



# SAMMENDRAG AV EUROPAUTREDNINGEN

med utvalgte avsluttende merknader

# Innhold

Kap. 11 Stortinget og europapolitikken - 11.8	2
Kap. 12 Kunnskap og debatt om EU-avtalene i Norge	4
Kap. 14 Økonomi og næringsliv – 14.1 Hovedtrekk	6
Kap. 14 Økonomi og næringsliv – 14.9	11
Kap. 15 Næringspolitikk – 15.8	16
Kap. 16 Arbeidsliv og arbeidsmarked, 16.8	21
Kap. 17 Velferd og helse – 17.8	27
Kap. 18 Distrikts- og regionalpolitikk, 18.7	31
Kap. 19 Energi, klima og miljø – 19.1.6	34
Kap. 19 Energi, klima og miljø – 19.2.4	36
Kap. 19 Energi, klima og miljø – 19.3.6	37
Kap. 20 Andre viktige samfunnsområder – Samferdsel – 20.2.5	40
Kap. 20 Andre viktige samfunnsområder – Forskning og utdanning – 20.3.5	43
Kap. 20 Andre viktige samfunnsområder – 20.4 Finansmarkedet	45
Kap. 21 Mat, landbruk og fisk – Mattrygghet og veterinære forhold – 21.2.7	45
Kap. 21 Mat, landbruk og fisk – Landbruk – 21.3.5	47
Kap. 21 Mat, landbruk og fisk – Fisk – 21.4.8	48
Kap. 22 Grensekontroll, politisamarbeid og innvandring – 22.6	50
Kap. 23 Utenriks, sikkerhet og forsvar – 23.8	54
Kap. 24 Økonomiske bidrag til EU og EU-landene – 24.7	56
Kap. 25 Norges samlede tilknytning til EU – 25.4 Hvilke områder av EU som Norge er tilpasset	58
Kap. 25 Norges samlede tilknytning til EU – 25.5	65
Kap. 26 Europeisering av Norge 1992-2011 – Betydning av avtalene med EU for norsk demokrati – 26.4.6	66
Kap. 28 Veien videre – 28.3 Behov for klarere rammer for Norges tilknytning til EU?	68
Avsluttende merknad fra medlemmet Dag Seierstad	74

## Til leseren

Europautredningen la 17. januar frem sin utredning *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*, NOU 2012:2. Det er et omfangsrikt dokument på over 900 sider. Nei til EU har derfor samlet de viktigste delene av utredningen i dette notatet, for å gjøre hovedpoengene og de sentrale uenighetene blant utvalgets medlemmer enklest mulig tilgjengelig. Utdragene er gjengitt uten kommentarer fra vår side.

Hele utredningen finnes på Utenriksdepartementets nettsider:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/nou-er/2012/nou-2012-2.html?id=669368>

### **SAMMENDRAG AV EUROPAUTREDNINGEN**

Nei til EU arbeidsnotat nr. 1/2012, januar 2012. Bestilling/nedlasting: [www.neitileu.no](http://www.neitileu.no).  
Forsidefaksimile: Europautredningen / Departementenes servicesenter.

## **Kap. 11 Stortinget og europapolitikken - 11.8, side 266-268**

*Utvalget* vil avslutningsvis vise til at Norges tilpasning til EU gjennom perioden 1992 – 2011 som vist har foregått innenfor rammene av Grunnlovens eksisterende bestemmelser. Det er ikke vedtatt noen grunnlovsendringer med sikte på særskilt regulering av det løpende forholdet til EU. De alminnelige reglene er fulgt, og de har så langt ikke satt skranker for den stadig tettere tilknytningen som et bredt politisk flertall på Stortinget har ønsket.

Det viktigste konstitusjonelle spørsmålet i europapolitikken i perioden 1992 – 2011 har vært om nye avtaler med EU kan godkjennes av Stortinget med vanlig flertall etter Grunnloven § 26 annet ledd, eller om det er nødvendig med 3/4 flertall etter § 93 eller grunnlovsendring etter § 112. Så langt er § 93 brukt én gang, til å godkjenne EØS-avtalen i oktober 1992. Alle senere avtaler er godkjent etter § 26 annet ledd. Når det har vært mulig, skyldes det to forhold. For det første en skarp sonndring mellom formell og reell myndighetsoverføring. For det andre at § 26 annet ledd er tolket utvidende (og § 93 innskrenkende), slik at den kan brukes til å godkjenne «lite inngripende» formell myndighetsoverføring. Dette har skapt et konstitusjonelt handlingsrom for stortingsflertallet til å inngå nye avtaler med EU uten å måtte gå veien om hjemmelen i § 93 om formell suverenitetsavståelse eller grunnlovsendring etter § 112.

*Utvalget* vil vise til at denne utviklingen i tolkningen av Grunnlovens regler har støtte i statsrettslig teori, og er lagt til grunn av skiftende regjeringer og akseptert av et bredt stortingsflertall i en rekke saker. Den reflekterer åpenbart et behov i brede lag av det politiske system for konstitusjonell fleksibilitet i forholdet til EU. Det er ikke uvanlig eller i seg selv illegitimt at gamle grunnlover som den norske utvikles og endres gjennom tolkning og konstitusjonell praksis. Slik sett er utviklingen konstitusjonelt forankret.

*Utvalget* vil samtidig påpeke at det er prinsipielle svakheter ved hvordan den konstitusjonelle håndteringen av nye avtaler med EU har utviklet seg. For det første fremstår det skarpe skillet mellom formell og reell myndighetsoverføring som stadig mer kunstig, og det kan fungere tilslørende, og skape inntrykk av mindre reell suverenitetsavståelse enn det som faktisk er tilfelle. For det andre er det problematisk at skillet mellom formalitet og realitet opprettholdes så skarpt, samtidig som det formelle kravet innsnevres gjennom læren om lite inngripende myndighetsoverføring. For det tredje er dette kriteriet uklart og skjønnspreget.

*Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* vil videre peke på det problematiske i at man under Norges nåværende tilknytningsform ikke har konstitusjonell mulighet til å overføre formell myndighet til EU-organer (annet enn etter § 112), med den følge at man må ty til stadig mer kunstige konstruksjoner for å gjøre dette, i saker der et bredt politisk flertall i Norge ønsker slik tilknytning.

På denne bakgrunn mener *flertallet* at det vil være konstitusjonelt ryddigere å endre Grunnloven med sikte på å komme frem til klarere prosedyrer for håndtering av Norges nåværende tilknytningsform til EU. Dette kan tenkes gjort på flere måter, gjennom en egen ny grunnlovsparagraf, eller gjennom endring i § 26 eller § 93. Den nærmere utformingen av en slik reform vil måtte utredes særskilt, men bør etter *flertallets* oppfatning reflektere statspraksis slik den har dannet seg og bør ikke formuleres på en måte som gjør det vanskeligere for et folkevalgt flertall å delta i samarbeid med EU innenfor rammene av dagens tilknytningsform.

*Utvalgets flertall* skal presisere at dette ikke innebærer noen kritikk av hvordan avtalene med EU til nå er inngått. Selve EØS-avtalen ble godkjent etter Grunnloven § 93, og er således konstitusjonelt fast forankret, selv om begrunnelsen kan diskuteres. De konstitusjonelle vurderingene av Schengen-avtalen er de grundigste som til nå er gjort i slike

saker, og ble akseptert av et bredt stortingsflertall. I senere saker har de konstitusjonelle vurderingene vært kortere, men de har vært kjent, og lagt til grunn av et enstemmig Storting.

*Utvalget* vil samtidig vise til at det stadig økende antall saker om overføring av myndighet til nye EU-byråer viser at dette er en stadig større konstitusjonell utfordring. Så langt har man funnet ulike løsninger, av til dels nokså kunstig og komplisert karakter, men de siste uttalelsene fra Lovavdelingen viser at det går en grense. Selv i saker der det er bredt flertall på Stortinget for tilknytning til nye EU-byråer, kan det ikke tas for gitt at dette vil være mulig å gjøre dette uten å innrømme at det er tale om myndighetsoverføring som ikke kan skje gjennom den vanlige prosedyren i § 26 annet ledd.

*Utvalget* skal i den forbindelse bemerke at det i praksis synes å eksistere en politisk/psykologisk sperre mot å benytte Grunnloven § 93. Selv i saker der det er mer enn 3/4 flertall på Stortinget, søker man konsekvent løsninger for å unngå bruk av § 93, og dermed unngå å innrømme at det skjer en viss suverenitetsavståelse. Fra et konstitusjonelt perspektiv er det ingen grunn til dette. Da § 93 i sin tid ble vedtatt, var det for å lette norsk deltagelse i internasjonalt samarbeid ved å gi en klar hjemmel, og bortsett fra kravet til kvalifisert flertall er prosedyren enkel og lett å bruke.<sup>53</sup>

*Utvalget* vil videre vise til at Stortingets stilling innenfor rammene av den løpende tilknytningen til EU på mange måter er svekket i perioden 1992 – 2011. Det gjelder både Stortingets lovgivningsfunksjon, kontrollfunksjon og funksjonen som politisk debattarena. Dette er et problem som er vel kjent fra EU, og som (med noen variasjoner) slår inn også for Stortinget under den norske tilknytningsformen. De demokratiske problemene ved dette er nærmere behandlet nedenfor i kapittel 26.4. Stortinget har gjennom perioden i flere runder søkt å bedre situasjonen, ved revisjon og reform av prosedyrer. På en del punkter har det vært forbedringer, ikke minst i den senere tid. Men det er strukturelle skranke for hva som kan oppnås. En grunnleggende utfordring er at siden Norge ikke deltar i beslutningsprosessene i EU, er det ikke reelle politiske prosesser rundt dette, annet enn de få gangene det oppstår spørsmål om bruk av «reservasjonsretten». Da er det heller ikke så mye for Stortinget å styre, influere, kontrollere eller debattere. Arbeidet med europasaker oppfattes derfor ofte som demotiverende og utilfredsstillende for representanter som ellers er vant til å være med på å utforme politikk, gjennom forhandlinger og kompromisser. Det er vanskelig å skape politisk engasjement når det ikke foregår reelle politiske prosesser.

*Utvalget* vil samtidig påpeke at det innenfor rammene av Norges nåværende tilknytning til EU fortsatt er betydelig spillerom for politisk aktivitet, og at de politiske partiene og representantene vanskelig kan sies å utnytte de muligheter som finnes fullt ut. For det første er lovgivningsfunksjonen som vist ikke så begrenset som den kan virke. Det er i realiteten betydelig handlingsrom for Stortinget som lovgiver også innenfor rammene av EØS og de andre avtalene med EU. For det andre er Stortingets kontrollfunksjon som vist nesten ikke aktivert i europapolitikken. Her er det rom for mer aktiv parlamentarisk kontroll med hvordan regjering og forvaltning løpende håndterer forholdet til EU. For det tredje har erfaringen med de halvårslige redegjørelsene om viktige EU/EØS-saker i de siste årene vist at det både er rom og muligheter for en langt mer åpen og engasjerende politisk europadebatt enn det som har vært tilfelle gjennom det meste av perioden fra 1994–2011. For det fjerde er det fortsatt rom for å utvikle videre Stortingets tilknytning til de nye prosessene for aktivisering av de nasjonale parlamentene på europeisk nivå, gjennom samarbeid med andre parlamenter og kontakt med Europaparlamentet.

*Utvalget* vil også påpeke at de dokumentene som utarbeides i forbindelse med Stortingets behandling av europasakene – meldingene, proposisjonene, innstillingene, redegjørelsene, og referatene fra plenum og fra Europautvalget – til sammen utgjør en sentral og åpen kilde til dokumentasjon og informasjon om norsk europapolitikk. Det er i seg selv en viktig funksjon.

*Utvalget* vil understreke at selv om Stortinget har begrenset innflytelse over utformingen av norsk europapolitikk, bidrar de parlamentariske prosedyrene til å *forankre og synliggjøre* den løpende tilknytningen og tilpasningen til EU. Det skjer både gjennom konsultasjonsprosedyren i Stortingets Europautvalg, de halvårlige redegjørelsene og debattene om europapolitikken, prosedyrene for samtykke til nye EU-rettsakter etter Grunnloven § 26 annet ledd, og den senere gjennomføringen av EU/EØS-retten ved lovvedtak.

*Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* vil særlig trekke frem at Stortinget gjennom perioden 1992 – 2011 ved 287 anledninger har behandlet og votert over godkjenning av viktige nye avtaler og rettsakter som har utviklet og utvidet tilknytningen til EU. Av disse er 265 vedtatt ved enstemmighet, og de siste 22 i all hovedsak med bredt politisk flertall. Dette viser den brede parlamentariske støtten som tilknytningen til EU har hatt gjennom hele perioden, og bidrar sterkt til å gi tilknytningsformen konstitusjonell og politisk legitimitet.

*Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad*, viser til at mange viktige avgjørelser ikke lenger tas av Stortinget. På sentrale områder av politikken tas de reelle avgjørelsene av EUs organer, råd/parlament, kommisjon, domstol og andre EU-organ med beslutningsmyndighet på sine områder.

*Dette medlem* viser til det problematiske i at (a) viktig avståelse av suverenitet ikke behandles etter § 93 når den klassifiseres som reell og ikke formell – og (b) når § 93 samtidig ikke er aktuell når suverenitetsavståelsen er formell, men klassifiseres som «lite inngripende». Dette skaper en situasjon der konstitusjonell jus kolliderer med den rettsforståelsen som de fleste borgere mer eller mindre automatisk vil legge til grunn. Det vil skape større legitimitet omkring overføring av suverenitet til forpliktende internasjonalt samarbeid dersom det kan ryddes opp i dette forholdet. Dette medlem mener at endringen bør utformes slik at det blir vanskeligere å overføre suverenitet uten å gå veien om § 93, og at det fortsatt ikke bør være mulig å overføre suverenitet til EU-organer.

53) I statsrettslig teori er dette nylig påpekt av Holmøyvik, E. (2011) som også fremhever at «I lys av den omfattende reelle myndighetsoverføringa til EU gjennom EØS er det uansett smått absurd at § 93 skal stå i veien for ei formell, men vesentleg mindre myndighetsoverføring til EU-organ. Det er òg eit paradoks at ein regel som er meint å lette norsk deltaking i internasjonalt samarbeid er utforma slik at den er til hinder for ein type samarbeid som i dag er særleg aktuelt.».

## **Kap. 12 Kunnskap og debatt om EU-avtalene i Norge – 12.6, side 294-295**

*Utvalget* viser til at EØS, Schengen og de andre avtalene med EU gjennom perioden 1994 – 2011 har fungert som et kompromiss og bidratt til å etablere en tilsynelatende konsensus i norsk europapolitikk.

*Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* ser klare positive sider ved dette. EU-spørsmålet var og er splittende. EØS synes å virke samlende og har gjort det lettere å etablere styringsdyktige og stabile flertall. Det er i Norges interesse å ha en forutsigbar og stabil ramme for å håndtere det stadig bredere og dypere forholdet til EU. På tross av spenningene og mistroen i EU-saken, har man klart å etablere dette gjennom den særlige tilknytningsformen som EØS, Schengen m.m. utgjør.

*Utvalget* mener samtidig at kompromisset har bidratt til å legge et lokk på politisk europadebatt og til å dekke over den omfattende løpende tilpasningen til EU. Fordi tilknytningsformen er et kompromiss, skaper den ikke politisk konflikt, og dermed heller ikke politisk engasjement eller interesse. De politiske ansvarsforholdene utydeliggjøres.

Selvordsparagrafer og selvbindingsregler har trolig direkte eller indirekte bidratt til å svekke viljen og muligheten til en løpende demokratisk og kritisk debatt om Norges forhold til EU. Partiene har ofte mer å tape enn å vinne på å diskutere Norges avtaler med EU.

*Utvalget* mener at denne dempende effekten er såpass sterk at man kan diskutere om det i det hele tatt kan sies å ha vært noen fungerende demokratisk offentlighet rundt Norges faktiske forhold til EU i store deler av perioden 1994 – 2011.

*Utvalget* fremhever den viktige rollen som organisasjonene Nei til EU og Europabevegelsen spiller i norsk europadebatt, men en kan samtidig spørre seg om deres rolle tidvis bidrar til å fritta partiene og politikerne for deres ansvar og plikt til å sette seg inn i sakene og føre disse frem på et tidlig tidspunkt. Videre bidrar organisasjonene til å videreføre de steile frontene fra 1994 og til at det er vanskelig nøytralt å drøfte Norges eksisterende forhold til EU uten å skjule til det underliggende spørsmålet om ja eller nei til fullt EU-medlemskap. Samtidig preges debatten om EØS-avtalen av at det ofte er Nei til EU og de EØS-skeptiske partiene som diskuterer EØS-avtalen, mens tilhengerne ofte er mer passive. Fordeler og ulemper blir dermed ikke belyst og diskutert i sin fulle bredde.

*Utvalget* registrerer at det er betydelig avstand mellom utviklingen i Norges forhold til EU og hva folk synes å vite om dette. Mens nye stortingsflertall og skiftende regjeringer i realiteten knytter Norge stadig tettere opp mot EU, er det liten offentlig debatt og tilsynelatende relativt liten kunnskap om dette. Samtidig synes det som om avtalene med EU har støtte i befolkningen. Holdningene i opinionen tyder på at EØS-avtalen har fungert som et kompromiss i en vanskelig sak i norsk politikk. Det har den gjort helt siden dagen etter folkeavstemningen om EU i november 1994, og det gjør den fortsatt. Hvordan dette kompromisset over tid virker inn på det underliggende EU-spørsmålet er mer usikkert, og her kan man oppstille ulike hypoteser. På den ene siden kan man tenke seg at motsetningene i EU-saken lever videre, med steile fronter og EØS som et vedvarende, men skjørt kompromiss. På den andre side kan man også tenke seg at det å leve med et slikt kompromiss over tid bidrar til å endre dynamikken i europadebatten, slik at motsetningene blir svakere og frontene mindre steile.

*Utvalget* viser til at mediedekningen om Norges løpende tilknytning til EU er relativt beskjeden. I enkeltsaker har det tidvis vært forholdsvis stor dekning, og mediene har også i en rekke saker frembragt saksinformasjon og kunnskap. Men nyheter om EØS og Norges avtaler har likevel liten plass i det daglige nyhetsbildet, og mindre enn EU-tilpasningens samfunnsmessige betydning skulle tilsi.

*Utvalget* viser til at observasjonene av hvordan den løpende EU-tilpasningen har vært stilltiende akseptert uten særlig friksjon i norsk offentlighet stemmer godt med hvordan vi i kapittel 11 har sett at europapolitikken håndteres på Stortinget, der de aller fleste EU/EØS-sakene går gjennom uten særlig debatt, og der de aller fleste nye tilpasningene til EU vedtas enstemmig.

*Utvalget* vil understreke at manglende kunnskap og debatt i europapolitikken er en demokratisk svakhet og kan bidra til at velgerne ikke vet hvor integrert Norge egentlig er til EU. Det er derfor behov for et stort og seriøst kunnskapsløft i norsk skole om hva slags forhold Norge har til EU og hvordan man er tilknyttet og ikke tilknyttet de europeiske integrasjonsprosessene.

*Utvalget* vil videre understreke at det er behov for videre samfunnsvitenskapelig forskning, formidling og debatt om Norges løpende forhold til EU – og at dette er en type kompetanseoppbygging som krever satsing over tid og langvarige og stabile rammer. Dette er nødvendig både for å oppnå erkjennelse om viktige samfunnsmessige spørsmål, for å skape grunnlag for en kunnskapsbasert offentlig debatt, og for å utvikle den kompetansen som er nødvendig for at det norske samfunn og norske ansvarlige myndigheter på en god måte skal kunne håndtere Norges kompliserte og krevende forhold til EU.

*Utvalget* viser til at europapolitikken og europadebatten også har en viktig side mot identitet og følelse av fellesskap og tilhørighet. Mens spørsmålet om medlemskap i EU reiste en opphetet identitetsdebatt tidlig på 1990-tallet, synes ikke den senere løpende norske tilpasningen til EU innenfor rammene av EØS, Schengen m.m. å vekke de samme sterke identitetsmessige følelsene. Samtidig har det i hele perioden 1992 – 2011 foregått en betydelig samfunnsmessig europeisering. Gradvis siger EU og EØS-avtalens regler og bestemmelser inn i folks hverdag. Europeisk integrasjon blir hverdagsliggjort. EU/EØS-regler, rettigheter og muligheter blir tatt for gitt.

*Utvalget* viser til Grunnlovens § 100 siste ledd, der det heter at «det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for en aaben og opplyst offentlig Samtale». Slik dette er tenkt, er det ikke ment bare som en løs prinsipperklæring, men som en politisk forpliktelse for statens myndigheter til konkret å legge til rette for offentlig debatt gjennom forskjellige former for tiltak. Norges tette og løpende forhold til EU er blant de samfunnsområdene der denne forpliktelsen er påkrevd.

*Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad*, viser til at debattsituasjonen omkring EØS preges av at kritiske synspunkter – også om konkrete detaljspørsmål – svært ofte bare møtes med innvendingen «men vi trenger EØS for få solgt vårene våre». Det fører til at fordeler og ulemper ved EØS-avtalen systematisk får mindre oppmerksomhet enn de ellers ville fått – og blir mindre diskutert enn de ellers ville blitt.

*Denne medlem* ser det som en svakhet at få undervisningsopplegg på høyskole- og universitetsnivå har EØS som sitt hovedtema. EØS blir vanligvis studert innen rammen av integrasjonsteorier på relativt generelt nivå og ut fra et hovedperspektiv om at europeisk integrasjon er en historisk uavvendelig prosess der det historisk spesifikke traktatgrunnlaget for integrasjonen ikke problematiseres.

*Denne medlem* påpeker at det har betydning for følelsen av fellesskap og tilhørighet omkring europapolitikken at flere omstridte EU-rettsakter har lav legitimitet i deler av det norske samfunnet. Legitimiteten er særlig lav der hvor få eller ingen partier ville ha fremmet tilsvarende rettsakter som forslag til norsk lov hvis Norge ikke var bundet opp av EØS-avtalen. I tillegg opplever mange at EØS detaljregulerer forhold som det burde vært overlatt til norske myndigheter.

## **Kap. 14 Økonomi og næringsliv – 14.1 Hovedtrekk, side 321-324**

EU og EUs medlemsstater er svært viktige for norsk økonomi. Gjennom EØS-avtalen er Norge integrert i EUs indre marked, som skaper et felles marked for grensekryssende handel med varer og tjenester, samt et felles europeisk arbeidsmarked, kapitalmarked og marked for etablering. Videre regulerer EØS-avtalen i stor grad også økonomisk aktivitet internt i Norge, og påvirker både direkte og indirekte forholdene for norsk næringsliv og arbeidsliv.

Formålet med dette kapittelet er å analysere hovedtrekk ved det økonomiske samkvemmet mellom Norge og EU i perioden 1992–2011, med vekt på utvikling og omfang av handel med varer og tjenester, arbeidsvandring og grensekryssende investeringer. Videre gjør vi et forsøk på å analysere virkninger av tilknytningen til EU gjennom EØS for utviklingen av norsk økonomi mer generelt.

Det er særlig betydningen av de «fire friheter» for bevegelse av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital som vil bli behandlet her. En annen side ved EØS-avtalen som har stor økonomisk betydning er reglene for å sikre like konkurransevilkår (herunder regler om statsstøtte, offentlige anskaffelser og konkurranserett). Dette er behandlet i kapittel 15 om næringspolitikk. Andre viktige sider ved EØS-avtalens betydning for norsk økonomi

er nærmere behandlet i senere kapitler om arbeidsmarked og arbeidsliv (kapittel 16), distriktpolitikken (kapittel 18), og i behandlingen av tilknytningen til EU på viktige enkeltsektorer som energi, miljø, klima, samferdsel, mat, landbruk og fisk.

Kjernen i EF/EU-samarbeidet har helt fra starten på 1950-tallet vært utviklingen av et felles marked, med nedbygging av handelshindre mellom medlemsstatene, slik at det så langt som mulig skal fungere som et nasjonalt marked. De grunnleggende prinsippene for dette ble nedfelt i Romatraktaten i 1957, og har siden den gang lagt rammene for økonomisk samarbeid mellom et stadig større antall europeiske land. På midten av 1980-tallet vedtok EF en omfattende oppgradering som ble kalt «det indre marked», og som trådte i kraft i 1992. Dette var et program for å effektivisere det økonomiske systemet i EF, slik at fordelene ved internasjonal spesialisering, produksjon i stor skala og sterkere konkurranse kunne utnyttes bedre. Målet var å legge grunnlag for stabil og høy vekst i verdiskaping og sysselsetting.

EFTA-statenes ønske om å delta i EUs indre marked – og frykt for å stå utenfor – var den direkte årsaken til at EØS-avtalen ble fremforhandlet og vedtatt i perioden 1989–92, og det er dette som er kjernen i avtalen. De tidligere frihandelsavtalene mellom EF og EFTA-statene var tradisjonelle handelsavtaler for varer, som regulerte forholdet mellom to parter. EØS-avtalen var noe helt annet, både i omfang og karakter. Den var en multilateral tilknytningsavtale, der EFTA-statene forpliktet seg til å overta hele EUs regelverk om det indre marked mot til gjengjeld å få delta i dette markedet på like vilkår med EUs egne medlemsstater. Gjennom EØS overtok EFTA-statene EUs økonomiske regelverk slik det hadde utviklet seg siden 1957 i den oppgraderte versjonen fra 1992, og med en forpliktelse til å være med på utviklingen videre.

I de atten årene som har gått siden EØS-avtalen trådte i kraft i januar 1994 har Norge derfor gjennom EØS-avtalen vært en formelt og reelt integrert del av EUs indre marked, med samme rettigheter og plikter for nasjonale myndigheter og økonomiske aktører som i EU, og samme vilkår og markedsadgang for norsk næringsliv, arbeidstakere og forbrukere. Til sammen dekker EU/EØS et marked som i 1994 besto av 18 stater og i dag av 30. Blant disse er nesten alle Norges tradisjonelt viktigste handelspartnere, og alt økonomisk samarbeid med dem er nå regulert og kanalisert gjennom EØS-avtalen. På denne måten har EØS-avtalen blitt Norges uten sammenligning viktigste handelsavtale. Samtidig sikrer den ikke bare like vilkår for grensekryssende investeringer og annen økonomisk aktivitet, men regulerer også i stor grad nærings- og arbeidsliv internt i Norge.

Den perioden EØS-avtalen har vært i kraft (1994–2011) har vært preget av en svært positiv utvikling for norsk økonomi. Det har vært en sterk utvikling i verdiskaping og sysselsetting. Etter et kraftig konjunkturtilbakeslag tidlig på 1990-tallet har Norges brutto nasjonalprodukt siden 1994 samlet sett økt med nesten 50 prosent, og brutto nasjonalproduktet for Fastlands-Norge har økt med nærmere 60 prosent. Sysselsettingen har økt med nesten 500 000 personer (25 prosent), og arbeidsledigheten har gått ned fra 6 prosent i 1993 til 2,4 prosent i 2011. Nordmenns kjøpekraft har økt kraftig, også justert for norsk kostnadsnivå, og velferdsstaten er bygget videre ut. På mange måter har dette vært en gylden periode for norsk økonomi.

Hvor stor del av denne positive utviklingen som skyldes at Norge gjennom EØS er en integrert del av EUs indre marked er ikke mulig å fastslå eksakt. Det er også en rekke andre årsaker til den positive utviklingen, ikke minst olje- og gassvirksomheten og veksten i global handel. Men selv om det er metodisk vanskelig å isolere effektene av EØS-avtalen fra andre viktige forhold, er det mulig å beskrive og analysere graden av økonomisk samkvem mellom Norge og EU, utviklingstrekk over tid, og i hvilken retning norsk økonomi har blitt påvirket av den likeverdige, gjensidige markedsadgangen og økonomiske integrasjonen som EØS-avtalen legger til rette for.



Hvorvidt den positive økonomiske utviklingen vil vedvare er i dag et åpent spørsmål. Når dette skrives (høsten 2011) er EU, og i særdeleshet enkelte av Eurolandene, inne i en dyp krise. Som følge av finanskrisen i 2008 og de økonomiske ettersjokkene som fulgte, preges mange av EU-landene i 2011 av høy ledighet, stagnerende vekst og store statsfinansielle problemer i Sør-Europa som skaper uro i finansmarkedene. Mange scenarioer synes mulig både hva angår den videre økonomiske og politiske utviklingen. Vår oljesektor skjermes for mye, men Norges tradisjonelle industri og servicenæringer som hotell, restaurant og reiseliv er svært avhengig av EUs industrielle utvikling og kjøpekraft, samt utviklingen i kronekursen og det europeiske bankvesenet. Dersom EU står overfor en lang periode med nedgang og ustabilitet vil dette utvilsomt få alvorlige konsekvenser for norsk økonomi. Hvordan dette vil utvikle seg er i dag ikke mulig å forutsi. Utvalget må begrense seg til å beskrive utviklingen frem til i dag, vel vitende om at dette kan endre seg i nær fremtid.

