stor politisk interesse, selv om denne del av EØS-

regelverket sjelden gir opphav til rettslige konflikter mellom ESA og de nasjonale myndigheter. De formelle sakene som åpnes i denne fasen skyldes i overveiende grad forsinket gjennomføring.

De fleste rettslige konflikter med ESA gjelder påstått uriktig anvendelse av regelverket og er ofte basert på klager fra borgere, organisasjoner eller foretak mot nasjonale myndigheter. Et flertall av disse sakene gjelder mulige brudd på avtalens grunnbestemmelser. Disse grunnbestemmelsene må tolkes i lys av rettspraksis som utvikler seg i takt med gjennomføringen av EUs indre marked.

Verken ESA eller Kommisjonen er forutsatt å skulle gripe inn overfor ethvert brudd på EØS-avtalen som skyldes feil anvendelse av reglene. Størstedelen av slike saker vil kunne løses på det nasjonale plan ved klage til vedkommende myndighet eller ved søksmål for domstolene. Overvåkningsmyndighetenes praksis tyder på at de prioriterer hyppig forekommende feil som indikerer mangelfull gjennomføring av regelverket. De vil også ta for seg spesielle sektorer der markedet synes å fungere dårlig og sektorer som er i utvikling etter nye liberaliseringstiltak. Overvåkningsorganene vil dessuten kunne ta opp saker for enkeltpersoner som ellers ville ha vansker med å hevde sine rettigheter på det nasjonale plan.

Dersom ESA anser at gjennomføringsfristen er oversittet eller gjennomføringen av en rettsakt skjer på feilaktig måte, vil ESA som regel ta uformell kontakt med norske myndigheter. Dette kan omfatte et brev som omtales som «pre-artikkel-31-brev» hvor ESA ber om informasjon og eventuell korrigering av nasjonale bestemmelser. Dersom ESA ikke finner svaret tilfredsstillende, vil det bli sendt et såkalt åpningsbrev med en svarfrist for norske myndigheter på to måneder. Dette er det første formelle skrittet i det som betegnes som «traktatbruddprosedyren». Hvis ESA fortsatt ikke er fornøyd med svaret til de norske myndigheter, sendes en såkalt grunnlagt uttalelse. Norge får som regel frist til å rette seg etter ESAs pålegg innen to måneder. Hvis man fortsatt ikke kommer til enighet, kan ESA reise sak for EFTA-domstolen.

Antatt traktatbrudd (klage eller egenundersøkelse)

Pre-artikkel-31-brev

Norge skal kommentere til ESA innen 1-2 måneder

Åpningsbrev

Norge skal normalt kommentere til ESA innen 2 måneder

Grunngitt uttalelse

Norge skal normalt rette seg etter påleggene innen 2 måneder
ESA beslutter i motsatt fall hvorvidt saken skal bringes inn for EFTA-domstolen

Traktatbruddsak for EFTA-domstolen

Figur 5.2 Gangen i en traktatbruddprosedyre

Blant de saker som ESA har prioritert, kan nevnes omsetningen av alkoholholdige drikkevarer, nærmere omtalt under redegjørelsen for EFTA-domstolens

virksomhet i 4.2. Det samme gjelder saken vedrørende det norske forbudet mot en frokostblanding med visse tilsetninger. Av viktige saker som er blitt løst uten at de formelle prosedyrer er ført til veis ende, kan nevnes den norske grunnavgiften på engangsemballasje, flyseteavgiften og importavgiftssystemet for brukte biler.

I den seneste tid er det åpnet en serie saker mot Norge for påståtte brudd på avtalen som følge av eierbegrensingsregler i fiskeoppdretts- og finansnæringene, kontrollsystemet i ervervsloven og reglene for hjemfall av vannfallsrettigheter.

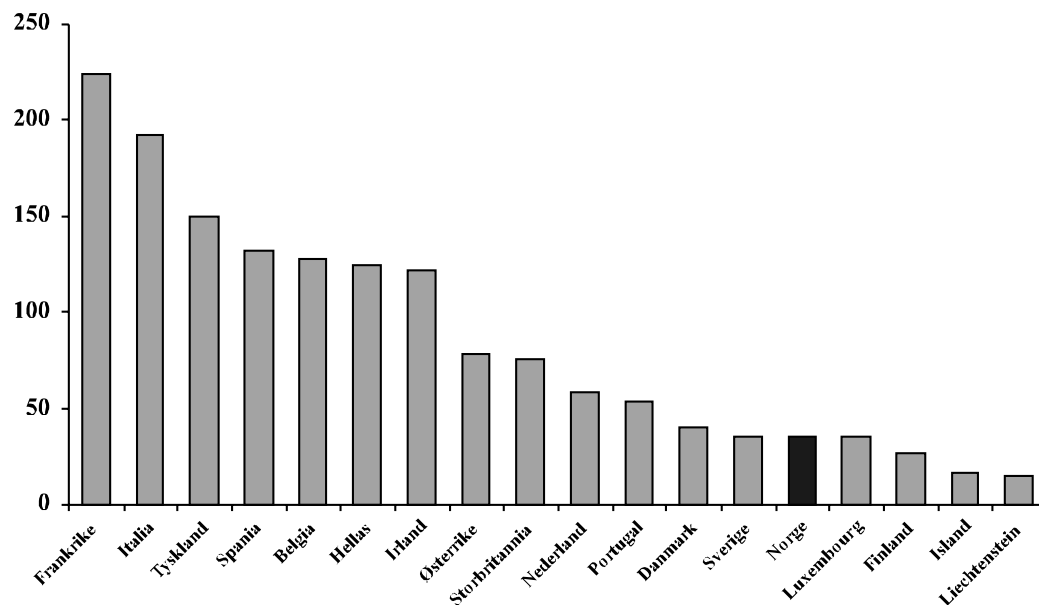
ESAs årsrapporter gir utførlig informasjon og statistiske oversikter over virksomheten. Årsrapportene og annen informasjon om ESA finnes på www.efta.int/structure/SURV. Sammenlignbar statistikk er også tilgjengelig i Kommisjonens og ESAs respektive resultattavler, eller såkalte «scoreboards», som publiseres to ganger i året.

De første årene tok ESA av naturlige grunner ikke opp mange formelle saker. I 1997 hadde bildet endret seg. Etter introduksjonen av Handlingsplanen for det indre marked samme år økte Kommisjonen sin aktivitet, og i det påfølgende år viste en sammenlignende undersøkelse at det forholdsmessige antall åpningsbrev og begrunnede uttalelser utstedt av de to overvåkningsorganene var nokså likt. ESA sendte imidlertid færre saker til domstolen.

Utviklingen av den formelle saksmengde på EFTA-siden har i den følgende fireårsperiode vært udramatisk. Antallet åpningsbrev som lå på 76 i 1998, var i 2001 sunket til om lag 55 etter en tilfeldig topp på 95 i 2000 forårsaket av Island. Når det gjelder grunngitte uttalelser, er bildet det samme. Her fikk man en topp i 2001 som var videreført av Island fra året før. Både åpningsbrev og grunngitte uttalelser fordeler seg i perioden som helhet nokså jevnt mellom de tre EØS/EFTA-landene.

Saker om overtredelse av avtalen kan deles inn i to kategorier: Den enkleste typen gjelder forsinket gjennomføring. Disse blir i de aller fleste tilfeller løst i en tidlig fase.

Den andre kategorien gjelder spørsmålet om det foreligger korrekt gjennomføring av regelverket. Her vil uenigheten vanligvis være av rettslig art. Kommisjonens og ESAs resultattavler av november 2001 viser her relativt mye høyere tall i EU enn på EFTA-siden. Hvert medlemsland i EU har i gjennomsnitt nesten 100 saker mot seg. Gjennomsnittet for EØS/EFTA-landene er 22. Antallet konflikter mellom Kommisjonen og medlemslandene er med andre ord vesentlig høyere enn i forholdet mellom ESA og EØS/EFTA-landene. Norge er i denne sammenheng på linje med de andre nordiske landene.



Figur 5.3 Antall uløste saker: Manglende gjennomføring eller uriktig anvendelse av rettsakter i EU- og EØS/EFTA-landene pr. 31. august 2001

Kilde: Europakommisjonen og ESA

5.1.3 Offentlige innkjøp

Kontrollen med offentlige innkjøp skal sikre at myndigheter på alle administrative nivåer overholder avtalens regler når de foretar sine innkjøp. For dette formål kan ESA der det anses å foreligge et klart og åpenbart brudd på reglene, rette en direkte henvendelse til et EØS/EFTA-land med anmodning om å rette opp feilen før kontrakten blir tildelt.

Er kontrakten derimot undertegnet, kan ESA ikke reagere på annen måte enn ellers ved generelle brudd på avtalen. ESA har ikke myndighet til å rette opp forholdet eller tilstå erstatning. Spørsmål av denne art må fremmes for nasjonale myndigheter eller domstoler. Regelverket for offentlige innkjøp krever at det skal foreligge muligheter for å klage til en rettslig instans. Norge har overlatt denne oppgaven til de ordinære domstoler. Dette har til tider vært kritisert fordi systemet kan være omstendelig og kostbart. Denne kritikken er i senere tid blitt dempet i lys av domstolenes avgjørelser i en del erstatningsaker.

ESA retter jevnlig henvendelser til norske myndigheter i saker om offentlige innkjøp. De fleste saker avgjøres uformelt i samarbeid med ESA. I noen tilfeller har ESA innledet formelle prosedyrer for å avklare prinsippsspørsmål. Ingen sak er blitt fremmet for EFTA-domstolen. Det er tidvis et stort antall saker som er under behandling, noe som innebærer en ressursmessig belastning for norske myndigheter.

Statistikk over offentlige innkjøp og undersøkelser (blant annet NORUT Samfunnsforskning 1996) tyder på at regelverket i de fleste tilfeller aksepteres og etterleves blant de virksomheter som har innkjøp som omfattes av avtalen. Antall klager både ovenfor norske domstoler og EFTAs overvåkningsorgan synes imidlertid økende. Dette skyldes trolig en stadig større bevissthet blant leverandørene om de rettigheter regelverket gir dem.

5.1.4 Statsstøtte

EØS-avtalens hovedregel om statsstøtte er utformet som et generelt forbud mot å yte støtte av nærmere angitt art. Unntak fra dette forbudet kan bare gis av overvåkningsorganene, det vil si ESA og Kommisjonen innenfor sine respektive områder. Statsstøtte er i avtalen definert som støtte som stammer fra offentlige midler i enhver form og som begunstiger enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer. Forbudet omfatter bare støtte som vrir konkurransen og påvirker samhandelen.

I sitt innhold er statsstøttebegrepet meget vidt og omfatter i prinsippet enhver fordel. Det rammer således ikke bare rene subsidier, men også garantier eller lån på særlige vilkår, skatte- eller avgiftsfordeler, salg av offentlig eiendom til under markedspris eller offentlige investeringer på ikke-markedsmessige vilkår.

ESAs oppgave i organets første levetid var å foreta en gjennomgang av de støtteordninger som eksisterte da avtalen trådte i kraft. Denne prosessen forløp uten nevneverdige problemer. Et unntak danner saken om systemet for differensiering av arbeidsgiveravgiften. Denne saken omtales nærmere under 4.2.

Ved den første gjennomgangen av de norske statsstøtteordningene ble de ordningene Norge ønsket å beholde, godkjent i opprinnelig eller tillempet

form. En slik godkjenning innebærer at de nasjonale myndigheter selv administrerer ordningen i det tidsrom godkjenningen gjelder. ESA er pålagt å holde alle eksisterende ordninger under konstant overvåkning. Blir det tale om endringer, vil det bli foreslått egnede tiltak etter en dialog med de nasjonale myndigheter.

Dersom et EØS/EFTA-land ikke etterkommer et forslag om egnede tiltak, vil ESA åpne en formell undersøkelse der andre avtaleparter og interessenter blir invitert til å komme med sitt syn. Deretter vil ESA treffe en avgjørelse som blir bindende, med mindre vedkommende land bringer avgjørelsen inn for EFTA-domstolen.

Dersom de nasjonale myndigheter ønsker å sette i verk et nytt statsstøttetiltak eller endre en bestående ordning, må de innhente formell forhåndsgodkjenning fra ESA. Er ESA i tvil om lovligheten av forslaget, vil ESA åpne formell undersøkelsesprosedyre. Støttetiltaket kan ikke iverksettes i den tiden undersøkelsen pågår. Om tiltaket likevel blir gjennomført, vil en senere negativ avgjørelse fra ESA kunne medføre at nasjonale myndigheter må tilbakekalle støtten eller gjenopprette virkningen av støttetiltaket på annen måte.

Norske myndigheter er i ett tilfelle blitt pålagt å kreve tilbake statsstøtte som er funnet ulovlig. Dette gjaldt etableringen av Arcus der ESA fant at en del aktiva var undervurdert og at omstillingsmidler sto ubrukt. Korreksjon ble foretatt ved at egenkapitalen ble oppskrevet og de øvrige beløp inndratt i form av ekstraordinær avkastning. I saken om IT-Fornebu ble tomteprisen økt etter henvendelse fra ESA som ellers ville ha innledet en statsstøttesak som kunne bety forsinkelser av prosjektet.

I mange saker kan det være i tvil om det foreligger statsstøtte i EØS-avtalens forstand eller ikke. Ved tvil skal myndighetene forelegge saken for ESA. En forutgående dialog med ESA kan avklare spørsmålet eller bidra til å finne fremgangsmåter som ikke innebærer ulovlig statsstøtte.

Det finnes relativt lite bindende regelverk utover selve avtaleteksten på statsstøtteområdet. Overvåkningsorganene har derfor en meget vid skjønnsmyndighet. For å veilede nasjonale myndigheter, har Kommisjonen utgitt retningslinjer som angir hvordan den akter å utøve sin skjønnsmyndighet. Disse retningslinjene tar samtidig hensyn til relevant rettspraksis. ESA utarbeider tilsvarende retningslinjer for EFTA-området. Selv om de ikke er rettslig bindende, utgjør retningslinjene den viktigste rettskilde på statsstøtteområdet og samtidig den mest dynamiske del av statsstøttepolitikken i EØS.

Når Kommisjonens og ESAs retningslinjer for statsstøtte skal endres, vil Kommisjonen drøfte sine planer i et møte med medlemslandene der også ESA deltar. Deretter vil ESA holde tilsvarende møter med EØS/EFTA-landenes myndigheter med representanter for Kommisjonen tilstede.

Det er av stor betydning for EØS/EFTA-landene å delta i arbeidet med utviklingen av slike retningslinjer. Kommisjonen har gjennom en rådsforordning fått myndighet til å unnta visse typer støtte fra notifikeringsplikten ved såkalte gruppeunntak. Foreløpig har Kommisjonen gitt forordninger om gruppeunntak for støtte til små og mellomstore bedrifter, støtte til opplæring og såkalt bagatellmessig støtte. Gruppeunntakene skal også tas i bruk i EØS. Gruppeunntak for sysselsettingsstøtte er for tiden under utarbeidelse i Kom-

misjonen. Kommisjonen konsulterer en rådgivende komité under utarbeidelsen av gruppeunntakene. Norge er nylig invitert til å delta som observatør i denne komiteen. På den måten får Norge anledning til å komme med innspill til utkast til fremtidige gruppeunntak.

Videre er en ny prosedyreforordning for statsstøttesaker satt i verk i EU og er i ferd med å bli innført i EØS. Formålet med de nye prosedyrereglene er å få klarere og mer effektive regler for håndhevelse av statsstøtteregelveverket med bedre rettssikkerhet for partene og større åpenhet på området.

5.1.5 Konkurranseregler for foretak

Mens EØS-avtalens statsstøtteregler om overvåkning gjelder offentlige myndigheters opptreden, retter konkurransereglene seg mot det enkelte foretak. Overvåkningsorganenes virksomhet er i denne sammenheng overnasjonal. De kan foreta etterforskning og kontroll i foretak med bistand fra de nasjonale myndigheter, ilegge dagmulkt og bøter og beordre disse inndrevet.

Konkurransereglene består av tre regelsett: et forbud mot konkurransebegrensende samarbeid (kartellforbudet), et forbud mot misbruk av dominerende stilling og kontroll med foretakssammenslutninger.

Overvåkningsorganene har myndighet til å gi unntak fra kartellforbudet. Dette krever at avtalepartene melder den konkurransebegrensende avtale til et av overvåkingsorganene. Foretak kan også be om en såkalt negativattest, det vil si en erklæring om at det ikke er funnet noen grunn til å gripe inn. De fleste saker ESA behandler, avsluttes imidlertid ved administrative tiltak.

Saksfordelingen mellom ESA og Kommisjonen avhenger av hvilket av de ovennevnte regelsettene som skal håndheves. I saker etter forbudene skjer fordelingen i forhold til hvilket marked som påvirkes av en konkurransebegrensning. Hovedregelen er at ESA er kompetent hvis konkurransen bare er påvirket i EFTA-markedet, mens Kommisjonen behandler saker der bare EU-markedet berøres. Dersom virkningen inntreffer på begge pilarenes territorier, vil Kommisjonen behandle saken, med mindre virkningen i EU er liten. Fusjonskontrollreglene i EØS kommer til anvendelse dersom en foretakssammenslutning når opp til terskelverdiene som er angitt i fusjonsforordningen. Er tersklene oppfylt i EU, har Kommisjonen eksklusiv kompetanse, og er de oppfylt i EFTA, vil ESA være kompetent. Kommisjonen vil i praksis få alle saker som faller inn under avtalen, da transaksjoner som er av en slik størrelse at de faller inn under reglene om fusjonskontroll, typisk vil involvere foretak i EU.

Det er etablert samarbeidsprosedyrer både for såkalt blandede saker etter forbudene og for fusjonssaker. Under samarbeidsprosedyren i fusjonssaker har ESA i de siste årene deltatt i behandlingen av store fusjonssaker som har involvert norske foretak som Telia/Telenor, Aker/Kværner, Industri Kapital/Dyno og Sampo/Storebrand.

I de senere år har ESA særlig arbeidet med konkurransesaker på områder som relativt nylig er blitt liberalisert. I Norge har dette omfattet farmasi- og telekommunikasjonssektoren og markedet for pakker og større brevsendinger.

Sammenlignet med statsstøtteområdet finnes det for konkurransesaker betydelig mer bindende regler om hvordan regelverket skal praktiseres. Samtidig utarbeider overvåkningsorganene også på konkurranseområdet ikke-

bindende meldinger og retningslinjer. Avtalen forutsetter et nært samarbeid mellom de to overvåkningsorganene i slike spørsmål, hvor også de nasjonale myndigheter deltar i samrådsprosessen gjennom de respektive rådgivende komiteer. EØS/EFTA-landenes konkurransemyndigheter inviteres videre til de såkalte generaldirektørmøter som på uformell basis drøfter konkurransepolitiske spørsmål.

Nasjonale myndigheter involveres også i behandlingen av enkeltsaker. En planlagt reform om forenkling av prosedyrereglene i EU tar sikte på å overføre en betydelig del av kompetansen i enkeltsaker til de nasjonale myndigheter.

5.1.6 Offentlige foretak

EØS-avtalen er nøytral i forhold til privat eller offentlig eierskap. Offentlige virksomheter som konkurrerer i markedet, er som hovedregel underlagt avtalens bestemmelser. I praksis kan imidlertid en kombinasjon av eierskaps- og myndighetsrollen lett skape problemer i forhold til avtalen.

Slike problemer kan for det første oppstå i forhold til statsstøtteregele. Det finnes regler og retningslinjer for rapporteringsplikt og innsyn i finansielle forhold mellom myndighetene og offentlige foretak og om statsstøtte til slike foretak.

For det andre vil konkurransereglene legge visse begrensninger når offentlige foretak har særretter eller enerett. Rettspraksis i forhold til handels- og tjenestemonopoler trekker opp relativt snevre grenser her.

Avtalen tillater visse særregler for selskaper som yter tjenester av allmenn økonomisk betydning, det vil si tjenester som staten ønsker å gi sine borgere, men som markedet ikke alltid kan besørge på like god eller billig måte til alle. Offentlige foretak vil kunne være i denne kategorien. I disse tilfelle kan avtalens regler settes til side. Unntaket går likevel ikke lengre enn det som er nødvendig for å få utført de pålagte oppgaver, og det kan ikke anvendes slik at handelen påvirkes i strid med øvrige avtaleparters interesser.

Denne viktige unntaksregel skaper det rettslige fundament for store deler av offentlig tjenesteyting, men innebærer vanskelige grensedragninger i forhold til det åpne marked. Dette var et sentralt tema i saken om Husbanken, jf. 4.2. Tilsvarende hensyn lå til grunn for omorganiseringen av Aetat.

Spørsmålet om å finne den rette balansen mellom konkurranseutsetting og offentlig ansvar for best å ivareta samfunnets og borgernes interesser er et aktuelt politisk og samfunnsmessig tema i Norge. I EU har grensedragningen og takten i liberaliseringen av offentlige tjenester stått på dagsorden for møtene i Det europeiske råd de seneste årene, som del av drøftelsene innenfor rammen av Lisboa-strategien, jf. 5.4. EØS/EFTA-landene har ikke noe naturlig forum for deltakelse og meningsutveksling med EU-landene om disse spørsmålene.

5.1.7 Forvaltningsoppgaver. To-pilarsystemet

Et stort antall av rettsaktene som er tatt opp i avtalen, fastsetter at Kommisjonen skal utføre ulike oppgaver. Enkelte av disse oppgavene omfatter utveksling av opplysninger og notifikasjoner eller utarbeidelse av rapporter, vurderinger o.l. underlagt avtalens to-pilarsystem. Disse oppgavene er på EFTA-siden fordelt mellom ESA og EFTAs faste komité slik at ESA vil utføre

de oppgaver som krever utøvelse av myndighet overfor EØS/EFTA-landene. Oppgaver av denne type forekommer på alle sektorer av avtalen, men er mest utbredt på varesektoren.

To-pilarsystemet er særlig viktig hvor det skal treffes avgjørelser for når et produkt, som krever spesiell godkjenning, kan markedsføres. Kommisjonen eller ESA treffer her vedtak etter en særlig prosedyre (komitologiprosedyre) som kan overprøves av henholdsvis Rådet og EFTAs faste komité og innklages for henholdsvis EF-domstolen og EFTA-domstolen. Avgjørelser av denne type treffes innenfor den enkelte pilar landet tilhører, men meddeles den andre pilar og vil gjelde i hele EØS-området.

To-pilarsystemet gir EØS/EFTA-landene formelt sett de samme institusjonelle og prosessuelle rettigheter som de EU-landene har i EU-systemet. Dette innebærer rett til å opprette og delta i et komitésystem på EFTA-siden i alle tilfeller der Kommisjonen er forpliktet til å la seg bistå av komiteer før avgjørelser treffes i deres pilar.

Samarbeidet mellom pilarene har generelt sett vært godt, og systemet synes å virke etter forutsetningene. På veterinærområdet, der oppgavene er særdeles omfattende, har Kommisjonen imidlertid ikke vært like villig til å akseptere to-pilarsystemet og ESAs kompetanse fullt ut.

Avviket fra den normale to-pilarmodell gjennom den siste endring av det veterinære regelverk, innebærer for det første at ESA ikke spiller noen aktiv rolle når beskyttelsestiltak innføres. Det enkelte EØS/EFTA-land kan i prinsippet handle på egen hånd, men uenighet skal forelegges EØS-komiteen. Oppnås ikke enighet her, vil mottiltak kunne iverksettes. Generelt fungerer systemene her enten slik at Kommisjonen treffer en avgjørelse for EU som deretter blir gjort bindende også for EØS/EFTA-landene ved et vedtak i EØS-komiteen eller at EØS/EFTA-landene selv følger opp avgjørelsen med nasjonale vedtak. Problemer kan tas opp i EØS-komiteen, men det kan ikke lenger fattes selvstendige vedtak i EFTA-pilaren som kan få virkning for EU-landene.