Norge har en liten og åpen økonomi, som i større grad enn de fleste andre er avhengig av økonomisk samkvem med andre stater. Etter hvert som EU stadig har blitt større, samtidig som båndene mellom EU og Norge stadig har blitt tettere, har forholdet til EU blitt viktigere for norsk økonomi. Størstedelen av norsk import kommer fra EU og størstedelen av norsk eksport går til EU. I 2010 gikk 81 prosent av norsk eksport til EU, og 64 prosent av importen kom derfra – til sammen ca. 75 prosent av utenrikshandelen (medregnet olje og gass). Aktører i EU-statene sto for omtrent to tredjedeler av samlede utenlandske investeringer i Norge, og omtrent to tredjedeler av norske bedrifters samlede investeringer utenlands har gått til EU. Investeringer fra EU og et stadig sterkere innslag av utenlandske eierskap har gjennom EØS-avtalen tilført næringslivet kapital, kunnskap og internasjonale nettverk. I tillegg er over halvparten av kapitalen i Statens Pensjonsfond Utland plassert i europeiske aksjer og verdipapirer.

I de senere år har det vært stor oppmerksomhet om veksten i handelen med Kina og enkelte andre land, som har vokst kraftig. Fortsatt er dette likevel beskjedent sammenlignet med handelen med EU. I 2010 gikk 1,8 prosent av Norges eksport til Kina, og 8,6 prosent av importen kom derfra – til sammen 4,3 prosent av utenrikshandelen. En annen ting som skiller Kina fra EU som norsk handelspartner, er at vi har et betydelig overskudd i handelsbalansen overfor EU, men et (voksende) underskudd på handelsbalansen overfor Kina.

Veksten i direkteinvesteringer og handel med EU har gjennom perioden 1994–2011 bidratt til spesialisering og omstilling innenfor norsk næringsliv. Dette har ført til ekspansjon innen kunnskapsintensive næringer, og nedbemanning og nedleggelse innen særlig arbeidsintensive næringer. Uten omstilling og spesialisering ville man ikke ha kunnet høste like store gevinster av EØS-avtalen. Samtidig er det viktig å ha i mente at omstillingene som har fulgt i kjølvannet av økt handel og integrasjon med EU har vært relativt sett mindre smertefulle enn de som følger av en mer globalisert verdenshandel. Dette skyldes rett og slett at mange av EØS-landene er relativt sett ganske like Norge. Kina og andre lavkostland er til sammenlikning med Norges viktigste handelspartnere blant EØS-landene svært mye mer forskjellig fra Norge. Kinas medlemskap i WTO har derfor utfordret norske bedrifter på et helt annet vis enn hva tettere integrasjon med EU landene gjennom EØS-avtalen har gjort.

EØS-avtalen har også bidratt til å sikre tilgang til nødvendig arbeidskraft for norsk økonomi. Om lag 87 prosent av alle registrerte arbeidsinnvandrere i Norge i 2009 kom fra EU-land. Ved avtalens inngåelse var det antatt at det ikke ville bli noen stor økning i arbeidsinnvandringen fra resten av EU/EØS. Dette holdt stikk de første ti årene. Etter utvidelsen av EU (og dermed også EØS) i 2004 har bildet endret seg, og det har vært en sterk økning i arbeidsinnvandringen til Norge fra EU, særlig av arbeidstakere fra Øst- og Sentral-Europa.

Norsk økonomi har høstet betydelige gevinster av denne arbeidsinnvandringen. Det er grunn til å anta at innvandringen har bidratt til økt aktivitet og lønnsomhet i næringslivet,

reduisert lønns- og kostnadspress og større handlefrihet i den økonomiske politikken. Dette har bidratt til økt sysselsetting blant nordmenn og har trolig også bidratt til å videreutvikle produksjon i Norge som ellers ville risikert å bli flagget ut. Mange norske arbeidsplasser, spesielt i distriktene, er dermed blitt tryggere som et resultat av EØS-arbeidsinnvandringen. Samtidig kan veksten i arbeidsinnvandring bidra til å øke det presset man de senere år har sett at migrasjon gir på den norske velferdsstaten og arbeidslivstandarder. Dette er nærmere behandlet i kapitlene 16 og 17.

Etter etableringen av det indre marked i 1992 har det foregått et kontinuerlig arbeid for å supplere de generelle reglene om de fire friheter med omfattende harmonisering av nasjonale standarder. Likeverdig markedsadgang og vilkår for direkteinvesteringer handler i en moderne økonomi handler ikke bare om nedbygging av toll og andre nasjonale handelsrestriksjoner mellom statene, men også om å legge forholdene positivt til rette gjennom harmonisering, standardisering og felles regler, som er viktige for å stimulere konkurranse, investeringer og smidig handel på tvers av landegrensene. Gjennom EØS-avtalen er Norge koblet opp til EUs utvikling av et stort regelverk og en løpende harmoniserings- og standardiseringsprosess, som det ville ha vært dyrt, vanskelig og lite hensiktsmessig å utvikle nasjonalt. EU, EØS-avtalen og EØS-institusjonene har styrket mulighetene for overvåking og kontroll, og dermed bidratt til at regelverket også får en tydeligere status og kan sikre like betingelser, både når virksomheten opererer i Norge og når de opererer i EU eller andre EFTA-land.

EØS-avtalen har gjennom atten år fungert som en stabil og forutsigbar ramme for norsk økonomi og næringsliv. Samtidig er det relativt liten kunnskap om avtalens virkemåte og omfang blant utenlandske økonomiske aktører og mange av Norges viktigste handelspartnere, og det synes også å være en viss usikkerhet om avtalens stabilitet og varighet. Manglende kunnskap og usikkerhet rundt EØS-avtalen bidrar trolig til å redusere gevinstene av Norges deltakelse i det indre marked.

Ser man på utviklingen i Norges handel med varer og tjenester i perioden 1994–2011 har den i hovedsak fulgt samme kurve som i andre EU/EØS-land. Hva gjelder arbeidsinnvandring etter 2004 har Norge i forhold til størrelse tatt imot langt flere enn de fleste andre EU/EØS-landene, og hatt større økonomiske fordeler ved dette. Ser man derimot på nivået for utenlandske investeringer, er det markant lavere for Norge enn i de fleste EU-statene. Dette kan reflektere at Norge til tross for EØS-avtalen ikke vurderes av potensielle investorer som fullt ut integrert i det europeiske indre markedet. Men det kan også skyldes at det høye kostnadsnivået, et lite hjemmemarked og sterk valuta har gjort Norge mindre attraktivt som investeringsland. Lavere utenlandske investeringer er uheldig ved at Norge dermed også går glipp av de kunnskaps- og nettverkseffekter som denne typen investeringer fører med seg.

En annen forskjell mellom den økonomiske utviklingen i Norge og EU i perioden 1994–2011 er at konsumprisene i de fleste EU-statene over tid har vist en klar tendens til å nærme seg hverandre (konvergere) etter som den økonomiske integrasjonen har utjevnet nasjonale prisforskjeller. Det samme har ikke gjort seg gjeldende i Norge, der prisnivået er markert høyere enn i EU og ikke har vist særlige tegn til konvergens. Dette kan oversettes i lavere velferd for norske forbrukere, og kan reflektere at Norge på enkelte områder er mindre integrert i det indre marked enn de fleste EU-land. Men det kan også skyldes at brutto nasjonalprodukt per capita er langt høyere i Norge enn i EU-statene, og at denne forskjellen har økt gjennom perioden 1994–2011, ikke minst på grunn av olje- og gassseksporten.

EØS-avtalen dekker ikke alle sider ved det økonomiske samarbeidet mellom EU-statene. En viktig forskjell er at Norge ikke er med på EUs felles handelspolitikk overfor tredjeland, og i stedet forhandler handelsavtaler med tredjeland sammen med de andre EFTA-

landene.<sup>1</sup> En annen viktig forskjell er at EØS-avtalen ikke dekker frihandel med fisk og landbruksprodukter. Det betyr at heller ikke næringsmiddelindustrien er noen fullt integrert del av det indre marked.

EØS-avtalen omfatter heller ikke EUs monetære union, som 17 av de 27 EU-statene deltar i og heller ikke i den felles valutaen. Norge står utenfor dette. Hvilke positive og negative effekter det ville hatt for Norge dersom man hadde vært del av Eurosonen og den felles pengepolitikken i ØMU er et både omfattende og hypotetisk spørsmål, med mange variable, og til dels ulike vurderinger. Dette faller utenfor Utvalgets mandat, som er å utrede de områdene der Norge har avtaler med EU, ikke de områdene der man står utenfor. Utviklingen i eurosamarbeidet vil derfor ikke bli behandlet i det følgende. Noe annet er de effektene som eurosamarbeidet har hatt på det indre marked, og særlig på handelen med varer og tjenester, som vil bli kort berørt. I den grad den pågående krisen i eurosamarbeidet har og får betydning for den fremtidige økonomiske utvikling i EU og det indre markeds oppbygning og virkemåte mer generelt, vil dette klart nok også ha konsekvenser for norsk økonomi.

I dette kapitlet skal Utvalget først og fremst redegjøre for de grunnleggende økonomiske forholdene mellom Norge og EU, og hvordan de har utviklet seg gjennom perioden 1994–2011. Dette vil i hovedsak være en empirisk og faktabasert gjennomgang, men med elementer av løpende analyse og vurderinger. I to spørsmål har Utvalgets medlemmer noe ulike vurderinger. Det første gjelder det økonomiske styrke- og avhengighetsforholdet mellom Norge og EU. Det andre gjelder hvor langt man kan angi virkningene av EØS for norsk økonomi.

*Utvalget* er enig om at Norge og EU er økonomisk tett sammenvevet, og at EU og EUs medlemsstater er svært viktige for norsk økonomi. Videre er det ingen uenighet om at størrelsesforholdet mellom partene i EØS-avtalen er svært ulikt. Etter de siste utvidelsene omfatter markedet i EU ca. 500 millioner mennesker, mens hele EFTA-pilaren til sammen bare har drøyt 5 millioner, hvorav 4,8 millioner i Norge, 300.000 i Island, og 35.000 i Liechtenstein.

*Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Rye, Sjørnsen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot*, viser til at dette skaper et asymmetrisk styrke- og avhengighetsforhold mellom EU og Norge. Mens EØS-avtalen i dag gir Norge og norsk næringsliv tilgang til et marked på 500 millioner mennesker, får EU gjennom avtalen kun tilgang til et marked på 5 millioner. Fordelene ved avtalen er langt større for Norge enn for EU som handelsblokk. Denne skjevheten har økt gjennom perioden 1994–2011 etter hvert som EU har blitt utvidet. Norge er viktig for EU på enkelte områder, i første rekke hva angår energi og fisk. Over de senere årene har Norge gjennom Pensjonsfond Utlands investeringer i Europa også blitt en betydelig aktør i de europeiske kapitalmarkedene. Dette endrer likevel ikke det grunnleggende faktum at EØS-avtalen er langt viktigere for Norge enn for EU. Flertallet vil understreke at når det handelspolitiske styrkeforholdet er så ujevnt som mellom Norge og EU, er det den svakere part som særlig har interesse av et gjensidig forpliktende rettslig rammeverk slik som EØS-avtalen gir.

*Utvalgets mindretall, medlemmene Hansen Bundt, Dag Seierstad og Stubholt* mener at EU og EUs medlemsland er svært viktig for norsk økonomi. Slik ville det ha vært uansett hvilken tilknytningsform vi hadde hatt til EU. Forholdet mellom EU og Norge preges selvfølgelig av forskjellen i innbyggertall. Men de økonomiske interessene knyttet til gjensidig markedsadgang er stor begge veier. Norge er et særlig viktig marked for enkelte, sentrale medlemsland.

*Utvalget* er enig om at det reiser store metodiske utfordringer å måle den økonomiske effekten av Norges tilknytning til EU, som nærmere beskrevet nedenfor i kapittel 14.2.2.

*Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Rye, Sjørnsen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot*, mener at det likevel er mulig å analysere, drøfte

og vurdere virkningene av EØS på et faglig grunnlag. Selv om det ikke er mulig å komme frem til eksakte tall, er det mulig å veie gevinster og ulemper og dermed å gi faglig baserte anslag på virkningenes retning og omfang. Det vil bli gjort i det følgende, og for flertallet indikerer det klart at EØS-avtalen har hatt betydelige positive effekter for norsk økonomi i perioden 1994–2011.

*Utvalgets mindretall, medlemmene Hansen Bundt, Seierstad og Stubholt* mener at på de områdene hvor global handelsliberalisering og deregulering har trukket i samme retning som EØS-avtalen, er det en særlig stor utfordring å isolere virkningen av EØS-avtalen for norsk økonomi. Vi mangler derfor et relevant sammenlikningsgrunnlag for å kunne si noe forskningsbasert om EØS-avtalens distinkte effekter.

Utvalgets flertall og mindretall kommer nærmere tilbake til disse vurderingene i sine avsluttende merknader i kapittel 14.9.

1) Se kapittel 23.6.2. Gjennom EFTA har Norge forhandlet frem en rekke frihandelsavtaler med tredjeland. Handelen med disse landene er imidlertid svært beskjeden.

## **Kap. 14 Økonomi og næringsliv – 14.9, side 356-360**

*Utvalget* vil avslutningsvis vise til at EØS-avtalen de siste atten år (1994–2011) har vært det rettslige rammeverket for den dominerende delen av Norges økonomiske samkvem med utlandet og for store deler av den økonomiske verdiskapingen innenlands.

Norge er kjennetegnet ved å være en liten åpen økonomi, som i større grad enn de fleste er avhengig av handel med andre land. I Europa tilhører Norge den gruppen av land med høyest økonomisk integrasjon med andre EU/EØS-land. Om lag tre fjerdedeler av utenrikshandelen, over femti prosent av inngående og utgående investeringer, og over tre fjerdedeler av arbeidsinnvandringen foregår i dag med andre land i EU/EØS-området.

Dette omfattende økonomiske samkvemmet med EU og de 27 EU-statene er avgjørende for Norge, og det har siden 1994 nesten i sin helhet vært regulert av EØS-avtalen, med bare noen mindre unntak (handel med fisk, landbruksvarer og tredjelandsvarer).

Samtidig har EØS-avtalen gjennom atten år også regulert en rekke sider ved verdiskapingen innenlands. Generelt har tilpasningen til EU gjennom EØS-avtalen bidratt til en modernisering og liberalisering av norsk økonomi. Reglene om de fire friheter har ikke bare ført til at et vidt sett av restriksjoner på handel, direkte investeringer og næringsetablering er avvirket, men også til at hindringer for effektiv næringsutøvelse på nasjonalt nivå er redusert. Dette kan oversettes til høyere verdiskaping for bedriftene og lavere priser for forbrukerne. Reglene om statsstøtte, konkurranse og offentlige anskaffelser har medvirket til et mer effektivt marked, med økt velferd for fellesskapet som resultat. Store deler av rammeverket for norsk næringsliv, arbeidsliv og finansmarked er i dag regulert og påvirket av EØS-avtalen.

På denne bakgrunn vil *Utvalget* understreke at norsk økonomi er svært tett vevd sammen med økonomien i EU-landene. De nå 27 EU-statene omfatter de aller fleste av Norges tradisjonelle handelspartnere og i tillegg mange viktige nye partnere. Langs de fleste akser er Norges økonomiske samkvem med landene i EU/EØS-området blitt sterkere i årene 1994–2011. Selv i en periode med sterk globalisering er EU-statene fortsatt det viktigste området for direkteinvesteringer til og fra Norge, som er en drivreim i internasjonaliseringen av norsk næringsliv og produksjonskjedene i mange av Norges største internasjonale virksomheter. EU-statene er fortsatt det desidert største markedet for norsk næringslivs vare- og tjenesteeksport. I EU finner man også de viktigste importlandene for norske forbrukere, næringsliv og offentlige virksomhet. Når man i tillegg tar med at Statens Pensjonsfond Utland

har investert om lag halvparten av sine verdier i EU-området, er det klart at norsk økonomi og velferd er sterkt avhengig av utviklingen i EU og EU-statene.

*Utvalget* vil videre påpeke at EØS-avtalen fra 1994 har bidratt til en markant utvidelse og fordypning av Norges økonomiske samkvem med EU-landene, både i omfang og karakter. Den tidligere frihandelsavtalen av 1973 gjaldt i hovedsak industrivarer. EØS-avtalen er langt mer omfattende, og inkluderer også handel med tjenester, fri etablering, arbeidsvandring, felles finansmarked, felles konkurranseregler og felles regler på en lang rekke områder og sektorer. Videre omfatter EØS-avtalen hele EUs sekundærlovgivning, som gjennom felles standarder forenkler økonomisk samarbeid. Under EØS overtok man også EUs system for tilsyn og domstolskontroll med at avtaleforpliktelsene etterleves, som gir private borgere og bedrifter i inn- og utland en helt annen forutsigbarhet og rettssikkerhet enn vanlige handelsavtaler.

Samlet sett innebar EØS-avtalen at Norge i 1994 gikk fra å være et tredjeland i forhold til EU til å bli en integrert og likeverdig deltaker i EUs indre marked, med samme markedsadgang, rettigheter og plikter for norske bedrifter og borgere som for aktører fra EU-land. Dette innebar langt mer robuste og forutsigbare rammevilkår for norske aktører – og for utenlandske aktører i Norge – enn man hadde før 1994, eller ville ha hatt med en løsere og mindre forpliktende tilknytningsform.

*Utvalget* vil påpeke at virkningene av tilknytningen til EU gjennom EØS i perioden 1994–2011 er enklest å vurdere hva gjelder grensekryssende økonomisk aktivitet – for handel med varer og tjenester, arbeidsvandring, etableringer og investeringer. Her har avtalen bidratt til at handelen med varer og tjenester til og fra EU/EØS-området gjennom perioden har vokst kraftig i verdi. Den har også holdt seg relativt stabil i prosent av total utenrikshandel, selv i en periode med sterk globalisering og økt handel med land i andre verdensdeler. Videre har antallet etableringer og omfanget av investeringer mellom Norge og EU/EØS-statene økt betydelig og medvirket til å styrke verdiskapingen i norske virksomheter både ute og hjemme. Den klareste direkte effekten er den voksende arbeidsinnvandringen fra EU og spesielt fra landene i Øst- og Sentral-Europa etter 2004.

*Utvalgets flertall medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* har merket seg at norsk økonomi (generelt) har utviklet seg svært positivt i de atten årene EØS-avtalen har vært i kraft. Det er åpenbart at denne gunstige økonomiske utviklingen ikke alene skyldes tilknytningen til EU gjennom EØS-avtalen. Utviklingen i norsk økonomi er også påvirket av en rekke andre viktige forhold. Like åpenbart er det for *flertallet* at samhandelen og integrasjonen med EU-landene er en av de sentrale forutsetningene for positiv økonomisk utvikling i Norge, og at EØS-avtalen ved å legge til rette for utvidelse og fordypning av denne integrasjonen de siste atten årene har bidratt til den gunstige økonomiske utviklingen.

*Utvalgets flertall medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Rye, Sjursen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* finner at norsk økonomi og velferd ikke kunne høstet gevinstene av en slik økning i arbeidskrafttilfanget dersom ikke Norge gjennom EØS hadde vært del av EUs felles arbeids- og tjenestemarked.

*Utvalgets flertall medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* viser til at tallene for utviklingen i handelen med varer og tjenester, etableringer, investeringer og arbeidsinnvandring i perioden 1993–2011 i seg selv gir en klar indikasjon på viktige økonomiske virkninger av samkvemmet med EU og EU-statene under EØS-avtalen. Dette er virkninger som følger av at Norge gjennom EØS på de fleste områder er en likeverdig deltaker i EUs indre marked, som blant annet innebærer at alle direkte og indirekte restriksjoner på økonomisk samarbeid over grensene er bygget ned. Dersom Norge hadde hatt en mindre omfattende og mindre

forpliktende bilateral avtale med EU ville risikoen for flere hindringer og større usikkerhet/uforutsigbarhet sannsynligvis bremset den økonomiske integrasjonen – spesielt hva gjelder direkteinvesteringer, tjenester og arbeidsmobilitet – og ført til redusert vekst i aktivitet og velferd.

*Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* har samtidig merket seg at det er indikasjoner på at Norge gjennom EØS ikke fullt ut har oppnådd de samme gevinstene av det indre marked som mange EU-land, særlig hva gjelder utenlandske investeringer og priskonvergens. Dette har nok først og fremst sammenheng med særtrekk ved norsk økonomi og næringsstruktur, men det kan også ha en viss sammenheng med at EØS-avtalen er mindre kjent og anses som mindre forutsigbar blant utenlandske aktører. Også for handelen med varer og tjenester kan det være en ulempe for norsk næringsliv at EØS-avtalen er lite kjent, og at implementeringen av nytt regelverk ofte er forsinket sammenlignet med i EU. I den grad slike ulemper fortsatt består etter atten år med EØS-avtalen, er det grunn til å anta at de ville blitt langt større dersom Norge skulle forhandle frem en løsere og mindre forpliktende bilateral avtale med EU uten klare håndhevings- og tvisteløsningsmekanismer.

*Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* vil videre vise til at det i EU er gjort flere omfattende analyser av hvilken virkning innføringen av det indre marked i 1992 har hatt for økonomien i medlemsstatene. I en oppsummerende analyse fra 2003 kom man frem til at gevinsten for EU-statene av oppgraderingen og videreutviklingen av det indre marked i gjennomsnitt lå på 1,8 prosent av BNP. Med slike tall følger mange forbehold, men de gir likevel indikasjoner på størrelsesordenen, og ville for Norges del tilsi at brutto nasjonalproduktet var rundt 45 milliarder høyere i 2010 enn det ville vært dersom vi ikke var en del av det indre marked. For Norges del er det forhold som kan tilsi både høyere og lavere gevinst enn for snittet av EU-stater. På den ene siden er det enkelte sektorer i Norge som ikke er del av det indre marked, og det kan tilsi lavere effekt. På den annen side er Norge en liten åpen økonomi med utstrakt internasjonal handel hvorav en relativt stor andel av er med andre EU/EØS-land. Det kan tilsi en større effekt.

*Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* vil videre vise til at de økonomiske virkningene av EØS for innenlandsk verdiskaping er langt vanskeligere å kartlegge og analysere enn den grensekryssende aktiviteten. Store deler av norsk næringsliv og arbeidsliv er gjennom EØS regulert av EU-regler, og det må antas at dette har hatt til dels store økonomiske effekter i mange sektorer. Siden midten av 1980-tallet og fremover har Norge gjennomført store strukturelle reformer i økonomien, med avregulering, avvikling av monopoler, endringer i statsstøtte og offentlige anskaffelser, styrket konkurranselovgivning, og mye mer. Flere av disse reformprosessene var godt i gang allerede før 1992, mens andre ble startet eller påskyndet av EØS-avtalen.<sup>38</sup> I hovedsak har norske politiske prosesser og europeiseringen gjennom EØS trukket i samme retning i næringspolitikken i perioden 1992–2011, og har til sammen lagt grunnlag for en modernisering og effektivisering av norsk økonomi, som har hatt vesentlige positive effekter for verdiskaping og velferd. Å isolere og måle den økonomiske effekten av EØS-avtalen er ikke mulig, men for *flertallet* fremstår det som klart at gevinstene for Norge har vært betydelige.

*Utvalget* mener at de samlede økonomiske effektene av Norges tilknytning til EU i perioden 1994–2011 er resultat av samspillet mellom økt økonomisk grensekryssende aktivitet (handel, tjenesteyting, etableringer, investeringer, arbeidsvandring, studieutveksling, forskningssamarbeid, nettverksbygging m.m.) og innenriksøkonomiske effekter av at EU/EØS-retten har bidratt til å åpne markeder og skape mer likeverdige og forutsigbare

vilkår for konkurranse og etablering innenlands. Statsstøtteregele, konkurranseregele, reglele om offentlige anskaffelser, miljøkrav, selskapslovgivning, arbeidsrett, energiregulering, samferdselsregler, plan- og bygningsregler, standarder for landbruk, fiskerinæringene og et stort antall andre sektorer, har bidratt til å sikre norske aktører mer likeverdige konkurransevilkår både i markedene i de 29 EU- og EØS-landene og i Norge.

Noen samlet sum for virkningene av alt dette er ikke mulig å angi, men *Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Rye, Sjursen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* mener at det er godt faglig grunnlag for å anta at de økonomiske fordelene er langt større enn ulempene, og at EØS-avtalen gjennom perioden 1994–2011 har bidratt på en vesentlig måte til den positive utviklingen i norsk økonomi. En ting er gevinster ved EØS-avtalen, et annet spørsmål er kostnader ved eventuelt å avskaffe den nå. Utvalget har ikke kunnet analysere disse, men det er grunn til å tro at et slikt valg ville være forbundet med stor usikkerhet og betydelige kostnader.

*Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Rye, Sjursen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* viser videre til at de økonomiske styrke- og avhengighetsforholdene mellom Norge og EU i utgangspunktet er svært skjeve. Det følger som en konsekvens av at EU er et marked med 27 medlemsstater og 500 millioner innbyggere, mens Norge har 5 millioner. Direkteinvesteringer fra EU utgjør over 60 prosent av alle utenlandsinvesteringer i Norge – og EU-eide virksomheter står for 20 prosent av verdiskapingen i norsk næringsliv – mens norske direkte investeringer står for mindre enn drøye 1 prosent av utenlandsinvesteringene i EU. For Norge regulerer EØS-avtalen om lag 2/3 av prosent av samlet utenrikshandel, mens tallet for EU er om lag 4 prosent. Dette tilsier for det første at norsk økonomi som helhet har langt større fordeler av EØS-avtalen enn EU, og for det andre at Norge er langt mer avhengig av den enn EU. Dette rokkes ikke av at Norge og EU på enkeltområder (primært gass) er bundet sammen i mer jevnbyrdige interesse- og avhengighetsforhold.

*Utvalgets flertall medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Rye, Sjursen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* vil påpeke at i hvilken grad denne asymmetrien i interesser og avhengighet også fører til en skjevhet i handelspolitiske maktforhold avhenger av i hvilken grad partene har inngått rettslige avtaler og håndhevingsmekanismer som binder opp den sterkere part. Her som ellers i internasjonale forhold er det særlig små land som har mye å vinne på gjensidig og rettslig forpliktende internasjonalt samarbeid. EØS er nettopp en slik avtale, som i sin tid ble forhandlet frem i en situasjon hvor EFTA-siden var relativt sterkere, og som binder EU til å behandle Norge som en integrert del av det indre marked. På denne måten hindrer EØS-avtalen EU i å utnytte sin handelspolitiske styrkeposisjon til ugunst for Norge, og gir dermed norske økonomiske aktører langt sikrere og mer forutsigbare rammevilkår enn hva den gamle frihandelsavtalen av 1973 eller en annen løsere, bilateral form for avtalekonstruksjon med EU ville ha gitt.

*Utvalgets mindretall, medlemmene Hansen Bundt, Seierstad og Stubholt* mener at forholdet mellom Norge og EU selvfølgelig preges av forskjell i innbyggertall. De ønsker likevel å fremheve at de økonomiske interessene knyttet til gjensidig markedsadgang er stor begge veier og at Norge er et særlig viktig marked for enkelte medlemsland.

Handelen mellom Norge og EU bygger på at det fins kunder i ulike EU-land som kjøper norske varer og tjenester i stedet for å kjøpe fra andre leverandører, og det fins kunder i Norge som kjøper varer og tjenester fra leverandører i forskjellige EU-land. Slike kjøp og salg etablerer ikke noe skjevt avhengighetsforhold mellom Norge og EU som helhet.

På ett område kan det være grunn til å beskrive handelen mellom Norge og EU som et tettere avhengighetsforhold. Det gjelder handelen med olje og spesielt gass. Men så lenge EU etterspør all den oljen og gassen vi har muligheter for å selge, er avhengighetsforholdet

gjensidig, og ikke spesielt skjevt. Norsk gass er dertil av vital betydning for energisikkerheten i sentrale medlemsland som Storbritannia og Tyskland. Sterke bilaterale relasjoner kan ha vel så stor betydning som asymmetrien i forholdet mellom Norge og Unionen som helhet. Norsk olje har dessuten et globalt marked.

*Disse medlemmene* mener at norsk økonomi samlet sett har utviklet seg godt i perioden, men det fins ikke noe entydig forskningsbasert grunnlag for skille konsekvenser av EØS-avtalen fra andre økonomiske faktorer og utviklingstrekk. Hvis tilknytningen til det indre marked hadde vært avgjørende ville man forventet at utviklingen i mange andre land i EØS-området ville vært tilsvarende sterk.