Disse avvik skyldes dels uvilje fra Kommisjonens side mot å dele myndighet med ESA, blant annet med den virkning at ESAs avgjørelser må respekteres av EU. I andre tilfeller kan avviket være akseptert av EØS/EFTA-landene som betingelse for å få adgang som observatør til viktige fagkomiteer i EU. Avvik kan være i EØS/EFTA-landenes interesse i de tilfeller hvor et slikt observatørskap gir mulighet til reell medinnflytelse på EUs avgjørelser. Dette må vurderes fra sak til sak.

To-pilarsystemet er også viktig for utvekslingen av notifikasjoner og kontroll med tekniske forskrifter der en fra EU mottar 6-700 i året. Fra EØS/EFTA-land er antallet mer beskjedent. Særlig viktige varslingsordninger finner man i virksomhet for farlige produkter der vel 200 meldinger formidles i året. Størstedelen av disse meldingene refererer seg til matvarer. En annen ordning formidler opplysninger om eksisterende og nye kjemikalier på markedet.

5.2 EFTA-domstolens virksomhet

5.2.1 Organisasjon og kompetanse

EFTA-domstolen utgjør EFTAs del av EØS-avtalens to-pilarstruktur for domstolskontroll. Den fungerer parallelt med EF-domstolen og har jurisdiksjon for de tre EØS/EFTA-landene. Domstolen er sammensatt av tre dommere. De er oppnevnt av EØS/EFTA-landene i fellesskap for en periode på seks år. Den velger selv sin president. Dommerne bistås av en stab på 12 personer. Domstolen har sete i Luxembourg.

Siden avtalen trådte i kraft har domstolen truffet 47 avgjørelser. Ved årsskiftet 2001/2002 hadde domstolen 9 saker til behandling.

En første hovedfunksjon for domstolen er å avgjøre saker som ESA anlegger mot et EØS/EFTA-land for brudd på avtaleforpliktelser. ESA har siden avtalens ikrafttredelse bare gått til dette skritt 6 ganger. Av disse sakene resulterte 5 i at EØS/EFTA-landet ble dømt. I det sjette tilfellet ble saken trukket idet vedkommende stat godtok ESAs syn under saksgangen og traff tiltak for å rette opp forholdet. EØS/EFTA-landene er gjennomsnittlig raskere enn medlemslandene i EU til å treffe nødvendige korrigerende tiltak under den administrative fase av behandlingen av en sak i ESA.

Den andre hovedfunksjonen er å gi svar på spørsmål om rådgivende uttalelser om fortolkningen av avtaleverket som reises av nasjonale domstoler i EØS/EFTA-landene. Over halvparten av domstolens avgjørelser er slike saker. Adgangen til å rette spørsmål av denne art til EFTA-domstolen kan begrenses til domstoler som dømmer i siste instans. En slik begrensning foreligger ikke i Norge. Det er heller ingen plikt for nasjonale domstoler til å spørre EFTA-domstolen selv om dette kreves av en eller flere av partene i en sak, og slike begjæringer avgjøres i samsvar med det enkelte lands prosesslovgivning.

EFTA-domstolens svar på spørsmål fra nasjonale domstoler er ikke rettslig bindende slik som EF-domstolens prejudisielle avgjørelser. Denne forskjellen behøver imidlertid ikke å være så stor i praksis fordi en må regne med at en nasjonal domstol som har stilt et spørsmål, vil rette seg etter svaret. Høyesterett har i den såkalte Finanger-saken slått fast at EFTA-domstolens rådgivende uttalelser skal tillegges vesentlig vekt, men at domstolene samtidig har en selvstendig rett og plikt til å vurdere de EØS-rettslige spørsmålene. Om den nasjonale domstolen unntaksvis ikke skulle komme til samme resultat som EFTA-domstolen, vil dette i neste omgang kunne medføre at ESA innleder prosedyrer mot vedkommende stat for manglende oppfyllelse av EØS-forpliktelsene i lys av de forhold saken har avdekket.

En tredje hovedfunksjon for EFTA-domstolen er å avgjøre anker fra EØS/EFTA-land og private rettssubjekter mot ESAs avgjørelser på grunnlag av mangel på kompetanse, brudd på vesentlige krav til saksbehandlingen, feil tolkning eller anvendelse av avtaleverket eller maktmisbruk. Retten til anke for private rettssubjekter er begrenset til tilfeller der en avgjørelse er rettet til personen eller når en avgjørelse rettet til en annen person direkte og individuelt angår vedkommende. I praksis vil private rettssubjekters ankeadgang foreligge bare i saker på konkurranseområdet eller i saker som gjelder nye statsstøttere.

EFTA-domstolen har bare i tre tilfeller avgjort slik anke mot ESAs avgjørelser. Den ene saken var Norges anke i saken om den differensierte arbeidsgiveravgiften. De to andre sakene gjaldt de private parter anke av henholdsvis Husbanksaken og ESAs avvisning av den skotske klage på statsstøtte til oppdrettsnæringen i Norge.

Twister mellom EØS/EFTA-land er en fjerde mulig type rettssak for EFTA-domstolen. Ingen slik sak er hittil blitt forelagt domstolen. EF-domstolens tilsvarende kompetanse er bare blitt brukt to ganger i hele EUs historie. Det er i stedet vanlig i EU at stridigheter mellom medlemslandene overlates til Kommisjonen og de ordinære fremgangsmåter ved traktatbrudd.

EFTA- og EF-domstolen er to adskilte institusjoner. Det gis en omtale av den betydning EF-domstolens rettspraksis skal ha for EFTA-domstolens avgjørelser i 4.3. EØS-komiteen har som oppgave å følge med i de to domstolers praksis og å treffe nødvendige tiltak dersom det oppstår ulik utvikling i rettspraksis. Det har hittil ikke vært problemer av slik art.

Et annet viktig tiltak for å fremme lik rettspraksis er at Kommisjonen og EUs medlemsland har mulighet til å opptre i saker for EFTA-domstolen, mens ESA og EØS/EFTA-landene kan opptre i saker for EF-domstolen. Man opptrer da som såkalt tredjepart som gir sitt syn på saken uten å bli direkte bundet av domstolens avgjørelse. Det er også mulig å intervenere til direkte støtte for en part i en tvist. Dette er særlig aktuelt der det er en sak mellom et EU-medlem og institusjonene.

Utenriksdepartementet mottar jevnlig kopier av de søksmål som reises for EF- og EFTA-domstolen og formidler disse til berørte departementer for vurdering. Departementene vurderer deretter i fellesskap om Norge bør opptre som tredjepart eller intervenere i en konkret sak. Om lag 500 saker reises for EF-domstolen hvert år og om lag 8 saker for EFTA-domstolen.

Kommisjonen deltar nesten alltid i saker for EFTA-domstolen, noe også Norge og ESA gjør. Norge opptrer for tiden som tredjepart i 11 pågående saker for EF-domstolen og intervenserer til støtte for Danmark i én sak (sak C-3/00 «Nitrat-nitrittsaken»). Norges deltakelse i Nederlands sak mot Rådet og Parlamentet om patentlydirektivet for EF-domstolen var også et eksempel på slik oppførsel (sak C-377/98).

5.2.2 Omtale av viktige saker behandlet av EFTA-domstolen

Direktiver og forordninger som innlemmes i EØS-avtalen skal etter avtalen gjøres til norsk rett. For forordningene skjer dette ved at de inntas ordrett og gis som lov eller forskrift. For direktivene er det overlatt til staten å bestemme formen for gjennomføring i nasjonal rett slik at det er større spillerom for gjennomføringsmetoden. Dermed er også muligheten for tvister om forståelsen av nasjonal rett i forhold til direktivets forpliktelser større.

Norge har ved EØS-loven inkorporert EØS-avtalens hoveddel i norsk rett. Avtalens bestemmelser kan derfor påberopes for norske domstoler. Norge har også i EØS-lovens § 2 gitt en bestemmelse om forrang for bestemmelser i lov eller forskrift som tjener til å oppfylle Norges forpliktelser etter avtalen og som i tilfelle konflikt skal gå foran andre nasjonale bestemmelser som regulerer samme forhold.

EFTA-domstolen har truffet avgjørelser i en rekke viktige saker. De mest sentrale sakene har vært foreleggelses fra nasjonale domstoler knyttet til en tvist hvor det er nødvendig å tolke rekkevidden av selve EØS-avtalens bestemmelser. Den adgang personer og foretak har etter for eksempel EØS-loven til å påberope seg visse bestemmelser i EØS-avtalen for nasjonale domstoler er av betydning for at de kan få lik behandling og nyte godt av like konkurranseforhold i hele EØS-området.

EFTA-domstolen legger i sine vurderinger stor vekt på rettspraksis fra EF-domstolen. Det er således meget sjelden at det foreligger forskjeller i vurderingene fra de to domstolene. I den grad dette forekommer skyldes det forskjeller som ligger i EØS-avtalen.

I det følgende omtales de viktigste dommer og rådgivende uttalelser fra EFTA-domstolen i perioden 1994-2001.

a) Erstatningssakene

En av de viktigste sakene for EFTA-domstolen har vært Sveinbjørnsdottir-saken (E-9/97). Saken gjaldt en person som ikke fikk lønnsgaranti etter konkurs i den bedriften hun jobbet i fordi islandsk lov gjorde unntak for hennes kategori av ansatte. Dette var i strid med direktivet. Vedkommende krevde erstatning av den islandske stat for det tap hun hadde lidt ved mangelfull gjennomføring av direktivet.

EFTA-domstolen ga i denne saken sin tilslutning til et prinsipp i EU-retten som pålegger staten erstatningsplikt når visse vilkår er oppfylt hvis noen har lidd skade eller tap som følge av mangelfull gjennomføring av EU-lovgivningen. Dette er et prinsipp som er utledet av den samme tenkning som prinsippet om direkte virkning i EU-retten, det vil si å sikre individets rettigheter etter fellesskapsretten. EFTA-domstolen begrunnet sitt standpunkt med henvisning til avtalens prinsipp om rettsenhet og anså at statlig erstatningsansvar i slike tilfeller var blitt en del av EØS/EFTA-landenes rettssystem i kraft av EØS-avtalen. Den viste også til nødvendigheten av å sikre individer og økonomiske operatører like forhold.

Norge har stilt seg kritisk til denne avgjørelsen. Årsaken er at rettspraksis i EU henger sammen med et prinsipp som må anses å ikke ha plass i EØS-avtalen, nemlig prinsippet om direkte virkning. Derfor har man fra norsk side i K. Karlsen-saken (E-4/01) argumentert mot statlig erstatningsplikt. Denne saken er fortsatt ikke avgjort.

Herredsretten i Reykjavik har i denne saken (K. Karlsen-saken) bedt EFTA-domstolen om en rådgivende uttalelse om det tidligere alkoholimportmonopolet på Island var i strid med EØS-avtalens hoveddel og om dette i såfall skal medføre erstatningsansvar for staten. Norge har som tredjepart i saken bestridt erstatningsansvar etter EØS-avtalen. Det forventes at dom i saken snart skal falle.

I Finanger-saken (E-1/99) ba Høyesterett om en rådgivende uttalelse vedrørende forståelsen av bilansvarsdirektivene. Saken gjaldt en person som ble skadet i en trafikkulykke og ble 100% ervervsufør. Årsaken til ulykken var at sjåførens kjøreferdigheter var svekket på grunn av alkoholpåvirkning.

I denne saken ble det slått fast at det er uforenlig med EØS-retten (rådsdirektiv 72/166, rådsdirektiv 84/5 og rådsdirektiv 90/232) at en passasjer som

påføres skade ved frivillig kjøring i motorvogn, ikke har krav på erstatning med mindre særlige grunner foreligger selv om passasjerens visste eller måtte vite at motorvognens fører var påvirket av alkohol på ulykkestidspunktet og det var årsakssammenheng mellom alkoholpåvirkningen og skaden. EFTA-domstolen uttalte på den bakgrunn at Norge hadde gjennomført bilansvarsdirektivene galt.

Høyesterett kom senere til at Finanger ikke kunne kreve erstatning fra forsikringsselskapet fordi forsikringsselskapet måtte kunne holde seg til norsk rett og EØS-direktivene ikke kunne påberopes direkte overfor dem. Dette har ledet til at Finanger m.fl. har gått til sak mot den norske stat med krav om erstatning basert på de prinsipper som følger av Sveinbjørnsdottir-saken.

b) Alkoholsakene

EFTA-domstolen har hatt innvirkning når det gjelder organiseringen av omsetning av alkoholholdige drikkevarer i Norden. Domstolens avgjørelse i Restamark-saken (E-1/94), der det finske importmonopolet ble ansett uforenlig med avtalen, utløste en omorganisering av alkoholmonopolene i fire nordiske land. Dette førte til at eksport-, import- og engrosmonopolene ble avviklet.

I Gundersen-saken (E-1/97) konsoliderte domstolen på den annen side adgangen til å regulere detaljomsetningen av alkoholholdige drikkevarer gjennom et salgsmonopol fordi et slikt monopol kunne forsvares med helsemessige begrunnelser.

Alkoholgrensen i forhold til salg i butikker og salg via Vinmonopolet har vært berørt i Wilhelmsen-saken (E-6/96). Saken for den nasjonale domstol gjaldt gyldigheten av avslaget på en søknad om bevilling for å selge øl som inneholder mer enn 4,75 volumprosent alkohol. I denne saken slo EFTA-domstolen fast at et statlig detaljsalgsmonopol for salg av sterkøl (mer enn 4,75% volumprosent alkohol) er forenlig med EØS-avtalen forutsatt at en slik enerett ikke fører til rettslig eller faktisk diskriminering mellom innenlandske og importerte produkter.

I den såkalte Rusbrus-saken (E-9/00) stevnet ESA Norge for EFTA-domstolen. ESA hevdet at det norske regelverket vedrørende salg og skjenking av drikkevarer med alkoholprosent mellom 2,5% og 4,75% er i strid med EØS-avtalen. Øl med dette alkoholinnhold (som for det meste er norskprodusert) kan selges i vanlig dagligvarehandel, mens andre alkoholholdige drikker med tilsvarende innhold (ferdigblandede drinker og «rusbrus», i all hovedsak fra andre EØS-stater) må selges gjennom Vinmonopolet. Skjenking av disse drikkene tillates heller ikke på skjenkesteder som kun har ølbevilling. Dette innebærer etter ESAs oppfatning forskjellsbehandling mellom norske og utenlandske produkter. Dom er nå falt i saken. Det er slått fast at Norges håndtering av rusbrus-drikker er diskriminerende. Regjeringen vil komme tilbake til oppfølgingen av denne saken.

c) Avgiftssakene

Arbeidsgiveravgift-saken (sak E-6/98) gjaldt systemet med differensiert arbeidsgiveravgift som Norge, slik som Sverige, hadde ved EØS-avtalens ikrafttreden. Det var forutsatt at ordningene skulle undersøkes nærmere som

ledd i den generelle gjennomgangen av eksisterende ordninger og at ESA og Kommisjonen skulle behandle de to sakene parallelt.

ESA la sommeren 1997 fram et forslag om såkalt egnede tiltak i form av visse tilpasninger av systemet basert på at ordningen i hovedtrekk kunne opprettholdes som en form for indirekte transportstøtte til foretak i tynt befolkede områder. Dette forslag ble avvist av Norge med den følge at en formell undersøkelse ble innledet. Undersøkelsen ble avsluttet året etter med en avgjørelse av ESA som var i tråd med ESAs opprinnelige forslag. Denne avgjørelsen ble av Norge anket inn for domstolen med det hovedargument at systemet måtte bedømmes som et generelt skattetiltak som ikke var dekket av avtalens definisjon av statsstøtte.

Domstolen forkastet anken ved blant annet å vise til at selv om et lands skattesystem som hovedregel ikke faller inn under avtalen, er det tiltakets virkning som er avgjørende. Statsstøttereglene fikk derfor anvendelse. Domstolen avviste argumentet om at systemet måtte ses som et generelt tiltak fordi det ga foretak i de begunstigede områder direkte fordeler. Høsten 1999 godkjente ESA systemet som en transportstøtteordning for tynt befolkede områder med de tilpasninger som opprinnelig var foreslått. I det alt vesentlige kunne systemet videreføres uendret.

Bok-saken (E-1/01) gjaldt en islending som ble pålagt høyere merverdiavgift ved kjøp av bøker skrevet på et annet språk enn islandsk. Spørsmålet som ble forelagt EFTA-domstolen i denne saken, var om Island kunne ha differensierte avgifter. EFTA-domstolen besvarte dette benektende i en nylig avsagt dom. Begrunnelsen var at bøker på islandsk og på andre språk i det minste er delvis konkurrerende og at en differensiert merverdiavgift indirekte beskytter innenlandske varer. EFTA-domstolen godtok ikke påstanden fra den islandske stat om at dette kunne forsvares ut fra en nasjonal interesse i å styrke posisjonen til det islandske språk. Domstolen erkjente at støtte til fremme av nasjonalspråket er et kulturelt mål av høy prioritet, men fant at dette ikke kunne gjøres gjennom differensierte avgifter.

d) Fri bevegelighet for personer, varer, tjenester og kapital

Domstolen har avgitt en rekke rådgivende uttalelser og dommer om de fire friheter. Den mest sentrale avgjørelsen for Norge, bortsett fra dem som er nevnt under andre punkter, har vært Kellogg's-saken (E-3/00). Norske myndigheter hadde her avslått en søknad om tillatelse til å selge en vitamin- og mineralberiket frokostblanding i Norge. EFTA-domstolen kom til at det ikke var i strid med avtalen at salg av et slikt produkt gjøres betinget av tillatelse. I fravær av harmoniserte regler har den enkelte stat frihet til å bestemme nivået for akseptabel helserisiko som de ønsker å sikre når det rår usikkerhet med hensyn til den aktuelle vitenskapelige situasjon. Domstolen fant at avslaget ikke var begrunnet slik avtalen krevet og at denne mangelen ikke var avhjulpet i tide. Domstolen aksepterte imidlertid at de studier Norge hadde fremlagt i ettertid, ville kunne forsvare et avslag på søknaden.

EFTA-domstolen har behandlet en norsk sak om fjernsynsdirektivet (E-8/97). Direktivets hovedregel er at programinnhold som er i overensstemmelse med senderstatens lovgivning ikke kan forbys selv om det måtte stride mot mottakerstatens lovgivning. Direktivet pålegger senderstaten å sikre at fjern-

synsselskapene ikke sender visse programmer, blant annet programmer med pornografisk innhold eller voldsinnslag som kan være alvorlig til skade for mindreårige. Norge utferdiget et pålegg til kabelselskapene om midlertidig å stanse videresending av en svensk fjernsynskanal fordi den sendte filmer med pornografisk innhold som var klart i strid med straffeloven. EFTA-domstolen uttalte at direktivet ikke tok sikte på å skape en felles standard for begreper som pornografi, vold og lignende, men at det er overlatt til den enkelte stat å definere disse begrepene i overensstemmelse med dens nasjonale lovgivning og moralnormer. I det aktuelle tilfellet var det med andre ord norsk, og ikke senderstatens regelverk som var gjeldende.

e) Immaterielle rettigheter

En meget omtalt sak på dette området er Maglite-saken (E-2/97), hvor spørsmålet var om en rettighetshaver etter varemerkedirektivet kunne hindre import til et EØS/EFTA-land fra land utenfor EØS uten hans samtykke (det vil si hindre parallellimport). I EU er et slikt spørsmål om import fra tredjeland en sak som må avgjøres etter EU-retten. EFTA-domstolen la imidlertid vekt på EØS-avtalens særtrekk. Den skaper ikke en tollunion og gjelder bare for opprinnelsesprodukter - ikke for produkter fra stater utenfor EØS-området. EØS/EFTA-landene er ikke forpliktet til en felles handelspolitikk i forhold til tredjeland. De har ikke i kraft av avtalen overført noen traktatkompetanse og står fritt til å inngå avtaler med tredjeland. Domstolen slo fast at hensikten med EØS var å skape et fundamentalt forbedret frihandelsområde, ikke å skape en tollunion med felles handelspolitikk. Parallellimport var i følge EFTA-domstolen således forenelig med EØS-avtalen.

EF-domstolen har senere i flere saker kommet til at EU-statene på bakgrunn av flere direktiver, skal anvende såkalt regional konsumpsjon, slik at rettighetshaveren til et varemerke vil kunne hindre parallellimport fra stater utenfor EØS-området.

f) Statsstøtte

En sak av stor prinsipiell betydning og av politisk viktighet for Norge var E-4/97 om Husbanken. Sakens utspring var en klage til ESA på angivelig statsstøtte som ESA hadde avvist. Husbanken hadde riktignok mottatt statsstøtte, men denne var tillatt siden Husbankens tjenester var av «allmenn økonomiske betydning». De kom derved inn under unntaket i avtalens artikkel 59 nr. 2. Klageren brakte denne avgjørelsen inn for EFTA-domstolen.

I sin vurdering av saken tok domstolen stilling til en rekke spørsmål av prinsipiell art når det gjelder fortolkningen av artikkel 59. På ett punkt som gjaldt vurderingen av hvorvidt samhandelen var påvirket i et omfang som strider mot avtalepartenes interesser, fant domstolen at ESA hadde gitt mangelfull begrunnelse. Avgjørelsen ble derfor opphevet, men uten at domstolen tok stilling til sakens realitet.

ESA behandlet deretter saken på nytt og kom etter en fornyet og utførlig vurdering av det gjenstående forhold igjen til at klagen måtte avvises. Denne avgjørelsen ble ikke anket.

g) Konkurranserett

KLP-saken (E-8/00) har sitt utspring i en tvist for Arbeidsretten mellom LO og elleve norske kommuner angående et mulig brudd på Hovedtariffavtalen for kommunene, knyttet til flytting av pensjonene fra Kommunal Landspensjonskasse, KLP, til andre forsikringsselskaper. Arbeidsretten oversendte saken til EFTA-domstolen for en uttalelse om tolkningen av EØS-avtalen. Hovedspørsmålet for EFTA-domstolen er hvorvidt konkurransereglene kommer til anvendelse på tariffavtalens bestemmelser om pensjoner og da særlig reglene om flytting til annet selskap enn KLP.

EFTA-domstolen legger i sin rådgivende uttalelse til Arbeidsretten til grunn at partene i en tariffavtale må gis et visst spillerom med hensyn til hva de kan avtale av vilkår, selv om de er konkurransebegrensende, forutsatt at formålet med vilkårene i tariffavtalen er å bedre arbeids- og ansettelsesvilkår for de som omfattes av tariffavtalen. Således er pensjonsbestemmelser i utgangspunktet blant dem som ikke faller inn under EØS-avtalens konkurransebestemmelser i artikkel 53.

EFTA-domstolen legger imidlertid til at dersom Arbeidsretten kommer til at de omstridte bestemmelsene i realiteten ikke har som formål å bedre arbeids- og ansettelsesvilkårene for de ansatte, så vil de falle utenfor unntaket. Dersom den nasjonale domstolen i tillegg finner at virkningen av disse bestemmelsene er at kommunene må anskaffe supplerende pensjonsordninger fra bestemte leverandører, og derved fratar, eller sterkt begrenser, kommunenes mulighet til å velge andre leverandører, kan disse bestemmelsene innebære en begrensning av konkurransen i henhold til artikkel 53.