Norsk økonomi har flere positive særtrekk med stor betydning utover vår deltakelse i det indre markedet: Store naturressurser (energi og fisk), konkurransefortrinn bygd på enkelte høyteknologiske, globale næringer (f. eks. leverandørindustrien og shipping) og fortrinn knyttet til organiseringen av norsk arbeidsliv. Dessuten påpekes at mange strukturelle reformer (herunder sterk deregulering) var igangsatt fra begynnelsen av 1980-tallet og ble videreført av EØS-forpliktelsene.

EU har relativt sett blitt mindre viktig for norske eksportører de senere år. Fremvoksende økonomier i Asia har fått større betydning for Norge som handelspartnere, også med inngåelse av flere bilaterale handelsavtaler. Det er sannsynlig at Norge ville hatt betydelig arbeidsinnvandring i perioden uansett tilknytningsform til EU. Norge ville neppe hatt problemer med å dekke sitt behov for arbeidsinnvandring.

*Utvalgets mindretall Seierstad og Stubholt* mener at arbeidsinnvandring med gode virkninger for norsk økonomi og arbeidsliv kunne vi fått uten EØS-avtalen. Med en fornuftig innrettet innvandringspolitikk kunne vi i tillegg unngått noen av de uheldige virkningene av arbeidsinnvandringen, f. eks. den stadig tydeligere todelingen av lønns- og arbeidsvilkår i arbeidslivet. Derfor er det ikke lett å påvise at utviklingen i produksjon og sysselsetting ville vært mindre gunstig om Norge hadde innrettet sitt økonomiske samkvem med EU på andre egnede måter enn gjennom EØS-avtalen.

*Utvalgets mindretall, medlemmet Seierstad*, mener det var liten grunn til å frykte at innføringen av EUs indre marked det skulle føre til dårligere adgang til EU-markedet eller til dårligere vilkår på dette markedet. Norges handel med EU økte betydelig også i tiårene før 1994. Etter 1994 avtok EU gradvis en mindre andel av vår eksport av andre varer enn olje og gass. Denne relative vridningen vekk fra EU viser at Norge har en ganske robust handelspolitisk situasjon. Bakgrunnen er naturligvis at varehandelen med EU var liberalisert før EØS-avtalen ble inngått. Handelsavtalen fra 1973 ga eksportindustrien i all hovedsak samme markedsadgang til EU-markedet som EØS-avtalen. Det var derfor ingen grunn til at EØS-avtalen skulle dreie utenrikshandelen vår ytterligere i retning av EU.

På de områdene hvor global handelsliberalisering og deregulering har trukket i samme retning som EØS-avtalen er det en særlig stor utfordring å isolere virkningen av EØS-avtalen for norsk økonomi. Utvalget kan ikke vite hvilken tilknytning til EU vi hadde hatt dersom vi ikke var medlem av EØS. Vi mangler derfor et relevant sammenlikningsgrunnlag for å kunne si noe forskningsbasert om EØS-avtalens effekter.

*Dette medlemmet* mener utenlandske investeringer kan ha tvetydige virkninger på norsk økonomi. De kan gi nyttige kunnskaps- og nettverkseffekter, men de kan også ha som mål å høste norske kunnskaper for å utnytte dem i andre deler av verden. Det er også mange eksempler på at utenlandsk kapital kjøper seg inn i norsk næringsliv, ikke for å utvikle bedrifter, men for å legge dem ned med sikte på å styrke virksomheten i andre land. EØS-avtalen øker denne faren på to måter: fordi kapital kan føres fritt fra land til land og fordi det er forbud mot alle regler som skiller mellom norske og utenlandske eiere. Med fri kapitalflyt over grensene kunne vi trenge strengere kontroll med utenlandske eiere enn før –



ikke svakere. Det er ikke fordi utenlandske kapitalister er «verre» enn norske, men fordi konsern med basis i utlandet ofte vil følge andre strategier overfor sin virksomhet i Norge enn konsern med basis i Norge.

*Dette medlemmet* mener de strukturelle reformene fra begynnelsen av 1980-tallet – videreført av EØS-forpliktelser etter 1994 – har økt konkurransen i det norske arbeidslivet, og det har foregått en parallell utvikling med økende sykefravær, økende utstøting fra arbeidslivet og økende uføretrygding. Avregulerte markeder har bidratt til å øke inntektsforskjellene i Norge slik de har gjort i svært mange land.

*Dette medlemmet* finner at når norsk økonomi har utviklet seg såpass tilfredsstillende etter 1994, så kan det knapt skyldes EØS-tilknytningen til det indre markedet, siden det ikke har gått like godt i de fleste EU-land som har deltatt i det indre markedet. EUs sysselsettingsprosjekter fra Lisboaprosessen i 2000 til europakten i 2011 bygger på at økt konkurransevne skal være løsningen for samtlige EU-land. Men næringslivet i EU-land handler mye mer med hverandre og med konkurrenter innenlands enn med land utenfor EU. Det er denne konkurransen innad i EU som siden 1980-tallet har forsterket utstøtingen fra arbeidslivet av dem som klarer arbeidspresset dårligst, og som har bidratt til at de fleste vestlige EU-land har hatt lange perioder med arbeidsløshet over 8 – 10 prosent i løpet av de siste 30 år. EUs svake utvikling har gjort at norsk økonomi har fått beskjedne vekstimpulser derfra. Det har bidratt til å vri vår handel mot andre markeder. Vi har fått økende drahjelp fra land i Øst-Asia, men uten å ha noen EØS-lignende tilknytning til dem. Den økte importen fra Kina har antakelig bidratt til å holde inflasjonen nede i Norge, til å hindre økende rente og økende kronekurs.

*Dette medlemmet* mener det tvert er om grunn til å tro at åpne handelsrelasjoner utad, men i mindre forpliktende former enn EØS, ville gitt Norge en tilsvarende gunstig utvikling, og samtidig gjort det mulig for oss å unngå den sterke og ensidige oljeindustrielle orienteringen vi har fått i norsk næringsliv. EUs fire friheter og like og felles konkurransevilkår har ikke gitt næringslivet stabilitet og forutsigbarhet, men markedsturbulens og stagnasjon, skapt nettopp av et markedsliberalt regime. Den «frie flyten» bør møte økt «friksjon», egnede reguleringer, for å stabilisere markeder og skape økt rom for nasjonal økonomisk politikk og næringspolitikk til fremme av etterspørsel og utvikling. Samtidig er det behov for internasjonalt samarbeid om slike mål, som et supplement og som støtte for nasjonale bestrebelser. De gjenværende begrensningene på den frie flyten som fortsatt fins i EØS-tilknytningen bør ses på som et gode. Men i et langsiktig perspektiv er både Norge så vel som andre land tjent med en sterkere re-regulering av internasjonale markeder.

38) Se nærmere om samspillet mellom nasjonale politiske prosesser og EØS-avtalen for utviklingen av norsk næringspolitikk nedenfor i kapittel 15. Som det vil fremgå i kapittel 15 er det også svært lite samfunnsøkonomisk forskning om effektene av viktige enkeltelementer i EU/EØS-retten, slik som reglene om statsstøtte, offentlige anskaffelser og konkurranserett.

## **Kap. 15 Næringspolitikk – 15.8, side 422-426**

Norsk næringspolitikk og næringsliv har vært gjennom omfattende endringer siden EØS-avtalen ble undertegnet i 1992 og frem til i dag. Hovedtendensen har vært en generell liberalisering, ikke bare av grensekryssende samhandel, men også internt i Norge. Tidligere nasjonale restriksjoner på handel med varer og tjenester er bygget ned, og det samme gjelder på arbeidsmarkedet og kapitalmarkedet. Flere tidligere statlige monopoler er avviklet, og en rekke offentlige tjenester konkurranseutsettes nå helt eller delvis. Tildeling av statsstøtte er regulert, og gjort mer næringsnøytral. Markedet for offentlige anskaffelser er åpnet opp for alle tilbydere etter konkurranse. Det er innført et generelt konkurranserettslig regime, som

setter klare krav til private aktører. Samtidig er de offentlige tilsynsfunksjonene styrket og domstolskontrollen skjerpet.

Denne utviklingen har foregått i et samspill mellom nasjonale politiske prosesser og tilpasning til EU gjennom EØS-avtalen. Det næringspolitiske kursskiftet i Norge startet lenge før EØS, og viktige strukturelle reformer var allerede vedtatt eller igangsatt før 1992. Da EØS ble gjennomført i 1992–94 var det stor grad av samsvar mellom avtalens krav og den næringspolitiske grunnholdningen til et bredt flertall på Stortinget. De nye reglene om de fire friheter, statsstøtte, offentlige anskaffelser og konkurranse ble til dels supplert med ytterligere nasjonale reformer utover det EØS-avtalen krever.

Dette samspillet har i hovedsak bestått gjennom perioden 1992–2011. Det har vært konflikter om en rekke enkeltsaker, men hovedprinsippene som gjelder for det indre marked har hatt bred politisk oppslutning, og det samme gjelder de fleste lovendringer og andre viktige tiltak som er truffet. Blant de sittende politiske partiene på Stortinget har det bare vært Sp og SV som har vært prinsipielt imot deltagelsen i det indre marked. Samtlige regjeringer i perioden har i hovedsak ført samme grunnleggende næringspolitikk innenfor rammene av EU/EØS-samarbeidet, uten dramatiske skift.

*Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* viser til at trenden med økt liberalisering har vært klar i perioden 1992–2011, men har ikke vært så absolutt som den noen ganger fremstilles. Fortsatt består en rekke restriksjoner på markedet, i Norge som i andre EU/EØS-land. Ofte er nasjonale krav erstattet med felles EU/EØS-krav, og tilpasningen har på mange sektorer snarere medført en reregulering enn en avregulering. Dette må også ses i lys av at heller ikke EUs egen utvikling av det indre marked kun innebærer avregulering. Av de 63 eksisterende statsstøtteordningene som Norge notifiserte i 1994 ble samtlige videreført, og det samme gjelder de 78 restriksjonene på tjenesteyting som ble meldt inn i 2009. De statlige monopolene på tilbud av alkohol og pengespill er i behold, og omsetningen av tobakk har blitt vanskeligere. Sentrale konsesjonsordninger består, og mulighetene for privat eierskap til vannkraft er innsnevret. Samlet statsstøttenivå gikk ned på 1990-tallet, men har de siste 5–6 årene steget noe igjen.

*Dette flertallet* viser til at Norge er en åpen økonomi med stor eksport som nyter godt av god markedsadgang. Utviklingen i næringspolitikken i perioden 1992–2011 har lagt til rette for omstillinger og modernisering, som har fremmet økonomisk utvikling og ført til velferd i samfunnet. I denne prosessen har tilpasningen til EU gjennom EØS spilt en viktig rolle. På noen områder har EØS-avtalen selv utløst reformer. Men vel så ofte har avtalens funksjon vært å påskynde og støtte opp om reformer i en retning som et politisk flertall har ønsket å gjennomføre, om enn ikke nødvendigvis like raskt eller konsistent. Slik sett har avtalen antakelig bidratt til å dempe konfliktnivået rundt viktige omstillingsprosesser, og gjort det enklere for politikerne å gjennomføre dem.

*Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* viser til at debatten om EU/EØS og «verktøykassa» er viktig for å forstå hvordan EØS-avtalen påvirker Norge, men at realiteten er mer sammensatt enn den ofte fremstilles. På den ene siden er det riktig at tilpasningen til EU gjennom EØS har «tømt verktøykassa» for en del næringspolitiske virkemidler som myndighetene tidligere hadde til rådighet. På den annen side er dette i all hovedsak tiltak som man må flere tiår tilbake i tid for å finne brukt i noe omfang, og som langt på vei var bygget ned før EØS-avtalen ble inngått. Det dreier seg typisk om statlige eneretter, statsstøtte til utvalgte næringer eller bedrifter, tildeling av offentlige kontrakter og konsesjoner ut fra politiske hensyn, favorisering av nasjonale selskaper, skjerming av enkelte sektorer mot konkurranse fra utlandet, og andre direkte eller indirekte restriksjoner som det i en åpen moderne økonomi uansett ville vært svært vanskelig å videreføre, og som uten EØS-

avtalen ville ha kunnet utløse handelssanksjoner og andre tiltak fra EUs side. Norge har i perioden fra 1992 også påtatt seg forpliktelser innenfor rammen av WTO, som ville hindret Norge i å ta i bruk enkelte av disse virkemidlene, selv om EØS-avtalen ikke var til hinder for dette.

*Dette flertallet* vil også påpeke at det ikke alltid er slik at EU/EØS-reglene i realiteten er så strenge som de fremstilles. Det er et kjent fenomen fra mange land at politiske myndigheter kan ha behov for å vise til EU/EØS-retten som et tilsynelatende tvingende argument for å treffe ellers upopulære vedtak, også der dette ikke nødvendigvis er tilfelle. Det samme har utvilsomt gjort seg gjeldende i norsk politikk gjennom perioden 1994–2011. Dertil kommer at enkelte fagmiljøer i forvaltningen med særlig ansvar for håndhevelse av EU/EØS-reglene kan innta restriktive posisjoner, som gjør det vanskelig for andre deler av forvaltningen å utforske og utnytte det handlingsrom som i realiteten foreligger.

Etter *flertallets* syn har norske myndigheter innenfor rammene av EØS-avtalen betydelige muligheter til å treffe tiltak som påvirker nasjonal næringsutvikling, og dette handlingsrommet er videre enn det ofte fremstilles som. Det forutsetter imidlertid kjennskap til reglene og en forståelse for at tiltak noen ganger må begrunnes og utformes på andre måter enn tidligere.

For det første vil *flertallet* understreke at tilpasningen til EU gjennom EØS i seg selv er et næringspolitisk valg, som Stortinget gjorde i 1992, og som Stortinget kan omgjøre dersom man er villig til å ta belastningene ved dette. Da EØS-avtalen ble vedtatt, var det ut fra en helhetsvurdering, der flertallet tilsynelatende måtte mene at fordelene oppveide ulempene.

*Utvalget* er enig om at gjennom EØS-avtalen bandt stortingsflertallet seg til å føre en bestemt form for næringspolitikk. Slik sett fungerer avtalen som en «økonomisk konstitusjon», som i likhet med andre konstitusjoner binder beslutningstakerne til å være konsistente, også i enkeltsaker der det er press for å velge andre løsninger.

For det andre vil *Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* vise til hvordan gjennomgangen i dette kapitlet har illustrert at det fortsatt er betydelig nasjonalt næringspolitisk handlingsrom innenfor rammene av EØS-avtalen. Det gjelder særlig for reglene om de fire friheter og statsstøtte, og inkluderer mulighetene til å videreføre eller innføre nye krav og restriksjoner på næringslivet, eller gi statsstøtte på nærmere bestemte vilkår.

For det tredje vil *Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* vise til at det innenfor EU er en rekke programmer og andre tiltak for aktiv næringspolitikk, som Norge deltar i, med mulighet for å påvirke programmene og nyttiggjøre seg resultatene av programmene. Videre stenger ikke EU/EØS-retten for en nasjonal politikk som aktivt søker å tilrettelegge forholdene best mulig for næringslivet. I den grad dette innebærer statsstøtte er det relativt vide rammer for å gi det, så lenge det skjer horisontalt til bestemte formål (FoU, innovasjon, miljø, transport, regional utvikling m.m.) og ikke vertikalt til enkelte næringer eller bedrifter. En rekke forhold av betydning for næringslivet er i liten grad berørt av EU/EØS-retten, slik som fysisk infrastruktur, utdanning, forskning, regelforenkling, skatteregler m.m. Generelt fremstår næringspolitikken i Norge som å ha tilgjengelige virkemidler, og forholdene for etablering og drift av næringsvirksomhet som gode. Hovedutfordringen for norsk næringslivs konkurranseevne ser ikke til å være at EØS-avtalen har tømt politikernes verktøykasse, men er knyttet til andre forhold (kostnadsnivå, konkurranse fra Asia, omstillingsevne m.m.).

*Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* vil videre påpeke at EU/EØS-reglene om de fire friheter har ført til at nasjonale myndigheter har måttet gå

gjennom etablerte virkemidler, og vurdere om det fortsatt er behov for dem. Noen ganger har man kommet til at det ikke lenger er tilfelle, og da er ordningene avvirket, både ut fra interne norske politiske vurderinger og som gjennomføring av EØS-avtalen. Andre ganger har norske myndigheter kommet til at restriksjonene fortsatt tjener et formål. I de fleste av disse sakene har det i praksis vært mulig å videreføre dem innenfor rammene av EØS-avtalen, i opprinnelig eller justert versjon.

*Utvalgets flertall* viser også til at EU/EØS-reglene om statsstøtte var i tråd med utviklingen i norsk næringspolitikk da de ble innført tidlig på 1990-tallet, og dette har ikke endret seg. Reglene innskrenker det politiske handlingsrommet i enkeltsaker. Samtidig erkjenner de fleste at slike regler er nyttige, og fungerer som en politisk ønsket sperre.

Videre vil *flertallet* påpeke at statsstøttereglene er mindre rigide enn det mange synes å tro. Norske myndigheter har i betydelig grad utnyttet det handlingsrommet som dette gir. De aller fleste støtteordninger fra før 1994 som et politisk flertall har ønsket å beholde er videreført, i uendret eller justert form. Videre er en rekke nye støtteordninger etablert i perioden 1994–2011. Da regjeringen etter 2005 ønsket å øke støttenivået i Norge, var EØS-avtalen ikke til hinder for det. En gjennomgang av praksis viser også at ESA har forvaltet statsstøttereglene på en relativt fleksibel måte, som åpner for kontakt og tilpasning, og som har bidratt til å gi handlingsrom for nasjonale myndigheter. En erfaring ser ut til å være at det krever god kunnskap og planlegging, samt målrettet ressursbruk ved notifisering og gjennomføring, for å legge til rette for lovlig statsstøtte.

En viktig side ved statsstøttereglene er etter *flertallets* vurdering at de har bidratt til økt åpenhet om offentlige økonomiske forhold. Ved å omfatte også indirekte og skjulte former for støtte, har reglene bidratt til å synliggjøre slike, og på den måten skape økt gjennomsiktighet om forvaltningen av offentlig økonomi. Dette fremmer ansvarlighet i og skaper demokratisk tillit til det politiske systemet, og gjør at det kan treffes mer bevisste valg om hva fellesskapets midler skal brukes til. En annen viktig side ved reglene er at de ikke bare bidrar til å begrense statsstøtten i Norge, men også i de 29 andre EU/EØS-statene, som er Norges viktigste marked. Slik sett bidrar reglene til norsk eksportindustriens konkurransevne. En tredje virkning er at reglene gir en garanti mot at EU kan true med handelssanksjoner mot de delene av norsk industri som direkte eller indirekte med rette eller urette kunne antas å motta støtte, herunder blant annet kraftkrevende industri.

*Utvalgets flertall* viser til at kravene til offentlige anskaffelser i hele perioden 1992–2011 har utviklet seg én vei, mot et stadig strengere og mer omfattende regelverk, som oppleves som krevende av mange offentlige etater, ikke minst på lokalt plan. Denne utviklingen har skjedd som et samspill mellom EU/EØS-retten og nasjonal rett, der Stortinget har gått lengre enn det EØS-avtalen krever.

*Utvalgets flertall* viser til den kritikken som ofte rettes mot EØS-avtalen for å detaljregulere kravene til offentlige anskaffelser ved nærmere ettersyn også i stor grad rammer de utfyllende reglene som norske myndigheter selv har vedtatt. Det er særlig for offentlige kontrakter av mindre økonomisk verdi at regelverket oppleves som unødig byrdefullt, og dette skyldes at de norske terskelverdiene ligger betydelig lavere enn EU/EØS-tersklene. Det samme gjelder en del typer (såkalt uprioriterte) tjenester som er krevende å lyse ut, og derfor unntatt av EU/EØS-lovgiver, men likevel lagt inn av norsk lovgiver.

*Utvalgets flertall* er generelt positive til reglene om at offentlige anskaffelser av en viss størrelse skal lyses ut på åpen konkurranse og tildeles etter klare kriterier. Reglene fyller flere viktige funksjoner, både av økonomisk og annen karakter. Samtidig har utviklingen gått så langt at regelverket i dag fremstår som unødig strengt og komplisert. Norge bør fortsette å støtte det arbeidet som Kommisjonen har satt i gang for å undersøke om EU/EØS-rettens krav til offentlige anskaffelser kan gjøres enklere. Videre kan det være klokt med en mer kritisk holdning til hvor langt man skal gå i å supplere EU/EØS-retten med ytterligere nasjonale

krav. Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å gå nærmere inn på detaljene i dette, men vil generelt anbefale en gjennomgang, med sikte på å forenkle dagens norske system innenfor de rammene som EU/EØS setter.

I den forbindelse vil *flertallet* påpeke at det er lite samfunnsøkonomisk forskning og utredning av hvilke effekter anskaffelsesreglene har. I den senere tid har det kommet enkelte interessante studier fra EU, som også omfatter norske forhold. Men generelt er det i Norge fortsatt lite empirisk og faglig basert kunnskap om hvilke direkte og indirekte besparelser, kostnader og andre virkninger anskaffelsesreglene medfører. Det er påfallende sett i lys av at det gjelder prosesser for tildeling av oppdrag verdt flere hundre milliarder kroner hvert år.

*Utvalgets flertall* vil påpeke at EU/EØS-reglene om de fire friheter, statsstøtte og offentlige anskaffelser til dels er kompliserte, og på noen punkter uklare. For å forstå hvilke krav de setter, og hvilket handlingsrom som består, kreves både betydelig kompetanse og ressurser til å gjennomføre prosessene for å utnytte handlingsrommet slik at man ikke kan kritiseres eller overprøves i etterhånd. Dette kan være utfordrende nok i sentralforvaltningen, men er en enda langt større utfordring for lokalforvaltningen. Slik sett er det ikke unaturlig at mye av kritikken, særlig mot anskaffelsesreglene, kommer fra kommuner og fylkeskommuner. Utvalget mener det bør være en prioritert oppgave å sørge for at lokalforvaltningen har tilgang til den ekspertise som er nødvendig for å forholde seg korrekt til EU/EØS-kravene, samtidig som lokalforvaltningen antakelig vil kunne nyte godt av utfallet av den gjennomgang av anskaffelsesregelverket som anbefales ovenfor.

*Utvalgets mindretall, Dag Seierstad og Stubholt* viser til at med EØS-avtalen sluttet Norge seg til et liberalt økonomisk regime med fri flyt av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft. Det er et regime som for eurolandene fjerner sentrale finanspolitiske og pengepolitiske virkemidler, og som fjerner viktige næringspolitiske virkemidler for alle medlemsland, også for EØS-landet Norge. Grunnlaget for vår sysselsetting og konkurransekraft ble lagt lenge før vi kom med i EØS.

*Disse medlemmene* mener Norge har også under EØS hatt nytte av den nasjonale økonomiske handlefriheten vi hadde tidligere, og vi høster fortsatt av de resultater og samfunnsforhold som ble oppnådd da. Det er en handlefrihet som EØS-avtalen har innsnevret kraftig. På kort sikt er norsk økonomi sterk nok til å hevde seg i dagens handelsregime. Men norsk næringsliv er i dag så petroleumsavhengig at mange alternative næringsmiljøer svekkes. Vi har derfor et sterkt behov for langsiktig omstilling og utvikling av nye produksjonsmiljøer, og da kan Norge komme til å trenge en næringspolitisk handlefrihet utover det som EØS-avtalen tillater.

*Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad* viser til at Norge hadde fra 1973 en frihandelsavtale med EU som innebar at norsk industri etter en overgangsperiode hadde tollfrihet og ingen kvotebegrensning på eksporten til EU. Næringsmiddelindustrien var eneste unntaket. Det har vært toll på bearbejdede landbruksvarer (etter norsk ønske) og på bearbejdede fiskeprodukter (etter EUs ønske). EØS-avtalen sikrer norsk markedsadgang til EU-markedet og EU adgang til det norske markedet. Det har ført til at norsk næringsliv har tapt markedsandeler hjemme, og at få norske næringer utenom olje- og gassnæringen og oppdrettsnæringen har vunnet markedsandeler på EUs indre marked.

*Dette medlem* mener vårt vannkraft-industrielle miljø ble stimulert av subsidiert krafttilgang. Det sterke olje-industrielle miljøet i landet ble utbygd gjennom en klar favorisering av norsk næringsliv og i betydelig grad i offentlig regi. Avanserte industrielle miljøer som på Kongsberg og i Rana dro nytte av en langsiktig nærings- og teknologipolitikk, sammen med tidvis stor offentlig økonomisk støtte, også i forbindelse med nødvendige omstillinger. Vi har også konkurransefortrinn av institusjonell art knyttet til et arbeidslivsregime som hittil har bidratt både til lønnsmoderasjon og en sammenpresset lønnsstruktur som til sammen understøtter konkurransekraft, omstillingsevne og avansert

produksjon. Denne arbeidslivmodellen har hatt to viktige forutsetninger, at det har vært høy sysselsetting og knapphet på arbeidskraft og at landsomfattende tariffavtaler regulerer lønns- og arbeidsvilkår i store deler av arbeidslivet. Tilsvarende samfunnsmodeller er under kraftig press i mange EU-land. Faren er at en slik modell kan komme under press også i Norge som følge av det markedsliberale frislippet som EØS-avtalen påfører oss.

*Dette medlem mener EØS-reglene om statsstøtte begrenser mulighetene til å gi offentlig støtte til næringsliv som retter seg mot lokale eller innenlandske markeder og som ikke er i konkurranse med næringsvirksomhet i andre land. EØS-avtalen godtar sosialstøtte, men ikke i form av driftsstøtte til næringsvirksomhet. Begrunnelsen er at konkurransen da forrykkes slik at den ikke lenger skjer «på like vilkår». Mange sosiale problem kan bli dyre for samfunnet dersom det skal være totalforbud mot driftsstøtte til næringsvirksomhet som er viktig av sosiale grunner. En rapport fra Kommisjonen<sup>110</sup> viser at de administrative merkostnadene ved anbudsreglene for offentlige anskaffelser er langt større enn tidligere antatt. Små oppdrag koster uforholdsmessig mye. Ifølge CEMR, Europarådets forum for kommuner og regioner, er innkjøpsreglene blitt så innfløkte at de er mer skadelige enn nyttige. Regelverket utløser for eksempel stadig rettsaker reist av dem som taper anbudskampene. Det fører til at oppdragsgiverne må legge mye arbeid i å verge seg mot at de kan trekkes inn for domstolene. Juridisk trygghet blir ofte viktigere enn å utforme anbudet slik at oppdraget kan utføres best mulig. Rettsakene fører til forsinkelser, usikkerhet og økte kostnader både for oppdragsgiver og leverandør/utbygger. Det er på det lokale nivået sakkunnskapen er størst når en skal avgjøre hva det er å vinne på en åpen anbudskonkurranse i 30 land i forhold til en mer begrenset anbudskonkurranse – eller på en kontrakt direkte med et lokalt firma. Men EØS-reglene gjør det ikke mulig å skille mellom anbud som krever utleggelse på EØS-nivå og helt lokale anbud med hver sine terskelverdier.*

110) Kommisjonen (2011) *Public procurement in Europe – Cost and Effectiveness*.

## **Kap. 16 Arbeidsliv og arbeidsmarked, 16.8, side 472-77**

Avslutningsvis vil Utvalget knytte noen merknader og refleksjoner til EØS-avtalens betydning for utviklingen i norsk arbeidsliv siden den trådte i kraft i 1994.

*Utvalget vil innledningsvis understreke at perioden 1994–2011 på mange måter vært en gylden periode i norsk arbeidsliv. Sysselsettingen har økt med 25 prosent, andelen arbeidsledige er halvert, og i kontrast til 1980-årene har reallønningene økt kraftig, også i lavlønnsfagene. Andelen kvinner og eldre i arbeid og andelen offentlig sysselsatte er økt, mens andelen med helseskadelig arbeidsmiljø, midlertidig stilling og deltidsarbeid har vist en synkende tendens. Organisasjonsgraden på arbeidsgiversiden og andelen som er omfattet av tariffavtale er økt noe, men det har vært en viss nedgang i andelen fagorganiserte, vesentlig som følge av strukturelle endringer. Lov- og avtaleverkets bestemmelser om arbeidsmiljø, medvirkning og arbeidstakerrettigheter er styrket. Forhandlingsmodellen er konsolidert og trepartssamarbeidet med myndighetene videreført.*

*Utvalget viser til at utviklingen i de andre nordiske land i hovedsak har vist samme mønster inntil finanskrisen. Dette har ikke forhindret en viss økning i lønnsforskjellene mellom topp og bunn arbeidsmarkedet, men de nordiske land skiller seg fortsatt ut med en langt flatere lønnsstruktur enn nesten alle andre EU- og OECD-land. Mens norsk lønnsnivå har økt med 60 prosent de siste ti år, har økt rekruttering av arbeidsinnvandrere med lav lønn etter 2004 rokket ved dette bildet i enkelte bransjer.*

*Utvalget vil videre påpeke at i hvilken grad og på hvilken måte EØS-avtalen har påvirket denne utviklingen som understreket i kapittel 14 er vanskelig å fastslå med noen grad av presisjon, fordi EU/EØS-tilpasningen har skjedd parallelt med andre store endringer i*

verdensøkonomien og i norsk økonomi og samfunnsnivå. Videre er det vanskelig å vurdere avtalens relative betydning uten å gå inn på alternative (hypotetiske) scenarier, innenfor EU eller utenfor EØS.

*Utvalgets flertall, medlemmene, Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* viser til at kjernen i EØS-avtalen er at arbeidslivet i Norge og EFTA-landene ble omfattet av de fire friheter og integrert i EUs indre marked. Dette har medvirket til omlegginger i nærings- og regionalpolitikken, åpning av tidligere skjermete sektorer og økt konkurranse og omstillingstakt i store deler av norsk arbeidsliv. På viktige områder var dette endringer som allerede var i gang som følge av norske politiske prosesser før inngåelsen av EØS-avtalen. For bedrifter og arbeidstakere i en del bransjer og offentlige monopolvirksomheter har sammenfallet av disse endringene bidratt til vanskelige omstillinger og endringer i arbeids-, organisasjons- og avtaleforhold. *Utvalgets flertall* har samtidig merket seg at avreguleringen og det økte spillerommet for markedskonkurranse har vært ledsaget av vekst i eksport, investeringer, lønnsomhet og verdiskaping i norsk arbeidsliv, sammenlignet med perioden 1980–1993. Dette har skapt grunnlag for den kraftige veksten i sysselsetting og lønnsnivå i Norge. Årsakene til oppsvinget i norsk arbeidsliv i perioden er sammensatte, men for *utvalgets flertall* synes det klart at deltakelsen i EUs indre marked snarere har fremmet enn hemmet denne utviklingen.

*Utvalgets flertall* har videre merket seg at tilslutningen til EUs regler knyttet til den «sosiale dimensjonen» på en del områder har gitt styrkede rettigheter for arbeidstakerne. Det gjelder blant annet likestilling, rettigheter ved virksomhetsoverdragelse og utviklingen av Europeiske Samarbeidsutvalg i flernasjonale selskap. Partenes deltakelse i EUs sosiale dialog har i flere saker bidratt til å videreutvikle regelverket ved at EU har skapt rettslige rammer for å forhandle frem bindende europeiske partsavtaler – sentralt, i enkeltsektorer og i flernasjonale konsern. For organisasjonene i arbeidslivet har tilgangen til sosialdialogen i EU åpnet nye arenaer for samarbeid, koordinering og representasjon av medlemmenes interesser i et mer internasjonalt arbeidsliv.

For *Utvalgets flertall* er det et tankekors at norske folkevalgte og myndigheter under EØS-avtalen har dårligere muligheter enn arbeidslivets parter til å påvirke arbeidslivspolitiske beslutninger i EU som legger viktige rammer for norsk arbeidsliv. Nasjonalt har politikerne hatt en nøkkelrolle i å fastlegge de lovfestede rammene for forholdet mellom arbeidsgivere og arbeidstakere og for spillereglene mellom partene. På europeisk plan er denne balansen i trepartsforholdene forrykket ved at norske politikere ikke deltar i beslutningene. Denne asymmetrien er en del av det demokratiske dilemmaet ved EØS-konstruksjonen. Svakheten ved EØS-avtalen på dette felt er etter flertallets syn ikke at den korporative kanalen er for sterk, men at den politiske kanalen er for svak. Sammenlignet med den bilaterale sveitsiske tilknytningsformen til EUs indre marked – hvor den sosiale dimensjon er holdt utenfor og arbeidslivspartene ikke har adgang til den sosiale dialog – fremstår EØS-avtalens forankring i det norske organisasjonsdemokratiet likevel som langt å foretrekke.

*Utvalgets flertall* har merket seg at hovedorganisasjonene i arbeidslivet, med LO og NHO i spissen, hele veien har stått sammen om å forsvare EØS-avtalen og sett den som en nødvendig ramme for å ivareta norske virksomheters og arbeidstakeres interesser i Europa. Etter de turbulente 1980-årene har EØS-kompromisset dermed vært med å skape betingelser for det stabile samarbeidsklimaet i arbeidslivet i perioden. Dette har ikke forhindrede at partene de senere år har vært uenige om mål og virkemidler når det gjelder en del tiltak for å håndtere den økte arbeidsinnvandringen etter 2004.

*Utvalgets flertall* viser til at Norge gjennom EØS-avtalen i 1994 ble en likeverdig del av EUs felles arbeidsmarked. Avtalens første tiår innebar knapt noen endring i arbeidsmigrasjon mellom EU/EØS-land og Norge. Etter Murens fall i 1989 importerte Norge hver sommer tusener av landarbeidere fra Polen og Baltikum som ble sendt hjem etter

innhøstingssesongens slutt, samtidig som Norge forsøkte å rekruttere sykepleiere fra disse landene.

*Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Rye, Sjørnsen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot vil understreke at det ikke var noen sterke politiske krefter som foreslo en generell utvidelse av mulighetene for arbeidsinnvandring fra land i Sentral- og Øst-Europa før dette kom på dagsorden gjennom utvidelsen av EU og dermed av EØS-avtalen. Dersom Norge ikke hadde vært en del av det indre markedet i EU/EØS, er det hevet over tvil at norsk arbeidsliv ikke ville dratt nytte av en sammenliknbar utvikling i arbeidsinnvandring som det har gjort siden 2004. Østutvidelsene av EU i 2004 og 2007 sikret borgerne i disse og andre nye EU-land en helt ny frihet til å reise for å finne arbeid i hele EU/EFTA-området. EØS-reglene bidro til at en rekke rettslige, administrative og byråkratiske barrierer for arbeidsvandring fra disse landene til Norge ble fjernet, samtidig som jobbsøkere og arbeidstakere fra disse landene ble sikret nye rettigheter. Forskning viser at EU-land som iverksatte strikte overgangsordninger basert på prøving av behovet i arbeidsmarkedet gjennomgående har mottatt klart mindre arbeidsinnvandring enn de landene som åpnet opp arbeidsmarkedet fra første dag.<sup>87</sup>*

Norge var blant de land i Vest-Europa som var raskest til å åpne arbeidsmarkedet for borgere fra de nye EU-landene, og som i forhold til folketall har sysselsatt flest arbeidstakere fra disse landene. Etter *dette flertallets* vurdering er den økte arbeidsinnvandringen en av de største gevinstene og en av de største utfordringene for norsk arbeidsliv som følge av EØS-avtalen. Den har gitt nyvunnet frihet og økte livssjanser for titusener av arbeidstakere fra land med langt dårligere arbeids- og levekår enn i Norge, og har bidratt vesentlig til den sterke veksten i verdiskaping og sysselsetting i Norge siden 2004. Dette har særlig kommet regioner og bransjer med knapp tilgang på innenlandsk arbeidskraft til gode, og arbeidsinnvandringen er overveiende positivt mottatt i befolkningen.

*Et samlet utvalg* har samtidig merket seg at den store arbeidsinnvandringen i enkelte bransjer har ført til endringer i norske virksomheters rekrutteringsstrategier og bidratt til økt innslag av lavlønnskonkurranse, omgåelse av regelverk, og tendenser til lagdeling av arbeidsmarkedet etter nasjonale skillelinjer. Hvis slike utviklingstrekk resulterer i et voksende lavlønnsmarked – eller C-lag – i deler av arbeidslivet, vil det føre til økt ulikhet og risiko for utstøting. Det kan også føre til konkurransevridding i disfavør av seriøse og organiserte arbeidsgivere, som på sikt kan rokke ved grunnelementer i den norske arbeidslivsmodellen. Et mer todelt arbeidsmarked med et økende lavlønnsegment kan gjøre det vanskeligere å inkludere andre sårbare grupper i arbeidslivet, svekke arbeidsinsentivene og øke presset på velferdsstatens ordninger.

Regjeringen og stortingsflertallet har etter 2004 søkt å bruke det formelle handlingsrommet som EU/EØS-retten gir til å møte de nye utfordringene, gjennom Handlingsplaner mot sosial dumping og en rekke nye tiltak. I tråd med historiske interessekonflikter mellom arbeid og kapital, og med skillelinjer mellom høyre og venstresiden i politikken, har dette utløst ny uenighet i arbeidslivspolitikken. Forskjellig syn på tilpasningen til EU/EØS-retten og utnyttelsen av handlingsrommet i denne har blitt en kontroversiell del av motsetningene. *Utvalget* ser slike nasjonale interessekonflikter som et uunngåelig element i tilpasningen av den norske arbeidslivsmodellen til et utvidet europeisk arbeidsmarked med økt mobilitet mellom lav- og høykostland. Det er interessemotsetninger i dette markedet, og de økte spenningene mellom ulike aktører kan ses som ledd i utviklingen av nye måter å regulere forholdet mellom konkurranse og solidaritet på i et mer sammensatt, internasjonalsert arbeidsliv.

*Utvalget* har merket seg at kjernen i striden mellom partene i Norge i stor grad har dreid seg om allmenngjøring av tariffbestemmelser og kontrolltiltak knyttet til dette. Allmenngjøring er en utbredt ordning i EU-landene, og noe Norge fritt kan gjøre uten



skranker i EU-retten – unntatt for utstasjonerte tjenesteytere hvor EUs utstasjoneringsdirektiv avgrensner spillerommet. Etter krav fra LO og motstand fra NHO ble lov om allmenngjøring av tariffavtaler vedtatt av Stortinget i 1993 med støtte fra AP, SV, Sp og Krf. Lovens formål er å sikre likebehandling av utenlandske arbeidstakere og motvirke konkurransevridning i arbeidsmarkedet. Tariffnemnda har siden 2004 fattet flere allmenngjøringsvedtak, som i dag omfatter bygg, landbruk, verftsindustrien og rengjøring. I tre av disse bransjene har partene vært enige om behovet for slik regulering, mens partene har vært splittet i flere andre saker – illustrert ved den pågående rettssaken mellom skipsverftene og staten, der NHO og LO har trådt inn på hver sin side. *Utvalget* viser til at et særtrekk ved den norske ordningen er at allmenngjøring i Norge kun kan finne sted ved påvist forskjellsbehandling av utenlandske arbeidstakere. Samtidig har Tariffnemnda valgt å avgrense forskriftene til forhold som er hjemlet i EUs direktiv om rettigheter for utstasjonerte arbeidstakere. I fem av seks bransjer som har vært omfattet av allmenngjøring har derfor forskriftenes lønnsbestemmelser – som også gjøres gjeldende for arbeidsmigranter og andre som er ansatt i norske virksomheter – kun omfattet minstelønnssetninger som ligger langt under det som er vanlig godtgjøring for norske arbeidstakere.

*Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjørusen, Dag Seierstad, Stubholt, Tallberg, og Aarebrot* har merket seg at forskriftene derfor ikke sikrer likebehandling og at de i flere av bransjene har bidratt til å definere en ny og lavere innenlandsk minstelønnsnorm. I ettertid anvendes denne som kriterium for tilsynsmyndighetenes tiltak mot sosial dumping og for Tariffnemndas vurdering av behovet for videreføring av allmenngjøringsforskrifter. Ved at allmenngjøringsforskriftene er avgrenset til vilkår som er i tråd med EUs regler for tjenestefrihet og utstasjonering, har norske myndigheter og parter begrenset sin egen handlefrihet til å regulere lønsvilkårene ved fri bevegelse av arbeidstakere hvor EU-retten legger til grunn likebehandling. Dette flertallet har merket seg at Velferd- og migrasjonsutvalget advarer mot etablering av et lavlønnsmarked og anbefaler å vurdere om det er behov for å utvikle et mer treffsikkert og effektivt norsk regime for fastsetting av minstelønninger som kan hindre økende press på velferdsordningene i det åpne europeiske arbeidsmarkedet.

*Et samlet utvalg* har videre merket seg at noen av de dommene EU-domstolen de senere år har avsagt på arbeidslivets område, har utløst prinsipiell juridisk og politisk debatt. Det gjelder særlig flere omstridte, prinsipielle avgjørelser som gjerne kalles Lavalkvartetten, hvor domstolen måtte avveie mellom kryssende hensyn knyttet til fri bevegelse av tjenester og hvilke virkemidler nasjonale aktører kan ta i bruk for å sikre utstasjonerte arbeidstakeres rettigheter. EU-domstolen gjorde klart at aktører i vertslandet ikke kan stille krav ut over utstasjoneringsdirektivets «harde kjerne» av lovfestede vilkår og minstelønnssetninger, og slo fast at kollektive tvangstiltak (streik, boikott, lockout) i prinsippet kan utgjøre «restriksjoner» for den fri bevegelsen av tjenester og etableringer. Lovligheten av slike restriksjoner må vurderes ut fra om de ivaretar legitime allmenne hensyn og er forholdsmessige.

*Utvalget* har merket seg at Laval-dommen ikke har hatt direkte virkning for gjeldende norsk rett og praksis. Den eneste av disse dommene som direkte berører etablert norsk praksis er den såkalte *Rüffert-dommen*, som gjaldt offentlige myndigheters handlingsrom for å kreve tariffvilkår ved utlysning av offentlige kontrakter. Med henvisning til Rüffert har ESA reist sak mot Norges nye regler om tariffvilkår ved offentlige anbud. *Utvalget* merker seg at saken berører prinsipielle spørsmål knyttet til forholdet mellom EØS-avtalen og andre folkerettslige avtaler som Norge tidligere har tilsluttet seg.

*Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Rye, Sjørusen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* bemerker at det i Norge er tradisjon for at interessedvister i arbeidslivet løses gjennom forhandlinger eller kollektive tiltak, mens partene gjerne bringer rettstvister inn for Arbeidsretten. Etter *dette flertallets* syn er det ikke til å

unnå at deltakelse i det felles arbeids- og tjenestemarkedet i EØS-landene og Sveits medfører økt rettsliggjøring, i den forstand at arbeidstvistene med en grenseoverskridende dimensjon oftere vil bringes inn for domstolene – i siste hånd EU-domstolen eller EFTA-domstolen. Det er et ledd i avklaringen av EØS-reglens innhold og virkemåte at enkelte sider ved de norske tiltakene mot lav lønnskurransen nå er blitt gjenstand for prøving i domstolene og ESA. De pågående rettstvistene kan ses som ledd i utviklingen av en internasjonal rettsorden som Norge i alminnelighet er tjent med, men merker seg samtidig at Monti-rapporten, med henvisning til det indre markedets legitimitet, anbefaler endringer i regelverket som kan sikre at partenes grunnleggende rettigheter ikke underordnes prinsippet om fri bevegelse.

*Utvalget* har i denne sammenheng merket seg at den gjeldende EU-rettens grenseoppgang mellom fri bevegelse, sosiale grunnrettigheter og handlingsrommet for nasjonal regulering og kontroll av det felles arbeids- og tjenestemarkedet er gjenstand for debatt og kontrovers i EU og mellom de europeiske arbeidslivspartene. I den grad norske aktører ville ønske justeringer i det lovverket domstolene dømmer etter, er det et demokratisk dilemma at norske politikere og myndigheter ikke kan delta i videreutviklingen av spillereglene i det europeiske arbeidsmarkedet Norge er blitt en stadig viktigere del av.

*Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Rye, Sjørnsen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* mener at det samlet sett ikke er tvil om at EØS-avtalen har bidratt til å sikre arbeids- og næringslivet i Norge rammevilkår som på viktige måter har bidratt til fremgangen i sysselsetting og lønns- og arbeidsvilkår i Norge i perioden siden 1994. I et liten åpent arbeidsliv som det norske, hvor tradisjonell vareproduksjon står for en synkende andel av arbeidsplassene, har fri bevegelse av arbeidstakere, tjenester, etableringer og direkteinvesteringer fått økende betydning for nasjonal verdiskaping og sysselsetting. Samtidig som seks av ti arbeidsplasser i eksportnæringene er avhengig av EU-markedene, er hver femte arbeidstaker i privat sektor ansatt i virksomheter med eiere fra EU, nesten hver tiende arbeidstaker kommer fra et EU-land, og en vesentlig del av sysselsettingen og verdiskapingen i de største norske selskapene er lokalisert i EU-land. EØS-avtalen gir rammer for å utvikle stabile og forutsigbare vilkår for denne typen arbeidslivsintegrasjon over landegrensene i Europa, som også Norge er tjent med. Etter *Utvalgets* vurdering er det vanskelig å se for seg at en tilsvarende positiv arbeidslivsutvikling som vi har sett de siste 18 årene kunne funnet sted med en langt mer avgrenset, bilateral norsk tilknytning til EUs indre marked uten gjensidig bindende håndhevs- og tvisteløsningsmekanismer.

*Utvalget* vil videre understreke at Norges reelle politiske handlefrihet i et mer internasjonalt arbeidsliv ikke bare avhenger av eget formelt, rettslig handlingsrom, men også av regelutviklingen i andre land, og da særlig våre naboland og nærmeste handelspartnere. På enkelte områder har redusert handlefrihet i nærings- og arbeidslivspolitikken i EØS avskåret tiltak som ut fra en nasjonal synsvinkel kunne vært hensiktsmessige, men det må veies opp mot de fordelene norsk arbeidsliv har hatt av at de viktigste handelspartnere og konkurrentene er underlagt de samme restriksjonene. Det har bidratt til å sikre norske virksomheter og arbeidstakere likeverdige, forutsigbare konkurransevilkår i hele EU/EØS-markedet, og har trolig medvirket til å øke direkteinvesteringene i Norge og svekke insentivene til utflagging av produksjon til land i EU. EUs felles arbeidslivsregler har løftet de arbeidsrettslige standardene i nye EU-land og hos mange av Norges viktigste handelspartnere. Dette har bidratt til å motvirke et «race-to-the bottom» og har begrenset spillerommet for regimekonkurranse mellom de 30 EU/EØS-statene. På samme måte som i miljø- og klimapolitikken, må ulempene ved visse begrensninger i nasjonal handlefrihet veies opp mot fordelene av forbedrete felleseuropeiske regler i arbeidslivet.

*Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Sjørnsen, Dag Seierstad, Stubholt, Tallberg, og Aarebrot* viser til at selv om arbeidslivet

i Norge i hovedsak har hatt en svært positiv utvikling i de første atten årene med EØS-avtalen, kan den perioden vi står foran bli mer krevende. Arbeidslivet i mange EU-land er i skrivende stund inne i en alvorlig krise, med fare for voksende arbeidsløshet, store sosiale konsekvenser, og uvisst utfall. Uansett Norges formelle tilknytning til EU vil denne utviklingen påvirke norsk arbeidsliv på mange ulike måter. Så integrerte som økonomiene i Europa er blitt, kan ikke norsk arbeidsliv skjermes seg mot disse utfordringene. Det er avhengig av at problemene blir løst på best og raskest mulig måte. Det krever koordinerte tiltak.

Med utsikter til økonomisk uro, økte sosiale ulikheter og politiske spenninger i Europa – samtidig som Norge det kommende tiåret vil stå foran utfordringer knyttet til aldring av befolkningen, høyt kostnadsnivå, knapphet på innenlandsk arbeidskraft og sikring av velferdsstatens bærekraft – er det dette flertallets vurdering at det så vel ut fra en nasjonal som en europeisk synsvinkel er både politisk og økonomisk viktig at Norge videreutvikler en tilknytningsform til landene i EU og EFTA som gir stabile, multilaterale rammer for mest mulig forutsigbart og likeverdig samarbeid om å takle de utfordringene arbeidslivet i Norge og nabolandene i EFTA og EU nå står foran.

*Utvalgets mindretall, medlemmene Hansen Bundt, Dag Seierstad og Stubholt* kan ikke se at det er gitt at EØS-avtalen er det eneste verktøy som ville sikret Norge den ønske arbeidsinnvandringen i perioden.

*Utvalgets mindretall, medlemmene Dag Seierstad og Stubholt*, mener gode vilkår for norsk økonomi, sysselsetting og arbeidsinnvandring kunne – med klok politikk – blitt utviklet med andre tilknytningsformer.

*Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad*, er i det vesentlige enig i fremstillingen, men vil bemerke følgende:

*Denne medlem* er enig i at integrasjonen i EUs felles arbeidsmarked har satt tydelige spor i deler av det norske arbeidslivet, men de viktigste virkningene på arbeidslivet har sammenheng med integrasjonen i stadig mer omfattende markedsliberale systemet på EUs indre marked. For ansatte i avregulerte bransjer slo den generelle liberaliseringstvingen på EUs indre marked inn hverdagen deres lenge før Norge i 2004 fikk et felles arbeidsmarked med land i Sentral- og Øst-Europa.

Perioden 1994–2011 er her i Norge preget av positiv utvikling i inntekter, ytelser, sysselsetting og ledighet. Det samme kan ikke uten videre sies om en del EU-land som har hatt samme tilknytning til EUs indre marked som Norge. Det er derfor liten grunn til å vise til «den skepsis mange hadde til EU/EØS på dette feltet» i denne sammenhengen.

*Denne medlem* kan ikke se at det fins forskning som viser at EØS har hatt bedre virkninger på norsk økonomi, sysselsetting og tilgang på arbeidskraft sammenlignet med andre realistiske tilknytningsformer, tilknytninger som ikke begrenses til en handelsavtale for varer. Når norsk økonomi har utviklet seg såpass tilfredsstillende etter 1994, så kan det tvert imot være grunn til sterk tvil om det skyldes EØS-tilknytningen til det indre markedet, siden det ikke har gått like godt i de fleste EU-land som har deltatt i det indre markedet. I den grad Norge har en bedre utvikling enn i EU, kan det ha med særtrekk ved Norge å gjøre, og ikke med allmenne trekk ved vår deltakelse i det indre markedet: Oljerikdommen, konkurransefortrinn bygd på en del sterke næringsmiljøer og fortrinn knyttet til norske arbeidslivsinstitusjoner har vært av særlig betydning. De to sistnevnte fortrinn utviklet vi lenge før EØS på grunnlag av en nasjonal handlefrihet som EØS nå beskjerer. Det er derimot mulig at en kunne ha dempet utviklingen av større inntektsforskjeller og utstøtingen av sårbare grupper fra arbeidslivet hvis en ikke hadde knyttet seg så tett til EUs markedsliberale system.

*Denne medlem* mener norsk økonomi har i forhold til andre land klart seg bra både før og etter 2004, det vil si både med moderat og med stor innvandring. Før 2004 var det til tider arbeidsknapphet for ulike bransjer, men næringslivet klarte seg bra med en moderat

arbeidsinnvandring. Det er ingen ting i norsk økonomi som tyder på at det etter 2004 ble så mye sterkere behov for en fri og raskt økende innvandring. Det var en helt annen endring som fant sted, det ble tilgang på billig arbeidskraft fra øst. Når arbeidsinnvandringen tok av, ikke minst fra nye EU-land i øst, har det sin grunn i at mange arbeidsgivere var interessert i å dekke arbeidskraftbehov med billig arbeidskraft østfra – når tilbudet først var der. Når først noen arbeidsgivere starter, må andre følge etter for å mestre den nye konkurransen.

*Dette medlem* mener EØS svekker mulighetene for å styre arbeidskraftimporten mot bransjer der det er mangel på arbeidskraft. Det gjør det vanskelig å hindre den økende todelingen av arbeidsmarkedet der mange arbeidsinnvandrere ender som en varig lavlønnsgruppe i det norske samfunnet. Hvis arbeidsinnvandring fører til et todelt marked som aksepteres politisk, betyr det at samfunnet gir opp innsatsen for å utvikle et arbeidsliv som inkluderer flest mulig av dem som har redusert arbeidsevne. Da er det blitt for enkelt for arbeidsgivere å ansette arbeidsinnvandrere som tar til takke med de lønns- og arbeidsvilkår som tilbys – og for politikere til å avfinne seg med denne situasjonen. Todelingen av arbeidsmarkedet kan på sikt bety svekket arbeidslivsorganisering, økte ulikheter, og svekket arbeidsmiljø i deler av arbeidslivet. Våre institusjonelle fortrinn med høy organisasjonsgrad, solidarisk lønnspolitikk og sammenpresset lønnsstruktur kan undergraves, og med det noe av grunnlaget for norsk konkurransedyktighet. En mer regulert og fininnsiktet arbeidsinnvandring kunne ha ført til gunstigere resultater, finsiktet i den forstand at den hadde tatt utgangspunkt i konkrete knappheter på bestemte typer av arbeidskraft. Det ville ha dempet tendensene til todeling av arbeidsmarkedet og utviklingen av lavlønnsjikt. Det kan være at sysselsettingsutviklingen i visse bransjer hadde blitt redusert i en slik situasjon, men det har vært et mål for norsk – og nordisk – fagbevegelse å hindre utviklingen av lavlønnsaktiviteter. Virksomhet som ikke kunne betale anstendig lønn, hadde ikke livets rett i den nordiske arbeidslivsmodellen.

For *dette medlem* er det høyst sannsynlig at bedre vern og utvidede rettigheter ville ha blitt utviklet også uten EØS. Utviklingen av arbeidstakerrettigheter fra slutten av 1980-tallet kunne ha gått enda raskere enn i EU dersom en ikke hadde nøyd seg med å «tilpasse seg EU». EØS-tilknytningen har ført med seg at EU har styrt rettighetsutviklingen i Norge, mens selvstendig norsk reformarbeid stoppet opp rundt 1990. Et slikt reformarbeid ville kanskje delvis hatt en annen innretning, preget av de arbeidslivsrelasjoner vi har utviklet i Norge. Det er ingen opplagte grunner til at det ville vært mindre gunstig for norske arbeidstakere. Det er derfor vanskelig å dokumentere at EU har bedret rettigheter og standarder i arbeidslivet raskere og mer effektivt enn om Norge hadde stått utenfor EØS.

*Dette medlem* finner det verdifullt at partene i arbeidslivet kan arbeide aktivt innen den korporative kanalen. Det ville være mulig også innen andre tilknytninger til EU. Både Business Europe og ETUC er åpne for medlemsorganisasjoner fra land utenfor EU/EØS-området.

87) Boeri, T. og Brücker, H. (2005) *Migration, co-ordination failures and EU enlargement*, IZA Discussion paper nr. 1600.

## **Kap. 17 Velferd og helse – 17.8, side 509-12**

Velferdspolitikken er et område som i utgangspunktet er et nasjonalt anliggende i EU, der medlemslandene selv utformer sine mål, regimer og regler. Et viktig unntak er EUs sosiale dimensjon, som omfatter felles politikk og lovgivning om blant annet likestilling, arbeidsmiljø, arbeidstakerrettigheter, sosial dialog, velferdsrettigheter for innbyggere fra andre EU/EØS-land, samt helse-, miljø-, og sikkerhetskrav på produkter og tjenester. Et annet viktig unntak er at nasjonale velferdssystemer generelt må utformes på en måte som er

forenlig med det indre markedets grunnleggende prinsipper, som i første rekke betyr at personer fra andre EU/EØS-land ikke kan forskjellsbehandles.

*Utvalgets flertall medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckmann Finstad, Dolvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* vil understreke at Norges tilpasning til disse prinsippene i velferdspolitikken gjennom EØS-avtalen ikke har begrenset forutsetningene for en ambisiøs nasjonal velferdspolitik, med fortsatt vekt på omfattende offentlige velferdssystemer, relativt små sosiale forskjeller og en stor grad av likestilling mellom kjønnene i arbeidslivet og samfunnet. Generelt har EU/EØS så langt hatt liten betydning for norsk velferdspolitik. I den grad det er tale om en betydning, er det først og fremst at de samfunnsøkonomisk positive sidene ved samarbeidet har bidratt til det økonomiske grunnlaget for å opprettholde og videreutvikle velferdsstaten. I tillegg har norske borgere på enkelte områder fått noe økte velferdsrettigheter som følge av EU/EØS-retten. Samtidig har spesielt økt arbeidsinnvandring bidratt til å reise en debatt om utforming av noen av velferdsstatens ordninger.

*Utvalget* viser til at vi dette kapitlet har sett at Norge og de andre nordiske landenes inntreden i det indre markedet, i strid med manges forventninger, har falt sammen med en periode med kontinuitet, vekst og fornyelse i de nordiske velferdsstatene – både utenfor og innenfor EU. EØS-avtalen har ved å bidra til forutsigbare rammevilkår for norsk økonomi og politikk vært med å legge grunnlaget for de siste to tiårenes positive utvikling av velferd og «arbeid for alle», som er en avgjørende forutsetning for å motvirke økt sosial ulikhet og utstøting.