EFTA-domstolen uttaler seg bare om forståelsen av EØS-avtalen. Den konkrete vurderingen av innholdet i hovedtariffavtalen opp mot EØS-retten er det opp til den nasjonale domstolen å avgjøre.

5.3 Rettspraksis fra EF-domstolen etter inngåelsen av EØS-avtalen

5.3.1 EØS-avtalens utgangspunkt

Selv om EFTA- og EF-domstolen er separate institusjoner med ansvar for hver sin pilar i EØS (se 4.2 om EFTA-domstolens virksomhet), er det et mål at EØS-avtalen skal tolkes ensartet i hele EØS-området. Dette følger både av EØS-avtalen og av ODA-avtalen. En bestemmelse i EØS-avtalen sier at avtalen skal «fortolkes i samsvar med de relevante rettsavgjørelser som (EF-domstolen) har truffet før undertegningen av denne avtale». I ODA-avtalen er det slått fast at ESA og EFTA-domstolen plikter å ta «tilbørlig hensyn» også til senere avgjørelser fra EF-domstolen, og det samme må gjelde nasjonale rettsanvendere, herunder nasjonale domstoler.

Dette betyr at utviklingen i EF-domstolens rettspraksis også etter 2. mai 1992 har meget stor betydning for fortolkningen av EØS-avtalen i norsk rett. Relevante rettsavgjørelser vil kunne ha stor verdi som rettskilde forutsatt av at de omhandler rettsakter som er tatt inn i EØS-avtalen.

5.3.2 EF-domstolens rettsskapende virksomhet

EF-domstolen har en traktatfestet rett til å fortolke og anvende EU-retten.

Det er det grunnleggende kravet om formålsrettet utvikling mot «en stadig nærmere sammenslutning» som, etter EF-domstolens oppfatning, legitimerer en mer rettsskapende holdning enn det vi er vant med i nasjonal rett.

Det er særlig på fire områder EF-domstolen har skapt rett. De grunnleggende prinsippene om EU-rettens forrang og direkte virkning er ikke traktatfestet (disse er heller ikke en del av EØS-avtalen), men innfortolket av domstolen. Det samme gjelder generelle prinsipper om vern av menneskerettigheter og forvaltningsrettslige rettssikkerhetsgarantier. Vernet av internasjonale menneskerettigheter har imidlertid senere blitt nedfelt i konkrete bestemmelser. Domstolen har også gjennom sine fortolkninger gitt de andre EU-organene en utvidet kompetanse. Sist, men ikke minst har EF-domstolen vært rettsskapende ved å tolke de materielle bestemmelsene i traktaten utvidende slik at de i størst mulig grad fremmer målet om et tettere integrert marked.

Innenfor sistnevnte gruppe vedrørende det indre marked finner vi en rekke viktige dommer for tolkningen av EØS-avtalen. Dette er dommer som gjelder fortolkningen av substansspørsmål knyttet til bestemmelser i EØS-avtalen som er identiske med regler i EUs traktatverk. Derimot har ikke EF-domstolens avgjørelser i andre typer spørsmål enn dem som gjelder fortolkningen av substansspørsmål, for eksempel avgjørelser vedrørende direkte virkning og forrang, denne betydningen for EØS.

5.3.3 Viktige avgjørelser avsagt av EF-domstolen etter inngåelsen av EØS

EF-domstolen fortsetter stadig sin rettsskapende virksomhet. Det er særlig på følgende to områder:

I en viktig avgjørelse (Francovich-saken) har domstolen fastslått at offentlige myndigheter kan holdes erstatningsansvarlig overfor borgere som lider på grunn av statenes brudd på EF-traktaten og manglende gjennomføring av direktiver. Rettspraksis på dette området er ikke direkte overførbar på EØS-avtalen, men EFTA-domstolen har i Sveinbjørndottir-saken basert seg på de samme hensyn i fortolkningen av hva som følger av EØS-avtalen.

Det har også vært en utvikling når det gjelder tolkningen av hva som er relevante handelshindre. Nasjonale bestemmelser må ikke bare unnlate å diskriminere, men må ikke unødig hindre utøvelsen av de fire friheter. I tillegg til at slike reguleringer må være ikke-diskriminerende, kreves det at de er innført for å ivareta et legitimt hensyn under EØS-avtalen. Tiltakene må dessuten være egnede, nødvendige og proporsjonale i forhold til formålet.

6 utfordringer for EØS-samarbeidet og for Norge i lys av utviklingen i EU

6.1 Innledning

Samarbeidet i EU er i dag preget av sterk utvikling. Dels styrkes det fellesskapelige nivå ved at det blir tilført ny myndighet fra medlemsstatene, slik det skjer gjennom den økonomiske og monetære union (med felles valuta, euro) og på deler av justisområdet. Dels skjer det ved en styrking av det mellomstatlige samarbeidet, slik tilfellet er for eksempel på andre deler av justisområdet og innenfor Lisboa-strategien for å fremme EU-landenes økonomiske konkurransekraft på et bærekraftig og sosialt grunnlag. Det er således etablert et tettere samarbeid om justissaker for å bekjempe internasjonal kriminalitet, narkotikasmugling og terrorisme. EU har videreutviklet det utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet for å øke evnen til europeisk sivil og militær krisehåndtering. Dessuten går forhandlingene om EU-utvidelse for de fleste kandidatlandenes vedkommende i 2002 inn i en avgjørende fase. Forberedelsene av en ny, stor traktatrevisjon i 2004 er innledet, og i denne prosessen står blant annet myndighetsfordelingen mellom medlemsstatene og unionsnivået sentralt.

Utviklingen av de nye samarbeidsområdene i EU fanges i liten grad opp av EØS-avtalen, men berører norske interesser og påvirker rammevilkårene for norsk politikk og samfunnsutvikling. Norge har imidlertid utviklet supplerende samarbeidsordninger med EU på flere saksområder hvor dette er i felles interesse.

6.2 Traktatendringer i EU og forholdet til EØS-avtalen

Da EF og EFTA-landene i 1990 innledet forhandlinger om å etablere et europeisk økonomisk samarbeidsområde, hadde EF-landene fire år tidligere undertegnet den såkalte Enhetsakten. Enhetsakten trådte i kraft 1. juli 1987, og la grunnlaget for gjennomføring av det indre marked. EØS-avtalen tar dermed utgangspunkt i Roma-traktaten som revidert gjennom Enhetsakten. Selv om EØS-regelverket stadig utvides i takt med EUs egen regelutvikling, gjelder dette bare innenfor EØS-avtalens eget virkefelt. Allerede før forhandlingene om EØS-avtalen var fullført hadde EF-landene fremforhandlet Maastricht-traktaten. Denne traktaten trådte i kraft 1. november 1993, to måneder før EØS-avtalen. Senere har EU vedtatt to videre traktatendringer, Amsterdam-traktaten, som trådte i kraft 1. mai 1999, og Nice-traktaten, som ble undertegnet 26. februar 2001, men som ikke har trådt i kraft ennå.

Boks 6.1 Utvidede samarbeidsområder i EU som følge av Maastricht-traktaten (trådte i kraft 1. oktober 1993)

- Vedtak om økonomisk og monetær union, felles valuta
- Styrket sosial dimensjon, bl.a. styrket samarbeid om arbeidsmiljø,

informasjon og høring av arbeidstakere, like muligheter for menn og kvinner, arbeidstakeres sosiale sikring m.m.

–Styrket samarbeid om blant annet miljø, kultur, forskning, utdanning, yrkesopplæring, helse, beskyttelse av forbrukere, herunder matsikkerhet

–Omtale av transeuropeiske nettverk (TEN) innen transport, telekommunikasjon og energi

–Etablering av en regionkomité

–Etablering av to nye «søyler»: felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) og samarbeid om justisspørsmål

–Institusjonelle endringer som innebærer utvidet bruk av flertallsbeslutninger i Rådet og større medvirkning av Europaparlamentet, blant annet ved innføring av den såkalte medbestemmelsesprosedyren

Boks 6.2 Utvidede samarbeidsområder i EU som følge av Amsterdam-traktaten (trådte i kraft 1. mai 1999)

–Styrking av samarbeidet om justisspørsmål og beslutning om innføring av et «område for frihet, sikkerhet og rettferdighet». Grensekontroll, visum, asyl- og immigrasjonspolitik og andre områder relatert til fri bevegelse av personer overføres fra mellomstatlig til fellesskapelig samarbeid. Politisamarbeidet og det strafferettslige samarbeidet forblir mellomstatlig, men styrkes. Integrering av Schengen-samarbeidet i EU, dels som fellesskapelig og dels som mellomstatlig samarbeid

–Styrking av hjemmelen for EU-innsats når det gjelder menneskerettigheter, ved at Rådet kan vedta tiltak for å bekjempe forskjellsbehandling på grunnlag av kjønn, rase eller etnisk opprinnelse, religion eller tro, funksjonshemming, alder eller seksuell legning

–Styrking av det indre marked når det gjelder fri bevegelse av kapital

–Styrking av den sosiale dimensjon blant annet når det gjelder sysselsetting, sosial utestenging, likestilling, helsepolitikk, forbrukervern

–Styrking av miljødimensjonen blant annet ved etablering av bærekraftig utvikling som overordnet prinsipp og innføring av krav om konsekvensanalyse for miljø i alle felleskapsaktiviteter

–Styrket offentlig innsynsrett i EU-saker

–Opprettelse av en stilling som høyrepresentant for den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken (FUSP). Denne innehas av Rådets generalsekretær

–Opprettelse av en enhet for planlegging og tidlig varsling knyttet til høyrepresentanten for FUSP

–EU får en forsvarsdimensjon, definert som evne til humanitære operasjoner og redningsoperasjoner, fredsbevaring, fredsopprettelse og annen militær krisehåndtering (såkalte Petersberg-oppgaver)

–Ytterligere bruk av beslutningsprosedyrer med kvalifisert flertall i Rådet; utvidet bruk og forenkling av medbestemmelsesprosedyren i Parlamentet; utvidet mandat til EF-domstolen når det gjelder grunnleggende rettigheter og sikkerhet

–Innføring av nye bestemmelser om «forsterket samarbeid» som gjør det mulig for et flertall av medlemslandene, på nærmere definerte

områder, å etablere et mer vidtgående samarbeid seg imellom innenfor traktatenes rettslige og institusjonelle ramme

Boks 6.3 Utvidede samarbeidsområder i EU som følge av Nice-traktaten (undertegnet 26. februar 2001, ennå ikke trådt i kraft)

- Institusjonelle reformer som omfatter blant annet ny stemmefordeling i Rådet som trer i kraft ved neste EU-utvidelse; innføring av befolkningsvekting ved avstemninger i Rådet; utvidelse og omfordeling blant medlemsstatene av antall representanter til Europaparlamentet; tak på antall kommissærer etter 27 medlemsland; utvelgelse av Kommisjonens president og kommissærer ved kvalifisert flertall i Rådet; endret arbeidsfordeling mellom EF-domstolen og førsteinstansdomstolen; utvidet bruk av medbestemmelsesprosedyren; mulighet for forsterket samarbeid mellom minimum åtte medlemsland
- Opprettelse av komité for sosial trygghet
- Opprettelse av Eurojust, et samarbeid mellom medlemslandenes påtalemyndigheter
- Styrking av EUs forsvarsdimensjon, blant annet ved opprettelse av organisasjonsstruktur for forsvarspolitisk og militært samarbeid mellom medlemslandene for å øke EUs evne til sivil og militær krisehåndtering
- Vedtak av Charteret for grunnleggende rettigheter som politisk erklæring

EØS-avtalen er ikke blitt oppdatert etter at den trådte i kraft, verken for å ta inn nye samarbeidsområder eller for å reflektere EØS-relevante endringer i Roma-traktaten etter ikrafttreddelsen av Maastricht-traktaten og Amsterdam-traktaten. Det ble våren 2001 igangsatt et arbeid for å vurdere behovet for en revisjon av avtalen. Den forestående utvidelsen av EU og EØS ble sett på som en mulig anledning til også å gjennomføre en eventuell oppdatering av EØS-avtalen.

Spørsmålet om oppdatering dreier seg først og fremst om en endring av bestemmelser i EØS-avtalen som var parallelle med bestemmelser i Roma-traktaten før disse ble endret gjennom Maastricht- og Amsterdam-traktatene. De viktigste artiklene her er bestemmelsene om kapitalbevegelser, statsstøtteregele, likestillingsbestemmelsene og gjennomføringsmekanismen for direktiver innenfor arbeidsrett. En slik oppdatering av avtalen ville kunne bidra til økt rettslig enhet i det indre marked. På den annen side ville en oppdatering av reglene om kapitalbevegelser kunne medføre at EØS/EFTA-landene ville miste adgangen man i dag har til å treffe tiltak dersom kapitalbevegelser fører til forstyrrelser i virkemåten for kapitalmarkedet eller dersom det oppstår «alvorlig fare» for et EØS-lands betalingsbalanse. Videre ville en oppdatering kunne medføre fornyet drøfting av det norske unntaket for investeringer i fiskebåter.

I tillegg har det vært vurdert å introdusere nye elementer i EØS-avtalen som et ledd i en oppdatering, for eksempel en styrket hjemmelsbestemmelse

når det gjelder ikke-diskriminering på bakgrunn av kjønn, rase, etnisk opprinnelse, religion, alder og seksuell legning, og en tilknytning til EUs arbeid med transeuropeiske nettverk (TEN). Det kunne også være aktuelt å dekke inn de presiseringer i en rekke hjemmelsbestemmelser for felles EU-innsats som Amsterdam-traktaten medførte. Dette er først og fremst målsettinger av politisk karakter, men vil kunne ha betydning for det videre samarbeidet innenfor EØS, for eksempel innen miljøvern og forbrukervern. Gjennom Amsterdam-traktaten ble målsettingen om bærekraftig utvikling innarbeidet på lik linje med målsettingene om økonomisk vekst, sysselsetting og sosial trygghet. Dette har lagt grunnlaget for en mer offensiv politikk på miljøområdet fra EUs side. Disse bestemmelsene er i liten grad gjenspeilet i EØS-avtalen.

På denne bakgrunn er spørsmålet om en oppdatering av avtalen blitt tatt opp med Kommisjonen. Kommisjonen har imidlertid meddelt at man ikke er innstilt på å koble utvidelsen av EU og EØS med en oppdatering av EØS-avtalen. Regjeringens vurdering er at Kommisjonens reaksjon ikke er til hinder for en mulig oppdatering av avtalen *etter at* utvidelsesforhandlingene er gjennomført.

6.3 Ny kompetansefordeling og nye styringsformer i EU

6.3.1 En styrket rolle for Europaparlamentet og Rådet

Maastricht- og Amsterdam-traktatene har styrket Europaparlamentets rolle i EUs beslutningsprosess. Den såkalte medbestemmelsesprosedyren er nå blitt den viktigste beslutningsprosedyren i EUs lovgivningsvirksomhet. Rettsaker som skal behandles etter medbestemmelsesprosedyren, vil ikke kunne vedtas mot Europaparlamentets vilje. Prosedyren betyr at politisk vanskelige beslutninger ofte finner sin endelige form i forhandlinger direkte mellom Rådets medlemmer og Europaparlamentet. Prosedyren benyttes på de fleste av de saksområder som dekkes av EØS-avtalen. Nice-traktaten, som ikke er trådt i kraft, legger opp til en enda bredere bruk av medbestemmelsesprosedyren.

Samtidig har medlemslandenes regjeringer gjennom Det europeiske råd (stats- og regjeringssjefene) og uformelle ministermøter fått en større plass i EU-samarbeidet. Stats- og regjeringssjefene har fått en viktig rolle både i utformingen av langsiktige prioriteringer og avklaring av politisk omstridte saker. Dette innebærer at medlemslandene og det mellomstatlige samarbeidet er styrket i forhold til Kommisjonen.

EØS-avtalen gir ikke EØS/EFTA-landene muligheter for medvirkning i Europaparlamentets eller Rådets virksomhet. EØS/EFTA-landenes viktigste samarbeidspartner i EØS er Kommisjonen. Med unntak av de halvårlige møtene i EØS-rådet, er samarbeidet med medlemslandenes regjeringsrepresentanter av uformell karakter. Norske myndigheters kontakt med Europaparlamentet skjer også på uformell basis. For øvrig møtes Parlamentarikerkomiteen for EØS to ganger i året i henhold til EØS-avtalens art. 95 (jf. 1.2.4.7).

6.3.2 Sektorovergripende strategier og nye arbeidsformer

EU har de siste årene lagt økende vekt på å utvikle sektorovergripende strategier og nye arbeidsmetoder. Det europeiske råd spiller en mer aktiv politisk rolle på bredere områder av samarbeidet, og har initiert sektorovergripende samarbeidsprosesser på områder av betydning blant annet for økonomi, sysselsetting og velferd. Ikke bare initiativ til politikktutforming, men også initiativ i forhold til regelutvikling, har i økende grad opphav i det politiske samarbeidet mellom EU-landenes regjeringer i Det europeiske råd. Denne typen politisk samordning utgjør et supplement til, men erstatter ikke, utformingen av felles regelverk etter den tradisjonelle fellesskapsmetoden.

Eksempler på slike bredere samarbeidsprosesser er blant annet samarbeidet om finanspolitikken innenfor rammen av den såkalte Stabilitets- og vekstpakten knyttet til opprettelsen av den økonomiske og monetære unionen (ØMU). Den bredere strategien for å øke sysselsettingen, som ble nedfelt i Amsterdam-traktaten, er senere fulgt opp gjennom prosesser initiert av Det europeiske råd innenfor områdene sysselsetting (Luxembourg-prosessen), strukturreformer (Cardiff-prosessen) og utviklingen av et tettere samarbeid om den generelle økonomiske politikken (Køln-prosessen). Det nyeste eksemplet er Lisboa-strategien for innen år 2010 å gjøre EU til verdens mest konkurransedyktige og bærekraftige økonomi, fastlagt av EU-landenes stats- og regjeringssjefer under Det europeiske råds møte i Lisboa i mars 2000, jf. nærmere om Lisboa-strategien i pkt 5.4 nedenfor.

6.3.3 Hvitboken om nye styringsformer

EUs arbeids- og styringsformer, det vil si de regler og prosesser som påvirker myndighetsutøvelse på EU-nivå, er under bred debatt. Kommisjonens hvitbok om styringsformer ble lagt fram i juli 2001 etter en forberedelse som involverte myndigheter, interesseorganisasjoner, frivillige organisasjoner og forskermiljøer. Hvitboken skisserer Kommisjonens forslag til hvordan åpenhet, deltakelse, ansvarlighet, effektivitet og sammenheng mellom ulike saksområder i EU kan styrkes i tiden fremover.

I forhold til åpenhet legger Kommisjonen vekt på at EUs beslutningsprosess må bli mer åpen og enklere å følge og forstå. Det krever oppdatert og løpende informasjon om forberedelsene til utforming av politikk gjennom alle stadier av beslutningsprosessen. Av konkrete tiltak foreslår Kommisjonen blant annet å videreutvikle databasen EURLEX i 2002 som et felles «on-line» informasjonspunkt på alle EU-landenes språk, slik at forslagene kan følges gjennom hele beslutningsprosessen.

Kommisjonen foreslår videre å etablere en mer systematisk dialog med representanter for regionale og lokale myndigheter gjennom nasjonale og europeiske organisasjoner, i en tidlig fase av beslutningsprosessen i EU. Kommisjonen ønsker også at EUs Regionkomite, som ble opprettet gjennom Maastricht-traktaten, skal knyttes mer aktivt til forberedende lovgivningsarbeid og gjennomføring av nytt regelverk. Kommisjonen tar videre til orde for at det sivile samfunn, herunder frivillige organisasjoner, knyttes tettere til samarbeidet innenfor utvalgte sektorer.

Hvitboken inneholder også en rekke forslag til tiltak for å sikre økt kvalitet, forenkling og effektivisering når det gjelder utforming og gjennomføring av nytt regelverk. Blant forslagene er økt bruk blant annet av ulike virkemidler

som rammedirektiver, retningslinjer og anbefalinger i kombinasjon med åpen koordinering der dette er hensiktsmessig, samt tiltak for forenkling av fellesskapslovgivning. Den foreslår også desentralisering av tilsynsmyndighet fra Kommisjonen til nye tilsynsorganer på definerte områder.

Enkelte av forslagene i Hvitboken krever traktatendringer og berører forholdet mellom EUs institusjoner. De vil trolig bli drøftet innen rammen av den planlagte regjeringskonferansen i 2004 (jf. 5.3.4 nedenfor). Andre kan tas videre gjennom enklere beslutningsmekanismer. Hvitboken har fram til 31. mars 2002 vært gjenstand for en bred offentlig høring i EU-landene. Kommisjonen vil i løpet av året trekke konklusjoner fra høringen og fremme forslag til videre oppfølging.

Flere sider av arbeidet med oppfølgingen av Hvitboken vil kunne påvirke norske interesser. Dette gjelder særlig forslag og tiltak som er av betydning for prosedyrene for oppdatering, justering eller videreutvikling av regelverket i EU. Siden store deler av EØS-samarbeidet er basert på videreutvikling av et felles regelverk, vil endringer i EUs prosedyrer for regelutvikling ha virkninger også for det fremtidige samarbeidet i EØS. EØS-avtalen gir imidlertid ikke Norge eller EFTA/EØS-landene noe inntak til EUs interne drøftelser om oppfølgingen av Hvitboken, eller til konsultasjoner om de forslag den inneholder. Arbeidet med disse endringsprosessene er kommet for kort til at det er mulig å trekke noen sikre konklusjoner om hvordan Norges stilling i Europa og norske interesser eventuelt blir berørt. Regjeringen følger den videre oppfølgingen i EU av Hvitboken nøye, og ønsker å bidra til debatt om de aktuelle problemstillingene også i Norge.

6.3.4 Konventet - debatten om Europas fremtid

Også EUs egen utvikling vil være gjenstand for en bred debatt de nærmeste årene. Allerede i Nice i desember 2000 forutsatte Det europeiske råd at en ny regjeringskonferanse i 2004 skal vedta traktatendringer. En viktig grunn til dette var at den forestående EU-utvidelsen ble ansett å øke behovet for reformer av institusjoner og arbeidsformer og for gjennomgang av politiske prioriteringer i det fremtidige EU-samarbeidet.

Som ledd i forberedelsene til regjeringskonferansen i 2004, vedtok EU-landenes stats- og regjeringssjefer under Det europeiske råds møte i Laeken i Belgia i desember 2001 å opprette et konvent som ramme for en bred debatt om Europas fremtid. De vedtok samtidig den såkalte Laeken-erklæringen, som angir en rekke utfordringer konventet skal arbeide med. Hovedoverskriftene i det mandat Laeken-toppmøtet gav konventet er:

- En bedre definering og fordeling av myndighet mellom EU og medlemsstatene;
- En forenkling av traktatgrunnlaget;
- Mer demokrati, åpenhet og effektivitet i EU;
- Mot en europeisk konstitusjon for EUs borgere.

Konventet er bredt sammensatt, og består av 105 delegater fra nasjonale regjeringer og nasjonale parlamenter, fra Europaparlamentet og Europakommisjonen og fra kandidatlandene til EU. Konventet innledet sine drøftelser 28. februar i år. For å skape en bredest mulig debatt, opprettes det parallelt med konventet et forum for organisasjoner som representerer blant annet arbeids-

og næringsliv, ikke-statlige organisasjoner, frivillige organisasjoner, akademiske miljøer m.v. Det skal fungere som et strukturert nettverk av organisasjoner som regelmessig vil bli orientert om konventets drøftelser. Deres bidrag skal trekkes inn i konventets drøftelser. De skal også kunne høres eller konsulteres om mer spesifikke spørsmål.

Konventet skal utarbeide et sluttdokument. Det vil trolig skissere ulike handlingsalternativer konventet har drøftet for å løse konkrete utfordringer EU står overfor. I den grad konventet oppnår konsensus om enkelte handlingalternativer, vil de bli fremmet som anbefalinger til regjeringskonferansen. Parallelt med konventets drøftelser gjennomføres også nasjonale debatter om EUs fremtid i medlemslandene og i kandidatlandene. Sammen med resultatet av disse debattene planlegges konventets sluttdokument å ligge til grunn for drøftelsene på regjeringskonferansen som i 2004 skal treffe de endelige beslutningene om eventuelle traktatendringer.

EFTA/EØS-landene er ikke invitert til å delta i konventets drøftelser. EØS-avtalen gir ikke noe inntak til arbeidet i konventet. Resultatene av konventets arbeid og regjeringskonferansens beslutninger om traktatendringer i 2004 vil imidlertid også kunne berøre Norge som følge av Norges EØS-deltakelse og øvrige nære samarbeidsforhold med EU. Regjeringen vil følge utviklingen nøye, og ønsker å bidra til debatt om de aktuelle problemstillinger også i Norge.

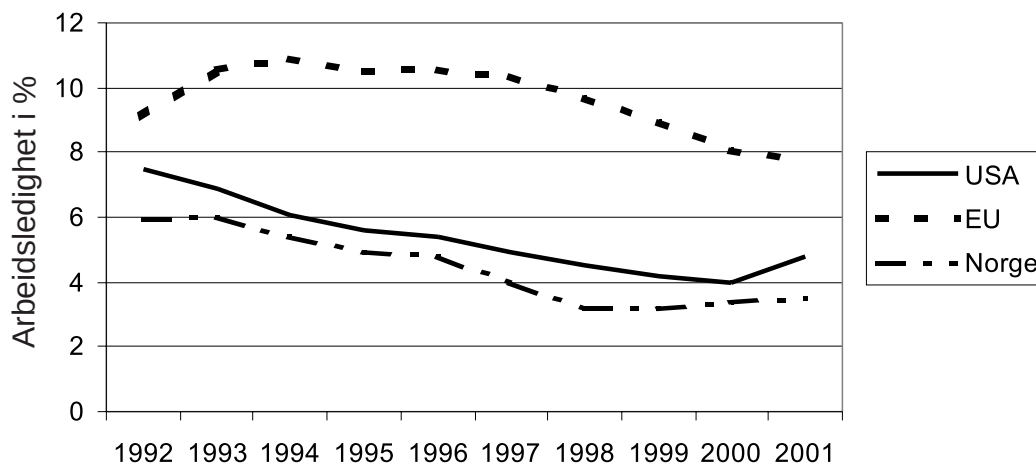
6.4 Lisboa-strategien

6.4.1 Målet for Lisboa-strategien

EU-landenes stats- og regjeringssjefer vedtok under Det europeiske råds møte i Lisboa i mars 2000 en omfattende strategi med det mål å gjøre EU innen 2010 til verdens mest konkurransekraftige, kunnskapsbaserte økonomi på et bærekraftig og sosialt grunnlag. Strategien omfatter tiltak på ulike innsatsområder som tidligere ikke har vært satt i sammenheng på europeisk nivå. Strategien dekker således blant annet makroøkonomisk politikk, det indre marked, utdanning, forskning, sosial trygghet, sysselsetting og miljø.

6.4.2 Bakgrunnen for Lisboa-strategien

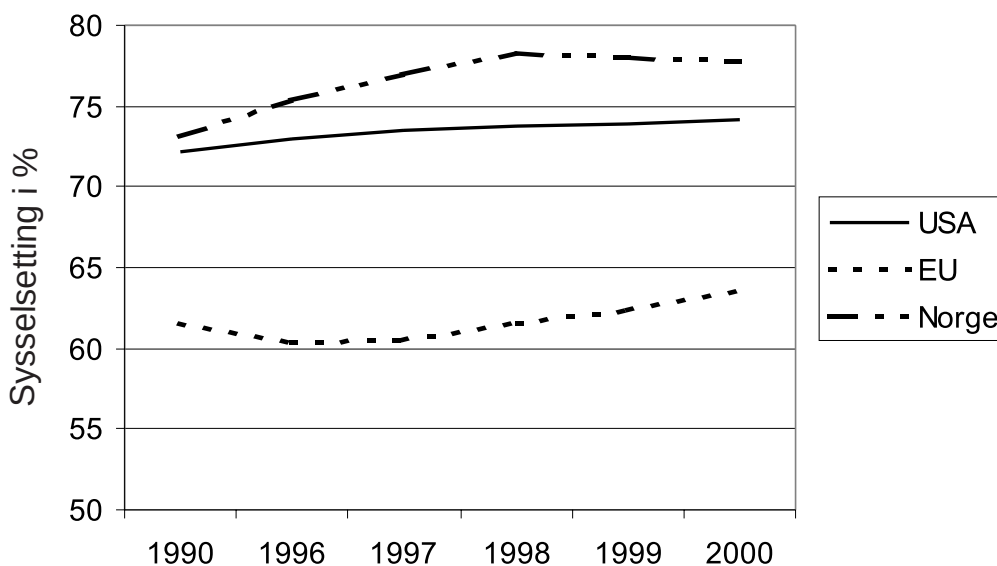
Den økonomiske utviklingen, sammen med globaliseringen og den økende økonomiske betydningen av informasjons- og kommunikasjonsteknologi, danner bakgrunnen for Lisboa-strategien. EU-landene under ett har i lang tid hatt relativt lav økonomisk vekst og høy arbeidsledighet, samtidig som mange av landene har hatt betydelige sosiale problemer, ikke minst fattigdom. Variasjonen mellom EU-landene er imidlertid stor. Den gjennomsnittlige økonomiske veksten i EU de siste 25 årene har vært 2,3 prosent, mot 3,1 prosent i USA. Forskjellen mellom utviklingen i EU og i USA var spesielt markert i siste halvdel av 1990-tallet. Gjennomsnittlig vekst i Norge i den samme 25-årsperioden har vært 3,3 prosent. Som vist i figur 5.1, har USA gjennomgående også hatt langt lavere arbeidsledighet enn EU. Gjennomsnittlig ledighet i perioden 1992-2001 var 5,4 prosent i USA, mot 9,7 prosent i EU. Gjennomsnittlig arbeidsledighet i Norge i samme periode var 4,4 prosent.



Figur 6.1 Prosentvis arbeidsledighet i USA, EU og Norge 1992-2001

Kilde: (Kilde OECD)

Samtidig har sysselsettingen vært langt høyere i USA enn i EU. Som vist i figur 5.2, var om lag 64 prosent av EUs befolkning i aldersgruppen 16-64 år sysselsatt i 2000, sammenliknet med i underkant av 75 prosent i USA. For kvinner var sysselsettingsgraden i EU om lag 10 prosentenheter lavere enn gjennomsnittet for befolkningen. Til sammenlikning var sysselsettingen i Norge i 2000 samlet for begge kjønn på 77,8 prosent, og for kvinner på 74,0 prosent.



Figur 6.2 Sysselsatte som andel av befolkningen mellom 16 og 64 år

Kilde: OECD

6.4.3 Oppfølging og gjennomføring

Lisboa-strategien skal gjennomføres dels ved innføring av nytt regelverk på aktuelle saksområder og dels ved anvendelse av den såkalte åpne koordiner-

ingsmetoden. Denne metoden innebærer at en i stedet for å vedta felles regler i form av juridisk bindende rettsakter, fastsetter felles mål som ikke er juridisk bindende. Metoden gjør det mulig for de enkelte medlemsland å avgjøre hvilke virkemidler de velger for å nå målene. En viktig del av den åpne koordineringsmetoden er sammenlikning av måloppnåelse underveis og utveksling av informasjon om beste praksis. Slik sammenlikning mellom landene gjøres ofte ved bruk av statistiske indikatorer som viser forskjeller i måloppnåelse mellom land og danner grunnlag for nærmere analyser av forskjellene, såkalt referansetesting eller «benchmarking». På flere områder, for eksempel sysselsetting, sosialpolitikk og utdanning, anvendes den åpne koordineringsmetoden i kombinasjon med programbasert samarbeid og/eller tradisjonell lovgivning.

Den åpne koordineringsmetoden er basert på mellomstatlig, frivillig samarbeid og ligger under Rådets ansvarsområde. Kommisjonen har en koordinerende rolle. Det europeiske råd står for den overordnede styring og følger fremdriften i et helhetssperspektiv. Dette skjer i praksis ved at Det europeiske råd hver vår avholder et særskilt møte som gjør opp status for arbeidet med Lisboa-strategien på grunnlag av en rapport fra Kommisjonen og treffer gjennomførings- og oppfølgingsvedtak.

Første evaluering og oppdatering av Lisboa-strategien fant sted på Det europeiske råds møte i Stockholm 23.-24. mars 2001. Det viktigste utfallet var at miljødimensjonen ved strategien ble styrket. Toppmøtet i Stockholm vedtok dessuten å styrke samarbeidet om utfordringer knyttet til aldringen av befolkningen og om bioteknologi og etiske prinsipper i den forbindelse.

Den andre gjennomgangen av Lisboa-strategien skjedde på Det europeiske råds møte i Barcelona 15.-16. mars 2002. Ifølge Kommisjonens statusrapport til Barcelona-toppmøtet har fremgangen i EUs arbeid med å nå de mål som er definert i Lisboa-strategien vært ujevn. Den økonomiske utviklingen har vært mindre positiv enn forventet og enkelte frister for vedtak er ikke blitt overholdt. For eksempel er gapet i BNP pr. innbygger mellom EU og USA ikke blitt mindre i løpet av de to årene strategien har vært virksom. Imidlertid har det vært en viss positiv utvikling når det gjelder arbeidsledigheten. For EU under ett ble arbeidsledigheten redusert til 7,7 prosent i 2001. Sysselsettingssnivået i EU har økt, men veksten var mindre i 2001 enn i 2000. Sysselsettingssnivået for kvinner er fortsatt lavt, med 54 prosent i 2001. I Lisboa-strategien heter det at 60 prosent av alle kvinner i EU skal være sysselsatte i 2010. Kun fire EU-land tilfredsstiller i dag målet om 50 prosent sysselsetting for personer mellom 55 og 68 år. I følge Kommisjonens statusrapport har det også vært en viss fremgang i arbeidet med å fremme en mer kunnskapsbasert økonomi. Samtidig viser statusrapporten til at det som ledd i Lisboa-strategien blant annet er vedtatt nytt regelverk for telekommunikasjonsmarkedet, samarbeid om utdanning og forskning samt reformer i pensjonsordningene.

6.4.4 Barcelona-toppmøtet

Det europeiske råd satte under sitt møte i Barcelona 15.-16. mars 2002 ny fart i EUs arbeid med Lisboa-strategien. Stats- og regjeringssjefene understreket der at økt sysselsetting, strukturelle og økonomiske reformer i finans, energi- og transportmarkedene, foruten ytterligere satsing på kunnskap og kompetanse, vil stå sentralt i oppfølgingen av strategien fremover. Et

grunnleggende utgangspunkt for å kunne nå målene i strategien, er ifølge stats- og regjeringssjefene at det foreligger makroøkonomisk stabilitet, basert på sunne offentlige finanser og kontroll med inflasjonen.

For å øke sysselsettingen, vil EU-landene blant annet gå igjennom skatte- og trygdepolitikken med sikte på å forlenge befolkningenes yrkesaktive liv. Opplæring, økt mobilitet, tiltak for å få flere kvinner inn i arbeidslivet, fjerning av hindre slik at det kan bli økt fleksibilitet i arbeidsmarkedet, økt barnepasstillbud, samt større innsats for å løse problemer knyttet til blant annet fattigdom, arbeidsledighet og sosial utestengning, er sentrale virkemidler for å øke sysselsettingen.

Et annet viktig satsingsområde i Lisboa-strategien er gjennomføring av strukturelle og økonomiske reformer for å sikre velfungerende energi-, transport og finansmarkeder. I første omgang er siktemålet å åpne industrimarkedet for elektrisitet og gass innen 2004 og å vedta et direktiv om energibeskatning innen utløpet av 2002. Fullføring av de transeuropeiske nettverk for energi og transport vil også bli prioritert. Integrering av markedet for finansielle tjenester skal sikre større effektivitet og et bedre tjenestetilbud. EU-landene vil også øke tempoet i utviklingen av bredbånd, som skal være allment tilgjengelig innenfor EU i år 2005.

Økt investering i kunnskap er et tredje viktig satsingsområde innenfor Lisboa-strategien. Stats- og regjeringssjefene vedtok i Barcelona at EUs satsing på forskning og utvikling skal økes og innen 2010 utgjøre 3 prosent av BNP, hvorav to tredjedeler forutsettes å komme fra privat sektor. Mye av den økte innsatsen skal rettes inn mot forskning, utvikling og innovasjon innen fremtidsteknologier som bioteknologi og ren teknologi. Innsats skal også rettes inn mot å styrke den grunnleggende utdanningen, særlig når det gjelder språkopplæring, samt stimulere til større grad av mobilitet for studenter, lærere og forskere.

Barcelona-toppmøtet understreket også klarere enn tidligere den sentrale plass miljødimensjonen har i Lisboa-strategien. EU-landene vil legge økt vekt på miljøhensyn ved utforming av transport- og energiavgifter og stimulere til utvikling av miljøvennlig teknologi.

Det europeiske råd vil på sine årlige vårmøter drøfte videre oppfølging av Lisboa-strategien og løpende evaluere de resultater og mål som er oppnådd. I Barcelona ble for første gang kandidatlandene til EU trukket inn i drøftelsene om strategiens videre oppfølging, også som ledd i deres egen forberedelse til medlemskap. Fra 2003 vil kandidatlandene bli tatt med i Kommisjonens indikatorundersøkelser, som viser hvor de ulike land befinner seg i forhold til ulike mål som er trukket opp i Lisboa-strategien.

6.4.5 Virkninger for Norge

Lisboa-strategien kan sies å være en forlengelse av det indre marked i den forstand at målet er å bedre EU-landenes konkurransekraft ved å skape rammevilkår som bidrar til større effektivitet og bedre ressursutnyttelse i det indre marked. Norge og de øvrige EØS/EFTA-landene berøres av de deler av Lisboa-strategien som dekker saksfelter som også omfattes av EØS-avtalen. Eksempler på slike saksfelt er spørsmål som knytter seg til det indre marked og programsamarbeidet i forsknings- og utdanningssektoren. Norge har

under EØS-avtalen handlefrihet til å tilpasse norsk politikk til den linje EU velger i Lisboa-strategien, eller å velge andre politiske løsninger som bedre passer våre nasjonale forutsetninger og målsettinger. Det samme gjelder forøvrig EUs egne medlemsland så lenge arbeidet ikke resulterer i nytt regelverk. I så fall vil også Norge og de andre EFTA/EØS-landene bli forpliktet til å følge dette regelverk i den utstrekning det er EØS-relevant. EØS-avtalen gir imidlertid ikke EØS/EFTA-landene adgang til å delta i de mellomstatlige deler av Lisboa-strategien, selv om dette kan gi opphav til regelutvikling som vil forplikte Norge dersom dette senere vedtas også som EØS-regelverk. EØS/EFTA-landene kan for eksempel ikke medvirke fullt ut i EU-samarbeidet på det sosialpolitiske området, som har utviklet seg betydelig siden EØS-avtalen ble undertegnet og ikke minst etter at Lisboa-strategien ble vedtatt.

Sammen med de øvrige EØS/EFTA-landene har Norge anmodet om å bli nærmere knyttet til strategien. EØS/EFTA-landene har også anmodet om at statistiske indikatorer for Norge, Island og Liechtenstein skal komme med i den årlige statusrapporten forut for møtene i Det europeiske råd. Fra EUs side er dette så langt ikke fulgt opp. Norge har sammen med de øvrige EØS/EFTA-landene dessuten overlevert bidrag med synspunkter på gjennomføringen av Lisboa-strategien og med statistisk sammenlikningsmateriale til Det europeiske råds møter i henholdsvis Stockholm i mars 2001 og Barcelona i mars 2002.

Regjeringen vil følge opp EUs arbeid med Lisboa-strategien særlig på områder som er av interesse for Norge, og arbeide for en tettere norsk tilknytning til strategien og for EØS/EFTA-deltakelse i prosjekter og tiltak på områder av felles interesse.

6.5 EØS-avtalen og ØMU

6.5.1 Den økonomiske og monetære union

Den økonomiske og monetære union (ØMU) i EU er opprettet på grunnlag av Maastricht-traktaten, som trådte i kraft i 1993. ØMU omfatter etablering av felles valuta (euro), felles penge- og valutapolitikk, samt sterkere koordinering av de øvrige delene av den økonomiske politikken. Viktige ønsker bak opprettelsen av ØMU var å videreutvikle det indre markedet og å innføre en felles pengeenhet som et uttrykk for politisk enhet. Gjennom Norges deltagelse i dette markedet på grunnlag av EØS-avtalen og Norges tette økonomiske og handelsmessige integrasjon med EU-landene, har ØMU både direkte og indirekte virkning på norsk økonomi og næringsliv. ØMU faller imidlertid utenfor selve EØS-samarbeidet.

Siste fase i gjennomføringen av ØMU ble påbegynt 1. januar 1999, med innføringen av euro, felles pengepolitikk og felles sentralbank i de 11 landene som på det tidspunktet oppfylte kriteriene i traktaten. Hellas kvalifiserte seg noe senere og innførte euroen 1. januar 2001. Danmark, Sverige og Storbritannia står utenfor valutaunionen. De første tre årene eksisterte euroen bare i elektronisk form, men fra 1. januar 2002 ble også sedler og mynter innført i de 12 eurolandene. Euroen utgjør en av de tre internasjonale hovedvalutaene, det vil si valutaer som i stor utstrekning blir benyttet til prising, oppgjør, låneopptak og verdioppbevaring også utenfor hjemlandet. Den tekniske gjennomføringen

knyttet til introduksjonen av euroen må sies å ha vært vellykket. Euroen er på kort sikt blitt noe svekket i forhold til både amerikanske dollar og norske kroner. Det er imidlertid for tidlig å vurdere den mer langsiktige utviklingen av euroen, for eksempel dens relative styrkeforhold til andre valutaer og i hvilken grad den vil kunne konkurrere med amerikanske dollar om å være reserve- og prisingsvaluta.

Med en felles penge- og valutapolitikk blir deltakerlandene i euroområdet i større grad enn tidligere påvirket av den økonomiske politikken som føres i de andre eurolandene. Parallelt med etableringen av en felles pengeenhet og pengepolitikk har det derfor skjedd en styrking av samarbeidet på andre områder av den økonomiske politikken. En rekke prosesser for økonomisk samarbeid og koordinering er igangsatt. Dette gjelder blant annet arbeidet for å motvirke skadelig skattekonkurranse, utvikling av en felles sysselsettingspolitikk, et nærmere samarbeid om strukturreformer og utviklingen av et tettere samarbeid om den generelle økonomiske politikken. Dette arbeidet ses i sammenheng med Lisboa-strategien, som er omtalt nærmere i 5.4.

EØS-avtalen omfatter ikke samarbeid om den generelle økonomiske politikken eller andre forhold som knytter seg til ØMU. Dette er likevel av betydning for den makroøkonomiske stabiliteten i Norge. Utformingen av den økonomiske politikken, der pengepolitikken i euroområdet er rettet inn mot å sikre stabile priser, påvirker handlingsrommet for utformingen av den makroøkonomiske politikken i Norge. Regjeringen legger derfor stor vekt på nær dialog med EU om økonomiske spørsmål, og norske myndigheter har i flere år hatt hyppige regulære kontakter med EUs monetære myndigheter. Dette omfatter blant annet halvårlige møter med formannen for Rådet av økonomi- og finansministere (ECOFIN) og årlige møter med kommissæren for økonomiske og finansielle spørsmål i EU, herunder ØMU, og kommissæren for det indre marked, skatt og toll. I tillegg gjennomføres det årlige uformelle møter mellom finansministrene fra EFTA og ECOFIN. Videre har Norges Bank regulære møter med Den europeiske sentralbanken (ESB), i tillegg til hyppig kontakt på embetsnivå. Gjennom disse møtene får norske myndigheter muligheten til å utveksle synspunkter på penge- og finanspolitikk og andre økonomiske problemstillinger.

6.5.2 Virkninger for norsk økonomi

Innføringen av ØMU har generelt medført endringer i det indre markedet og dermed endringer i rammevilkårene for norske bedrifter og husholdninger. Hvor sterke virkningene av ØMU er for norsk økonomi, og i hvilken grad stabiliteten i rammevilkårene for norsk næringsliv vil bli påvirket fremover, er uklart. Dette skyldes blant annet at virkningene varierer mellom næringer og mellom virksomheter. De forventede virkningene av innføringen av euroen ble blant annet presentert i St.meld. nr. 12 (2000-2001) *Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre*. ØMU vil sammen med den videre utdypingen av det indre markedet påvirke den økonomiske utviklingen. Det er imidlertid vanskelig å skille mellom utviklingstrekk som skyldes etableringen av ØMU, og endringer som skyldes den mer generelle integrasjonsprosessen og konjunkturutviklingen. I de analysene som er foretatt, har en i første rekke identifisert og lagt vekt på følgende forventede virkninger:

- Lavere kostnader knyttet til usikret kursrisiko, kurssikring og val-

- utaveksling (først og fremst for aktører som har virksomhet i mer enn ett land i eurosonen)
- Økt prisoversiktligheit, som kan gi mer effektive markeder og styrket konkurranse
 - Økt konkurranse i europeiske vare- og tjenestemarkeder stiller økte krav til konkurranseevne og omstillingsdyktighet i norske bedrifter
 - Dersom ØMU resulterer i større effektivitetsgevinster og sterkere økonomisk vekst i deltakerlandene, vil dette stimulere til økt eksport fra Norge
 - Norsk næringsliv vil trolig benytte euroen i oppgjørs- og finansieringssøymed i større utstrekning enn det eurolandenes nasjonale valutaer ble benyttet
 - Innenfor næringslivet vil finansnæringen bli særlig berørt av innføringen av euro, blant annet ved at utviklingen i retning av økt internasjonal konkurranse vil forsterkes
 - ØMU kan påvirke handlingsrommet i utviklingen av stabiliseringspolitikken

Innføringen av euro medfører endringer som på sikt kan få merkbare økonomiske konsekvenser. En utvidelse av euroområdet til også å omfatte en eller flere av våre viktigste handelspartnere, Sverige, Danmark og Storbritannia, vil bidra til å forsterke de økonomiske konsekvensene. En utvidelse vil trolig øke gevinstene for euroområdet som følge av sterkere konkurranse og mer effektive markeder. Dette vil også kunne komme norsk næringsliv og norske husholdninger til gode.