*Utvalget* vil understreke at grunnlaget for velferdens bærekraft avhenger av verdiskapingen og fornyelsesevnen i norsk økonomi og arbeidsliv. Olje og gass alene er ikke nok. Landets viktigste ressurs er befolkningens arbeidsvilje og humankapital. EØS-avtalen har, i kombinasjon med en vellykket nasjonal politikk og gunstige globale utviklingstrekk, vært med å legge grunnlag for en god balanse i arbeidsmarkedet og mellom velferdsstatens inntekts- og utgiftsside. Det økte tilskuddet av arbeidskraft fra det felles arbeidsmarkedet i EØS har de senere år bidratt til styrket verdiskaping, velferd og finansiering av velferdsytelsene. Samtidig legger den økte innvandringen press på våre velferdssystemer som ble utformet i en tid med vesentlig mindre migrasjon. Dette stiller – slik Velferds- og Migrasjonsutvalget pekte på – nye krav til utformingen av velferdsordningene og arbeidsmarkedspolitikken.

*Utvalget* har merket seg at økt arbeidsinnvandring fra EU/EØS-området kan være en del av svaret på å sikre en bærekraftig velferdsstat. Det forutsetter at yrkesdeltakingen blant arbeidsinnvandrerne opprettholdes, slik at man unngår økende belastninger på velferdsstaten. Perioden 1994–2011 har vært preget av høy og stabil oppslutning om velferdsstaten både i Norge og i de nordiske EU-landene. Samtidig som velferdsstaten styres nasjonalt, har *Utvalget* merket seg at trygdekoordineringsregimet i EU/EØS sikrer vandrende arbeidstakere fra EU/EFTA lik rett til velferdsytelser i Norge og at en rekke kontantstønader kan eksporteres. Dette gjelder tilsvarende for norske borgere som tar opphold i andre EU/EFTA-land. Like velferdsrettigheter bidrar til at Norge fremstår som en trygg og attraktiv destinasjon for arbeidssøkere fra EU/EFTA, men kan også stille nye krav til utformingen av enkelte velferdsytelser.

*Utvalget* har merket seg at utsikter til økt kamp om knappe arbeidskrafts- og kompetanseressurser i de aldrende EU- og EØS-landene – spesielt i Øst – kan skape nye dilemmaer og konfliktlinjer i samarbeidet mellom sender- og mottakerland i EØS-området. Direktivet om pasientrettigheter åpner nye muligheter til eksport av behandling som ikke er høyt prioritert i norsk helsepolitikk til EU-land med lavere kostnader. Det kan gi økte inntektsmuligheter for helsevesenet i disse landene, men rommer også en viss risiko for u hensiktsmessig vridning i bruken av knappe helseressurser. Kombinert med økt utvandring

av helsepersonell fra mange nye EU-land – blant annet til Norge og andre nordiske land – kan slike utviklingstrekk reise nye spørsmål om grensene for velferdsstatssolidaritet i Europa. For å motvirke uheldige effekter mener *Utvalget* at Norge bør vurdere mulighetene for samarbeid om utdanning av helsepersonell og utvikling av behandlingstilbud som kan være til fordel for både sender- og mottakerland innenfor rammene av EØS-avtalen.

*Utvalgets flertall medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckmann Finstad, Dolvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Stubholt, Dag Seierstad, Tallberg og Aarebrot* vil understreke at har merket seg at demografiske endringer, stigende forventninger i befolkningen, høyt kostnadsnivå og risiko for ustabilitet i valutakursen, samt økonomiske utviklingstrekk i omgivelsene, kan tilsi at balansen mellom velferdsstatens inntekter og utgifter også i Norge blir mer krevende å opprettholde i årene fremover, til tross for fortsatt høye inntekter fra olje og gass. En forutsetning for å lykkes med dette er at arbeidslivet i samspill med velferds- og utdanningsinstitusjonene evner å legge til rette for mest mulig likeverdig og varig inkludering av flest mulig i produktivt, verdiskapende arbeid. Velferdsmodellene i de nordiske land har institusjonelle trekk som har bidratt til å styrke samfunnets produktive kapasitet og gjort landene godt rustet til å håndtere omstillinger. Dette flertallet har imidlertid merket seg at det helserelevante arbeidsfraværet i Norge har økt og at yrkesdeltakelsen blant mange i den voksende innvandrerbefolkningen er urovekkende lav. Kombinert med de demografiske endringene i befolkningen, er evnen til å takle disse nasjonale integrasjonsoppgavene trolig den største utfordringen for velferdsstatens bærekraft og legitimitet de kommende tiår.

*Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* viser til at norsk helsevesen i hovedsak fortsatt er et nasjonalt anliggende, som i relativt liten grad berøres av EU/EØS-retten, selv om betydningen på noen områder har økt gjennom perioden 1992–2011. Dette er endringer som i all hovedsak har kommet norsk helsevesen til gode. Det gjelder særlig reglene om gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner som har bidratt til en nødvendig tilstrømning av leger og annet helsepersonell, både borgere fra andre EU/EØS-land og nordmenn som har tatt utdanning i utlandet. Norge har videre hatt fordel av skjerpete og mer detaljerte felles regler for kontroll med legemidler. Et bredt politisk flertall la i 1992 til grunn at de tidligere norske restriksjonene på feltet (det offentlige monopolet og behovsprøvingen) ikke lenger var egnet og nødvendig for å ivareta helse- og sosialpolitiske målsetninger, og at det kunne gjøres bedre gjennom lovgivning og tilsyn.

*Dette flertall* vil videre understreke at de nye reglene om refusjon for visse grensekryssende helsetjenester først og fremst må ses som en ny rettighet som vil komme norske pasienter til gode, og representerer en politisk avveining i medlemsstatene mellom legitime kryssende hensyn. I norsk rett og praksis er endringene allerede i hovedsak gjennomført, uten at dette kan ses å ha medført noen større konflikter. Videre vil *Utvalgets flertall* påpeke at det generelt synes å være en høy grad av samsvar mellom den helsepolitiske tenkningen i Norge og den som nå utvikles innenfor rammene av EU, og norske fagmyndigheter har i de senere år hatt nytte av økt europeisk samarbeid på feltet.

*Utvalgets flertall* viser videre til at Norge siden 1992 har vært tilknyttet EUs politikk og regler for å sikre *likestilling og ikke-diskriminering*, dels gjennom EØS-avtalen og dels gjennom frivillig tilpasning. Generelt har dette på enkelte områder innebåret forbedringer for likestillingsarbeidet og styrket rettsvernet mot diskriminering i Norge betraktelig. Norsk politikk og regelverk på området er videreført, og det er betydelig nasjonalt handlingsrom for den enkelte stat til å føre en aktiv politikk. Samtidig har tilpasningen til EU-retten på en del områder styrket diskrimineringsvernet i Norge. Hva gjelder likestilling mellom kvinner og menn er det gjennom EØS blant annet innført nye og strengere regler om sanksjoner (erstatning og bevisbyrde), samt forbud mot gjengjeldelse når noen tar opp en sak.

Utviklingen av den norske likelønnsbestemmelsen har også blitt påvirket av EU-

regelverket. Hva gjelder ikke-diskriminering mer generelt har den norske frivillige tilpasningen til EU-retten så langt særlig hatt praktisk betydning for spørsmålet om aldersdiskriminering, som tidligere ikke i særlig grad var regulert i norsk rett og der vernet nå er blitt bedre.

*Utvalgets flertall* viser til at det eneste klare eksempelet gjennom snart tjue år på at norske likestillingstiltak har vært i strid med EU/EØS-retten gjelder bruk av radikal kjønnskvotering som utelukkende åpner for kvinner i stillinger som ikke av særlige grunner må forbeholdes det ene kjønn. Moderat kjønnskvotering er ikke problematisk etter EU/EØS-retten.

*Utvalgets flertall* kan videre ikke se at det er faglig grunnlag for å hevde at tilpasningen til EØS-avtalen har hatt negativ innvirkning på norske kvinners stilling i arbeidsmarkedet. Sysselsettingsveksten blant kvinner har vært klart høyere enn blant menn i perioden, en langt større andel kvinner er sysselsatt i offentlig sektor og i hjemmemarkedsnæringer, arbeidsinnvandringen har hittil vært dominert av menn, og ledigheten blant kvinner er av forannevnte grunner også noe lavere enn for menn.

*Utvalgets flertall* viser videre til at norske fagmyndigheter, og det norske likestillingsombudet deltar aktivt i de mange nye nettverkene for samarbeid og politikkutforming på EU-nivå, og at dette synes å bli oppfattet som verdifullt både fra norsk side og fra EUs side. *Flertallet* mener at det er beklagelig at Norge som tredjeland ikke kunne oppnå plass i rotasjonsordningen til styret i EUs nye likestillingsbyrå og derfor valgte ikke å knytte seg til dette.

*Utvalgets flertall* viser til at *alkoholpolitikken* har vært et gjennomgående stridsspørsmål under EØS-avtalen helt fra den ble fremforhandlet tidlig på 1990-tallet og frem til i dag. På dette området har det vært iboende spenninger mellom en tradisjonell restriktiv norsk alkoholpolitikk og EU/EØS-reglene om fri flyt av varer og tjenester. Samtidig godtar EU/EØS-retten nasjonale restriksjoner så lenge de er legitimt begrunnet og forholdsmessige, og det er her fortsatt et betydelig nasjonalt handlingsrom.

*Utvalgets flertall* vil vise til at norske myndigheter på en har søkt å bevare og bruke dette handlingsrommet gjennom perioden 1994–2011, og i stor grad har lyktes med det. Herunder er de viktigste alkoholpolitiske virkemidlene – salgsmonopolet og det generelle reklameforbudet – forsvart med hell, og består fortsatt. Andre viktige virkemidler, som skjenkereglene og avgiftsnivå, faller utenfor EØS-rettens virkeområde og er ikke berørt av avtalen. På en rekke områder har Norge måttet endre alkohollovgivningen, men dette er i hovedsak endringer som ikke synes å ha hatt noen stor betydning for konsumet og folkehelsen. Gjennom perioden 1992–2011 har konsumet av alkohol i Norge steget kraftig, i første rekke for vin, men det skyldes i hovedsak forhold som ikke har noe med EU/EØS å gjøre, herunder økt velstand og sosiale og kulturelle endringer i drikkemønster. Endelig vil *utvalgets flertall* vise til at EØS-avtalen også omfatter restriktive regler for tobakk, som på flere punkter har ført til skjerping av norsk lovgivning på området, blant annet hva gjelder advarsler på sigarettpakkene. Videre har norske myndigheter også her et bredt handlingsrom for ytterligere restriktive tiltak mot tobakk dersom man ønsker det, som senest illustrert høsten 2011 i EFTA-domstolens uttalelse i saken om det nye norske forbudet mot synlig oppstilling av tobakk i butikkene.

Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad, mener EØS-avtalen har grepet inn i vår helsepolitiske handlefrihet på flere måter. Avtalen har ført til at Norge ikke lenger kan stille behovskrav ved godkjenning av nye legemidler, og eneretten til Norsk Medisinaldepot (NMD) på import og videresalg av legemidler er fjernet. Det var omstridt i det medisinsk-faglige miljøet fordi import- og grossistmonopolet var viktig for å ivareta helsepolitiske hensyn overfor en internasjonalt organisert og markedsstyrt farmasibransje med full kontroll over utviklingen og markedsføringen av nye medisiner. Bransjen var og er sterkt dominert av storkonsern som i kraft av sin markedsrett har en fortjeneste vesentlig større enn noen annen

industribransje. Internasjonale storkonsern har i dag kontrollen både over grossistledet og apotekene i Norge og tar ut det alt vesentlige av fortjenesten på apotekledet. Det er derfor ikke forbrukerne som har tjent på overgangen til en rent markedsrettet medisindistribusjon i Norge. Det er «fri-flyt-hensyn» og ikke helsepolitiske hensyn som drevet Frem pasientrettighetsdirektivet. EF-domstolen har ved flere anledninger satt regjeringene sjakk matt med dommer som skal sikre fri bevegelse av pasienter og helsetjenester. Direktivet vil på kort sikt ikke føre til vesentlige endringer i helsetilbudet rundt om i Europa, men det er i mange land betydelig bekymring for hva det vil bety for nasjonal styring av de helsepolitiske prioriteringene.

*Dette medlemmet mener* EUs regelverk for likelønn og likestilling i arbeidslivet ikke er vesensforskjellig fra det norske. Men viktige rammevilkår for kvinners hverdag endres når konkurransen i næringslivet skjerpes så kraftig som på det indre markedet til EU samtidig som arbeidsløsheten – både den registrerte og den skjulte – er så omfattende. Dobbeltarbeidet skjerper kvinnes sårbarhet på arbeidsmarkedet. Trass i all formell likestilling har kvinner med omsorgsansvar i praksis mindre mulighet enn menn for aktiv jobbsøking, for omskolering, pendling og flytting. Alle europeiske samfunn har vært patriarkater med klare kvinneundertrykkende trekk. Det gjelder også det norske samfunnet og våre nabosamfunn i Norden. Mye tyder på at de nordiske patriarkatene er gir kvinner større handlingsrom enn patriarkatene ellers i Europa. Kvinner er mer enn menn avhengige av at uheldige virkninger av markeds konkurransen kan mildnes og motvirkes gjennom politiske tiltak. Kvinner har i tillegg hatt lettere for å vinne Frem gjennom partier og folkevalgte organ enn i næringsliv og næringsorganisasjoner. Siden EU i stor grad erstatter politikk med markeds løsninger, gir begge deler trangere vilkår for kvinners innflytelse i samfunnet. Likestillingslovgivningen til EU er stort sett ikke til hinder for at det kan utvikles en mer offensiv og effektiv likestillingspolitikk i Norge. Men forbudet mot å øremerke stillinger for kvinner viser at vi ikke har full handlefrihet på dette området.

*Dette medlemmet mener* den norske alkoholpolitikken er begrunnet i helse- og sosialpolitiske hensyn, og har som mål å begrense samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan innebære. EUs alkoholstrategi vedtatt i 2006 uttrykker bekymring for problemene, men EU har til nå ikke gjort noe for å redusere forbruk og skader. Det viktigste virkemidlet, en reduksjon av totalkonsumet, er det ingen tegn til at EU går inn for. Med de sterke næringsinteresser som er knyttet til alkohol i mange EU-land, kan vi neppe regne med at dette vil endres i overskuelig Fremtid. Forsøk på å harmonisere alkoholavgiftene har foreløpig bare ført til minimumssatser som er så lave at de i praksis ikke påvirker avgiftsnivået. Den viktigste påvirkningen på norsk alkoholpolitikk er presset mot det norske avgiftsnivået på grunn av EUs liberalisering av reglene for privatimport. Våre naboland har måttet innføre kvoter for privat import som i praksis er ubegrensede. De store kvotene har ført til betydelige avgiftsnedsettelse i Sverige, Finland og Danmark. Den økte grensehandelen dette medførte, var begrunnelsen for avgiftsreduksjoner på vin og brennevin i Norge i 2001–2, noe som umiddelbart økte forbruket i Norge med over 10 prosent.

## **Kap. 18 Distrikts- og regionalpolitikk, 18.7, side 543-45**

*Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Hansen Bundt, Bøckman Finstad, Dølvik, Rye, Sjørnsen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* viser til at distrikts- og regionalpolitikken er et tema som har stått sentralt i den norske europadebatten. Før EØS-avtalen ble inngått fryktet mange at en tilslutning til EUs indre marked ville føre til en nedbygging av norsk distrikts- og regionalpolitikk og en svekkelse av distriktene.



*Utvalgets flertall* merker seg at disse spådommene ikke har slått til. EU legger selv stor vekt på en politikk som kan bidra til regional utjevning og territoriell samhörighet, og EØS-avtalen har gitt rom for en videreföring av norsk distrikts- og regionalpolitikk. *Utvalgets flertall* vil peke på at EU/EØS-statsstötteregelele legger begrensninger på nasjonal politikkkutforming, men at de ikke er så store eller omfattende som det den offentlige diskusjonen gjerne gir inntrykk av. Regelverket gir et betydelig handlingsrom til å innføre distrikts- og regionalpolitisk begrunnede tiltak og til å operere med offentlig stötte som er treffsikker og nödvendig for å nå målene.

*Utvalgets flertall* vil fremheve at de norske distriktspolitiske stötteordningene i hovedtrekk er blitt opprettholdt gjennom perioden 1992–2011. Det distriktspolitiske virkeområdet dekker fortsatt vel en fjerdedel av Norges befolkning, og det blir gitt mange typer av stötte for å fremme verdiskaping, sysselsetting og bosetting i de mest perifere delene av landet. Svingningene i de sentrale bevilgningene til distrikts- og regionalpolitikk (programkategori 13.50) understreker at det kan föres en mer eller mindre ambisiös norsk distriktspolitikk innenfor rammene av EØS-avtalen.

*Utvalgets flertall* viser til at det har stått strid om enkelte av de nasjonale stötteordningene, og at det ikke alltid har vært like enkelt å tilpasse seg EU/EØS-malen for statsstötte. Systemet med overnasjonal godkjenning og kontroll har også vært et nytt element. Men gjennom dialog med ESA har det vist seg mulig å finne praktiske løsninger. Den mest langvarige og krevende konfliktsaken har vært den differensierte arbeidsgiveravgiften. *Utvalgets flertall* merker seg at der hvor det har vært en bred politisk enighet i Norge om å forsvare eksisterende ordninger, har de også blitt bevart. Den differensierte arbeidsgiveravgiften er, med visse modifikasjoner, blitt beholdt og supplert med andre tiltak.

*Utvalgets flertall* vil understreke at kommunene og fylkeskommunene er store brukere av EØS-avtalen. De får fordeler av avtalen, men må også bære en stor del av byrdene med å gjennomføre og etterleve reglene. Dette er krevende oppgaver, som særlig de mindre kommunene tidvis opplever som vanskelige.

*Utvalgets flertall* skal påpeke at regelverket for offentlige anskaffelser har hatt stor betydning, ikke minst for kommunesektoren. Regelverket har fört til en nödvendig opprydding i og profesjonalisering av anskaffelsesvirksomheten i kommunene, og det er grunn til å tro at det også har gitt betydelige besparelser for offentlig sektor.

*Utvalgets flertall* viser samtidig til at anskaffelsesreglene er kompliserte, og at KS mener regelverket er for rigid og vanskeliggjör nye samarbeidslösungen på kommunalt nivå. *Flertallet* er enig med KS i at regelverket bör gjöres enklere, men vil påpeke at dette langt på vei kan gjöres på nasjonalt plan, innenfor rammene av EØS, gjennom en endring av de særnorske reglene for anskaffelser under EU/EØS-terskelverdiene og regelverkets anvendelse på uprioriterte tjenester.

*Utvalgets flertall* har videre merket seg at det her ikke foreligger forskning som gir noen samlet oversikt over kost/nytte-effektene av anskaffelsesreglene, verken sentralt eller lokalt. De næringsmessige og regionale effektene er heller ikke studert. På den ene siden har anskaffelsesreglene gitt lokale bedrifter tilgang til et utvidet marked. Slik sett har de offentlige anskaffelsesreglene bidratt til å bygge opp under regional næringsutvikling og kan ha gjort lokalisering av for eksempel kunnskapsbedrifter i distriktene enklere. På den annen side har de også fremmet sentralisering og fört til at større foretak har styrket sin stilling.

De fire friheter har berört mange ordninger som har et distrikts- og regionalpolitisk aspekt. *Utvalgets flertall* vil peke på at omleggingene som har skjedd vanligvis har hatt bred politisk stötte fra et flertall på Stortinget, og at de til dels har kommet i forkant av endringer knyttet til EØS-avtalen. EU/EØS har ofte trukket i samme retning som andre lokale, nasjonale og internasjonale utviklingstrekk. EØS-avtalen har begrenset den nasjonale handlingsfriheten,

men handlingsrommet er fortsatt betydelig. I saker der norske sentrale myndigheter har vært opptatt av å opprettholde eksisterende ordninger, har de ofte vært ganske kreative når det gjelder å utnytte det distriktpolitiske spillerommet.

*Utvalgets flertall* vil understreke at globalisering og økt konkurranse fra lavkostland har skapt utfordringer for norsk næringsliv, og spesielt for regionene utenfor storbyene med ensidige industristeder. Dette har tvunget frem nedleggelse og nedbemanning på steder med få alternative jobbmuligheter og slått ut i både arbeidsledighet og uførhet. Samtidig som globalisering og økt integrasjon har skapt et omstillingspress, er det grunn til å anta at EØS-avtalen på flere måter har bidratt til å dempe dette presset – både gjennom arbeidsinnvandring og sikret markedsadgang for eksporten. Spesielt arbeidsinnvandring fra det tidligere Øst-Europa har bidratt til å opprettholde av aktivitet og sysselsetting innen næringer og på steder, hvor man ellers kunne forventet å se økt utflugging og sysselsettingsreduksjon.

Mens reglene for statsstøtte, offentlige anskaffelser og de fire friheter har lagt visse restriksjoner på norsk distrikts- og regionalpolitikk, merker *Utvalgets flertall* seg at norske regioner har vist et betydelig engasjement for å få ta del i det regionalpolitiske samarbeidet som drives i EU-regi. Norske regioner er aktivt med i Interreg og andre EU-programmer, og de har opprettet Europakontorer i Brussel. Dette samarbeidet har vært lite kontroversielt, og det er igjen et eksempel på hvor tett innvevd Norge er i forhold til EU, selv om den regionalpolitiske deltakelsen har vært lite fremme i det norske politiske ordskiftet.

*Utvalgets flertall* viser også til at sentrale myndigheter i Norge har hentet inspirasjon fra EU når det gjelder utformingen av norsk distrikts- og regionalpolitikk. EUs programorganisering, partnerskapstenkning og sektorovergrepene har satt sine spor. Dette tyder på at EU ikke bare utgjør en samarbeidspartner, men at EU på mange måter fungerer som modell. Europeiseringen av norsk distrikts- og regionalpolitikk foregår med andre ord gjennom flere kanaler og på mange nivåer.

Forholdet mellom sentrum og periferi har alltid hatt stor betydning i norsk politikk, og har stått spesielt sentralt i norsk europapolitikk. Et blikk på kartet fra folkeavstemningene i 1972 og 1994 vitner om de store regionale forskjellene i synspunkter på norsk medlemskap i EF/EU. *Utvalgets flertall* vil peke på at EØS og de andre avtalene som Norge har med EU, ikke ser ut til å skape en mobilisering langs de samme geografiske skillelinjene. Spørreundersøkelsen som er referert i utredningens kapittel 12 viser at støtten til EØS er forholdsvis jevnt fordelt mellom de ulike landsdelene.

*Utvalgets mindretall, medlemmene Dag Seierstad og Stubholt*, er enig i enkelte av flertallets merknader ovenfor, men viser samtidig til at EØS griper inn mot distriktpolitikken vår fra tre kanter: både virkemidlene, omfanget av støtteområdet og støttesatsene må være i samsvar med EUs regelverk. Enhver reduksjon i støtteområde og støttesatser i land som Tyskland og Sverige vil slå ut i samme retning for oss her i Norge. Det er utformingen av den norske distriktsstøtten slik den blir vedtatt av Stortinget og finansiert over det norske statsbudsjettet som da begrenses.

*Disse medlemmene* viser til at til nå har rammene satt av EU ikke betydd vesentlige begrensninger på norsk regionalpolitikk. Men vi kan ikke øke den regionalpolitiske innsatsen vesentlig ut fra egne nasjonale vurderinger. Ordningen med gradert arbeidsgiveravgift ble etter harde dragkamper godkjent. Men vi kan ikke gradere mer enn i dag uten å få det godkjent av ESA og EFTA-domstolen. For Norge er det grunnleggende problemet at vi ikke lenger har herredømme over den regionalpolitiske handlefriheten. Vi kan ikke ut fra egne nasjonale hensyn og vurderinger øke den regionalpolitiske innsatsen der hvor EU har satt sine begrensninger.

*Disse medlemmene* viser til at i Norge er de regionale forskjellene i levestandard og arbeidsløshet langt mindre enn i de fleste EU-land. Det er derfor ikke gitt at EU i lengden vil akseptere at Norge skal kunne gi regionalpolitisk begrunnet støtte til bedrifter i områder som i

EU-sammenheng har høy levestandard og lav arbeidsløshet. Vi er også prisgitt hvordan domstolene, EU-domstolen og EFTA-domstolen, dømmer i konkrete enkeltsaker. Disse domstolene har som oppgave å sikre at konkurransen skjer på like vilkår. Men hva like vilkår betyr dersom en spansk bedrift uten spansk regionalstøtte reagerer på norsk regionalstøtte til en norsk bedrift som ligger i et distrikt med langt større velstand og lavere arbeidsløshet, er uvisst.

*Disse medlemmene* skal påpeke at den økte konkurransen fra tilknytningen til det indre markedet har økt omstillingstakten i næringslivet. Det kan skape særlige problemer i distrikt der det ikke er lett å finne eller skape alternative arbeidsplasser. Siden det antakelig er flere eksempler på slike lokalsamfunn i den norske periferien enn ellers i EØS-området, kunne det tilsi at våre støtterammer burde være ekstra rause.

Etter *disse medlemmenes* syn er norsk distriktpolitikk europeisert gjennom regelverk, gjennom invitasjoner til regionale fellesprosjekter og gjennom påvirkning fra EUs regionalpolitiske tiltak. At Norge lærer av andre land er selvsagt og deltakelse i samarbeidstiltak er nyttig. Men EU-orienteringen i distriktpolitikken må også forstås som en pragmatisk tilnærming til hva som er gangbart og ikke gangbart av mulige reformer i distriktpolitikken. Slik skjer det en disiplinering og selvdisiplinering av reformtiltak der Norge i sin tid staket ut en selvstendig vei for distrikts- og regionalpolitikken.

## **Kap. 19 Energi, klima og miljø – 19.1.6, side 562-564**

Energipolitikken er fortsatt først og fremst et nasjonalt område. EU/EØS har imidlertid vist seg å ha større betydning for energipolitikken enn det man antok ved EØS-avtalens inngåelse. Dette gjelder spesielt ressursforvaltningen, konsesjonspolitikken og markedsforhold i både petroleums- og kraftsektoren.

Det har gjennom perioden 1994–2011 vært en endring i norsk energipolitikk hvor innslagene av konkurranse og markedsløsninger har blitt større. EØS-tilpasningen har medvirket til denne endringen, men EUs politikk har først og fremst virket sammen med en bredere endringsprosess som har pågått siden midten av 1980-tallet. Denne prosessen har vært preget av en rekke faktorer som økende økonomisk og politisk globalisering, internasjonale liberale økonomiske trender, endrede markedsforhold og internasjonale betingelser. For Norges del har endringsprosessen også falt sammen med modningen av norsk sokkel og norsk oljeindustri, som igjen har vært med til å drive frem endringer i energipolitikken.

*Utvalgets flertall, medlemmene, Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* vil bemerke at med EØS-avtalen må den nasjonale energipolitikken formes innenfor de rammer som avtalen setter. Staten er ikke lenger bare den som regulerer andres virksomhet, men også er selv blitt gjenstand for regulering. Staten har allikevel ikke blitt fratatt de viktigste mulighetene til styring og regulering, og i noen tilfeller er statens rolle styrket. Staten har derfor i stor grad kunnet videreføre de samme målsetninger for utviklingen av både kraft- og petroleumssektoren, men har samtidig måttet tilpasse virkemidlene de nye rammer.

*Utvalgets flertall* vil bemerke at energi er et område der Norge, i kraft av sin markedsposisjon, kan synes å ha hatt en viss gjennomslagskraft på EUs beslutningsprosesser. De norske prosessene opp mot EU har tatt form av både samarbeid, forhandling og konflikt (inkludert i rettsapparatet), alt etter hvor forskjellige situasjonene og interessene i utgangspunktet har vært. Gjennom klare mål og sterk egen aktivitet har Norge oppnådd mer på energiområdet enn om det bare hadde funnet sted en passiv tilpasning til EUs regler og fortolkning. Påvirkningsarbeid overfor EU har bidratt, men mye skyldes også hvordan myndighetene har evnet å utnytte handlingsrommet i gjennomføringsfasen.

*Utvalgets flertall* viser til at det mest sensitive spørsmålet i energipolitikken er råderetten over selve ressursene og måten de utvinnes på. Det er et grunnleggende prinsipp i EU/EØS-retten at den ikke berører medlemsstatenes regler om eierforhold. Det betyr at selve det offentlige eierskapet til olje- og gassressursene på kontinentalsokkelen, samt det statlige og kommunale eierskapet til det meste av vannkraften (ca. 90 prosent) ikke er utfordret av EØS-avtalen. Samtidig kan eierskapet ikke utøves og reguleres på en måte som strider mot EU/EØS-rettens generelle prinsipper. Da dette kom på spissen i hjemfallssaken i 2000–2007 var det en overraskelse for mange. Men selv om norske myndigheter tapte saken i EFTA-domstolen, kunne man innenfor rammene av EØS-avtalen løse dette på en måte som styrket det offentlige eierskapet. For olje og gass har EU/EØS-reglene ikke utfordret det statlige eierskapet, selv om de i noen grad legger rammer for konsesjonspolitikken og for videre transport og salg.