Samtidig vil en utvidelse kunne bidra til at kostnadene ved å stå utenfor blir tydeligere som følge av at vi ikke fullt ut kan ta del i de effektivitetsgevinstene en valutaunion gir. Innen euroområdet kan bedrifter og privatpersoner blant annet nyte godt av at risiko og kostnader forbundet med valutaveksling har falt bort. Relativt sett vil dermed norske bedrifter stå overfor en kostnadsulempe i forhold til konkurrenter i eurosonen. Det er også blitt argumentert for at små valutaer i utkanten av et større valutaområde kan være sårbare i tider med turbulens i internasjonale finansmarkeder. En utvidelse av ØMU kan gjøre en slik problemstilling enda mer aktuell. På den annen side har vi utenfor valutaunionen bedre mulighet til å føre en pengepolitikk som er tilpasset den økonomiske situasjonen i Norge. For medlemmene av EUs valutaunion er denne muligheten ikke lenger til stede i og med at pengepolitikken er overlatt til Den europeiske sentralbank. Renten vil fastsettes ut fra hva som passer ØMU-området som helhet, ikke ut fra det enkelte lands spesifikke behov. Problemet med et felles rentenivå blir aktualisert dersom medlemsland befinner seg i ulik konjunktursituasjon, for eksempel på grunn av ulike forhold på arbeidsmarkedet eller fluktuasjoner i oljeprisen.

Norge avviker mer enn andre vesteuropeiske land fra eurolandenes konjunkturutvikling, blant annet fordi Norge er storeksporer av olje og gass, mens eurolandene er importører.

Boks 6.4 Target

Samtidig med innføringen av euro etablerte Den europeiske sentralbanken (ESB), sammen med de nasjonale sentralbankene, et system for oppgjør av grensekryssende betalinger i euro mellom banker (TAR-

GET). Systemet innebærer at betalinger mellom banker i ulike land kan skje med endelig oppgjør i løpet av noen minutter. Systemet er nødvendig for å sikre at pengepolitikken er effektiv og en viktig drivkraft for økt integrasjon av finansmarkedene. Virkningene for norsk finansnæring ble blant annet omtalt i St.meld nr. 12 (2000-2001) *Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre* kap. 8.5.2.

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. Det kan ventes at euro vil få en gradvis større rolle som betalingsvaluta for norsk næringsliv. Medregnet betalingstransaksjoner i eurolandenes valutaenheter økte bruken av euro i betalingstransaksjoner til og fra Norge jevnt fra 11,7 prosent av totale betalingstransaksjoner i 1. kvartal 1999 til om lag 16 prosent i 4. kvartal 2001.

Betalinger til og fra Norge foregår dels på grunnlag av bilaterale avtaler mellom banker i Norge og i utlandet, såkalte korrespondentbankavtaler, og dels gjennom banker med direkte tilknytning til euro-betalingsssystemer 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 ønsker ikke, i tråd med alminnelige sentralbankprinsipper, at det etableres euro-oppgjørssystemer og kreditordninger i euro i regi av sentralbanker i land utenfor euroområdet. Det er gjort unntak fra dette gjennom egne avtaler mellom ESB og sentralbankene i de tre EU-landene utenfor euroområdet som sikrer banksystemene i disse landene direkte tilknytning til TARGET. Slik adgang til deltakelse i TARGET er ikke gitt til EØS/EFTA-landene. ESB ønsker også 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 både avhenge av omfanget av norske aktørers etterspørsel etter betalingsoppgjør i euro og av ESBs vurderinger. I lys av den nylig vedtatte forordningen om gebyr på grensekryssende eurobetalinger som vurderes tatt inn i EØS-avtalen, har norske myndigheter igjen tatt opp spørsmålet om en TARGET-tilknytning for Norges Bank.

6.6 Utvidelsen av EU og EØS

6.6.1 Generelt om utvidelsen

EU vil trolig kunne bli utvidet med opptil ti land i 2004. Dette vil gi EU 25 medlemsland og om lag 450 millioner innbyggere. Utvidelsen vil innebære at EU endres, ikke bare i omfang, men trolig også i måten samarbeidet fungerer på. Dette vil også ha konsekvenser for Norge.

EØS-avtalens geografiske virkeområde vil bli utvidet når nye medlemsland tiltrer EU. EØS-avtalens artikkel 128 forutsetter at land som blir medlem av EU også skal bli part i EØS-avtalen. Vilklårene for tiltredelse skal fastsettes i en avtale mellom avtalepartene til EØS og de nye EU-medlemmene. Avtalen skal forelegges alle avtaleparter for ratifikasjon eller godkjenning i samsvar med deres respektive konstitusjonelle fremgangsmåter. Det har vært drøftet i EØS-rådet og mellom EØS/EFTA-landene og Kommisjonen hvordan man best kan legge til rette for en samtidig utvidelse av EU og EØS etter disse retningslinjene. Også EU legger vekt på at utvidelsen må skje samtidig, for å sikre et enhetlig indre marked.

EUs utvidelse forventes generelt å ha positive virkninger for Europa under ett, herunder også for Norge. De forventede positive virkninger av utvidelsen er dels knyttet til gjennomføring av et felles regelverk som skaper ensartede rammevilkår for handel og økonomisk samkvem, og dels til den økonomiske veksten i søkerlandene. Utvidelsen ventes også å bidra til et mer fredelig og stabilt Europa. Utvidelsen vil føre til et tettere samarbeid mellom Norge og de nye medlemslandene på de områdene som omfattes av EØS-avtalen. Norsk næringsliv vil få økt konkurranse, men et større indre marked vil også skape nye muligheter.

6.6.2 Virkninger for norsk fiskeri- og havbruksnæring

EUs forestående utvidelse vil være av stor betydning for norsk fiskerinæring. Utvidelsen vil kunne innebære en forverring i markedsadgangen for norsk sjømat. Gjennom EFTA-landenes frihandelsavtaler har norsk eksport av sjømat i dag toll- og kvotefri adgang til kandidatlandenes markeder. Når disse landene blir medlemmer i EU, vil frihandelsavtalene de har med EFTA-landene opphøre. Handelen med Norge vil i stedet bli regulert av avtalene som gjelder mellom Norge og EU i dag, blant annet EØS-avtalens protokoll 9. Det innebærer bortfall av dagens frihandel med fisk. Slik sett vil ikke EØS-avtalens løsninger fullt ut kunne ivareta fiskerinæringens eksportinteresser overfor et utvidet EU.

Norsk eksport av sjømat til kandidatlandene har vist en kraftig vekst de senere år, og var i 2001 i overkant av 1,8 milliarder kroner. Dette utgjør 6 prosent av den totale norske sjømateksporten. Sild og makrell er de viktigste produktene i den norske sjømateksporten til kandidatlandene. Disse produktene har ikke tollettelser i henhold til EØS-avtalens protokoll 9. Det innebærer at norsk eksport av blant annet sild og makrell etter EU-utvidelsen vil møte WTO-bundne tollsatser på opptil 25 prosent. Endringer i handelsvilkårene vil således kunne ha store virkninger for den norske eksporten til disse markedene.

Ved tidligere utvidelser av EU har Norge forhandlet fram tollfrie kompensasjonskvoter. Disse var basert på historisk dokumenterte eksportvolumer. Kvotene er faste og jevnt over små i forhold til totaleksporten av de enkelte produkter. Kvotesystemet virker dessuten forstyrrende på markedet ved at varestrømmen i noen grad styres av de tollfrie kvotene inntil de er fylt opp, og ikke bare av tilbud og etterspørsel. Systemet er også komplisert og ressurskrevende å administrere for bedriftene i Norge og for tollmyndighetene i de ulike EU-land.

Markedsadgang for fisk er en sentral næringspolitisk interesse og representerer en betydelig utfordring for Norge i forhold til EUs utvidelsesprosess. Regjeringen vil arbeide for å finne løsninger som i størst mulig grad reduserer de negative virkningene EU-utvidelsen kan innebære for norsk fiskeeksport.

6.6.3 Virkninger på andre sentrale områder

Sentral-Europa er et gryende marked for norsk *gass*. Mulighetene for nye salg av gass til land i Sentral-Europa vil generelt være avhengig av den fremtidige økonomiske veksten og utviklingen av det energipolitiske rammeverket for gass og konkurrerende energikilder. De vil også være avhengig av i hvilken grad de enkelte land ønsker å diversifisere sin gassforsyning.

På *energi- og miljøområdet* innebærer utvidelsen at de mekanismer som utvikles under Klimakonvensjonen kan anvendes mer målrettet og i et tettere samarbeid med de nye kandidatlandene. Mulighetene for kostnadseffektive løsninger i energisektoren vil være store, siden potensialet for mer effektiv produksjon, overføring og anvendelse av energi er spesielt stort i kandidatlandene. Dette gir positive muligheter for Norge som energinasjon. Energisektoren er imidlertid et område hvor Norges interesser ikke er parallelle med flertallet av medlemslandene. Norges utgangspunkt er våre store produsent- og eksportinteresser. Det nåværende og utvidede EUs interesser vil i hovedsak være konsument- og importorientert.

På *miljøområdet* forventes det på noe lengre sikt betydelige positive effekter av at EU utvides. Kandidatlandenes tilpasning til EUs miljøpolitikk vil bidra til en betydelig miljøforbedring i disse landene og dermed for Europa som helhet. Mulighetene for vesentlig reduksjon av grenseoverskridende utslipp og sikkerhetsforbedringer i kjernekraftsindustrien er blant effektene som vil være av størst betydning. Det fordres imidlertid bistand til oppbygging av administrativ og finansiell kapasitet på miljøområdet i kandidatlandene for å øke evnen til å overholde regelverket.

Virkningene for *arbeidsmarkedet* ved en utvidelse forventes å være større på kontinentet enn de vil være for Norge. Dette skyldes betydningen av geografiske, kulturelle og språklige faktorer for mobiliteten. Det norske arbeidsmarkedet er for tiden stramt, slik at vi kan ha behov for en viss arbeidsinnvandring. Enklere mulighet for gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner ved EU-medlemskap kan gjøre det lettere å rekruttere til stillinger der vi mangler arbeidskraft. En felles EØS/EFTA-posisjon på dette forhandlingskapittelet ble overlevert Kommisjonen i mars 2001. Hovedinnholdet i posisjonen er at EØS/EFTA-landene er beredt til å akseptere fri personbevegelse fra samme tidspunkt som nye medlemsland tiltrer EØS, og at man

ønsker en mest mulig begrenset bruk av overgangsordninger for den frie personbevegelse.

Norge har sammenfallende interesser med EU når det gjelder ønsket om å utvikle et godt og effektivt samarbeid med kandidatlandene på *justisområdet*. Samtidig deler vi EUs bekymring for kandidatlandenes kapasitet for snarlig gjennomføring av EUs regelverk. Full gjennomføring og nøye etterlevelse av regelverket er en forutsetning for å sikre den gjensidige tillit mellom partene som er påkrevd på justisområdet. De nye medlemslandene skal ivareta kontroll av de ytre grenser, også på vegne av Norge. Landene vil få tilgang på de opplysninger som Norge legger inn i Schengen-informasjonsystemet, SIS. Dette er forhold som gjør at Norge har stor interesse av å bistå kandidatlandene slik at de blir i stand til å etterleve de normer som EUs regelverk setter. Samarbeid med kandidatlandene på dette området er et viktig element i handlingsplanen for økt kontakt og samarbeid mellom Norge og disse landene.

6.6.4 Finansieringsordningen under EØS-avtalen

Da den daværende låne- og tilskuddsordningen under EØS-avtalen utløp ved årsskiftet 1998/99, foreslo EU å videreføre arbeidet for økonomisk og sosial utjevning i EØS. EØS/EFTA-landene samtykket i inngåelse av en ny finansieringsordning under EØS-avtalen i april 1998, begrenset til fem år (se nærmere omtale i 2.4.9).

EUs utvidelse medfører betydelige kostnader som bidrar til å skape press på EUs budsjett. Kommisjonen har gjort det klart at utvidelsen vil få økonomiske konsekvenser for alle nåværende medlemsland. Det er kommet indikasjoner på at spørsmålet om bidrag fra EØS/EFTA-landene i forbindelse med EU- og EØS-utvidelsen kan bli aktualisert.

6.6.5 Utfordringer for EØS/EFTA-landene generelt

Norge og de andre EØS/EFTA-landenes interesser tilsvarer med enkelte unntak de interessene EU legger til grunn i forhandlingene med kandidatlandene. Regjeringen vil imidlertid fortsette vurderingen av virkninger for norske interesser etter hvert som forhandlingsprosessen utvikler seg. På norsk side vil forberedelsen av EU- og EØS-utvidelsen også skje på grunnlag av handlingsplanen for økt kontakt og samarbeid mellom Norge og kandidatlandene. I et utvidet EØS vil den løpende vedtakelse og gjennomføring av EØS-regelverk videreføres, men økningen av EUs medlemstall vil endre balansen mellom EU og EØS/EFTA-landene. Det kan bli vanskeligere å få oppmerksomhet om særskilte norske interesser. Utvidelsen av EU vil gjøre arbeidet med å delta i og påvirke beslutningsprosessene mer krevende.

Oppmerksomheten omkring EØS-avtalen i EU synes avtakende, og i kandidatlandene er avtalen lite kjent. Et utvidet EU vil ha fokus på integrering av EUs nye medlemsland. Dette betyr at det kan bli mer krevende å finne gode løsninger for å ivareta norske interesser i arbeidet med EØS-relevant regelverk. En omfattende innsats må til for å oppnå oppmerksomhet, både fra medlemslandene og fra Kommisjonen etter hvert som EU vokser. I denne sammenheng er det også grunn til å tro at kravene til søkerlandene om full aksept av det felles regelverket vil kunne vanskeliggjøre eventuelle norske

ønsker om tilpasninger. Det vil generelt kunne bli vanskeligere å skape forståelse for slike behov i et EU som består av land som har et annet velferdsnivå enn dagens EU- og EØS-land.

Etter utvidelsen vil norsk næringsliv ha de samme rettigheter som bedrifter i medlemslandene. For at næringslivet skal kunne utnytte de nye markedsmulighetene som oppstår, må det i de nye medlemslandene bygges opp kunnskap om at Norge gjennom EØS-avtalen er en del av det indre marked. En viktig utfordring for norske myndigheter og for Kommisjonen er derfor å formidle informasjon om EØS-avtalen til myndigheter og økonomiske aktører i de nye medlemslandene. Slik informasjonsformidling er en viktig del av handlingsplanen for økt kontakt og samarbeid mellom Norge og kandidatlandene til EU.

6.6.6 EFTAs frihandelsnettverk

EØS-avtalen har sikret norsk industri adgang til EUs indre marked. Ved siden av dette samarbeidet med EU har EFTA i løpet av det siste tiåret også forhandlet fram frihandelsavtaler med 18 land utenom EU. EFTA har dermed bygd opp et eget frihandelsnettverk som omfatter land med til sammen ca. 320 millioner mennesker, nesten like mange som EU-området i dag. Det er det nest største nettverket av slike frihandelsavtaler i verden, etter EUs. Hovedformålet med de fleste avtalene var å sikre likeverdig markedsadgang i land som EU hadde inngått handelsavtaler med. I noen tilfeller fremforhandlet imidlertid EFTA frihandelsavtaler før EU. Det gjaldt de baltiske land og Slovenia.

Ti av avtalene er med kandidatland til EU. Det gjelder Bulgaria, Estland, Latvia, Litauen, Polen, Romania, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn. De vil opphøre og bli avløst av disse landenes deltakelse i EØS når de blir medlemmer av EU. De andre landene er ikke aktuelle deltakere i denne EU-utvidelsen, og de står for markeder med ca. 215 millioner mennesker. Det gjelder Israel, Jordan, Kroatia, Makedonia, Marokko, Mexico, PLO og Tyrkia. En avtale med Singapore er nettopp ferdigforhandlet, men ennå ikke undertegnet. I tillegg pågår forhandlinger mellom EFTA og fire andre land - Canada, Chile, Egypt og Tunis. Blir det inngått frihandelsavtaler også med disse land, vil markeder med ytterligere ca. 125 millioner mennesker inkluderes i EFTAs frihandelsnettverk.

6.7 Utviklingen av en regional dimensjon i EU

6.7.1 EUs regionale dimensjon

EU-samarbeidet har hatt en regional dimensjon siden Roma-traktaten trådte i kraft i 1957. I innledningen til traktaten heter det at samarbeidet skal bidra til å styrke den felles økonomiske utvikling samt redusere eksisterende forskjeller mellom regioner. Det europeiske sosiale fond (ESF) og Det europeiske landbruksfondet (EAGGF) ble opprettet allerede i 1958. Det europeiske regionalfondet (ERDF) kom i 1975. Disse instrumentene ble utviklet og konsolidert som EUs såkalte strukturfond i løpet av 1980-tallet. Store overføringer ble gitt til de regioner i EU som hadde størst problemer med å tilpasse seg det nye felles markedet. Med Maastricht-traktaten ble det såkalte samhörighets-

fondet («Cohesion Fund») innført. Økonomisk og sosial samhørighet fremmes som en av hovedmålsettingene innen EU.

I EU har bevisstheten om regionenes potensial og betydning vært økende. Særlig i de sterkere og mer sentrale regioner i EU er det tatt initiativ til å styrke regionens stilling i det som oppfattes som en stadig sterkere konkurranse mellom regioner både i Europa og globalt. Samtidig har det utviklet seg et trykk fra regionene selv om å bli sterkere involvert i beslutningsprosessene på europeisk nivå. Opprettelsen av EUs Regionkomité i 1994 på grunnlag av Maastricht-traktaten er et klart uttrykk for dette. Dermed fikk regionene en arena med en egen plass i beslutningsstrukturen i EU. Regionkomiteen har en rådgivende funksjon på linje med den økonomiske og sosiale komité.

Maastricht-traktaten gir i prinsippet Regionkomiteen konsultasjonsrett i alle saker som har innvirkning på lokalt og regionalt nivå. Men ansvaret er i praksis avgrenset til fire områder:

- økonomisk og sosial samhørighet (strukturpolitikken)
- transeuropeiske infrastrukturnettverk
- helsepolitikk
- utdannings- og kulturpolitikk

Med Amsterdam-traktaten i 1999 fikk Regionkomiteen ytterligere fem områder hvor det ble etablert obligatoriske konsultasjonsordninger:

- sysselsettingspolitikk
- sosialpolitikk
- miljøpolitikk
- yrkesopplæring
- transportpolitikk

Samtidig fikk også Europaparlamentet rett til å konsultere Regionkomiteen i tillegg til Kommisjonen og Rådet. Regionkomiteen fikk også rett til å fremme egne initiativ.

Regionenes styrkede deltakelse i EUs beslutningsprosess gjennom 1990-tallet har medført at regionene også er involvert i forberedelsene til den forestående EU-utvidelsen. Etter påtrykk fra Regionkomiteen har EU etablert en rekke ordninger for å styrke regionenes rolle i kandidatlandene. I en del kandidatland fantes ikke regionale forvaltningsnivåer eller en nasjonal regionalpolitikk. De fleste kandidatlandene har allerede gjort eller er i ferd med å gjøre noe med dette. Det synes å være en erkjennelse i EU at man skal tilstrebe et utvidet EU med et lokalt og regionalt mangfold.

6.7.2 Betydningen for Norge og EØS

EUs regionalpolitikk er ikke dekket av EØS-avtalen. Deltakelsen i EUs regionalpolitiske program Interreg (jf. 2.3.2.2) har imidlertid bidratt til å utvikle samarbeidet mellom EU og Norge på det regionalpolitiske området.

Norsk deltakelse i Interreg er basert på at det vil bidra til:

- å bedre mulighetene for næringsutvikling i grenseregionene
- å styrke det tradisjonelle nordiske grenseregionale samarbeidet
- å tilføre verdifull kunnskap, erfaringer og nye arbeidsmåter for norske regionalpolitiske aktører - læring gjennom deltakelse
- kompetanseoppbygging i internasjonalt samarbeid både for lokale, regionale og nasjonale myndigheter samt privat sektor

- å skape forståelse for norske regionalpolitiske utfordringer

De transnasjonale programmene, som startet i 1997, har bidratt til å styrke det nordiske nærområdesamarbeidet, spesielt i forhold til de baltiske landene, Nordvest-Russland og landene rundt Nordsjøen. Gjennom disse ulike Interreg-programmene har man på en ny måte bidratt til å involvere regionale aktører i næringslivs- og utviklingssamarbeid. For både nasjonale og regionale myndigheter har dette samarbeidet gitt en ny dimensjon til nærområdesamarbeidet som også vil få økt betydning i årene fremover. Deltakelse i EUs nordlige dimensjon er også viktig i denne sammenheng.

Norsk deltagelse i Interreg har i betydelig grad bidratt til kompetanseheving og styrking av det regionale nivåets internasjonale engasjement. Kunnskapen om EUs regionalpolitikk var liten og betydningen av erfaringsutveksling og internasjonal nettverksbygging var lite påaktet. Dette har de senere årene endret seg betydelig og i dag har de fleste fylkeskommuner utviklet egne internasjonale strategier og handlingsplaner. Den internasjonale dimensjonen vil derfor også få en sentral plass i den regionale utviklingsrollen som nå utvikles for fylkeskommunene.

De regionale utviklingsprogrammene i Norge er i stor grad påvirket av EUs strukturfondsmodell. Programmene videreutvikles nå i Norge til 4-årige program med større regionalt ansvar for innhold og gjennomføring. I de 4-årige programmene ser man for seg regionale utviklingsavtaler, avtaler mellom regjering og fylkeskommune og gjennomføringsmidler. De regionale utviklingsprogrammene vil være bærebjelken i fylkenes rolle som regional utviklingsaktør.

Norsk deltagelse i Interreg har dessuten bidratt til å styrke det regionalpolitiske samarbeidet og dialogen med EU om spørsmål som har regionalpolitisk betydning også i Norge. Dette er et eksempel på at man har mulighet for å delta i konkret samarbeid med EU utenfor rammen av EØS-avtalen.

De endringsprosessene som EU nå gjennomgår i tilknytning til utvidelsen, debatten om EUs fremtid, nye styringsformer og ny regionalpolitikk, vil kunne ha betydning for Norge og innretningen av norsk regionalpolitikk. Blant annet vil utvidelsen av EU og EØS kunne ha direkte konsekvenser for det regionalpolitiske statsstøtteregulverket. Videre vil endringene kunne påvirke samarbeidet mellom norske regioner og regioner i EU og få betydning for norsk deltagelse i EUs neste generasjon av regionalpolitiske program. Mye tyder på at grenseoverskridende og transnasjonalt samarbeid gjennom Interreg-programmene vil styrkes i et utvidet EU. Regjeringen vil derfor legge til rette for debatt i Norge på kommunalt og regionalt nivå om regionenes plass i fremtidens Europa og søke å stimulere norske regioner til å bygge nettverk med regioner og regionale organisasjoner i Europa.

6.8 EUs justissamarbeid og Norge

6.8.1 Utviklingen i EUs justissamarbeid

EU-landenes samarbeid om justisspørsmål har i løpet av 1990-årene gradvis blitt utviklet i dybde og omfang. Samarbeidet omfatter det som i EU omtales som justis- og innenrikssaker: visum-, asyl, innvandrings- og flyktningpolitikk, sivilrettslig samarbeid og politisamarbeid, kriminalitetsforebygging og -

bekjempelse samt strafferettslig samarbeid. I dag fremstår det som et av de mest dynamiske samarbeidsområdene i EU. EF-landene innledet allerede i 1970-årene et nærmere samarbeid på områder som terrorisme, innvandringsspørsmål og bekjempelse av narkotika og kriminalitet. Samarbeidet fant sted utenfor Fellesskapet, som et mellomstatlig samarbeid. Maastricht-traktaten av 1993 innebar at dette samarbeidet ble integrert i EU og bygget ut.

Med Amsterdam-traktaten av 1999 ble grunnlaget lagt for et styrket og mer effektivt justissamarbeid. Traktaten fastlegger at målet for samarbeidet er å utvikle EU til det som omtales som et område med frihet, sikkerhet og rettferdighet. Fri bevegelighet for personer skal garanteres, samtidig som egnede tiltak iverksettes for kontroll av ytre grenser, utvikling av en felles asyl- og innvandringspolitikk samt forebygging og bekjempelse av kriminalitet.

Flere endringer ble innført med Amsterdam-traktaten: Deler av justissamarbeidet ble overført fra det mellomstatlige til det fellesskapelige samarbeidet. Dette gjelder spørsmål knyttet til visum-, asyl- og sivilrettslig samarbeid, innvandringspolitikk og grensekontroll. Videre ble det gjennomført reformer for å effektivisere det samarbeidet som fortsatt skal være mellomstatlig, og som gjelder det politimessige og det strafferettslige samarbeidet. Etter traktaten skal Rådet gjennom opprettelsen av Europol sikre økt effektivitet og samarbeid mellom myndighetene i medlemslandene når gjelder forebygging og bekjemping av terrorisme, illegal handel med narkotika og andre former for alvorlig internasjonal kriminalitet. Dessuten innebar Amsterdam-traktaten at Schengen-samarbeidet ble integrert i EU, dels som fellesskapelig og dels som mellomstatlig samarbeid.

Under Det europeiske råds møte i Tammerfors i 1999, der samarbeidet på justisområdet var hovedtema, tok EU-landenes stats- og regjeringssjefer en rekke initiativer og trakk opp de politiske retningslinjene for samarbeidet fremover. Det var enighet om å sette fortgang i opprettelsen av to nye organer på justisområdet: Eurojust, en sentral enhet med representanter for de nasjonale påtalemyndigheter 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 av politipersonell for å bedre kriminalitetsbekjempelsen.

Terroranslagene i USA 11. september 2001 bidro til at kampen mot internasjonal terrorisme ble en av de høyest politisk prioriterte saker på EUs dagsorden, og skapte dermed også ny dynamikk i det justispolitiske samarbeidet. På EUs Laeken-toppmøte i desember 2001 ble det oppnådd politisk enighet om en rekke tiltak mot terrorisme, blant annet en felles europeisk arrestordre, etablering av Eurojust, nye oppgaver for Europol, styrket yttergrensekontroll, nye tiltak mot finansiering av terrorisme gjennom felles regler om frysing av midler og en EU-liste over terroristorganisasjoner.

6.8.2 Norges samarbeid med EU på justisområdet

EØS-samarbeidet omfatter i utgangspunktet ikke EUs justissamarbeid. Partene i EØS-avtalen forutså imidlertid behov for samarbeid med henblikk på forenkling av grensekontroll som en konsekvens av den frie bevegelighet for personer i det indre marked, og vedtok derfor en felles erklæring om grensekontroll. Norges formelle tilknytning til EUs justissamarbeid er i første rekke

ivaretatt gjennom tilslutningsavtalen til Schengen-samarbeidet og samarbeidsavtalen med Europol.

Norges deltakelse i den operative del av Schengen-samarbeidet trådte i kraft i mars 2001. Dermed ble Norge knyttet til et større samarbeid med europeiske land om yttergrensekontroll, harmonisert visumpolitikk, utvidet politisamarbeid og rettslig samarbeid og et felles informasjonssystem til bruk for politi og grensekontrollmyndigheter.

Norge inngikk dessuten i 2001 en avtale med EU om tilknytning til det såkalte Dublin-regelverket. Avtalen inneholder kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en EU-stat. Norge vil delta i et europeisk fingeravtrykksregister, Eurodac, som skal bidra til å fastslå hvilket land som har plikt til å behandle en søknad om asyl.

Norge inngikk en samarbeidsavtale med Europol i 2001. Avtalen gir adgang til et praktisk samarbeid mellom norsk politi og Europol, blant annet gjennom utveksling av informasjon og utplassering av politisambandspersonell. Europol vil få en viktig rolle med å overvåke og avdekke terrornettverk i Europa for å kunne rettsforfølge lovbrudd. De samarbeidende lands myndigheter skal utveksle informasjon om terrornettverk og terrororganisasjoner gjennom en egen antiterrorisme-enhet innen Europol, som skal bearbeide og systematisere disse opplysningene.

6.8.3 Norges forhold til nye utviklingstrekk på justisområdet

Terroranslagene i USA 11. september 2001 satte fart i en rekke initiativ i EU i form av styrket politisamarbeid og forslag til nye virkemidler. Hvorvidt Norge får ta del i utvikling av nye tiltak vil i stor grad avhenge av om en sak har tilknytning til utviklingen av Schengen-regelverket. Det vil ikke alltid være enighet om dette mellom Norge og Island på den ene siden og EU på den andre.

Den felles europeiske arrestordre, som det ble politisk enighet om under toppmøtet i Laeken i desember 2001, ble utviklet utenfor Schengen-samarbeidet, og således uten Norges deltakelse, til tross for at rettsakten vil erstatte Schengen-regler om utlevering. Arrestordren vil legge til rette for rask overlevering av mistenkte til rettsforfølgning i et annet medlemsland. EU har antydnet at Norge vil kunne forhandle om å inngå en assosieringsavtale.

Utviklingen av justissamarbeidet i EU skjer på saksområder som er nært knyttet til Norges avtaler med EU om EØS og Schengen-samarbeidet. Likevel faller ofte nye initiativer fra EUs side formelt utenfor disse avtalene. Norges tette tilknytning til sentrale deler av EU-samarbeidet på justisområdet, herunder vårt medansvar for kontrollen av yttergrensene i et felles passfritt reiseområde, tilsier at man må arbeide for å oppnå størst mulig grad av medvirkning på utformingen av tiltak som berører felles interesser.

6.9 Utviklingen i det utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeid i EU

6.9.1 Utviklingen i EU

Utviklingen av en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik (ESDP) innen rammen av EU har skutt fart de siste par årene. Siktemålet er at EU gjennom egen militær innsats skal kunne bidra til å skape fred i konfliktområder og gjennom sivil innsats bidra til gjenoppbygging og utvikling av sivil kontroll og sivile strukturer i områder der fred er opprettet. Våren 2002 besluttet EUs utenriksministre at EUs overtagelse av FNs politistyrke i Bosnia (IPTF) fra årsskiftet 2002-2003 skal gjennomføres innenfor rammen av ESDP, som en sivil krisehåndteringsoperasjon.

ESDP ble erklært operativt på Laeken-toppmøtet i desember 2001. Samtidig ble det understreket at en beslutning om faktisk bruk av krisehåndteringsmekanismen vil bli tatt i lys av den aktuelle situasjonen og tilgjengelige ressurser, og at evnen til å gjennomføre mer og mer komplekse operasjoner vil komme gradvis. ESDP er operativt, men ikke i den forstand at EU allerede i dag kan påta seg hele spekteret av såkalte Petersberg-oppgaver, dvs. humanitære operasjoner, redningsoperasjoner, fredsbevarende og fredsopprettende operasjoner. Det ble understreket at for å kunne gjennomføre krisehåndteringsoperasjoner over hele spekteret omtalt i Amsterdam-traktaten, må man utbedre mangler i forhold til de mål man har satt seg på militær og sivil side, ferdigstille samarbeidsordningene med NATO og gjennomføre samarbeidsordningene med tredjeland som ble vedtatt på Nice-toppmøtet i 2000.

Inntil 1993 var EUs forbindelser til omverdenen konsentrert rundt handel og bistand. I dag blir utenriks-, sikkerhets-, handels-, bistands- og justispolitiske problemstillinger i større grad sett i sammenheng. Maastricht-traktaten, som trådte i kraft i 1993, medførte at EU fikk en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP). FUSP erstattet det tidligere EPS (europeisk politisk samarbeid), som begrenset seg til konsultasjoner mellom medlemslandene om utenrikspolitiske spørsmål. FUSP-bestemmelsene ble revidert og styrket gjennom Amsterdam-traktaten som trådte i kraft 1. mai 1999. Med den nye traktaten ble blant annet en stilling som høyrepresentant for FUSP opprettet, og felles strategier innført som nytt virkemiddel.

Opprettelsen av ESDP («European Security and Defence Policy») reflekterer et politisk ønske i EU om å komplettere den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken med militære og sivile virkemidler for å kunne håndtere flere sider av mulige konflikter som måtte oppstå i EUs nærområde. Amsterdam-traktaten definerer den forsvarspolitiske dimensjon i EU som humanitære operasjoner og redningsoperasjoner, fredsbevaring, fredsopprettelse og annen militær krisehåndtering. EU-toppmøtet i Nice i desember 2000 vedtok opprettelsen av de ulike organene som håndterer sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål i EU. Den utenriks- og sikkerhetspolitiske komité (PSC) håndterer hele bredden av utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål. PSC ble etablert på permanent basis våren 2001, i likhet med EUs militærkomité, som gir råd til PSC.

6.9.2 Norges forhold til den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP)

Norges samarbeid med EU om utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikkk har både formaliserte og uformelle elementer. Det formaliserte samarbeidet tar utgangspunkt i en erklæring vedlagt EØS-avtalen, der EUs og EFTAs medlemsstater uttrykker ønske om å styrke den politiske dialogen om utenrikspolitiske spørsmål. Ordningen ble bekreftet og utvidet etter at EØS-rådet i 1995 vedtok en felleserklæring om saken. Den politiske dialogen innebærer blant annet halvårlige møter på utenriksministernivå og ekspertdrøftelser i tilknytning til sentrale FUSP-arbeidsgrupper. EØS/EFTA-landene blir dessuten invitert til å slutte seg til EUs erklæringer på det utenrikspolitiske området.

Utover EØS-rammen er Norge knyttet til EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk gjennom ESDPs tredjelandssordninger og forbindelser med NATO. Når justissamarbeidet i EU i økende grad sees i sammenheng med FUSP, kan også Schengen-samarbeidet sies å ha blitt et norsk tilknytningspunkt til FUSP.

Holdningen i EU er gjennomgående positiv til det utenrikspolitiske samarbeidet med Norge, blant annet på bakgrunn av de positive erfaringene fra Balkan og Midtøsten. Koordinering med EU har gitt Norge flere muligheter som internasjonal aktør og har bidratt til man har kunnet spille en viktig rolle blant annet i arbeidet med Stabilitetspakten for Sørøst-Europa. I enkelte multilaterale fora, som for eksempel OSSE og WTO, foregår et nært og gjensidig nyttig samarbeid mellom Norge og EU. Regjeringen vil søke å utvikle samarbeidet i multilaterale fora videre, og i den sammenheng vektlegge FN og FNs særorganisasjoner, samt Europarådet.

EØS/EFTA-landene har imidlertid ingen privilegert posisjon i forhold til EUs utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeid. I Europa prioriterer EU kandidatlandene som utenrikspolitiske partnere. USA har et nært utenrikspolitisk samarbeid med EU med omfattende konsultasjoner på alle nivå. Japan og Canada har konsultasjonsmekanismer som kan sammenlignes med EØS/EFTA-landenes, og Russland har etter hvert fått gode konsultasjonsordninger på enkeltområder.

Det er en utfordring for EØS/EFTA-landene at hastigheten i EUs utenrikspolitiske beslutningsprosesser er høy og at EØS/EFTA-landene gjerne blir informert om nye EU-initiativ på et sent stadium. Den tverrsektorielle tilnærmingen man i økende grad ser fra EU-siden, der forskjellige saksområder som handel, utviklingsbistand, justisspørsmål, innvandringsspørsmål, sikkerhetspolitikk og utenrikspolitikk sees i sammenheng, betyr dessuten at antallet aktører som må involveres i norske beslutningsprosesser er større enn før. Regjeringen arbeider for å møte disse utfordringene, blant annet ved å styrke dialogen med det fungerende og det påtroppende EU-formannskap, og, ikke minst, med de nordiske EU-landene.

6.9.3 Norges forhold til ESDP og militær og sivil krisehåndtering i EU

De samarbeidsordninger som er utviklet med ESDP har ingen direkte forbindelse til EØS. Her står man overfor flere utfordringer. For det første er det viktig for Norges medvirkning i europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikkk at det blir etablert gode løsninger for samarbeidet mellom EU og NATO, herunder når det gjelder vilkårene for EUs anvendelse av NATOs ressurser i

en krisehåndteringsoperasjon. Dette henger nært sammen med utviklingen av tredjelandssordninger for konsultasjoner og deltakelse i EU-ledede operasjoner.

Toppmøtet i Nice i desember 2000 vedtok konsultasjonsordninger for EUs kandidatland samt for Norge og Island (EU pluss 15) og for de europeiske NATO-land som ikke er medlemmer av EU (EU pluss 6). Det er lagt opp til minst to konsultasjonsmøter pr. halvår mellom EUs utenriks- og sikkerhetsspolitiske komité (PSC) og henholdsvis de 15 og de 6, foruten minst ett ministermøte. Samarbeidet om sivil krisehåndtering skjer i EU pluss 15-format. Kontaktordningene vil bli intensivert under kriser og der operasjoner planlegges og gjennomføres. Beslutningen om å iverksette en operasjon vil imidlertid bli tatt av EUs medlemsland alene. EUs råd eller den utenriks- og sikkerhetsspolitiske komité vil likeledes alene ha ansvaret for overordnet strategisk ledelse og politisk kontroll. Gjennom bidragsyterkomiteen vil land som ikke er med i EU, men som deltar med betydelige ressurser, ha de samme rettigheter og plikter som EU-land i den daglige ledelse av en operasjon.

Norge har gitt tilsagn om at Forsvarets internasjonale innsatsstyrke med en personellramme på om lag 3500 og en politistyrke med en personellramme på 80 vil kunne stilles til rådighet for EU-ledede krisehåndteringsoperasjoner. EU vedtok i februar 2002 at EU fra 1. januar 2003 skal overta FNs politistyrke i Bosnia (IPTF), for perioden 1. januar 2003 til 31. desember 2005. EUs politiinnsats (EUPM) skal gjennomføres innenfor rammen av ESDP, som en sivil krisehåndteringsoperasjon. Også andre elementer knyttet til øvrige deler av «rettskjeden», som innsats for å styrke påtalemyndighet, domstolsfunksjoner og fengselsvesen, vil inngå som elementer i EUs sivile innsats i Bosnia. Norge er, på lik linje med en rekke øvrige tredjeland, invitert til å delta med personellressurser i EUPM. Norske myndigheter har svart positivt på denne invitasjonen og er, i samarbeid med EUs planleggingsteam, i ferd med å konkretisere det norske bidraget.

På den militære siden har EU-landene under møtet i Det europeiske råd i Barcelona i mars 2002 erklært sin vilje til på et senere tidspunkt å overta NATOs nåværende stabilitetsstyrke i Makedonia. En slik overtagelse fra NATO til EU forutsetter at hovedspørsmål knyttet til det fremtidige samarbeid mellom EU og NATO om militær krisehåndtering, finner en avklaring.

Utenriksdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Utenriksdepartementet av 26. april 2002 om EØS-samarbeidet 1994-2001 blir sendt Stortinget. Referanser

Bengt Jacobsson, Per Lægrend og Ove K. Pedersen (Red): *Europaveje: EU i de nordiske centralforvaltninger*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2001.

NORUT Sammfunsforskning 1996: *Offentlige anskaffelser på anbud - virkninger og erfaringer med EØS-regelverket for offentlige anskaffelser*.

Statskonsult: Rapport 1999:6 *Norsk deltakelse i EU-komiteer*.

Statskonsult: Rapport 2000:15 *Norsk innflytelse gjennom EU-komiteer*.

Statskonsult: Rapport 2002:5 *EØS-avtalen i norsk forvaltning*.

St.prp. nr. 100 (1991-1992) *Om samtykke til ratifikasjon av avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde*.

Særskilt vedlegg nr. 1 til St.prp. nr. 100 (1992-1992) *Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde*,

St.meld. nr. 12 (2000-2001) *Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre*.

Vedlegg 1**Samarbeidsregjeringens europapolitiske plattform**

Utfordringer, målsettinger og virkemidler

Oslo, 21. februar 2002

Innledning

Dette dokument utgjør Samarbeidsregjeringens plattform for en målrettet utøvelse av norsk europapolitikk i perioden fram til Stortingsvalget i 2005. Dokumentet bygger på Sem-erklæringen og er samtidig en operativ oppfølging av St. meld. nr. 12 (2000-2001) *Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre* (europameldingen). Regjeringen ønsker med dette også å medvirke til en bred debatt om utviklingen i Europa og de utfordringer denne utviklingen stiller Norge overfor, og samtidig til en mest mulig felles forståelse av denne utviklingen og disse utfordringene.

Samarbeidsregjeringens europapolitiske plattform beskriver utfordringer, målsettinger og virkemidler for norsk europapolitikk. Europapolitikk kan defineres som forvaltningen av norske myndigheters forbindelser med andre europeiske land og med europeiske samarbeidsorganisasjoner, herunder Den europeiske union (EU). Regjeringen legger i sin europapolitiske plattform særlig vekt på EØS-avtalen og EØS-institusjonene samt Norges øvrige forbindelser til EU, EUs institusjoner, medlemsland og søkerland. Den omhandler imidlertid også Norges forhold til andre internasjonale organisasjoner og land som er sentrale for norsk europapolitikk, herunder den transatlantiske dimensjonen, all-europeisk samarbeid, nærområdesamarbeid og bilateralt samarbeid i Europa.

Samarbeidsregjeringens europapolitiske plattformer vedtatt av Regjeringen. Ansvaret for løpende samordning av oppfølgingen av plattformen ligger i Utenriksdepartementet. Regjeringens Europautvalg på politisk nivå, og koordineringsutvalget for EØS-saker på embetsnivå, holdes orientert om og drøfter ved behov oppfølgingen av den.

I det følgende beskrives først de viktigste strategiske utfordringer Norge står overfor i europapolitikken (del 2), deretter de målsettinger som skal ligge til grunn for arbeidet med å møte disse utfordringene (del 3), og til slutt hvilke konkrete tiltak som skal settes i verk for å oppnå målsettingene (del 4). Tiltaksplanen dekker således ikke alt løpende arbeid med europapolitikk i sentralforvaltningen, men konsentrerer seg særlig om konkrete enkelttiltak i forhold til EU med utgangspunkt i målsettingene.

I følge flere av tiltakspunktene i del 4 skal det nedsettes prosjektgrupper som skal utarbeide forslag til mer operative og detaljerte tiltak som skal vurderes og besluttet innen gitte frister. Ledelsesansvaret for den enkelte prosjektgruppe, så vel som det løpende arbeid med enkelttiltakene ellers, skal på vanlig måte ligge i de departementer og enheter som har hovedansvaret for saksområdet.

Utfordringer

Europa i endring

Siden murens fall i 1989 har Europa vært i kontinuerlig og rask endring. Endringene fortsetter inn i det nye hundreåret, og berører alle europeiske land og samarbeidsorganisasjoner. Europeisk og internasjonal politikk blir stadig mer sammenvevd, og den gjensidige avhengigheten øker. Aldri har mulighetene for å sikre stabilitet, demokrati og velferd gjennom europeisk og internasjonalt samarbeid vært større.

For Norge er utviklingen i EU, NATO og i Russland samt forholdet til USA av særlig betydning. Samarbeidet i EU utvikles både i bredden og dybden, og NATOs rolle er i ferd med å endres vesentlig samtidig som organisasjonen utvides betydelig mot øst. EU og NATO samarbeider tett om sikkerhet og politisk stabilitet i Europa. Russland er i voksende grad en europeisk aktør og faktor, og landet søker et stadig tettere samarbeid med både EU og NATO. Men også en rekke andre aktører og organisasjoner legger direkte og indirekte viktige premisser for norsk europapolitikk. De viktigste er USA og Canada, samarbeidet i Norden og i våre nærområder forøvrig, all-europeiske fora som OSSE og Europarådet samt globale fora som WTO.

Norge har mye å bidra med i det europeiske samarbeidet. Vi har alltid hatt sterke bånd til resten av Europa og verden, og forvalter store økonomiske og menneskelige ressurser. Dette forplikter til aktiv innsats og et bredt samarbeid med andre europeiske land for å møte felles utfordringer. Den store dynamikken i det europeiske samarbeidet i dag krever også en særlig innsats for å ivareta norske interesser.

Utviklingen i europeisk samarbeid

All-europeisk og euro-atlantisk samarbeid

I dagens Europa, som rommer over 40 land, er en av de viktigste europapolitiske utfordringer å bygge solidaritet og samarbeid på tvers av gamle politiske og økonomiske skillelinjer, på grunnlag av forpliktende fellesverdier. Europarådet og Organisasjonen for Samarbeid og Sikkerhet i Europa (OSSE) har i praksis alle europeiske land som medlemmer og har derfor viktige all-europeiske roller å spille.

OSSE er samtidig et uttrykk for det brede euro-atlantiske samarbeid, i og med at USA og Canada deltar i organisasjonen. Liksom OSSE har fått nye oppgaver etter den kalde krigens slutt, har også det atlantiske sikkerhets- og forsvarssamarbeid i NATO tilpasset seg nye rammevilkår og utviklet nye kapasiteter og samarbeidstilbud overfor land som tidligere var alliansefrie eller medlemmer av Warszawapakten. Dette gir nye muligheter for tillitsskapende arbeid og økt sikkerhet.

Utviklingen i Den europeiske union

Den europeiske union (EU) omfatter i dag 15 medlemsstater, men vil med stor sannsynlighet utvides til 25 land og en total befolkning på om lag 450 millioner i 2004. Også etter dette vil trolig EUs medlemskrets utvides videre. EU vil ikke ha en så bred medlemskrets som de all-europeiske fora Europarådet og OSSE,

men samarbeidet i EU er mer omfattende og går dypere. EU blir derfor en stadig viktigere aktør og premissleverandør i Europa. Både den forestående utvidelsen og styrkingen av Den europeiske unions myndighet til å opptre på vegne av medlemsstatene medvirker til det. Seks EU-prosesser vil være særlig sentrale de neste fire årene:

- Utvidelsen av EU med nye medlemsland fra sentral- og sør-Europa;
- innføringen av fysisk euro 1.1.2002 og videreutviklingen av den økonomiske og monetære union (ØMU);
- EU-landenes strategi for i perioden 2000-2010 å gjøre den europeiske økonomien mer konkurransedyktig, sosialt rettferdig og bærekraftig, blant annet gjennom en videreutvikling av det indre marked («Lisboa-strategien»);
- utviklingen av en europeisk utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik, herunder operativ krisehåndteringsevne;
- utviklingen av samarbeidet om justispolitiske spørsmål, herunder bekjempelse av internasjonal terrorisme;
- den brede debatten om EUs fremtid som ble besluttet igangsatt av Det europeiske råd i Nice i desember 2000, og som skal lede fram til en ny regjeringskonferanse senest i 2004.

Både utvidelsen og fordypningen av EU-samarbeidet reiser nye utfordringer og muligheter som vil være viktige i norsk europapolitikk.

Annet europeisk samarbeid

Det nordiske samarbeid har fått endrede forutsetninger i og med utviklingen av EØS-samarbeidet og utvidelsen av EU i 1995. Det er også blitt helt nye muligheter for bilateralt samarbeid og nærområdesamarbeid på tvers av gamle skillelinjer i Europa etter kommunismens sammenbrudd i Øst-Europa. Barentssamarbeidet og Østersjø-samarbeidet og det nordisk-baltiske samarbeid er eksempler på dette i vårt nærområde. For Norge som fiskerinasjon og kyststat er miljø- og ressursproblemer knyttet til Nordsjøen av stor betydning. Blant annet Nordsjøkonferansen og samarbeidet om OSPAR-konvensjonen ¹⁾ er viktige fora i denne henseende.