*Utvalgets flertall* vil samtidig bemerke at Norge i sin utenrikspolitikk tradisjonelt ikke har ønsket å politisere energispørsmål, men i stedet behandle energi mest mulig som en handelsvare (hvilket jo også er en politikk). Det konvergente EU-samarbeidet, hvor energiforsyning og miljøhensyn spiller en stadig større rolle, kan tenkes å gjøre adskillelsen mellom politikk og energi mer vanskelig. At EU og andre energileverandører til EU i økende grad politiserer energi, kan skape spenninger i relasjonen mellom Norge og EU på energiområdet.

*Utvalgets flertall* vil også understreke at Norge har overtatt alle deler av EU-retten som er av relevans for energisektoren og at det ikke finnes særskilte unntak. Norge er derfor berørt og deltaker i den operative delen, men her som ellers er Norge ikke formelt involvert i den overordnede strategiske utformingen av EUs energipolitikk. Dette er et større problem her enn på de fleste andre sektorer, fordi det berører oss mer direkte, og på grunnleggende nasjonale interesser, og fordi Norge har en annen posisjon enn EU-statene.

*Utvalgets flertall* vil samtidig bemerke at vi i perioden har sett en markant økt europeisk oppmerksomhet knyttet til forsyningsikkerhet. Det er et definert mål for EU å sikre pålitelige leveranser av energi til rimelige priser og (i alle fall fra 2007) med en klar ambisjon om at energien også skal være bærekraftig i produksjon og bruk. Det er derfor motsetninger mellom Norges interesser som energileverandør (hovedsakelig av hydrokarboner) og EUs medlemslands interesser som store kjøpere av energi. En klar gjensidig avhengighet mellom leveranser og marked (særlig knyttet til rørledningssystemet for gasstransport) endrer ikke at det er i EUs interesse at energiprisene ikke blir for høye og at Norge høster direkte økonomisk gevinst nettopp av høye priser. EU har også utøvd et visst press på Norge, særlig når det gjelder organiseringen av norsk energisektor. Samtidig har det vært viktig for norske myndigheter og selskaper å sikre at gass spiller en sentral rolle i EUs fremtidige energi-mix.

*Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad*, mener at EØS-avtalen ikke har vært til fordel for Norge når det gjelder handlefriheten i energipolitikken. Den har for eksempel gjort det vanskelig å opprettholde et industrikraftregime som kunne sikre norsk industri gunstige kraftpriser. Dette har ført til utflagging og nedlegging av virksomhet. Oljedirektivet (lisensdirektivet) fra 1995 tok vekk kjernen i det som hadde vært den norske oljepolitikken: at den skulle styres til fordel for hele det norske samfunnet, slik det het i Petroleumsloven. De mest effektive styringsmidlene ble borte da all olje- og gassvirksomhet langs norskekysten ble underlagt EUs frie konkurranse. I juni 2011 vedtok Stortinget – etter krav fra ESA – å svekke det såkalte basekravet i petroleumsloven (§ 10–2) slik at det er nå stor uvisshet omkring mulighetene for å pålegge oljeselskap å styre virksomheten fra en base i Norge.

*Dette medlem* mener at norsk økonomi ble påført store årlige tap da regjeringen måtte finne seg i den utformingen av gassmarkedsdirektivet som EU ville ha og samtidig legge ned gassforhandlingsutvalget (GFU). Ifølge Dagens Næringsliv (31.1.01) var Olje- og energidepartementet forberedt på et årlig tap på så mye som 9 milliarder kroner bare på grunn

av gassmarkedsdirektivet. Det kan bli en klar ulempe for Norge at konkurrerende leverandører av olje og gass til EU som Russland, Algerie og Libya til EU ikke er underlagt samme bindinger som Norge. På grunn av EØS-regelverket er det bare Norge som er forhindret fra å kunne dra nytte av mulige storskala- og samordningsfordeler mellom produksjon, transport og salg av olje og gass. I dragkampene med EU var den norske posisjonen at rørledningene fra norske gassfelt var del av produksjonssystemet. Det var EU ikke villig til å godta til tross for at ingen land har investert mer både av penger og av tillit enn Norge i en langvarig forpliktende gassforsyning til EU.

## **Kap. 19 Energi, klima og miljø – 19.2.4, side 571-572**

Klimapolitikken er et felt som har utviklet seg betydelig både internasjonalt og i EU i de seneste år. Selv om EØS opprinnelig ikke omfattet klima, har Norge vært nært koblet til EUs utvikling gjennom avtalen. Klimapolitikken i Norge og EU har mange likhetspunkter. Det er likevel betydelige strukturelle spenninger mellom Norge og EU, først og fremst ved at Norge er en petroleumsleverandør og har samtidig en høy fornybarandel. De fleste EU-land etterspør petroleumsprodukter og har samtidig en lavere fornybarandel.

På tross av dette har de fleste av EUs tiltak blitt betraktet som EØS-relevante og de er blitt gjennomført i Norge. Mens norske myndigheter på enkelte områder har hevdet at EUs politikk er EØS-relevant, og har ønsket å ta rettsaktene inn i norsk regelverk, har det på andre områder vært EU som har ønsket at rettsaktene skal inn i EØS. Det har til nå vært et visst rom for forhandling og tilpasning, som har gjort det enklere å håndtere motsetningene på feltet. Enkelte deler av EUs klimapolitikk, som de overordnede målsettingene, strategiene og de internasjonale avtalene er ikke en del av EØS-avtalen.

*Utvalgets flertall, Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt Rye, Sjørnsen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* vil bemerke at betydningen av EU/EØS på norsk klimapolitikk har særlig gjort seg gjeldende gjennom påvirkning på utformingen av tiltak og virkemidler. EUs politikk har videre vært en inspirasjonskilde og bidratt til legitimering av tiltak initiert fra norsk side. Samtidig har for eksempel EUs målsetninger i klimapolitikken blitt en viktig referanse for det norske ambisjonsnivået, slik man blant annet så det da EU gikk inn for å kutte sine klimagassutslipp med 20/30 prosent og Norge gjorde et poeng ut av å gå enda lenger med sitt mål om 30/40 prosent.

*Utvalget* mener det er metodisk vanskelig å bedømme om EUs klimapolitikk og de alminnelige reglene i EU/EØS-retten samlet sett har hatt en positiv eller negativ effekt på norsk klimapolitikk, i betydningen ført til en mer eller mindre ambisiøs klimapolitikk i Norge. Den direkte EU/EØS-påvirkningen har variert mellom ulike elementer i klimapolitikken. Det er også vanskelig å vite hvordan utviklingen ville vært uten EU/EØS-påvirkning.

*Utvalget* mener at selv om EØS-retten på noen områder har innskrenket rammene for hvordan norske virkemidler kan utformes, synes det klart at våre EØS-forpliktelser ikke har lagt noen begrensninger når det gjelder selve ambisjonsnivået i politikken. Norges handlefrihet er fortsatt stor. EU/EØS setter rammer, men mye er opp til hvordan forvaltningen «oversetter» EUs politikk til norske forhold.

*Utvalget* vil fremheve at når det gjelder fornybardirektivet, som nå skal implementeres i Norge, synes det som om Norges særstilling på kraftområdet gjør at man på enkelte områder vil måtte strekke oss lenger i retning av å redusere klimautslipp enn hva et politisk flertall i Norge antakelig ellers ville gjort.

*Utvalgets flertall* vil fremheve at noen har påpekt at de norske planene om et nasjonalt kvotesystem på flere måter var mer ambisiøse det europeiske systemet Norge nå har sluttet oss til. Dette er riktig – spesielt når det gjelder gratiskvoter og inkluderte sektorer – men i mindre grad enn tidligere med de seneste innstramningene i kvotedirektivet. Samtidig er det

ikke gitt at det ville ha vært tilstrekkelig politisk oppslutning om et kvotesystem i Norge i det hele tatt, om ikke EU hadde etablert sitt.

*Utvalgets flertall* vil også fremheve at EU i internasjonale forhandlinger har fremstått som blant de mest ambisiøse av de tynge aktørene – og dermed også vært en naturlig alliansepartner for Norge – må også kunne sies å være en indirekte positiv virkning av EUs klimapolitikk sett fra et norsk ståsted. Det er åpenbart gunstig for verden, og for Norge, at EU er opptatt av å redusere klimautslippene.

*Utvalgets flertall* vil bemerke at gitt klimapolitikkens grenseoverskridende natur, og den interne dynamikken i EU, er det grunn til å tro at EUs politikk på klimaområdet vil utvikles videre og at dette også vil ha betydning for Norge. Utviklingen har så langt gått i retning av at virkemidlene gjennomgående er blitt mer konkrete og bindende. Samtidig synes rommet for forhandlinger og særordninger å bli mindre.

*Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad*, mener at på begynnelsen av 2000-tallet utviklet EU et kvotesystem for klimagasser. Etter en mislykt prøveperiode frem til 2008 ble EU-landene i 2008 enige om det systemet som skulle gjelde fra 2012. Til nå har kvoteprisen har vært for lav til at systemet har fungert etter hensikten. Den har ligget langt under nivået på den norske CO<sub>2</sub>-avgiften. Et hovedproblem er at så stor del av kvotene deles ut gratis.<sup>53</sup> Norge la fra starten opp til et eget kvotesystem som dekket flere sektorer og gasser enn EU la opp til og der det ikke skulle være gratiskvoter. En ønsket derfor ikke å implementere EUs kvotedirektiv. Etter press fra Kommisjonen godtok Norge likevel at EUs kvotedirektiv var EØS-relevant. Kvotesystemet gjør det vanskeligere å målrette klimakutt i Norge. Ikke bare likestilles kvoter/kutt i hele EØS-området, men systemet åpner også for kvotehandel med land utenfor EU. EØS griper dermed inn i den følsomme norske debatten om hvor stor andel av klimatiltakene som skal gjennomføres innenlands. Tilslutningen til EUs kvotehandelssystem begrenser den nasjonale handlefriheten i klimapolitikken. Den kvoteprisen som forventes frem til 2020, vil ikke være høy nok til at den stimulerer til store nok kutt fra norske bedrifter.<sup>54</sup> De norske energiavgiftene er mye høyere enn EUs minstekrav. CO<sub>2</sub>-avgifter brukes også i større grad enn i EU og ligger på et høyere nivå.

53) *EU Emissions Trading System: failing at the third attempt*, carbontradedwatch.org, april 2011.

54) Se for eksempel *Environmental performance Reviews, Norway 2011*, OECD mai 2011.

## **Kap. 19 Energi, klima og miljø – 19.3.6, side 587-89**

Norges tilpasning til EUs miljørett og -politikk gjennom EØS-avtalen 1992–2011 har i praksis i all hovedsak vært politisk ukontroversiell, og støttet av et bredt politisk flertall. Samtidig har det vært en viss debatt om hvilken betydning EU/EØS egentlig har hatt for norsk miljøpolitikk. Har betydningen vært stor eller liten – positiv eller negativ? Ville utviklingen vært omtrent den samme uavhengig av de forpliktelser som ligger i EØS, eller har avtalen hatt påvirket norsk rett og politikk?

Metodisk sett er dette som nevnt innledningsvis vanskelige spørsmål å besvare med sikkerhet. For det første er det vanskelig å isolere EU/EØS-utviklingen fra andre utviklingstrekk nasjonalt og internasjonalt. For det andre er «miljø» et bredt felt, der EU-påvirkningen som vist har variert fra område til område. For det tredje er det vanskelig å ha sikre meninger om hvilken alternativ miljøpolitikk skiftende norske politiske flertall ville ha ført 1992–2011 dersom man ikke hadde vært forpliktet til å følge utviklingen i EU.

Det som uansett er sikkert, er at Norge gjennom EØS-avtalen har overtatt et meget omfattende miljøregelverk fra EU, gjennomført det lojalt i norsk rett, og etterlevd det med høy grad av effektivitet. Skiftende norske regjeringer har også nedlagt betydelige ressurser i å følge utviklingen av EUs miljøpolitikk. Det er åpenbart at dette har påvirket norske forhold.

Videre er det klart at en stor andel av norsk miljørett nå er basert på EU-retten, ikke minst på forskriftsnivå.

*Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot mener det fremstår som klart at EØS-avtalen alt i alt har ført til en mer ambisiøs norsk miljøpolitikk i perioden 1992–2011 enn det et politisk flertall i Norge med sannsynlighet ville ha ført dersom man ikke hadde vært forpliktet til å følge utviklingen i EU. Sagt med andre ord har EU/EØS-kravene generelt ført til en høyere grad av miljøbeskyttelse. Dette gjelder særlig innenfor sentrale deler av forurensnings- og avfallspolitikken, og for reglene om konsekvensutredninger, samt på enkelte andre områder. På en del andre områder er betydningen vanskeligere å måle. Men det er få eksempler på at EØS-avtalen i praksis har medført begrensninger i den miljøpolitikken som er politisk flertall i Norge har ønsket å føre.*

For *Utvalgets flertall* fremstår det videre som klart at miljø er et felt som er særlig godt egnet for forpliktende grensekryssende samarbeid og felles regler. På europeisk nivå har EU særlig i de senere år tatt denne oppgaven alvorlig, og utviklet miljø til et selvstendig politikkområde, med høy prioritet. I internasjonal sammenheng fremstår EU og Norge som pådrivere i miljøspørsmål, og EU er den av de større aktørene som står klart nærmest norske posisjoner. Ved at internasjonale miljøtraktater løpende inntas i EU-retten, og derigjennom EØS, får de også økt rettslig gjennomslagskraft.

*Utvalgets flertall* vil understreke at Norge gjennom EØS-avtalen er koblet opp mot det meste av EUs miljørett og -politikk. Her som ellers er tilknytningen i all hovedsak begrenset til å ta imot og gjennomføre de regler som EU gir. Derimot deltar Norge ikke i den løpende utformingen av EUs miljøpolitikk. Gjennom hele perioden 1992–2011 har norske myndigheter hatt uttalte ambisjoner om å påvirke eller medvirke i EUs miljøprosesser, og på administrativt plan deltar Norge i en lang rekke arbeidsgrupper og komiteer. Den viktigste effekten av dette er at norske myndigheter fremstår som godt oppdatert på miljøutviklingen i EU. Fra tid til annen anføres det også at Norge har påvirket beslutningsprosessene i EU i enkeltsaker. Realiteten i dette er vanskelig å etterprøve, men forutsetter uansett at Norge har fremmet syn som også har hatt støtte fra et flertall av EUs medlemsstater. Noen generell politisk innflytelse på utviklingen av EUs miljøpolitikk kan det neppe antas at Norge har.

*Utvalgets flertall* vil understreke at det både i EU og i Norge løpende treffes politisk avveininger mellom miljøhensyn og andre samfunnshensyn, herunder hensynet til økonomisk utvikling. Den balansegang som EU her generelt har truffet, synes i all hovedsak å samsvare med den politikk som et bredt politisk flertall i Norge har ønsket å føre. Det er ikke grunnlag for å hevde at EU vektlegger miljøhensyn i mindre grad enn politiske flertall i Norge, og i den grad det er forskjeller, trekker de i praksis begge veier. Dette fremstår som en av flere grunner til at det har vært stor grad av enighet og liten debatt på Stortinget om gjennomføringen av EUs miljøregler.

*Utvalgets flertall* vil bemerke at den utbredte enigheten om gjennomføringen av EUs miljøregler, står i kontrast til debatten om rent nasjonale miljø saker, som ofte er politisk langt mer kontroversielle. I mange miljø saker er det interesse motsetninger. I rent nasjonale saker kommer dette ofte klart frem. I EU/EØS-saker vil de avveininger som er truffet i Brussel fremstå som en gitt størrelse, som ikke gir særlig rom for diskusjon, og som samtidig kan utgjøre et akseptabelt kompromiss internt. Fordelen med dette er at EU/EØS-føringene kan virke konflikt dempende og effektiviserende. Ulempen er at de kan virke passiviserende på norsk miljødebatt, og bli en sovepute, i den forstand at man ser hen til og avventer hva som måtte komme fra Brussel.

*Utvalgets flertall* viser også til at for Miljøverndepartementet og andre norske miljøvernmyndigheter er hensynet til EU/EØS ofte et sentralt argument i tautrekking med andre etater. Generelt er det lite tvilsomt at miljømyndighetene har hatt fordel av EU/EØS-

retten i utviklingen og gjennomføringen av viktige sider av miljøpolitikken. På sentrale områder er Norge blitt tvunget til å innføre og gjennomføre regler som det i beste fall er tvilsomt om man ville gjort uten EØS– ut fra nasjonale prioriteringer og nasjonale politiske forhold. Eksempler på dette er arbeidet med luftkvalitet, vannforurensning/vannforvaltning, og avfallsreguleringen.

*Utvalgets flertall* viser også til at det i det norske politiske miljøet har det gjennom årene vært varierende grad av gjennomsiktighet og oppriktighet om betydningen av EU for utviklingen av norsk miljørett og miljøpolitikk. Her som ofte ellers påvirkes dette av de underliggende skillelinjene i europapolitikken, som til dels tilslører og forvrenger debatten. I ulike offentlige miljøpolitiske dokumenter er betydningen av EU/EØS så varierende omtalt at det er vanskelig å forstå at det er samme virkelighet man beskriver. Noen steder omtales EU som «en dominerende faktor for utviklingen i norsk miljøpolitikk», som i den strategiske handlingsplanen for Miljøverndepartementets EU/EØS-arbeid i 2009. Andre ganger er betydningen av EU/EØS kun beskjedent og fragmentarisk omtalt, som i regjeringens stortingsmelding om rikets miljøtilstand fra mai 2007.<sup>65</sup> Generelt er det vanskelig å forstå betydningen av EU/EØS dersom man leser miljøpolitiske stortingsmeldinger og proposisjoner. Dette må i stor grad tilskrives innenrikspolitiske forhold, og viser at feltet ennå ikke er tilstrekkelig modent til at en åpen og kunnskapsbasert debatt om EU-tilpasningen kan tas for gitt.

*Utvalgets flertall* mener at utviklingen av miljøpolitikken i EU/EØS i perioden 1992–2011 viser med tydelighet at kritikerne fra 1992 ikke fikk rett i sine spådommer. Tilpasningen til EU har generelt ikke svekket norsk miljøpolitikk – tvert imot har EØS-avtalen fungert som en drivkraft for en strengere politikk, som et bredt politisk flertall har lagt til grunn. En annen sak er at det alltid vil være enkelte som mener at Norge burde føre en enda strengere miljøpolitikk enn det som er mulig innenfor EU/EØS.

*Utvalgets flertall* vil også vise til at handlingsrommet for norsk miljøpolitikk innenfor rammene av EØS (her som ellers) gjennomgående er større enn det norske myndigheter nødvendigvis utnytter. I noen grad kan det skyldes manglende forståelse av handlingsrommet, men ofte skyldes det at et politisk flertall er komfortabelt med de avveininger som er gjort på EU-nivå.

*Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad*, er uenig i fremstillingen på enkelte områder, blant annet i forhold til avfallspolitikken. Når det gjelder ombruk og gjenbruk har Norge lagt seg på en strengere linje enn vi er pålagt av EU.<sup>66</sup> Norge har også gått mye lenger enn det EUs deponidirektiv tilsier ved å innføre et forbud mot å deponere nedbrytbart avfall i Norge i 2009. Norge går særlig mye lengre enn EU med krav til innsamling og resirkulering av elektrisk avfall og elektroniske produkter. Norge er det første landet i Europa som tilbyr gratis innlevering av slikt avfall. Det stilles heller ikke krav om at den som leverer avfall må kjøpe en tilsvarende mengde nye produkter, og ordningen omfatter langt flere produkter enn EUs ordning.

Dette medlem mener at det i prinsippet er umulig å vite om standardhevingen på miljøområdet ville gått raskere eller langsommere om Norge hadde stått utenfor EØS. I alle miljø saker der EU «totalharmoniserer» regelverket sitt, der forbyr EØS-avtalen Norge å heve norske standarder på eget initiativ. Regelverket «totalharmoniseres» hver gang EU vedtar en miljø-, helse- eller sikkerhetsstandard for et produkt som kan selges på et marked. Norske miljøstandarder for produkter kan dermed ikke forbedres på annen måte enn «som følge av EØS-avtalen».

*Dette medlem* viser til at OECD i mai 2011 la frem en 200 siders gjennomgang av miljøutviklingen og miljøpolitikken i Norge.<sup>67</sup> Rapporten gjør et særlig poeng av at Norge påvirker EUs miljøpolitikk uten å være medlem av EU og beskriver Norge som en «leder» i utviklingen av EUs miljøpolitikk på områder som kjemikalier og maritim politikk. Norges



beskrives som internasjonal «spydspiss» bl.a. i arbeidet for et globalt bindende kvikksølvregime, for mer ambisiøse globale mål for persistente organiske miljøgifter (POPS), i arbeidet med rettigheter knyttet til bruk og patentering av genressurser og i de internasjonale klimaforhandlingene.

*Dette medlem* viser til at miljøutfordringene i store deler av EU er større enn i noen annen del av verden, Kina unntatt. Folk bor tett, inntektene er høye, forbruket er tilsvarende stort, jord, vann og luft må ta i mot miljøbelastninger i store mengder og med stadig mer uoversiktlige konsekvenser. EU er derfor nødt til å ta miljøproblemene mer alvorlig enn andre deler av verden. Samtidig har EU skapt ekstra store utfordringer for sin egen miljøpolitikk fordi konkurranse og markeder i så stor grad skal avgjøre hvordan samfunnsøkonomien skal utvikle seg. Markedsløsningene skal ikke bare bidra til størst mulig vekst, men også avgjøre hvor veksten skal finne sted og hva den skal bestå i. Erfaringene viser at mye av veksten kommer der hvor miljøkonsekvensene er vanskeligst å motvirke. Det er derfor den økonomiske utviklingen så entydig går på tvers av en bærekraftig utvikling.<sup>68</sup> EU-systemet er i tillegg ekstremt åpent for innflytelse fra Europas storkonsern. Det er ofte vanskelig å se hvor EU-byråkratiet slutter og hvor lobbymakten begynner. Dette har hatt særlig store konsekvenser på miljø- og klimaområdet.<sup>69</sup>

65) Se St.meld. nr. 26 (2006 – 2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*. Her vektlegges i stedet betydningen av FN for utviklingen av norsk miljøpolitikk.

66) «*Environmental performance Reviews, Norway 2011*», OECD mai 2011

67) OECD mai 2011

68) EUs eget miljøagentur, European Environmental Agency (EEA), har fra 1999 dokumentert dette i årlige rapporter, fra 2004 kalt «EEA signals».

69) Se dokumentasjon på nettstedene [www.corporateeurope.org](http://www.corporateeurope.org), [www.corporatewatch.org](http://www.corporatewatch.org), [www.foeurope.org](http://www.foeurope.org) og [www.political-cleanup.org](http://www.political-cleanup.org).

## **Kap. 20 Andre viktige samfunnsområder – Samferdsel – 20.2.5, side 609-611**

Avslutningsvis vil *Utvalget* bemerke at samferdselsområdet er stort og mangeartet felt som har vært gjennom store forandringer under perioden med EØS-avtalen. Samferdselsområdet har vært gjenstand for teknologiske omveltninger og store liberaliseringsprosesser både i EU og i Norge. Arbeidet med å etablere et indre europeisk transportmarked er i dag i nesten ferdigstilt. Noe gjenstår fortsatt, spesielt med hensyn til kabotasje innenfor jernbane og vegtransport. Innenfor post- og teletjenester er liberaliseringen også nesten i fullført.

*Utvalget* vil påpeke at EU har spilt en viktig rolle i de endringsprosessene en har sett innenfor samferdselsområdet, og at Norge gjennom EØS-avtalen tatt del i denne utviklingen. Samtidig vil *Utvalget* understreke er det vanskelig å isolere betydningen av EØS-avtalen, når det gjelder liberaliserings- og omstillingsprosessene innenfor de norske samferdselssektorene. EU-retten har åpenbart påvirket de politiske og regulatoriske valg norske myndigheter har tatt og det synes også å ha vært antepasjon av fremtidig regelverk. I perioden har også nye politiske og styringsmessige trender, særlig innenfor *new public management*, gjort seg gjeldende i Norge og dette nokså uavhengig Norges EØS-forpliktelser. Norge har i flere tilfeller ligget i forkant av EUs krav til konkurranseutsetting og markedsadgang. Dette gjelder spesielt de forvaltningsmessige reformene som har blitt gjennomført i forbindelse med liberaliseringen, og som har vært en ønsket og bevisst politikk fra norsk side.

*Utvalget* vil også påpeke at mange av forhandlingene har vært tilpasninger til den teknologiske utviklingen og endringer i markedsforhold. Den teknologiske utviklingen i perioden har hatt stor betydning særlig innenfor tele- og postsektoren.

*Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjørusen, Stubholt, Ulltveit-Moe og Aarebrot vil bemerke at samferdsel har i Europa tradisjonelt vært kjennetegnet av monopoler og sterke nasjonale reguleringer, men også av internasjonale regler og samarbeid på tvers av landegrensene. Påvirkning utenfra er således ikke noe nytt som har kommet med EØS-avtalen. Det er derfor sannsynlig at mange av de endringer vi har sett ville kommet uavhengig av Norges tilknytningsform.*

*Dette flertallet vil videre bemerke at EØS-avtalen har bidratt til å gjøre konkurranseutsetting og bruk av anbud mer utbredt i transportsektorene. De fleste studier peker på at konkurranseutsetting har medført kostnadsbesparelser for offentlige myndigheter, selv om besparelsene ved inngåelse av de første anbudskontrakter ofte skrumper inn i senere kontraktsperioder. Det finnes få eksempler på at anbudsordningene har ført til dårligere tjenester eller svekkede politiske styringsmuligheter. Noen studier peker imidlertid på at anbud kan gi dårligere arbeidsvilkår, særlig i form av jobbusikkerhet. Liberaliseringen innenfor transporten på vei og jernbane har også bragt med seg en del utfordringer. Skjerpet konkurranse fra lavkostland, spesielt etter østutvidelsen, oppleves som problematisk for norske transportarbeidere og trenden vil trolig forsterkes i tiden fremover. Det i flere tilfeller likevel blitt sådd tvil om hvorvidt man har oppnådd reell konkurranse gjennom anbudsutsetting. Blant annet har det reist kritikk om skreddersydde anbudskontrakter, særlig i forbindelse med hurtigrutedriften og flytrafikken på det regionale kortbanenettet.*

*Utvalget skal bemerke at en kortfattet gjennomgang av som man her har foretatt, nødvendigvis vil innebære viss skjevhet når det gjelder vektning av problemsaker og konflikter. Det er derfor på sin plass å understreke at, sett i forhold til den svært omfattende EU-tilpasningen i perioden, har antallet problematiske rettsaker og det generelle konfliktnivået, vært lavt. Samtidig er det slik at mange av de kontroversielle sakene i EØS-sammenheng har kommet innenfor samferdselsområdet. Dette gjelder ikke minst datalagringsdirektivet og postdirektivet som begge har utløst store reservasjonsdebatter. Sistnevnte direktiv kan også bli gjenstand for den første anvendelsen av reservasjonsretten under perioden med EØS-avtalen. Det har også vært diskusjon omkring enkeltsaker som offentlig støtte til Hurtigruten, bompenger og flyseteavgifter. Samferdselsområdet illustrerer også mange generelle prosesser, utfordringer og utviklingstrekk i EØS-sammenheng som liberalisering, teknokratisering og fremvekst av EU-byråer, koordineringsutfordringer og norsk tilknytning til EUs tredjelandspolitikk.*

*Utvalget vil bemerke at Norge på dette felt har en del særskilte interesser knyttet til lange avstander, spredt bosetning, spesiell topografi og plassering i Europas ytterkant. De spesielle betingelsene for norsk samferdsel har gitt utslag i en del særnorske ordninger som har skurret noe mot EU-regelverket. Gode samferdselstjenester i hele landet er et sentralt politisk mål i Norge og her begrenser EU-regelverket det nasjonale handlingsrommet i noen grad. Dette gjelder spesielt offentlig kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenester og bruk av kryssubsidiering fra sentrale områder til distriktene.*

*Utvalget vil trekke frem at en del utviklingstrekk på EU-siden kan også tenkes å by på utfordringer for Norge i tiden fremover. Med slutføringen av et indre marked for transport- og kommunikasjonstjenester har EU begynt å vende blikket utover. I indremarkedsanliggender forhandler EU i dag tredjelandsavtaler som én blokk og EØS-avtalen gir Norge ingen rett til å forhandle sammen med EU. Norge har til nå kunnet slutte seg til slike avtaler i avtaler i etterkant, men det er vanskelig å si hvordan dette vil forholde seg fremover. EU opptrer også i økende grad samlet og setter sitt preg på regelverksutforming i internasjonale fora, spesielt i IMO. Samtidig har Kommisjonen og EU-byråene fått en mer fremtredende rolle i regelverksutformingen på europeisk nivå. Fremveksten av EU-byråer har vært markant på samferdselsområdet og noen av byråene har delvis tatt over for tidligere alleuropeiske organisasjoner slik det er tilfellet med EASA. At regelverksutviklingen flyttes*

inn i EU organer hvor det finnes formelle skranker for norsk deltakelse kan potensielt svekke norske myndigheters posisjon. Samtidig reiser det en del prinsipielle og konstitusjonelle spørsmål ikke minst i de tilfeller hvor byråene, ved siden av å ta del i regelverksutformingen, får en rolle i håndhevelsen av regelverket.