Norges forhold til EU

EØS-avtalen utgjør hovedfundamentet for Norges forhold til EU. Den er det viktigste virkemiddel i Norges økonomiske forbindelser med EU, og har grunnleggende betydning for å sikre norske næringspolitiske interesser. EØS-avtalen gjør Norge til del av EUs indre marked ved at EUs regler om fritt varebytte og fri bevegelse for personer, tjenester og kapital er gjennomført i norsk rett. På områder der EUs regelverk er innarbeidet i EØS-avtalen, gir avtalen norske foretak tilnærmet de samme rettigheter og plikter innenfor det indre marked som gjelder for foretakene i EU. Avtalen er dynamisk ved at nye EU-rettsakter etter vedtak i EØS-komiteen blir gjeldende også for EØS/EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein. EØS-avtalen dekker dessuten en rekke samarbeidsområder utover det indre marked som er av stor interesse for Norge, for eksempel forskning, miljøpolitikk og utdanning.

EØS-avtalen er en god avtale for Norge innenfor de fleste sektorer. Norge har dessuten gjennom sin aktive europapolitikk fått til en rekke andre viktige

¹⁾ Oslo-Paris-konvensjonen om beskyttelse av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhav.

og hensiktsmessige samarbeidsordninger med EU, ikke minst Schengen-avtalen, den politiske dialog om utenrikspolitiske spørsmål innen rammen av EØS og i forhold til EU-landenes samarbeid om å utvikle en felles europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik (ESDP). Besøksutvekslingen og ulike andre former for dialog med EUs institusjoner, medlemsland og søkerland er meget omfattende.

Samtidig står Norge i sitt forhold til EU overfor en rekke utfordringer og muligheter, spesielt følgende:

- De seks hovedprosessene i EU som det er vist til over foregår på områder der Norge gjennom EØS-avtalen eller våre øvrige samarbeidsordninger med EU ikke deltar direkte. Det er en stor utfordring for norske myndigheter å skape muligheter til å øve innflytelse i disse prosessene, gjennom aktiv kontakt med EUs medlemsland og overfor EUs institusjoner;
- EUs utvidelse øst- og sørover, som medfører at den relative tyngdeforskjellen mellom EU på den ene siden og Norge og de andre EØS/EFTA-landene på den andre vil øke, vil i de nærmeste årene forsterke denne utfordringen;
- Fordi EUs oppmerksomhet i økende grad er rettet mot kandidatlandene i sentral- og øst-Europa, må det fra Norges og de andre EØS/EFTA-landenes side arbeides aktivt for å opprettholde interessen for og kunnskapene om EØS-avtalen og de andre samarbeidsordninger Norge har med EU. Utvidelsen av EU vil bety at EØS-området utvides. Det innebærer også nye muligheter, i og med at Norge blir del av et enda større indre marked og at flere land blir med i EØS-samarbeidet;
- Den tilknytningsform til EU som EØS-avtalen innebærer, gir et godt grunnlag for vår nasjonale kontroll og forvaltning av Norges store fiskeriresurser. Avtalen gir imidlertid ikke Norge tollfri markedsadgang til EU for en rekke viktige fiske- og sjømatprodukter. EU har dessuten mulighet til å bruke antidumpingtiltak mot norsk fiskerinæring. Når EU tar opp nye medlemsland som Norge i dag har frihandelsavtaler med, blir det en viktig utfordring å finne hensiktsmessige løsninger som sikrer norsk fisk og sjømat best mulig markedsadgang til det utvidede EU. Ved tidligere utvidelser av EU har man kommet fram til pragmatiske løsninger for kompensatorisk markedsadgang. GATT-avtalen av 1994 gir etter norsk oppfatning et utgangspunkt for forhandlinger om dette;
- EU vil de nærmeste årene videreutvikle det politiske rammeverket for de europeiske gassmarkeder. EØS-avtalen sikrer Norge innflytelse i ekspertdrøftelser, men ikke i medlemslandenes politiske drøftelser om utviklingen av nytt regelverk som berører denne viktige næringssektoren;
- Det har siden EØS-avtalen ble forhandlet skjedd en løpende utvikling i EU-samarbeidet. En rekke EU-vedtak som er relevante for det indre marked og som dermed berører norske interesser, faller utenfor EØS-avtalen fordi de ikke har juridisk grunnlag i avtalen. EØS/EFTA-landene har dessuten hatt problemer med å få delta i enkelte nye EØS-relevante EU-komiteer og -organer. EØS-avtalen gir ikke Norge noe direkte inntak i sektorovergripende nye samarbeidsområder og samarbeidsformer i EU som Lisboa-strategien;
- De muligheter for deltakelse og innflytelse EØS-avtalen og øvrige samarbeidsordninger gir Norge, kan utnyttes bedre. Ikke minst gjelder det de muligheter for innflytelse som komitesystemet gir. Det finnes her et

forbedringspotensial som kan utnyttes ved å delta i flere grupper og ved å legge ned mer arbeid der man allerede deltar. Erfaring viser at bruk av ekspertgruppene er en innflytelseskanal som gir resultater, og gjennom faglig tyngde, strategisk satsing, samordning og offensiv innsats kan innflytelsen økes;

- Det er viktig å sikre tilfredsstillende samarbeidsordninger mellom EU-landene og de seks europeiske NATO-land som i dag ikke er medlemmer av EU, også etter den kommende EU-utvidelsen.

Det må legges stor vekt på å utnytte til fulle de muligheter som Norges deltagelse i blant annet EUs rammeprogram for forskning og INTERREG gir. Videre bør mulighetene for nordisk samordning utnyttes der det er mulig. Det nordiske samarbeidet på det samepolitiske området bør også gis solid forankring i Norges forhold til EU. Likestilling er blitt et sentralt samarbeidstema i EU. Det vil derfor bli lagt vekt på å styrke samarbeidet med EU på dette området.

Målsettinger

Målsettinger i forhold til EU og EØS

Samarbeidsregjeringen vil føre en aktiv og realistisk europapolitikk, der Norge både tar medansvar for Europas fremtid og sikrer norske interesser best mulig. I forhold til EU og EØS innebærer dette at Regjeringen

- vil gi europapolitisk prioritet til god forvaltning av EØS-avtalen, som fortsatt vil være grunnpillaren i Norges forhold til EU. EØS-avtalen må utnyttes effektivt;
- vil bygge videre på det formelle og uformelle samarbeidet som er etablert mellom Norge og EU innen utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken, justispolitikken og regionalpolitikken;
- aktivt vil fremme norske interesser og synspunkter overfor EU på aktuelle saksområder, ikke minst bilateralt i forhold til EUs medlemsland og søk-erland og gjennom annet samarbeid i Europa;
- løpende vil vurdere utviklingen i EU og følge opp nye muligheter for samarbeid med EU og i andre europeiske samarbeidsorganisasjoner der dette er i pakt med de overordnede målsettinger og er i norsk interesse;
- vil belyse utfordringer Norge står overfor i sitt forhold til EU;
- vil bidra til en reflektert offentlig debatt i Norge om utviklingen av - og Norges rolle i - europeisk samarbeid;
- i arbeidet med EØS-saker vil legge særlig vekt på å ivareta næringspoli-tiske interesser som gjelder energi, fiskeeksport og landbruk, herunder å sikre norske lakseeksportører stabil, langsiktig og forutsigbar marked-sadgang til EU, samt å finne en tilfredsstillende løsning for handel med fisk og fiskeprodukter når de eksisterende frihandelsavtalene med kandi-datlandene faller bort som en følge av EUs utvidelse;
- vil gjøre en særlig innsats for å eliminere etterslepet i å gjennomføre EØS-rettsakter i norsk regelverk, og generelt for at tempoet i både dette og i innlemmingen av nye rettsakter i EØS-avtalen økes;
- aktivt vil utdype samarbeidet med EU i forhold til globale fellesut-fordringer som fattigdom, miljø og fredsbygging;
- vil arbeide for å oppnå så stor innflytelse overfor EU til fordel for norske mål og interesser som mulig, ved å legge til rette for en samordnet norsk

påvirkningsinnsats i forhold til Europakommisjonen og Europaparlamentet, i medlemslandenes og søkerlandenes hovedsteder, særlig de nordiske, og i andre sammenhenger der Norge har viktige interesser, og løpende medvirke konstruktivt i EUs arbeid med enkeltsaker for å vise at Norge kan ha verdifulle bidrag også der det ikke er spesielle norske interesser;

- vil styrke dialogen med næringslivet, arbeidslivets parter og frivillige organisasjoner i en tidlig fase under forberedelse av nytt EØS-regelverk, samt oppmuntre disse til å bruke og bygge ut sitt europeiske nettverk;
- vil fra 2003 delta i EUs 6. rammeprogram for forskning og teknologisk utvikling, samt delta aktivt i utdanningsprogrammene Sokrates og Leonardo da Vinci fram til utløpet i 2006;
- vil videreføre og utdype det betydelige samarbeidet om helsespørsmål mellom Norge og EU.

Målsettinger knyttet til Europas globale ansvar

Norsk europapolitikk skal også fremme overordnede utenrikspolitiske målsettinger og verdier. Samarbeidsregjeringen vil

- bidra til at Europa tar globalt ansvar og fremmer globale samarbeidsløsninger på de utfordringer vi møter i en verden som blir stadig mer globalisert;
- bidra til at europeiske samarbeidstiltak fremmer verdier som fred og sikkerhet, menneskerettigheter og demokrati, internasjonal utvikling og fattigdomsbekjempelse, et rent miljø og økologisk bærekraftig ressursforvaltning;
- samarbeide med EU og EU-landene samt andre nærtstående europeiske land for å styrke globale samarbeidsfora som FN-systemet og WTO;
- arbeide aktivt for at Europa fremmer global solidaritet blant annet ved å øke utviklingsbistanden og samhandelen med u-landene;
- videreføre samarbeidet mellom Norge, Storbritannia, Nederland og Tyskland i «Utstein-gruppen» for å fremme en bedre internasjonal utviklingspolitikk og påvirke EU og globale samarbeidsfora på utviklingsområdet;
- arbeide for å sikre at flyktninger og asylsøkere som kommer til Europa gis en behandling som fullt ut tilfredsstiller FNs flyktningekonvensjon;
- aktivt bruke europeiske samarbeidsorganisasjoner i arbeidet for menneskerettighetene;
- arbeide for at FN får en sentral og aktiv rolle i internasjonalt samarbeid mot terrorisme;
- styrke WTO som garantist for et rettferdig internasjonalt handelsregime;
- utnytte de muligheter Norge utenfor EU har til å ta egne initiativ i internasjonale forhandlinger i saker der EU-landene er bundet av felles posisjoner. Ikke minst er det viktig at Norge er aktiv i freds- og forsoningsarbeid, utviklingspolitikk og miljøforhandlinger.

Målsettinger for annet europeisk samarbeid

Nordisk samarbeid

Norge vil gjennom sitt formannskap i det nordiske regjeringssamarbeidet i 2002 videreføre og videreutvikle det nære og gode nordiske samarbeidet om aktuelle utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitiske og utenrikshandelspolitiske spørsmål. De prioriterte sakene for det norske formannskapet er barn og

unge, matvaretrygghet og bærekraftig utvikling. Gjennom formannskapet vil vi legge særlig vekt på nær kontakt og samråd om aktuelle spørsmål i utviklingen innenfor EU, EØS og Schengen-samarbeidet, samarbeidet med de nordiske nærområdene, og samarbeidet om de konflikthforebyggende og fredsbevarende oppgaver som de nordiske land er involvert i.

Det nordiske samarbeidet er et viktig instrument i regjeringens europapolitikk. Samarbeidet gir anledning til å gjøre norske synspunkter kjent i saker på den europeiske dagsorden og der Norge har viktige interesser. Det nordiske samarbeidet gir også anledning til å utvikle fellesnordiske standpunkter og initiativ på områder der Norden har særlige forutsetninger og erfaringer. Europaspørsmål har derfor en sentral plass i det nordiske regjeringssamarbeidet. Regjeringen vil

- bidra aktivt til et fortsatt nært og fortrolig nordisk samarbeid om aktuelle europeiske spørsmål;
- medvirke konstruktivt i arbeidet med å utvikle felles nordiske standpunkter på områder av særlig nordisk interesse - foruten på de prioriterte områdene barn og unge, matvaretrygghet og bærekraftig utvikling, når det gjelder eksempelvis energi, sysselsetting, regionalt samarbeid, justispolitisk samarbeid, herunder blant annet kriminalitetsbekjempelse, og forbrukerbeskyttelse;
- at bilaterale forbindelser og nettverk mellom de nordiske land også skal anvendes aktivt i regjeringens europapolitikk og i forhold til globale utfordringer og multilateralt samarbeid der nordisk samarbeid kan bidra til økt gjennomslag for norske holdninger og synspunkter.

Nærområdesamarbeid

Samarbeidsregjeringen vil opprettholde et omfattende fellesnordisk engasjement i nærområdene. Regjeringen vil føre videre og bygge ut Norges deltakelse og medvirkning i Østersjørådet og styrke Norges bilaterale samarbeid med de baltiske land både politisk, økonomisk, kulturelt og på det mellomfolkelige plan. Det transnasjonale samarbeidet gjennom Interreg Østersjøen vil være et viktig virkemiddel i denne sammenheng. Geografisk omfatter det nordiske nærområdeprogrammet Nordvest-Russland, de baltiske land og Kaliningrad. For Norge som fiskerinasjon og kyststat er miljø- og ressursprosmål knyttet til Nordsjøen av stor betydning. Regjeringen vil

- arbeide for gradvis å forskyve tyngdepunktet i den fellesnordiske innsatsen under Nordisk Ministerråd til Nordens nærområde i Russland;
- bidra til en bedre koordinering av nærområdeinnsatsene i Barentsrådet, Østersjørådet, Arktisk Råd, Nordisk Ministerråd og bilateralt;
- arbeide for aktiv norsk medvirkning i gjennomføringen av EU's nordlige dimensjon;
- følge opp Østersjørådets handlingsplan mot spredning av smittsomme sykdommer som HIV/AIDS og tuberkulose, også antibiotikaresistent tuberkulose. I arbeidet inngår styrking av primærhelsetjenesten og overvåking av sykdomsspredning. Norge leder dette arbeidet;
- utvikle og forbedre samarbeidet i «Baltic Sea Task Force on organized crime» for å begrense fremveksten av den grensekryssende kriminaliteten i Østersjøområdet;
- aktivt følge opp OSPAR-konvensjonen fra 1992 om beskyttelse av det marine miljø i det nordvestlige Atlanterhav;

- arbeide aktivt i Nordsjøkonferansen, og overveie hensiktsmessige samarbeidsprosjekter med nærområdene i Vest-Shetland, Orknøyene, Hebridene, Skottland og de østlige kanadiske provinser.

NATO

Norges forsvar og sikkerhet skal også i fremtiden være fast forankret i NATO. NATO er grunnvullen for europeisk sikkerhet og stabilitet og vil fortsatt spille en helt sentral rolle i europeisk krisehåndtering. Det er imidlertid stort behov for en styrket europeisk krisehåndteringsevne. EUs utvikling av en egen evne til militær og sivil krisehåndtering, i de tilfeller NATO ikke er engasjert, er derfor et verdifullt bidrag som man fra norsk side hele tiden har støttet opp om. Dette vil også kunne bidra til en bedre transatlantisk byrdefordeling. Norge har gitt konkrete tilsagn om mulige bidrag til sivile og militære EU-ledede krisehåndteringsoperasjoner. Regjeringen vil

- legge opp til fortsatt tett dialog med EU om utviklingen av EUs sikkerhets- og forsvarspolitikk (ESDP). En prioritert oppgave er å bidra til at det formelle rammeverk for samarbeidet mellom EU og NATO kommer på plass, for å unngå unødig dobbeltarbeid og sikre en koordinert sikkerhetspolitisk tilnærming mellom de to organisasjoner. Dette vil også være viktig for å ivareta norske innflytelsesmuligheter i ESDP. I sin dialog med EU om utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål vil Regjeringen legge vekt på at også NATO-hensyn ivaretas;
- støtte en bred utvidelse av NATO. Utvidelsen av både EU og NATO i årene fremover vil kunne få betydelig innvirkning på de konsultasjonsordninger EU har tilbudt kandidatlandene og de seks allierte, europeiske ikke-EU-land;
- fortsatt arbeide for best mulig konsultasjonsordninger for tredjeland, og for utnyttelse av disse under endrede rammebetingelser. Formelle ordninger må suppleres med uformelle kontakter.

USA og Canada

De transatlantiske forbindelser er en grunnpilar i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Forholdet mellom USA og EU påvirker også norske handlingsmuligheter både i forhold til EU og i forhold til USA. Det er stor grad av grunnleggende interessefelleskap mellom EU og USA. Det tette samarbeidet mellom USA og EU i kampen mot internasjonal terrorisme er et aktuelt eksempel på dette. USA støtter opp om utviklingen av en europeisk forsvars- og sikkerhetspolitikk, gitt at dette representerer en styrket europeisk krisehåndteringsevne og ikke representerer en uønsket dublering av kapasiteter som allerede finnes i NATO. USA legger i det hele vekt på at ESDP utvikles i nært samarbeid mellom EU og NATO. Dette er synspunkter man fra norsk side deler.

I enkelte spørsmål vil imidlertid USA og EU ha ulike posisjoner. Det samme gjelder Canada, som har tette forbindelser til USA, også når det gjelder forholdet til EU. Slike situasjoner krever en grundig vurdering av hvor de norske interesser ligger og av strategier for å fremme disse.

Dette gjelder også i forhold til de globale utfordringene, hvor det på noen felt vil gi størst gjennomslag å samarbeide tett med EU, på andre felt med USA. For Norge vil Canada kunne være en viktig støttespiller og brobygger,

ikke minst i forhold til sentrale globale utfordringer som fattigdomsbekjempelse og miljø. Regjeringen vil

- videreutvikle samarbeidet med USA også i lys av Norges forhold til Europa, i samsvar med den vedtatte USA-strategien;
- tilsvarende videreutvikle samarbeidet med Canada, ikke minst i forhold til utfordringer i nordområdene og innen rammen av Lysøen-samarbeidet.²⁾

Russland

Norges naboland Russland spiller en nøkkelrolle i den videre utvikling av Europa, sikkerhetspolitisk, økonomisk, kulturelt og på andre områder. Regjeringen vil derfor fortsatt legge stor vekt på forbindelsene til Russland. Det gjelder direkte, tosidig samarbeid, samarbeid innen rammen av Barentsrådet, Østersjørådet og samarbeid i andre multilaterale fora. I den sammenheng er også forholdet mellom NATO og Russland av betydning. Norge og EU har mange felles målsettinger i forhold til Russland og støtter landets reformbestrebelser til fordel for demokrati, rettsstatsprinsipper og menneskerettigheter. Norge og EU samarbeider blant annet nært om atomsikkerhet, miljøvern, helse, kriminalitetsforebygging o.a. i Russland. EU spiller en sentral rolle i innsatsen for videre integrasjon av Russland i det europeiske samarbeidet. Energidialogen EU-Russland er av stor interesse for Norge. Regjeringen vil

- støtte opp om arbeidet for å utvide og utdype partnerskapsforbindelsene mellom EU og Russland samt forbindelsene mellom NATO og Russland;
- være en pådriver for å opprettholde EUs og USAs engasjement i forhold til nordområdene;
- arbeide for en styrking av Barentssamarbeidets identitet innen de europeiske regionale programmene;
- delta aktivt i den videre utvikling av EUs nordlige dimensjon-initiativ;
- arbeide aktivt for å videreutvikle det bilaterale forholdet til Russland i henhold til den vedtatte russlandsstrategien, med vekt på samarbeid om demokratiutvikling, ressursforvaltning, energi, miljø, næringsutvikling, kultur, utdanning, forskning, helse og sosiale spørsmål.

OSSE

Regjeringen ser OSSE som et viktig all-europeisk forum i arbeidet for sikkerhet og samarbeid i Europa, både på Balkan, i Kaukasus og i Sentral-Asia. OSSE er også så langt den eneste europeiske sikkerhetsorganisasjon der Russland er medlem, og den eneste internasjonale sikkerhetsorganisasjonen som har nærvær i alle de sentral-asiatiske landene. OSSEs arbeid i dette området, der flere av landene grenser direkte til Afghanistan, har fått forsterket aktualitet i forbindelse med den internasjonale kampanjen mot terrorisme. For EU er OSSE en viktig utenriks- og sikkerhetspolitisk organisasjon, særlig når det gjelder sivil krisehåndtering. Et styrket norsk engasjement i OSSE vil derfor også kunne bidra til å fordype det utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet mellom Norge og EU. Arbeidet i OSSE er en viktig indikator på EUs inn-

²⁾ Lysøen-samarbeidet er et uformelt samarbeidsforum som tar opp tema som er viktige for enkeltindividets sikkerhet og rettigheter. Det var Norge og Canada som tok initiativet til Lysøen-samarbeidet etter et norsk-canadisk utenriksministtermøte på Lysøen utenfor Bergen våren 1998.

retning i disse spørsmålene, der EU ønsker å bruke OSSE som instrument. Regjeringen vil

- bidra aktivt til OSSEs arbeid med forebygging og håndtering av kriser i OSSE-området;
- gjennom OSSE aktivt fremme menneskerettigheter og utvikling av demokratiske institusjoner i alle deler av OSSE-området;
- utvikle samarbeidet i OSSE med EU, Russland og USA om viktige utenrikspolitiske problemstillinger, blant annet gjennom målrettet bruk av virkemidler, inkludert prosjektstøtte, for Balkan, Kaukasus og Sentral-Asia.

Europarådet

Regjeringen ser Europarådets virksomhet innen hovedområdene menneskerettigheter, demokratisering, rettsstatens prinsipper, kultur, utdanning og sosial samhörighet samt kriminalitetsbekjempelse som sentrale elementer i norsk europapolitikk. Regjeringen vil

- arbeide for å styrke Europarådets juridiske rolle på menneskerettighetsområdet i hele Europa;
- være en pådriver for å sikre at Den europeiske menneskerettsdomstol blir tilført tilstrekkelig ressurser;
- gi prioritet til Europarådets ulike kontrollmekanismer som sikrer at medlemslandene fullt ut respekterer de grunnverdier organisasjonen er bygget på;
- bidra til å styrke demokratisk styresett og tankegang i de nye medlemslandene i Sentral- og Øst-Europa;
- styrke koordineringen av fagmyndighetenes arbeid i Europarådet;
- forberede det norske formannskapet i Europarådets ministerkomité i 2004.

WTO

Både Norge og EU var pådrivere for å igangsette en ny forhandlingsrunde i WTO, som vil få betydning både for Norge og EU. Dette gjelder spesielt forhandlingene om landbruk, fisk (både markedsadgang og statsstøtte) og miljørelaterte spørsmål. Forhandlingene vil påvirke EUs interne prosesser med revisjon av for eksempel landbruks- og fiskeripolitikken. EU er sammen med USA og Japan en sentral aktør i WTO. EUs posisjoner vil være viktige for videreutviklingen av det multilaterale handelsregelverket på disse sentrale områdene for Norge i WTO. Regjeringen vil derfor videreføre og videreutvikle dialogen med EU og andre partnere, både på politisk nivå og på embetsplan, om WTO-forhandlingene for å fremme norske synspunkter.