*Utvalget* vil også påpeke at en del generelle utfordringer forbundet med den norske tilknytningsformen gjør seg gjeldende på samferdselsområdet. EUs økende bruk av sektorovergripende tiltakspakker og helhetlige strategier som for eksempel Digital agenda og den helhetlige maritime politikken. Dette representerer en utfordring med hensyn til avklaring av EØS-relevans og ansvarsfordeling og koordinering på norsk side. Samferdsel har mange berøringspunkter med andre viktige politikkområder og i mange tilfeller må lovgivningspakker plukkes fra hverandre for å behandles i norsk forvaltning. Manglende norsk deltakelse i de EU-fora hvor de strategiske beslutninger for samferdselssektoren fattes, kombinert med liten involvering i EU-relaterte samferdsels spørsmål fra norsk politisk hold gjør det ytterligere vanskelig med en helhetlig tilnærming og koordinering av norsk innsats overfor EU. Norske myndigheters tilnærming til EU-relaterte samferdselssaker preges derfor i stor grad av problematiske sider ved enkeltdirektiver, mens målsetninger bak direktivene og overordnede prioriteringer i EUs samferdselspolitikk i mindre grad blir behandlet.

*Utvalget* vil vise til at EU-samarbeidet innenfor samferdselsområdet har utvidet seg betraktelig siden EØS-avtalens inngåelse og at samferdsels spørsmål blir viet stadig større oppmerksomhet i EU. Dette henger sammen med at samferdselspolitikken kobles opp mot arbeidet med å bedre europeisk konkurransevne og å sikre vekst og sysselsetting. Samtidig har klimautfordringen kombinert med økte transportbehov gjort bærekraftig mobilitet til en viktig målsetning i EU. I hvitboken om transportutviklingen mot 2050, som Kommisjonen la frem i mars 2011 tar EU ett nytt skritt mot å etablere en helhetlig og bærekraftig transportpolitikk. Den ambisiøse strategien legger opp til å bedre mobiliteten i Europa og samtidig reduseres utslippene fra transportsektorene med 60 prosent. Dette skal sikres blant annet ved utfasing av konvensjonelle bensin- og dieslbiler i bytrafikk og ved å flytte halvparten av all gods- og persontransport på vei over til sjø og bane.

*Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad*, vil bemerke at mye av liberaliseringen innen samferdselssektoren har skjedd etter norske vedtak, ofte i forkant av EU-initiativ. Den grunnleggende forskjellen på Stortingsvedtak og EØS-regler er at i EØS blir enhver liberalisering i praksis uopprettelig. Prøving, feiling og læring av erfaring har ingen plass på de områdene som EØS liberaliserer.

*Dette medlem* mener at innen busstransporten kan oppdragsgiverne på kort sikt spare penger på anbud. Ved de første anbuds rundene er konkurransen ofte hard, og billigste tilbud kan gjøre busstjenestene billigere enn før. Etter hvert har de fleste små selskap gitt seg fordi det koster for mye å delta i anbudskonkurransen. Dette har ført til at store selskap deler markedet seg i mellom og slik unngår en priskonkurranse som ville ramme dem alle. For bussjåførene har innføringen av anbud vært klart negativ. De har måttet tåle økt jobbusikkerhet, skiftordninger med lange pauser midt på dagen – og stadige endringer i arbeidstid på kort varsel.<sup>38</sup> Dette har ført til en flukt fra yrket som bussjåfør i store deler av landet. Sjøførmangelen er løst ved å hente sjåfører fra andre land.

*Dette medlem* vil også bemerke at avgiftene på veitransporten lå i 1994 klart høyere i Norge enn i de fleste EU-land. EØS-avtalen krever ikke at Norge må ta over EUs avgiftsvedtak, men konkurransen gjør det vanskelig å ha et avgiftsnivå som avviker alt for mye fra EUs. Etter hvert som bilavgiftene harmoniseres, blir lønn og sikkerhet salderingspostene i den knivskarpe konkurransen. Det har ført til utenlandske sjåfører på dumpinglønn eller som elendig betalte selvstendige næringsdrivende overtar mer og mer av godstransporten – også innenlands. EØS har også ført til at det skal være konkurranse om

flyrutene både innenlands og utenlands. Det har ført til lavere flypriser i Sør-Norge mens prisene har gått opp i Nord-Norge. Konkurransen om ruter med stor trafikk har ført en rekke lavprisselskap inn i norsk luftfart. Det er en økende bekymring rundt virksomheten til enkelte lavprisselskap. Lovregulerte og avtalte lønns- og arbeidsvilkår er satt under sterkt press, og det er skapt usikkerhet om norsk arbeidsmiljølov skal gjelde for alle ansatte som hovedsakelig har sitt arbeid i Norge.

38) Se Osland, O. og Leiren, M. D. (2006) *Anbud, virksomhetsoverdragelse og ansettelsesforhold i lokal kollektivtransport*, TØI-rapport 860/2006.

## **Kap. 20 Andre viktige samfunnsområder – Forskning og utdanning – 20.3.5, side 622-624**

Forskning og utdanning ble tatt inn i EØS-avtalen som «Samarbeid utenfor de fire friheter». Dette koblet Norge til et forsknings- og utdannings samarbeid i EU-regi som siden har økt betraktelig i omfang og betydning. Lisboa-trakten understreket at forskning er et mål i seg selv og ikke bare et virkemiddel.

Rammeprogrammet er i dag den største økonomiske forpliktelsen Norge har hva gjelder internasjonalt forskningssamarbeid. Programmet er derfor også det viktigste virkemidlet for Norge til å komme i inngrep med den sterke og internasjonale kunnskapsutviklingen og de globale forskningspolitiske spørsmål.

Forskning i en EU-sammenheng er ikke begrenset til rammeprogrammet. EU besluttet i 2000 også å utvikle et European Research Area (ERA). Et viktig element i denne satsingen er å koordinere de nasjonale FOU programmene. ERA har styrket koordineringen, men samtidig har det skapt et mer komplekst bilde.

Under perioden med EØS-avtalen har det vært en klar europadreining innenfor norsk forskning og høyere utdanning. Knapt noen sider ved det norske kunnskapssystemet er i dag uberørt av europeisk integrasjon, selv om graden av europeisk sammenveving varierer stort mellom lærersted, organisasjon, og fagområde.

Det er imidlertid vanskelig entydig å føre endringer tilbake til EØS-avtalen ettersom EU-samarbeidet på dette området ikke innebærer rettsakter og dessuten virker sammen med andre nasjonale og internasjonale prosesser. Til forskjell fra den rettslige integrasjonen som har preget EU/EØS på mange felt, har samarbeidet på forsknings- utdanningsområdet først og fremst basert på insentivprogrammer og frivillighet. Deltakelsen i EU-samarbeidet har derfor formelt sett ikke lagt begrensninger for det nasjonale handlingsrommet i kunnskapspolitikken. Innenfor dette området er det også flere ikke-medlemsland som deltar. 13 land har status som assosiert land, slik Norge har. Totalt deltok 140 land i de første årene av 7. rammeprogram.

EU-tilpasningen på forsknings- og utdanningsområdet har ikke skapt store politiske debatter eller konflikter i Norge. Det har vært bred politisk enighet om verdien av internasjonalisering av norsk forskning og høyere utdanning, og at EU-samarbeidet er en viktig del av dette. Vedtaket om deltakelse i EUs rammeprogram i 2006 ble vedtatt enstemmig i Stortinget. Ingen tok heller ordet i debatten.

For norsk forskning har EØS-avtalen sikret forutsigbarhet og like betingelser for deltakelse i transnasjonale forskningsprosjekt. Returandelen er stor, men den samlede gevinsten av tilbakeføringen er mange ganger større enn strømmen av kroner og øre.

*Utvalget* vil fremheve at sammenlignet med den situasjonen som var for norsk forskning da EØS-avtalen ble inngått, er dette en betydningsfull endring som har hatt store konsekvenser for hvordan forskning foregår ved norske forskningsinstitutter, i næringslivet og ved universitetene. RP har i perioden blitt større, mer vidtrekkende og mer overnasjonalt. Det har utviklet seg til å bli vesensforskjellig fra tradisjonelt internasjonalt forskningssamarbeid,

både i størrelse og i innretning. RP har blitt en koblingsboks der erfaringer, kunnskap og informasjon utveksles. Norsk deltakelse i programmene gjennom EØS-avtalen er derfor i sin konsekvens videre og mer omfattende enn det forskningsmidlene fra EU skulle tilsi.

Programsamarbeidet har vært og er fortsatt kjernen i de kunnskapspolitiske forbindelseslinjer til EU. Programsamarbeidet har samtidig vært et springbrett for at norsk forskning og høyere utdanning har blitt inkludert på flere nye områder. Utviklingen på utdanningsområdet har i perioden vært preget av vekst i EUs mobilitetsprogrammer og et frivillig utdanningspolitisk samarbeid i nye former knyttet til gjennomføringen av Lisboa-strategien og Europa 2020. For norsk høyere utdanning synes likevel den alleuropeiske Bologna-prosessen å ha vært av større betydning. Norsk deltakelse i prosessen for å realisere et europeisk område for høyere utdanning har samtidig foregått gjennom et aktivt nasjonalstatlig filter der europeiske forventninger og forpliktelser har blitt oversatt i nasjonale regelverk og reformer.

*Utvalget* mener at det europeiske samarbeidet har vært viktig for norsk forskning og utdanning. Det er av stor betydning for norsk forskning, og dermed også for norsk økonomi og samfunnsliv, at Norge kan delta i det europeiske samarbeidet på de områdene programmene dekker. Deltakelse i de ulike programmene gir norske organisasjoner, institusjoner og myndigheter tilgang til metode- og kunnskapsutvikling som skjer innenfor rammen av EU.

*Utvalget* viser til at evalueringer utført av norsk deltakelse i rammeprogrammene viser at norsk deltakelse har vært vellykket, men at det er potensial for bedret deltakelse innenfor noen fagområder. Styrkede incentivordninger og tiltak som kan lette den administrative byrden for forskningsmiljøene er foreslått som tiltak for å styrke deltakelsen ytterligere. Samtidig kritiseres forskningsprogrammene kritiseres av mange forskere for at de er tungrodd og krever store ressurser nedlagt i søkeprosesser og forarbeid.

*Utvalget* vil fremheve at det har vært et stort sammenfall i de forskningspolitiske prioriteringene i Norge og i EU, det kan likevel være forskjeller hva gjelder faglig profil på satsingene. Norske myndigheter har i utgangspunktet begrenset representasjon og begrensede muligheter for å påvirke hvordan midlene innrettes og hvordan de fordeles mellom ulike formål. Økt bruk av nye instrumenter i EU innenfor feltet reiser også spørsmål om hvordan disse skal kunne håndteres innenfor rammen av EØS-avtalen. I diskusjonene om et nytt rammeprogram etter 2013 (Horisont 2020) vil det være viktig å utvikle norske prioriteringer for struktur og innhold.

*Utvalget* vil fremheve at EØS-avtalen gir ingen formell representasjon i de politiske prosessene på ministernivå, men EØS-avtalen har gitt norsk forvaltning (både departements- og direktoratsnivå) og Forskningsrådet adgang til et omfattende system av komiteer og ekspertgrupper på feltet. Uformelle forbindelser mellom EUs organer og politisk ledelse i departementet har vært viktige, men disse er samtidig sårbare for variasjoner i den enkelte statsråds interesser og kapasitet til å delta effektivt. Samtidig har EUs utvidelser og økning i antall assosierte medlemmer har gjort det trangere rundt de utdannings- og forskningspolitiske bordene. Erfaringene så langt viser likevel at EØS-avtalen og Kommisjonen har vært fleksible nok til å danne en stødig ramme for norsk deltakelse under skiftende omstendigheter.

*Utvalget* vil bemerke at utviklingen av den norske kontingenten er strengt tatt utenfor norsk kontroll, ettersom denne er funksjon av norsk BNP og størrelsen på programmet. Norske innbetalinger til RP har økt betydelig i perioden og merkes på norske forskningsbudsjetter (ca. 1,2 milliard kroner i 2010). På grunn av budsjettprofilen i programmet vil beløpene trolig også øke. De økonomiske sidene ved samarbeidet omtales nærmere i kapittel 25, men

*Utvalget* mener det vil være hensiktsmessig å se nærmere på hvordan fortsatt bidrag til EUs programsamarbeid best mulig kan håndteres i den norske budsjettprosessen.

*Utvalget* vil også understreke den utfordring som ligger i at dette er et område med stor utvikling og at det er betydelig kompleksitet i EUs kunnskapspolitiske virkemiddelapparat. Det foregår også et omfattende europeisk ordskifte om forskningens rolle og organisering i EU og Europa. Norges forbindelser er mange og det er tidvis vanskelig for norske aktører og holde seg informert om utviklingen og den norske deltakelsen. Opparbeidet kompetanse og kapasitet er heller ikke direkte overførbart til nye ordninger og virkemidler. Den sammensatte naturen ved samarbeidet gjør det også vanskeligere å føre en bredt engasjert debatt om Norges stadig tettere sammenveving med EU i kunnskapspolitikken.

*Utvalgets mindretall, Dag Seierstad*, er enig i mye av beskrivelsene i dette kapitlet, men finner at vurderingen av forskningssamarbeidet er gjennomgående for ukritisk. Det er tungvinte administrative prosedyrer og samtidig kan deltakelsen dreie den norske forskningsinnsatsen vekk fra prioriteringer som ville vært de naturlige ut fra norske hensyn og målsettinger. EØS er dessuten ikke noen forutsetning for samarbeid med EU om forskning. Samarbeidet mellom Norge/EFTA-landene og EU startet flere år før EØS-avtalen ble inngått, bl.a. med bakgrunn i Luxembourg-erklæringen fra 1984. Norge var for eksempel – uten EØS – fullt medlem av programmene for medisin- og helseforskning, naturvitenskap og teknologi (SCIENCE) og miljøforskning (STEP).

## **Kap. 20 Andre viktige samfunnsområder – 20.4 Finansmarkedet, side 626**

*Medlemmet Dag Seierstad* vil føye til at finanssektoren har i et par tiår økt i omfang og rikdom både i Norge og internasjonalt. Et uoversiktlig mangfold av ulike aktører og institusjonstyper har oppstått. Samtidig er det utviklet stadig nye finansielle instrumenter, mange av dem med destabiliserende virkninger på finansmarkedene. Både store og små bedrifter underkastes i stigende grad kortsiktige og høye avkastningskrav, mens «tålmodig» og lojal bankfinansiering av bedrifter har fått redusert betydning. Finanssektorens vekst og rikdom har bidratt til at økonomiske og sosiale forskjeller øker. Dermed svekkes etterspørselen fra alle som har opplevd stagnerende inntekter: vanlige hushold og regjeringer. Dereguleringen av finansmarkeder er en viktig bakgrunn for finanskrisen i 2008 og for de akutte økonomiske problemer europeisk økonomi senere har fått.

## **Kap. 21 Mat, landbruk og fisk – Mattrygghet og veterinære forhold – 21.2.7, side 655-657**

*Utvalget* viser til at Norges gradvis tettere tilknytning til EU på mat- og veterinærområdet er et særlig klart eksempel på EØS-avtalens dynamiske utvikling. Da avtalen trådte i kraft i 1994 var dette bare i begrenset grad omfattet, men allerede i 1995 begynte norske myndigheter å ta initiativ overfor EU for å knytte seg opp mot hele regelverket på feltet, og i 1998 ble dette gjort, med virkning fra 1999. Gjennom de snart tolv årene som har gått siden den gang har mat og veterinær utviklet seg til å bli det kvantitativt største enkeltområdet under EØS-avtalen, med nærmere 40 prosent av rettsaktene. Få er nok klar over at Mattilsynet antakelig er den offentlige etat i Norge som arbeider mest med EU/EØS-saker.

*Utvalget* skal påpeke at under den nøytrale betegnelsen «mat og veterinær» ligger et meget omfattende regelverk, som i detalj regulerer kravene til hele verdikjeden både i norsk landbruk (fra jord til bord) og fiskerisektor (fra fjord til bord). For norske bønder, fiskere og matprodusenter er dette et viktig og synlig utslag av norsk tilpasning til EU, som regulerer viktige deler av deres virksomhet. Men også for forbrukerne har reglene stor betydning, selv om dette ikke er særlig synlig, og de færreste er klar over det.

*Utvalget* vil påpeke at selv om EU/EØS-reglene om mat og veterinær på dette området opprinnelig først og fremst er gitt for å fremme grensekryssende handel, har de (her som ofte

ellers) i realiteten størst betydning for rent innenlandske forhold. I praksis utgjør EU/EØS-retten ca. 90 prosent av hele det regelverket Mattilsynet har ansvar for, og som i første rekke regulerer intern norsk produksjon, merking, omsetning m.m. av mat i Norge.

*Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* vil videre vise til at grunnen til at det meste av dette regelverket ble tatt inn i EØS-avtalen var hensynet til norsk fiskeeksport. For fiskerinæringen er det fortsatt en grunnleggende premiss, som om mulig har blitt enda viktigere siden 1998, i pakt både med at eksporten har økt og at EU har skjerpet inn den ytre grensekontrollen. Samtidig har EU/EØS-reglene om mat og veterinær for lenge siden sluttet å bli ansett som et nødvendig onde for å sikre fiskeeksporten, og har for de fleste gått over til å bli en integrert og naturlig (om enn nokså lite kommunisert) del av norsk landbruks- og fiskerinæring.

*Utvalgets flertall* viser til at konfliktnivået på dette området fremstår som lavt, og at det er få spenninger eller problemer mellom EU/EØS-retten og den politikk som et bredt flertall på Stortinget og skiftende regjeringer gjennom perioden 1998–2011 har ønsket å føre. I 1998 var veterinæravtalen omstridt, og det ble brukt svært sterke ord om den fra mange hold. De dystre spådommene fra den gang har imidlertid ikke slått til, og tolv år senere fremstår de verste skremslene i historisk perspektiv mer som en etterdønning fra EU-kampen i 1994 enn som en faglig objektiv diskusjon. Med unntak av to saker på begynnelsen av 2000-tallet har det senere heller ikke vært politisk krav om reservasjon mot noen av de svært mange nye EU-rettsaktene som er overtatt. Det har heller ikke vært rettssaker eller andre alvorlige konflikter.

Etter debatten i 1998 fremstår dette saksområdet for *Utvalgets flertall* som relativt avpolitisert. Det skyldes nok først og fremst at EU/EØS-reglene i det alt vesentlige er politisk helt ukontroversielle, og i tråd med norsk mat- og veterinærpolitikk. Men her som ellers kan det også være at det er trekk ved den norske tilknytningsformen som bidrar til å legge en demper på debatten, også om saker som ellers kunne ha vært politisert.

*Utvalgets flertall* har videre merket seg at selv om Den Norske Veterinærforening engasjerte seg sterkt for å forhindre norsk tilslutning, har effekten vært en formidabel styrking av veterinærprofesjonen, som nå er blitt den viktigste premissgiveren for all næringspolitikk innenfor landbruk og ikke minst oppdrett. Fiskehelse er i dag det overordnede hensynet når det gjelder driftsorganiseringen innenfor oppdrett.

*Utvalgets flertall* vil samtidig påpeke at den omfattende norske tilknytningen til EU på mat- og veterinærfeltet fremstår som lite synlig i norsk offentlighet. Utenfor de bransjene som er berørt er det nok svært få som er klar over at hele verdikjeden i norsk landbruk og fiskerisektor er detaljregulert gjennom EØS-avtalen, og at Norge her har overtatt hele EUs regelverk.

*Utvalgets flertall* viser videre til at norske fagmyndigheter på dette området søker å delta aktivt i utformingen av nye regler og politikk på EU-nivå. Her som ellers er det særlig i de tidlige fasene av EUs beslutningsprosesser at norske myndigheter kan gjøre seg håp om et visst gjennomslag. Dette er en krevende oppgave, som forutsetter god koordinering mellom alle berørte offentlige etater, samt løpende dialog med representanter for næringene og forbrukerinteressene. Overfor Utvalget har Mattilsynet gitt uttrykk for at gjeldende regler for offentlig høring er dårlig tilpasset de særskilte behovene som deltakelse på et tidlig stadium i EUs beslutningsprosesser reiser, og i så fall bør dette tilpasses.

*Utvalgets flertall* vil påpeke at EØS-avtalen har bidratt til at den europeiske dimensjonen etter hvert har blitt en stadig viktigere del av norske myndigheters avveininger på veterinær- og matfeltet. Vilkårene for å oppnå politiske mål er på denne måten endret. Norske myndigheter, norsk industri og næring og norske interessegrupper, må alle arbeide på nye måter og på flere arenaer for å fremme sine interesser. Politikk og regelverk på mat-

veterinærområdet utformes i dag i forhandlinger med EU, i komiteer, arbeidsgrupper og organisasjoner på EU-nivå, i uformelle nettverk, gjennom kontakt med EU-institusjoner og andre lands myndigheter, og gjennom samarbeid med europeiske institusjoner om iverksetting og etterlevelse av EØS-forpliktelser. Dette både setter rammer og åpner nye muligheter.

*Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad*, viser til at fagdebatten i forkant av veterinæravtalen bidro til en vesentlig bevisstgjøring og ansvarsvilje innad i husdyrnæringa. Dette har bl.a. gjennom KOORIMP ført til at det nesten ikke er importert storfe og svin til Norge. Når det gjelder småfe er situasjonen labil, og vi har en ukontrollert trafikk av kjæledyr inn og ut av Norge, noe som på sikt kan medføre en betydelig risiko.

*Dette medlem* viser til at det stort sett ikke har vært tollreduksjoner av betydning som har medført økt risiko for import av husdyrsjukdommer. Når det gjelder zoonotiske sykdommer (fra dyr til mennesker), har vi sett en økning når det gjelder infeksjon med *Campylobacter*, *Salmonella* og *E. coli* hos mennesker i Norge. Sist i 2011 har Veterinærinstituttet pekt på en økning når det gjelder påviste salmonellabærere hos dyr i Norge. Innen matområdet øker risikoen med import av vegetabilier og urter, nå sist med import av *Shigella*-bakterier gjennom basilikumimport. Smittefare fra importert fisk er særlig stor fordi oppdrettsnæringa innfører smolt i store mengder fra andre land. På 1970-tallet kom fiskesjukdommen furunkulose til Norge ved import av smolt fra Skottland. Denne sjukdommen har en ikke klart å utrydde. Tvert imot har den spredt seg kraftig.

## **Kap. 21 Mat, landbruk og fisk – Landbruk – 21.3.5, side 665-666**

*Utvalget* viser til at ønsket om å skjerme norsk landbrukssektor går som en lang linje i norsk europapolitikk tilbake til Norges første møte med europeisk integrasjon på 1950-tallet, da man ønsket handel med industrivarer, men ikke landbruksprodukter, gjennom betydningen av landbruket for debattene om medlemskap i 1972 og 1994, og frem til EØS-avtalen, som omfatter nesten hele EUs indre marked, mens frihandel med landbruksprodukter ble holdt utenfor. Grunnen til at man ønsker å holde landbruk utenfor er primært at norsk landbruk på grunn av geografi og klima ikke er konkurransedyktig med landbruket i de fleste andre europeiske land, og har behov for særskilt skjerming og støtteordninger.

*Utvalget* viser videre til at det på landbruksområdet er stor import til Norge fra EU og liten eksport den andre veien. Norske landbruksinteresser overfor EU er følgelig i hovedsak av defensiv karakter, og knyttet til å beskytte næringen, begrense importen og opprettholde et høyt støttenivå for å sikre fortsatt landbruk i Norge.

*Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* vil påpeke at unntaket i EØS-avtalen for landbrukssektoren har vært til fordel for norske produsentinteresser snarere enn for forbrukerne. Skjermingen mot konkurranse og strukturendring er i tillegg dyrt sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Samtidig ville en omlegging av landbrukspolitikken for å redusere prisnivået kunne gjøre det vanskeligere å oppnå andre sentrale norske målsetninger, som spredd bosetning, levende bygder og småskalaproduksjon.

*Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* viser til at selv om Norge ikke er del av EUs felles landbrukspolitik, påvirkes likevel landbrukssektoren i ganske betydelig grad av forholdet til EU. Det skjer først og fremst gjennom reglene om mattrygghet og veterinære forhold, som ble tatt inn i EØS i 1998, og som etter hvert har vokst til å bli en meget omfattende og viktig del av avtalen, som i detalj regulerer produksjonen i hele landbruket. Reglene har blant annet bidratt til økt mattrygghet og styrket dyrevern. Videre foregår det innenfor rammene av EØS artikkel 19 og protokoll 3 løpende prosesser for å inngå



nye avtaler om gradvis liberalisering av handelen, som har kommet et stykke, selv om man fra EUs side er misfornøyd med fremdriften.

*Utvalgets flertall* vil påpeke at EØS-avtalens generelle regler om de fire friheter har vist seg å ha betydning på landbrukssektoren. Det gjelder særlig reglene om fri bevegelse av arbeidskraft, som spesielt etter 2004 har gjort det mulig å møte etterspørselen etter arbeidskraft på en måte som har bidratt til å holde kostnadsnivået nede, med positive virkninger for norsk landbrukssektor hva gjelder kapasitet og konkurransevne. Landbruket er blant de sektorer i Norge som synes å ha hatt størst fordeler av arbeidsinnvandringen. *Utvalgets flertall* viser til at handel med landbruksprodukter i dag fremstår som ett av de meget få områdene der samarbeidet mellom EU og Norge er noe ansent, og viser til at dette var det eneste Rådet hadde å utsette på forholdet til Norge i sine rådskonklusjoner fra desember 2010. Så langt synes dette imidlertid ikke å ha påvirket det generelt gode forholdet mellom EU og Norge.

*Utvalgets mindretall, medlemmene Dag Seierstad og Stubbholt*, viser til at selv om landbrukspolitikken i utgangspunktet er utenfor EØS, påvirker avtalen slik den er praktisert handlefriheten i utformingen av norsk landbrukspolitikk – langt utover det som ble forutsatt da avtalen ble inngått. Dette gjelder bl.a. eiendomspolitikken i landbruket, jf ot.prp. nr. 44 (2008–2009) der det heter at «i ettertid har Norge i forbindelse med etterfølgende rettssaker i EF-domstolen, lagt til grunn at avgjørelser innenfor saksfeltet vil kunne innvirke på norske forhold.» Handelen med landbruksvarer mellom EU og Norge reguleres av artikkel 19 (om landbruksråvarer) og protokoll 3 (om bearbejdede varer) i EØS-avtalen der Norge har forpliktet seg til gradvis å liberalisere handelen med EU «på gjensidig fordelaktig basis» for avtalepartene. Importen av jordbruksvarer fra EU øker stadig. Samtidig står Norges eksport til EU på stedet hvil. Importen av landbruksvarer fra EU er nå 7 ganger større enn eksporten til EU fra Norge. Den nye artikkel 19-avtalen som ble godkjent av Stortinget våren 2011 vil forsterke denne utviklingen.

*Medlemmet Dag Seierstad* mener at den manglende balansen mellom EU og Norge når det gjelder handelen med matvarer avspeiler den grunnleggende politiske ubalansen mellom EU og Norge. Denne ubalansen kan bare rettes opp ved at norske regjeringer gjør det klart at det finnes realistiske alternativer til innholdet og omfanget ved dagens EØS-avtale. Da først vil norske myndigheter ha en reell forhandlingsposisjon i forhold til EU.

## **Kap. 21 Mat, landbruk og fisk – Fisk – 21.4.8, side 684-685**

*Utvalget* viser til at Norges forhold til EU på fiskeri- og havbrukssektoren i et rettslig perspektiv omfattende, komplisert, til dels uklart og omstridt. Dette har ikke hindret at det faktiske samarbeidet og samhandelen mellom Norge og EU har styrket seg gjennom hele perioden fra tidlig på 1990-tallet og frem til i dag.