Tiltaksplan med hovedvekt på EØS og EU

Styrket innsats i arbeidet med EØS

Tiltak:

Regjeringen vil

- i vårsesjonen 2002, og deretter årlig, presentere en stortingsmelding om EØS-samarbeidet;
- iverksette tiltak for oppprioritering, effektivisering og systematisering av

- EØS-arbeidet i det enkelte departement og i samarbeidet mellom departementene, både i forhold til EUs forberedelse av EØS-relevante saker og når det gjelder gjennomføring av EØS-beslutninger i norsk rett;
- søke forbedringsmuligheter i arbeidsrutinene for EØS-koordinering-sutvalget, spesialutvalgene, i arbeidet med rammenotater, kommentert liste til Stortinget osv.;
 - vurdere mulige konsekvenser av Europakommisjonens hvitbok om styringsformer for EØS-avtalen;
 - ha en løpende dialog med ESA;
 - arbeide for et nært og fruktbart samarbeid med formannskapslandet i EU;
 - aktivt bruke norske ambassader i medlems- og søkerlandene i aktuelle EØS-saker, og til informasjonsarbeid om EØS-avtalen og norsk europa-politikk;
 - arbeide aktivt for best mulig å ivareta norske interesser knyttet til utvidelsen av EU og EØS, herunder for å finne en tilfredsstillende løsning for handel med fisk og fiskeprodukter når de eksisterende frihandelsavtalene med kandidatlandene faller bort;
 - inkludere næringslivet, arbeidslivets parter og frivillige organisasjoner aktivt i dialogen om EØS-avtalens virkemåte og EUs utvikling;
 - bidra til å synliggjøre det positive samarbeidet med EU innenfor EØS-avtalen når det gjelder forskning, utdanning og kultur;
 - arbeide for norsk deltakelse i EUs nye tilsynsorganer for henholdsvis fly-, sjø- og matvaresikkerhet;
 - aktivt bruke nordisk formelt og uformelt samarbeid i EØS-arbeidet;
 - arbeide for at prosesser knyttet til EØS-avtalen i Norge skal gjøres mer åpne, tilgjengelige og inkluderende, for å videreutvikle og forbedre norske borgeres innsyn i og mulighet til påvirkning av EU-regelverk som gjøres gjeldende i Norge. Det vil derfor bli lagt vekt på åpenhet og god publikumsinformasjon om EØS-prosessene. Nærmere detaljer vil fremgå av EØS-meldingen.

Ansvarlig:

Utenriksdepartementet i samarbeid med andre departementer.

Frist:

Løpende. Stortinget vil bli orientert om oppfølgingen av tiltakene i den årlige stortingsmeldingen om EØS.

Øvrig samarbeid med EU*Lisboa-strategien**Tiltak:*

EUs Lisboa-strategi har som mål å gjøre den europeiske økonomien mer konkurransedyktig, sosialt rettferdig og bærekraftig. Regjeringen vil

- følge opp EUs arbeid med Lisboa-strategien på områder som er av interesse for Norge;
- arbeide for en tettere norsk tilknytning til strategien og for EØS/EFTA-deltagelse i prosjekter og tiltak på ulike områdene;
- løpende vurdere hvilke konsekvenser EUs arbeid med Lisboa-strategien

- bør få for norsk politikk for å styrke verdiskapning, konkurranseevne, sosial rettferdighet og bærekraft blant annet i oppfølgingen av utredningen fra Referansetestingsutvalget;
- sørge for god koordinering mellom departementene i arbeidet med å identifisere norske interesser og norske bidrag i forhold til utviklingen av Lisboa-strategien;
 - fokusere på utviklingen av den sosiale dimensjon ved å identifisere tiltak som bidrar til å fjerne fattigdom, og som fremmer sosial integrasjon («social inclusion»);
 - delta i initiativet for å utvikle livslang læring, med særlig vekt på mekanismer for å kunne sammenlikne kvalifikasjoner;
 - vurdere hvilke prosjekter/tiltak EØS/EFTA-landene skal prioritere og hvordan EØS/EFTA-landene kan komme inn i et tettere samarbeid med EU om strategien i sin helhet og innen de prosjekter og tiltak som prioriteres;
 - bruke EFTAs ad hoc-gruppe for Lisboa-strategien til å fremme norske interesser i forhold til EU og koordinere EØS/EFTA-landenes bidrag til EUs vårtoppmøter;
 - sørge for god kontakt med de sosiale parter og andre berørte aktører i Norge om oppfølgingen av Lisboa-strategien;
 - informere om Lisboa-strategien, blant annet ved å arrangere seminar og ved bruk av Internett (*Møteplass Europa*).

Ansvarlig:

Utenriksdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet i samarbeid med berørte departementer i den nasjonale arbeidsgruppen

Frist:

Løpende.

EUs økonomiske og monetære union (ØMU)**Tiltak:**

Regjeringen vil

- sørge for best mulig informasjon til det norske publikum og næringsliv om EUs økonomiske og monetære union (ØMU) og euro;
- ha en løpende dialog med EU om økonomisk-politiske utfordringer i EU og euro-området;
- løpende følge den økonomiske utviklingen og den økonomiske politikken i EU og euro-sonen;
- videreføre og videreutvikle dialogen med EU om økonomiske og monetære spørsmål på politisk nivå og på embetsnivå.

Ansvarlig:

Finansdepartementet i samarbeid med Norges Bank.

Frist:

Løpende.

*Utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik**Tiltak:*

Regjeringen vil

- fremme norske utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitiske interesser overfor EU og EUs medlems- og søkerland ved å utnytte både formelle samarbeidsordninger og uformelle kontakter, herunder ikke minst den politiske dialog om utenrikspolitiske spørsmål innen rammen av EØS;
- følge opp de militære og sivile bidrag som er innmeldt til EUs styrkeregistret. Norge har gitt tilsagn om at Forsvarets internasjonale innsatsstyrke med en personellramme på om lag 3500 og en politistyrke med en personellramme på om lag 80 vil kunne stilles til rådighet for EU-ledete krisehåndteringsoperasjoner. Det vil senere også kunne bli aktuelt å melde inn andre typer sivile bidrag;
- legge vekt på å få i stand et reelt og praktisk arbeidsfellesskap med EU om EUs sikkerhets- og forsvarspolitik (ESDP), også når det gjelder konsultasjoner og informasjonsutveksling, øvelser osv., ikke minst med sikte på de intensiverte kontakter som vil komme forut for en eventuell deltagelse i konkrete operasjoner. Dette vil også være et viktig grunnlag for en eventuell beslutning om å delta i en konkret operasjon;
- i løpet av 2002 og 2003 etablere en løpende utviklingspolitisk dialog mellom Norge og EU-Kommisjonen med det formål å skape et tettere samarbeid på områder av felles interesse;
- utvide den uformelle utenriks- og sikkerhetspolitiske dialogen med EUs institusjoner og medlemsland, herunder gjennom sterkere satsing på dialog med påtroppende formannskap og de nordiske medlemsland;
- styrke det utenrikspolitiske og utviklingspolitiske samarbeidet med EU i multilaterale organ som FN, Verdensbankgruppen, IMF, WTO, OSSE og Europarådet. Norges plass i Sikkerhetsrådet 2001-2002 vil brukes til å konsolidere den utenrikspolitiske dialogen med EU.

Ansvarlig:

Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet i samråd med andre berørte departementer

Frist:

Løpende.

*Justispolitisk samarbeid**Tiltak:*

Regjeringen vil

- arbeide for å sikre norske interesser ved aktiv deltakelse innenfor inngåtte avtaler med EU på det justispolitiske området (spesielt Schengen, Dublin-konvensjonen og Europol);

- styrke norsk forvaltnings muligheter til å fremme norske interesser ved å være en aktiv og nyttig bidragsyter for EU på justisområdet, både gjennom etablerte samarbeidsorganer og uformelle kontakter og nettverk i EUs institusjoner og medlemslandenes hovedsteder;
- knytte Norge tettest mulig til den brede debatten og samarbeidet om justissaker i EU;
- samarbeide nært med Europol som et nyttig supplement til det bredere internasjonale politisamarbeidet i Interpol om bekjempelse av internasjonal terrorisme og annen kriminalitet på tvers av landegrensene;
- satse mer aktivt på å bekjempe organisert kriminalitet både i samarbeid med EU og innen Europarådet, OECD, FATF, Baltic Sea Task Force og Interpol. En viktig oppgave i bekjempelsen av økonomisk kriminalitet og hvitvasking vil være videreutvikling av konvensjoner på dette området;
- legge til rette for at norske myndigheter skal samarbeide med EUs søkerland i deres tilpasning til justissamarbeidet i EU;
- vektlegge det europeiske samarbeidet om innvandrings- og flyktningepolitikk;
- vurdere muligheter for samarbeid når justisspørsmål inngår som en del av EUs utenrikspolitikk (relasjoner med tredjeland) eller sikkerhetspolitikk (ESDP) og søke en helhetlig tenking også i Norge omkring sammenhengene mellom utenriks- og justispolitikken.

Ansvarlig:

Utenriksdepartementet, Justisdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet i samarbeid med andre berørte departementer.

Frist:

Løpende

Særskilte tiltak i forbindelse med EUs utvidelse**Tiltak:**

Regjeringen vil

- bidra til at integrasjonen mellom øst og vest i Europa lykkes, og at de forskjellige land kan delta i et omfang og tempo som samsvarer med det enkelte lands forutsetninger og folkets syn;
- støtte kandidatlandenes forberedelse til EU-medlemskap;
- bidra til å oppnå mest mulig positive konsekvenser av utvidelsen av EU og EØS også for Norge;
- arbeide for økt kontakt og samarbeid mellom Norge og søkerlandene til EU;
- videreføre arbeidet med å følge EUs utvidelsesforhandlinger og foreslå tiltak for å ivareta norske interesser i denne forbindelse;
- bidra til at utvidelsen av EU og EØS skjer helt parallelt;
- informere i søkerlandene til EU om norsk europapolitikk og spesielt om EØS-avtalen;
- forvalte handlingsplanen «for økt kontakt og samarbeid mellom Norge og søkerlandene i EU» av 28.03.01 i samsvar med de etablerte retningslinjene.

Ansvarlig:

Utenriksdepartementet i samråd med berørte departementer.

Frist:

Løpende i takt med EUs forhandlinger med kandidatlandene.

Bilaterale strategier, kultur og informasjon*Bilaterale tiltak**Tiltak:*

Regjeringen vil

- arbeide systematisk for norske europapolitiske målsettinger gjennom de bilaterale forbindelsene med europeiske land;
- iverksette og følge opp vedtatte landstrategier for Tyskland, Frankrike, Russland og USA;
- legge opp en samordnet påvirkningsinnsats overfor Kommisjonen og Europaparlamentet og i medlemslandenes hovedsteder i enkeltsaker der Norge har spesielle interesser og synspunkter.

Ansvarlig:

- Utenriksdepartementet i samråd med de aktuelle utenriksstasjonene og andre berørte departementer.

Frist:

Løpende.

*Kulturelle tiltak**Tiltak:*

Regjeringen vil

- arbeide for en helhetlig og målrettet innsats for økt kulturutveksling med europeiske land og for presentasjonen av Norge i tråd med målsettingene i handlingsplanen for Utenrikskulturell virksomhet 2001-2005;
- bidra til økt kontakt, nettverksbygging og impulsutveksling mellom norsk kulturliv og kulturlivet i resten av Europa ved bruk av stipendordninger, besøksprogrammer og målrettet prosjektstøtte;
- styrke norskundervisningen ved europeiske universiteter;
- fornye og forenkle samarbeidsformene mellom myndighetene og kulturlivet;
- bidra til styrket samarbeid mellom regionene og de nordiske landene om det europeiske kultursamarbeidet;
- spre informasjon om mulighetene i EUs kultur- og medieprogrammer, Kultur 2000 og Media Plus, samt i andre EU-programmer der norske kulturaktører kan søke støtte, som for eksempel Interreg, eContent, utdannings- og forskningsprogrammene;
- delta i utviklingen av et nytt kulturprogram for EU/EØS i forlengelsen av Kultur 2000;

- bidra til at nasjonaljubileet i 2005 markeres i utlandet på en måte som også markerer Norges vilje til forpliktende internasjonalt engasjement.

Ansvarlig:

Utenriksdepartementet i samråd med Kulturdepartementet og kulturlivets organisasjoner.

Frist:

Løpende

*Informasjonstiltak ute om EØS og norsk europapolitikk**Tiltak:*

Regjeringen vil

- arbeide for å øke kunnskapen og bevisstheten i andre europeiske land og i EU-institusjonene om norsk europapolitikk og spesielt om EØS-avtalen;
- etablere en prosjektgruppe som i samråd med utenriksstasjonene utarbeider forslag til informasjonstiltak overfor EU-institusjonene, medlemslandene og søkerlandene om norsk europapolitikk, særlig om EØS, norsk bidrag til europeisk sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid, og norsk Schengen-deltaking, evt. også om andre enkeltemner. Aktuelle virkemidler er ambassadenes hjemmesider på Internett, papirbrosjyrer, pressebesøk, besøksprogrammet, m.v.

Ansvarlig:

Utenriksdepartementet i samråd med de aktuelle utenriksstasjonene.

Frist:

Prosjektrapport med forslag til oppfølging skal foreligge innen utløpet av 2002.

Tiltak i forhold til norsk forvaltning*Bedre informasjonsdeling og samordning i forvaltningen**Tiltak:*

Regjeringen vil

- arbeide for en mer effektiv informasjonsdeling, samordning og ressursutnyttning i hele sentralforvaltningen og mellom sentralforvaltningen og utenriksstasjonene i arbeidet med europapolitikk;
- etablere en interdepartemental prosjektgruppe som vurderer:
 - å opprette et europapolitisk elektronisk nettverk/intranett på tvers av departementene og hvordan dette i så fall bør legges opp, blant annet til rapportering og annen informasjonsdeling om/fra EU/EØS-ekspertmøter i komiteer under Kommisjonen, og å føre en samlet oversikt over slike norske eksperter;
 - å systematisere og forbedre bruken av utenriktjenestens elektroniske nettverk for kontakt og samråd om europapolitikken mellom Uten-

riksdepartementet og utenriksstasjonene, og utenriksstasjonene imellom;

- ressursbehov;
- andre tiltak som kan bidra til bedret informasjonsdeling, samordning og ressursutnytting i det offentliges arbeid for norske interesser overfor EU.

Ansvarlig:

Utenriksdepartementet i samråd med andre departementer og utenriksstasjonene.

Frist:

Prosjektrapport med forslag til oppfølging skal foreligge innen utløpet av 2002.

God bruk av norske tjenestemenn og eksperter

Tiltak:

Regjeringen vil

- arbeide for bedre forberedelse og oppfølging av nasjonale eksperter som deltar i komiteer under Kommisjonen eller Rådet;
- utarbeide overordnede retninglinjer for deltakelsen i ekspertkomiteene under Kommisjonen, for å sikre effektiv norsk medvirkning;
- vurdere andre tiltak på grunnlag av Statskonsults rapport om «EØS-samarbeidet i norsk forvaltning»;
- oppmuntre dyktige norske tjenestemenn til i perioder å tjenestegjøre i Europakommisjonen, EFTA-sekretariatet, i EU-landene og søkerlandene, og sørge for at norske myndigheter holder god kontakt med tjenestemennene under slik tjenestegjøring;
- vurdere å utvide ordningene for slik tjenestegjøring i Kommisjonen på både leder- og saksbehandlernivå;
- sørge for god utnyttelse av den kompetanse tjenestepersoner opparbeider seg under utplassering også etter at de har returnert til forvaltningen.

Ansvarlig:

Utenriksdepartementet i samråd med aktuelle utenriksstasjoner og andre berørte departementer og etater.

Frist:

Løpende

Styrke Europa-kompetansen i sentralforvaltningen

Tiltak:

Regjeringen vil

- arbeide for å styrke en bred Europa-kompetanse i sentralforvaltningen; herunder særlig kunnskap om EU, EØS-avtalen og EØS-institusjonene, Schengen-avtalen og andre sider ved Norges forhold til EU;

- etablere en interdepartemental prosjektgruppe som blant annet vurderer:
 - forbedringsmuligheter når det gjelder tilbud av kurs, seminar, konferanser, forelesninger og andre kompetansehevingstiltak i innland og utland;
 - fast grunnopplæring av nye statsansatte i EU/EØS-arbeid;
 - særlige tiltak for ledere;
 - tiltak for mer utveksling/hospitering ved forskningsinstitusjoner, i departementer i EU-land, i EU-kommisjonen, Europaparlamentet, det europeiske instituttet for offentlig forvaltning i Maastricht (EIPA);
 - faste innføringskurs/program i norsk europapolitikk for nasjonale eksperter som deltar i komiteer under Kommisjonen, og for eksperter som har lengre opphold i EU;
 - økonomiske spørsmål, herunder kurskostnader og vurdere behov for å sette av midler sentralt, eller øremerket i departementene, slik at norske eksperter skal kunne hospitere i Kommisjonen, Europaparlamentet etc. Øremerkede midler er en forutsetning for at dette skal kunne gjennomføres.

Ansvarlig:

Utenriksdepartementet i samråd med andre berørte departementer og institusjoner.

Frist:

Prosjektrapport med forslag til oppfølging skal foreligge innen utløpet av 2002.

Tiltak i forhold til det norske samfunn*Legge til rette for europadebatt i Norge***Tiltak:**

Regjeringen vil

- legge til rette for debatt og refleksjon om Norges stilling i Europa og norsk europapolitikk i bred forstand inn i det 21. århundret, på Internett, gjennom brosjyrer, foredrag, innlegg i media, seminarer, konferanser o.l.;
- legge til rette for bedre informasjon om EØS, utviklingen i norsk europapolitikk og i EU, herunder debatten i EU om Den europeiske unions framtid i tiden fram mot EUs regjeringskonferanse i 2004;
- legge særlig vekt på å utvikle nettstedet *Møteplass Europa* på alle departementenes hjemmesider og koble disse sammen til å bli en sentral informasjonskilde om EU/EØS-prosessene og norsk Europa-politikk.

Ansvarlig:

Utenriksdepartementet i samråd med andre departementer og institusjoner, samt aktuelle ikke-offentlige aktører.

Frist:

Løpende.

*Samarbeid med regionale og lokale myndigheter**Tiltak:*

Regjeringen vil

- stimulere debatten på kommunalt og regionalt nivå om regionenes plass i fremtidens Europa, jf. konklusjonene fra EU-toppmøtet i Nice i desember 2000, bekreftet i erklæringen fra EU-toppmøtet i Læken i desember 2001 om at dette skal stå på dagsorden for neste regjeringskonferanse i 2004;
- bedre informasjonsutvekslingen og samarbeidet med kommuner og fylkeskommuner og disses interesseorganisasjoner, landsdelsutvalg (LU, SAVOS og Østlandssamarbeidet) og samepolitiske institusjoner om europapolitiske spørsmål;
- stimulere disse til å bygge nettverk med regioner og regionale organisasjoner i Europa;
- bidra til å styrke Europa-kompetansen i bred forstand i lokal og regional forvaltning og blant folkevalgte;
- etablere en interdepartemental prosjektgruppe som vurderer disse spørsmålene og dessuten blant annet:
 - invitasjon til samråd/forum om europapolitikk med Kommunal- og regionaldepartementet og Utenriksdepartementet;
 - konsekvensene for lokale og regionale myndigheter i lys av de forslag som Kommisjonen fremmer i hvitboken om styringsformer;
 - UD/KRD-medvirkning i KS» internasjonale nettverk, nettverket til landsdelsutvalg, fylkeskommuner etc.;
 - informasjon til lokale myndigheter i arbeidet med håndheving av EØS-regelverk;
 - vurdere tiltak for å øke deltagelsen fra aktører i kommunal sektor i relevante EU-programmer.

Ansvarlig:

Utenriksdepartementet i samråd med Kommunal- og regionaldepartementet og representanter for fylker, landsdelsutvalg og samiske institusjoner.

Frist:

Prosjektrapport med forslag til oppfølging innen utløpet av 2002.

*Samarbeid med ikke-offentlige aktører**Tiltak:*

Regjeringen vil

- arbeide for å bedre informasjonsutvekslingen og samarbeidet mellom ikke-offentlige aktører (partiene, arbeidslivets parter, frivillige organisasjoner, o.a.³⁾ og relevante deler av sentralforvaltningen om norsk europapolitikk;
- oppmuntre ikke-offentlige aktører til nettverksbygging i Europa;
- etablere et europapolitisk forum mellom Utenriksdepartementet og ikke-offentlige aktører;

³⁾ Samarbeid med arbeidslivets parter er etablert, men kan videreutvikles.

- etablere fora mellom andre departementer og ikke-offentlige aktører om EU- og EØS-relevante saker på det aktuelle saksfeltet;
- vurdere deltagelse i EUs handlingsprogram for støtte til ikke-offentlige aktører, som i hovedsak har miljøvern som formål;
- utvide kriteriene for støtte over Utenriksdepartementets budsjett til informasjonstiltak om europeisk samarbeid m.v.;
- vurdere å stille kontorplasser til disposisjon for frivillige organisasjoner ved EU-delegasjonen i Brussel.

Ansvarlig:

Utenriksdepartementet og andre berørte departementer og institusjoner i samråd med ikke-offentlige aktører.

Frist:

Prosjektrapport med forslag til oppfølging innen utløpet av 2002.

*Styrke europaforskningen**Tiltak:*

Regjeringen vil

- arbeide for å styrke norsk europaforskning som bidrag til å øke kunnskapen om og innsikten i europeisk integrasjon og betydningen av denne for Norge;
- arbeide for økt utveksling og mobilitet mellom norske og europeiske forskere;
- vurdere økte bevilgninger til europaforskning;
- søke å bygge ut den grunnleggende langsiktige forskningen på europapolitikk;
- støtte avholdelsen av konferanser og andre forskningsbaserte tiltak for informasjons- og kunnskapsutveksling om europapolitikk.

Ansvarlig:

Utenriksdepartementet i samråd med andre berørte departementer og Norges Forskningsråd

Frist:

Løpende.

*Samarbeid med utdanningssektoren**Tiltak:*

Regjeringen vil

- arbeide for å øke kunnskapen i skole, opplæring og høgre utdanning om europeisk politikk, økonomi og kultur, europeiske land, europeisk samarbeid, og Norges plass i Europa;
- arbeide for å styrke det annet fremmedspråk i norsk grunnskole og videregående opplæring (europeiske språk);

- arbeide for økt utveksling og mobilitet av studenter og lærlinger (gjennom bilaterale avtaler og allerede eksisterende programmer);
- etablere en interdepartemental prosjektgruppe som vurderer blant annet:
 - en årlig konferanse om europapolitikk for samfunnslærere i grunnskolen og videregående opplæring;
 - en temapakke til skoler, med særlig vekt på at informasjon om europapolitikk i bred forstand blir en integrert del av aktiviteter ved skoler, institusjoner og opplæringsbedrifter som deltar i samarbeid under EUs utdanningsprogrammer;
 - mer systematisk informasjon om europapolitiske saker fra Utenriksdepartementet til miljøene i skolesektoren, blant annet via Internett (Skolenettet m.m.);
 - å utvikle etter- og videreutdanningstilbud for lærere;
 - å utvikle læremiddelpakker, gjerne i kombinasjon Internett/papir.

Ansvarlig:

Utenriksdepartementet i samråd med Utdannings- og forskningsdepartementet, og nasjonale kontorer for EUs utdanningsprogrammer, ev. i samarbeid med andre.

Frist:

Prosjektrapport med forslag til oppfølging innen utløpet av 2002.