*Utvalget* viser videre til at EU gjennom hele perioden har vært Norges viktigste marked for fisk. Handelen har økt i omfang, ikke minst på grunn av den store veksten i oppdrettsnæringen, som i perioder har oppvist meget høy lønnsomhet. Også for villfangsten utgjør EU det viktigste markedet, selv om lønnsomheten i denne sektoren er mye svakere. Samarbeidet med EU og EU-statene er videreutviklet, og det samme er det felles regelverket, både gjennom nye bilaterale avtaler og ved at Norge har overtatt og gjennomført EU-regler av betydning for fiskeri- og havbrukssektoren. Selv om det fortsatt er uklart nøyaktig hvor langt EØS-avtalen rekker på fiskerisektoren, har bestemmelser i avtalen vist seg å ha stor betydning på en rekke områder, og der gråsonespørsmål har kommet på spissen har Norge i realiteten endt med å akseptere at avtalen gjelder.

*Utvalget* vil påpeke at Norge samtidig fortsatt selv styrer sin egen fiskeriforvaltning, og for bestander som ikke er delte bestemmer Norge selv størrelsen på de totale kvotene i

egen sone etter anbefaling fra Det internasjonale havforskningsrådet (ICES). Norsk fiskeeksport er fortsatt ikke omfattet av reglene om frihandel i EØS og må leve med toll, kvoter og trusselen om handelssanksjoner. Det er fortsatt nasjonale begrensninger på utenlandsk eierskap i den norske fiskeflåten, om enn ikke fiskemottak, oppdrettsanlegg m.m.

*Utvalget* har merket seg at det er en viss uenighet om hvor stor kommersiell effekt tollbelastningen ved salg av fisk til EU har hatt for det totale eksportvolumet og lønnsomheten. *Utvalget* vil anta at det kan ha hatt en viss betydning, i den forstand at volum og lønnsomhet ville ha vært (enda) større dersom det hadde vært frihandel, slik EØS-avtalen sikrer innenfor andre sektorer. Men hvor stor denne effekten ville ha vært, er et hypotetisk spørsmål som det faller utenfor *Utvalgets* mandat å gå nærmere inn på.

*Utvalgets flertall, medlemmene Sejerstad, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* viser til at Norges forhold til EU over de siste tjue årene har vært preget av én stor konfliktsak, som har vært straffetiltakene mot norsk lakseeksport som følge av mistanke om dumping. Denne saken har vært en stor økonomisk og administrativ belastning både for laksenæringen og i noen grad for forholdet til EU mer generelt. I 2008 ble saken løst, men så lenge fisk ikke er en del av EØS-avtalen vil faren for at den igjen kan blusse opp være til stede. Dette gir ustabile rammevilkår for en viktig næring i Norge.

*Utvalget* viser til at det fra enkelte hold har vært påpekt at oppdrettsnæringen i dag har mer karakter av industriproduksjon av mat enn av tradisjonelt fiske, og at man derfor bør søke å få oppdrettsfisk omdefinert, slik at den kan tas inn under frihandelen med vanlige varer. Etter *Utvalgets* syn er det en interessant ide, som fortjener å forfølges, men om EU vil se seg tjent med endringer på dette området er en annen sak, som langt på vei blir bestemt av styrkeforholdet mellom EUs egen oppdretts- og foredlingsindustri.

I tillegg til laksestriden har det også vært en del andre rettslige konflikter om rekkevidden av EU/EØS-retten for norsk fiskeri- og havbrukssektor. Motparten har her ikke vært EU, men private interesser, noen ganger kanalisert gjennom klagesaker til ESA. Selv om enkeltsakene har vært kontroversielle, har de så langt *Utvalget* kan registrere ikke i nevneverdig grad påvirket det generelt gode forholdet til EU på dette feltet.

*Utvalget* vil anta som sannsynlig at selv om fiskeri bare delvis er regulert av EØS, så har de tette og nære båndene som EØS-samarbeidet skaper kunnet gi rom for en viss norsk innflytelse overfor EU på fiskerisektoren. Norge har lyktes i å øke fiskeeksporten til EU til tross for handelssanksjoner, mens man ikke har klart å finne tilsvarende løsninger overfor USA. Dette kan tyde på at EØS-avtalen er med på å skape et politisk og institusjonelt press mot å finne løsninger på konfliktene, men *Utvalget* ser samtidig at det er en rekke forhold som har betydning for utfallet av slike handelskonflikter.

*Utvalget* vil videre påpeke at norsk fiskeri- og havbruksnæringen har gjennomgått en dramatisk forandring i den perioden EØS-avtalen har vært i kraft (1994–2011). Oppdrett har gått forbi villfisk i volum og økonomisk betydning, og antall sysselsatte i fiskeforedling er kraftig redusert. Mange av dagens arbeidstakere i fiskeforedlingen er arbeidsinnvandrere som har kommet gjennom EØS-avtalen eller fra Russland og Asia. Strukturen i fiskeflåten er også endret. Det er færre fiskere og fiskeriene har ikke samme lokale forankring som tidligere.

*Utvalget* viser videre til at norske fiskerier historisk alltid har vært eksportorientert, men at betydningen av dette har økt ytterligere i perioden. Ikke minst har veksten i oppdrettsnæringen, sammenlignet med tradisjonelt fiske, bidratt til at markedsadgang har blitt enda viktigere enn tidligere. Over 90 prosent av all fisken som fanges og produseres blir i dag eksportert. EU er det største markedet for norsk sjømateksport. Slik vil det sannsynligvis fortsatt være i fremtiden, og det vil være et grunnleggende premiss for hva slags forhold Norge bør ha til EU.

*Utvalgets flertall* vil også påpeke at grunnlaget for at kvotekrav og aktiviteter fra fiskeriaktørene i EU skal ramme norsk ressursforvaltning er svekket i perioden fra tidlig 1990-tall til i dag. Både Norge og EU har en stor fiskeflåte, som øver et press på fiskeressursene og skaper utfordringer med tanke på en bærekraftig og ansvarlig ressursforvaltning. Videre er havrettsregimet befestet, og prinsippet om relativ stabilitet i fiskekvoter har vunnet frem i EUs fiskeripolitikk. Avstanden mellom Norges og EUs ressursforvaltningspolitikk har også blitt mindre, selv om det fortsatt er forskjeller. De forslag som er fremmet av EU i den siste tiden vil kunne bidra til en ytterligere tilnærming mellom Norge og EU.

*Utvalget* skal påpeke at i sum har denne utviklingen gjennom perioden 1994–2011 bidratt til å dempe spenningen i forholdet til EU på fiskeriområdet.

Ser man fremover vil det etter *Utvalgets* syn kunne bli mer indirekte innflytelse på norsk fiskeri og havbruk fra regelutviklingen i EU. Forvaltningen av fiskeressurser og havbruksvirksomhet baseres i økende grad på føre var-prinsippet og en økosystemtenkning. Det betyr mer sektorovergrepene regulerings, som i sin tur også åpner for at mer av EØS-avtalen kan bli relevant. Dette kan for eksempel dreie seg om miljølovgivning, tiltak mot forurensning, samarbeid om utvikling av bioøkonomisk næringsaktivitet, dyrevernsspørsmål og fremtidige rammevilkår for ny næringsaktivitet knyttet til nye fiskearter og andre marine organismer.

*Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad* vil bemerke at den norske fiskerinæringen omfattes bare delvis av EØS-avtalen. Norge har fortsatt fiskeripolitisk handlefrihet på to viktige områder: (1) Forvaltningen av fiskeressursene er fortsatt et norsk ansvar. (2) Norge kan fortsatt opptre på egen hånd i internasjonal havpolitikk og fiskeripolitikk. Det siste er særlig viktig fordi Norge og EU på så mange måter har motstridende interesser i hav- og fiskeripolitikken. Norge arbeider internasjonalt for kyststatenes interesser, mens EU har arbeider for å begrense dem mest mulig. EØS-avtalen innebærer at EU har innflytelse på eierstrukturen i fiskerinæringa, på hvem som kan eie fiskefartøy, foredlings- og oppdrettsanlegg. EU griper også inn overfor omsetningssystemet, bemanningsreglene, leveringsstedene for fisk og overfor produksjons- og transportvilkårene. Fra og med januar 1995 ble det fri adgang for EU-selskap til å kjøpe seg inn i norsk fiskeindustri. Det følger av EØS-prinsippet om fri flyt av kapital kombinert med at retten til etablering og investering skal være lik for EU-selskap og norske selskap. EU-borgere og EU-selskap kan etablere seg i førstehånds- og tilvirkeromsetningen, i foredlingsbedrifter og i oppdrettsnæringa.

## **Kap. 22 Grensekontroll, politisamarbeid og innvandring – 22.6, side 720-22**

*Utvalget* vil avslutningsvis vise til at Norge siden slutten av 1990-tallet gjennom Schengen, Dublin, Europol, Eurojust og andre avtaler gradvis har knyttet seg stadig tettere opp til EUs etter hvert meget omfattende justispolitiske samarbeid. For Norge får dette særlig betydning for grensekontroll, innvandringspolitikk og politisamarbeid i saker som gjelder grensekryssende kriminalitet. På mange måter er dette den delen av norsk europapolitikk som har utviklet seg raskest og mest dynamisk i de senere år og som fortsatt gjør det.

*Utvalget* vil vise til at dette samtidig er en prosess som er lite kjent i norsk offentlighet, og som sjelden diskuteres i særlig grad, verken politisk eller i den bredere samfunnsdebatten. Utover de som arbeider på feltet til daglig er det svært få som synes å være klar over omfanget av norsk tilknytning til EU på dette feltet, og hva som nærmere ligger i «Schengen» og de mange andre nokså kryptiske navnene på avtalene. Svært få vet at grensekontrollen for EU går i Pasvikdalen og at alle norske havner og flyplasser inngår i EUs

felles yttergrensek kontroll – og enda færre at norske tjenestemenn er med på å patruljere grensen mellom Hellas og Tyrkia på vegne av det felles EU-grensebyrået Frontex.

*Utvalget* vil påpeke at det har vært et skifte i norsk offentlig og politisk debatt og kunnskap om denne delen av europapolitikken fra midten av 1990-tallet og frem til i dag. I perioden 1995–1999 var spørsmålet om norsk tilknytning til Schengen politisk omstridt, og det var en bred og engasjert samfunnsdebatt om dette. Etter at Norge i 2000 gikk inn i Schengen har samfunnsdebatten nesten helt forstummet. Det har skjedd til tross for at Schengen-samarbeidet det siste tiåret et vesentlig videreutviklet, og i dag favner langt videre enn hva det gjorde den gang, samt at Norge også har inngått en rekke andre avtaler med EU om deler av justissamarbeidet som ikke er omfattet av Schengen. Etter 2001 er samtlige saker om nye avtaler og forpliktelser overfor EU på dette området godkjent av et enstemmig Storting, som oftest uten særlig debatt.

*Utvalget* viser til at mangelen på kunnskap, interesse og debatt ikke kan skyldes dette områdets karakter. Det dreier seg om politisamarbeid, grensek kontroll og innvandringspolitikk, og EU-tilpasningen reiser en rekke vanskelige og sensitive spørsmål, blant annet om personvern og rettsikkerhet. Dette er spørsmål som etter sin karakter normalt er omfattet av stor interesse og som debatteres heftig når de kommer opp som innenrikspolitiske saker. Det er også spørsmål som til dels har vært omstridte og kontroversielle i mange EU-stater, som for eksempel debatten om den felles europeiske arrestordren. Når Norge knytter seg til EUs regler og politikk på dette området har det de siste ti årene derimot vært svært liten debatt. Dette er påfallende, og kan vanskelig forklares på annen måte enn at det er trekk ved den norske tilknytningsformen og de interne norske politiske konstellasjonene som bidrar til å legge et lokk på debatten.

*Utvalget* vil i den sammenheng understreke at mangelen på offentlig kunnskap og debatt ikke kan sies å skyldes hemmelighold fra myndighetenes side. Tvert imot har det lenge vært omfattende offentlig tilgjengelig informasjon på området, og dette er blitt enda bedre i de senere år. Ikke minst gir de løpende stortingsdokumentene (proposisjoner, meldinger, innstillinger, referater) et godt innblikk i omfang og innhold i norsk europapolitikk på området. Men dette er informasjon som av forskjellige grunner ikke har fengst særlig oppmerksomhet verken politisk eller i media og allmennhet.

*Utvalget* skal påpeke at Norges tilknytning til EUs politikk på dette området startet med de første sonderingene om Schengen allerede i 1994–95, som opprinnelig i stor grad var motivert ut fra et ønske om å bevare den nordiske passunionen og reisefriheten etter at de nordiske EU-statene hadde signalisert at de ville gå inn i Schengen. Ganske snart endret imidlertid begrunnelsen karakter, og har siden vært knyttet til ønsket om å være del av det indre europeiske reiseområdet, samt delta i det felles politi- og innvandrings-samarbeidet. Det er lenge siden noen fremstilte denne delen av Norges europapolitikk som motivert ut fra forhold knyttet spesifikt til nordisk samarbeid.

*Utvalget* viser videre til at den løpende tilknytningen til EUs justispolitikk fremstår som en konsekvent linje som samtlige norske regjeringer siden midten av 1990-tallet har ført, med tilslutning fra et bredt flertall på Stortinget. Det er en bevisst villet politikk som drives frem fordi flertallet mener at tilknytning til EU på dette feltet best ivaretar norske verdier og interesser. Fagmyndighetene på feltet spiller en viktig rolle, og gir gjennomgående uttrykk for at de anser samarbeidet som viktig og nyttig. Men dette er samtidig et område som i større grad enn mange andre deler av norsk europapolitikk har vært aktivt drevet frem av politisk ledelse, ikke minst de siste seks årene.

*Utvalget* skal i den sammenheng understreke at dette er en del av forholdet til EU som i all hovedsak drives frem av Norge. Innenfor rammene av Schengen-avtalen har Norge forpliktet seg til å overta alle nye relevante regler, men uten at dette så langt har vært reist som noe problem i enkeltsaker. Utenfor Schengen er det norske myndigheter som gjennom

årene aktivt har søkt å videreutvikle forholdet. EU har ikke tatt initiativene, og har til tider snarere vært nølende med å gi Norge de former for tilknytning som det er anmodet om. Flere av forhandlingene har vært tunge og vanskelige, og det er områder der Norge ikke har oppnådd det man har ønsket. Det er flere verserende prosesser om dette. Videre har norske myndigheter i noen grad ensidig tilpasset seg EU-reglene på områder der det ikke er avtaler, herunder i innvandringspolitikken.

*Utvalgets flertall medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjursen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* viser videre til at justisområdet er et felt der Norge kan sies å drive en aktiv europapolitikk. Mye av dette arbeidet går imidlertid ut på å sikre tilgang. Hvilken justispolitisk linje Norge faktisk inntar når man først har fått slik tilgang fremstår som noe mer uklart, i kontrast til våre nordiske naboland, som hver på sin måte er profilert nettopp på feltet. Dette kan delvis forklares med at Norge ikke har tilgang til de overordnede politiske beslutningsprosessene, og at det som tredjeland er vanskelig å målbære sterke politiske posisjoner. Samtidig synes det her å være et klart potensiale for å utforme en mer helhetlig og bevisst norsk europeisk justispolitikk. På det mer daglige og operative plan synes norske representanter gjennomgående å være godt integrert og aktivt deltagende.

*Utvalget* har ikke gått inn i noen vurdering av innholdet i den justispolitikken som Norge gjennom Schengen og de andre avtalene har knyttet seg opp mot, og dette faller utenfor vårt mandat. Det bør imidlertid understrekes at dette i betydelig grad dreier seg om spørsmål som generelt anses som politisk sensitive, og som krever vanskelige avveininger mellom kryssende legitime hensyn og verdier. Det gjelder ikke minst reglene for politisamarbeid og innvandring. Videre kan det fastslås at den politikken EU har utviklet på disse områdene synes å være i overensstemmelse med ønsket politikk fra skiftende norske regjeringers side og fra et bredt flertall på Stortinget, som vist både ved det aktive arbeidet for å knytte seg opp mot EUs regler og politikk på området og ved de eksemplene som finnes på ensidig norsk tilpasning også på felter som faller utenfor den formaliserte tilknytningen. I noen grad synes dette også å ha være politisk bekvemt for en del aktører. Ved å bli enige om å følge EUs politikk kan man slippe å ta nasjonale debatter om det som ellers kunne vært vanskelige og omstridte spørsmål.

*Utvalget* viser til at Schengen-samarbeidet er det området der Norge har best tilgang til EUs beslutningsprosesser. Mens EØS-avtalen i hovedsak bare gir tilgang til de tidlige fasene av prosessene under Kommisjonen, gir Schengen også adgang til Ministerrådet og hele apparatet under det, herunder Coreper og underliggende komiteer. For norske myndigheter på politisk og administrativt nivå gir dette en mulig inngang til innsikt og nettverk som i noen grad også kan komme den norske europapolitikken mer generelt til gode. På den annen side er Norges tilknytning på de områdene som faller utenfor Schengen i stor grad preget av dårligere tilgang til beslutningsprosesser og institusjoner enn det som ellers gjelder i europapolitikken. Videre er det et økende problem for Norge at EU i stadig større grad fører en mer helhetlig justispolitikk, med tiltak og rettsakter som går på tvers av norske tilknytningsavtaler og skaper uklarhet og usikkerhet om hva man egentlig er med på og ikke med på. Det er en utfordring som må antas å bli større i årene som kommer. Det samme gjelder EUs kobling mellom justispolitikken og den mer generelle utenriks- og sikkerhetspolitikken, ikke minst på områder som gjelder samfunnsikkerhet i bredere forstand.

*Utvalget* viser i denne forbindelse til at rammeverket for Norges tilknytning til EUs justispolitikk samlet sett fremstår som lite tilfredsstillende. Innenfor rammene av Schengen er samarbeidet avklart. Men gjennom årene har norske myndigheter også ønsket å tilknytte seg deler av EUs politikk og regelverk på dette området som ligger utenfor Schengen. Det har ofte vært tunge og tidkrevende prosesser, og på flere områder har man ennå ikke nådd frem. Det avgjørende kriteriet for norsk deltakelse er derfor hva som anses «Schengen-relevant». Det er

en skillelinje som ikke trekkes ut fra noe som har med norske ønsker og interesser å gjøre, men ut fra historiske og andre interne grunner i EU. Sett fra norsk side er dette åpenbart ikke noe hensiktsmessig kriterium for deltakelse. Videre gir de spredte tilknytningsavtalene som Norge har oppnådd utover Schengen generelt langt dårligere tilgang til EUs beslutningsprosesser.

*Utvalget* vil på denne bakgrunn anbefale at norske myndigheter sonderer mulighetene for å få på plass en bredere og mer helhetlig rammeavtale for Norges tilknytning til EUs justissamarbeid, som både kan dekke Schengen, de andre områdene som Norge i dag er tilknyttet, og eventuelt andre områder som partene måtte bli enige om. Dette kan tenkes gjort som en egen ny avtale, eller ved at de justispolitiske avtalene tas inn som en del av EØS-avtalen. Etter at søylestrukturen i EU er opphevet, og samtlige EFTA/EØS-land nå er med i Schengen, er de institusjonelle argumentene mot en slik løsning mindre enn tidligere.

*Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad,* vil bemerke at utviklingen av en felles justispolitikk i EU har ført til store utfordringer for Norge. Schengen-avtalen er dynamisk på samme måten som EØS-avtalen er det. Det innebærer at Norge ikke bare forpliktet seg til avtalen slik den så ut i 2001, men også til fremtidig utvikling av Schengen-relevant lovverk. Det er stor forskjell på den Schengen-avtalen som ble presentert for norske borgere i Schengen-debatten i 1995 og 1996, en avtale som angivelig handlet nesten utelukkende om passfrihet, og Schengen-avtalen slik den er anno 2011.

*Dette medlemmet* finner at den viktigste grunnen til at det ble lite debatt etter at Norge gikk inn i Schengen, er at grensekontrollen ved de indre grensene er vekk. Det tvang frem kompensere tiltak, fordi serien av grensekryssende utfordringer økte i styrke nettopp på grunn av at grensekontrollen var tatt vekk. Det ble generelt fristende for kriminelle miljøer å utnytte kontrollfraværet ved grensene. Det ble enklere å smugle varer som er billigere i noen land enn andre (alkohol, tobakk, biler). Det ble særlig aktuelt for en del av de formene for kriminalitet som vokser aller raskest nettopp på grunn av åpnere grenser: trafficking, smugling og salg av narkotika, salg av våpen utenom offisielle kanaler. All slik illegal handel har økt behovet for hvitvasking av penger, og når det ikke er personkontroll ved de indre grensene, har spillerommet for hvitvasking også økt. De nye terrorgruppene, og det som måtte finnes av nettverk mellom dem, fikk større bevegelsesfrihet og lettere adgang til å holde nær kontakt. Disse formene for kriminalitet ville antakelig ha utviklet seg uansett, men kunne hatt et lavere omfang og vært enklere å møte med effektiv personkontroll ved de indre grensene. Dermed ville blitt mulig å møte utfordringene med et mindre inngripende politi- og overvåkningssamarbeid.

*Dette medlem* fremhever at EU har ambisjoner om et helhetlig og harmonisert asylsystem i unionen. Dermed kan Norge presses til å følge EUs opplegg, også i saker som ikke anses som Schengen-relevante. Schengen Informasjonssystem (SIS) gir europeiske land langt større mulighet for å finne ut hvem som er reelle asylsøkere, men systemet er også en del av de juridiske murene som EU bygger for å holde asylsøkere ute fra Europa.

*Dette medlem* mener det justispolitiske samarbeidet i Europa er ett av de feltene som det er minst demokratisk kontroll med også i EU. Samarbeidet drives frem av de instansene som samarbeider ute i feltet, og kontrollen med hva som faktisk foregår og hvilken vei utviklingen går, er langt på vei fraværende. Det skyldes antakelig ikke manglende vilje til å finne ut hva som foregår, men at virkningene er mye mer skjult for offentlig oppmerksomhet enn på andre samfunnsområder. Dette er et grunnleggende demokratisk problem som er alt for lite diskutert både i EU og i Norge. Den debatten som foregår, drives i stor grad av Schengenskeptiske utredningsmiljøer som Statewatch i Storbritannia og når sjelden ut i den offentlige debatten.

## **Kap. 23 Utenriks, sikkerhet og forsvar – 23.8, side 756-58**

Samarbeidet i EU innenfor forsvars-, utenriks- og sikkerhetspolitikken har utviklet seg betydelig i løpet av de siste tjue årene, og særlig det siste tiåret. Norske myndigheter har hatt en ambivalent innstilling til deler av dette samarbeidet. Fra norske myndigheters side har det vært en bekymring for mangel på norsk medvirkning i de europeiske kanalene og for at en selvstendig utenriks- og sikkerhetspolitikk innenfor rammen av EU på sikt ville kunne svekke de atlantiske bånd.

*Utvalget* fremhever at samarbeidet er ikke en del av EØS, men Norge har koblet seg til deler av dette samarbeidet gjennom forskjellige avtaler. Avtalene med EU har ikke endret Norges grunnleggende utenriks- og sikkerhetspolitiske orientering som en del av en vestlig allianse. Men EUs samarbeid, den økte koordineringen av europeisk utenriks- og sikkerhetspolitikk innenfor rammen av EU, har forandret betingelsene for utformingen av denne politikken. Norge har sluttet seg til de fleste av EUs utenrikspolitiske erklæringer og en rekke av EUs sanksjoner. Norge har også etter hvert stilt norske militære og sivile styrker til EUs disposisjon og har deltatt i en rekke av EUs internasjonale operasjoner. Norge bidrar også i EUs samarbeid omkring forsvarsmateriell.

*Utvalget* registrerer at norske myndigheter har søkt å etablere så nære bånd og koblinger til EUs utenriks- sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeid som mulig. Dette er en langsiktig målsetning i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Norske myndigheter står helt fritt til å formulere nasjonale utenrikspolitiske målsetninger og kan hvis de ønsker det føre en politikk som tar Norge i helt andre retninger enn EU. Avtalene ivaretar med andre ord norsk handlefrihet Unntaket fra denne regelen er Norges avtale om å bidra til EUs militære innsatsstyrker. Formelt sett har Norge rett til å ta standpunkt til om de norske styrkene skal delta i operasjonen, men fordi styrkene er integrerte vil i praksis presset for å delta trolig være stort. På den annen side, medfører avtalen heller ikke noen rettigheter. Avtalene gir ingen formelle muligheter for å medvirke på utformingen av de deler av EUs utenriks- sikkerhets- og forsvarspolitikk som kan anses å ha konsekvenser for Norge

*Utvalget* vil bemerke at Norge i perioden har slitt med å få egnede tilnytningsformer til denne delen av EU samarbeidet. For å oppnå samarbeid med EU har norske myndigheter lagt vekt å gi økonomiske og personellmessige bidrag til EUs operasjoner og aktiviteter. Norsk engasjement i ulike internasjonale freds- og konfliktarbeid eller i ulike giverlandgrupper brukes for å synliggjøre Norge og gjøre Norge til en interessant samtalepartner. Norge har også i perioder søkt å utvikle ulike side-arenaer, som for eksempel det nordiske sikkerhetspolitiske samarbeidet.

*Utvalget* finner at utviklingen i all hovedsak innebærer at Norge formelt har en løsere tilknytning til europeisk sikkerhetspolitisk samarbeid enn det Norge hadde da EØS-avtalen ble inngått. Norges tilgang til diskusjonsfora hvor nære allierte er representert er redusert. Norske myndigheter gir da også systematisk uttrykk for at avtalene med EU på det utenriks- og sikkerhetspolitiske feltet oppfattes som utilstrekkelige. Dette må forstås ut ifra målsetningen om å medvirke til utformingen av EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk.

*Utvalget* vil fremheve at Norge berøres også av at EU til en viss grad supplerer eller erstatter andre organisasjoner der Norge tidligere har deltatt. I andre organisasjoner, som NATO, FN og i andre multilaterale og bilaterale fora pågår den europeiske samtalen om sentrale utenrikspolitiske spørsmål i økende grad i eller i tilknytning til EU. Som et resultat av EUs aktiviteter er europeiske organisasjoner, med norsk deltakelse blitt nedlagt, som Vestunionen. Eller endret.

*Utvalget* peker på at samarbeidet med EU har heller ikke noen fast institusjonell ramme. De fleste avtalene er lite forpliktende overenskomster som partene kan velge å følge opp med større eller mindre intensitet og engasjement. De er derfor sårbare for endringer i

personkonstellasjoner både på norsk side og på EU side. Innholdet i dialogen og samarbeidet påvirkes også av EUs utenrikspolitiske agenda.

EU har dialoger og avtaler med en rekke land og regioner. Etter opprettelsen av EEAS er det satt i gang et kartleggingsarbeid for å strømlinjeforme og rasjonalisere spesielt de utenrikspolitiske dialogene EU har med tredjeland. Dette har også berørt Norge. I 2011 var det fremdeles uklart hvilken form den sikkerhetspolitiske dialogen ville få i fremtiden. Norge står ikke i noen særstilling i forhold til EU på det utenriks- og sikkerhetspolitiske feltet. Noen av NATO-landene som ikke er EU medlemmer har også interesser og behov som er fjernere fra de norske.

*Utvalget* vil fremheve at samarbeidet med EU berører også andre viktige deler av norsk utenrikspolitikk. Deler av nordområdepolitikken har direkte og indirekte berøringer med europapolitikken. Norge har lenge ønsket å knytte EU til nordområdepolitikken, men dette er i den senere tid tonet noe ned, samtidig som EU har vist mer interesse for nordområdene. EØS-avtalen, Schengen-avtalen og forskningssamarbeidet påvirker likevel mange sider av den praktiske utmeislingen av nordområdepolitikken.

EFTAs frihandelsavtaler med tredjeland var opprinnelig også tett knyttet til Norges avtaler med EU og de ble etablert for å speile EUs handelspolitikk i etterkant av den kalde krigens slutt. I de senere år har imidlertid EFTA i økende grad lagt vekt på å etablere handelsavtaler med land mer eller mindre uavhengig av EUs prioriteringer. Det er særlig Sveits som har vært pådriver denne delen av samarbeidet.

*Utvalget* vil understreke at europeisk integrasjon også har påvirket nordisk samarbeid. Det nordiske samarbeid fremstår i dag ikke som noe alternativ, men snarere som et supplement til EU-samarbeidet, og i noen grad som plattform for de nordiske landenes europapolitikk. EØS-avtalen og Schengen-avtalen er også blitt de viktigste avtalene for å redusere grensehinder mellom de nordiske landene og de nordiske land er nyttige partnere i norsk europapolitikk.

*Utvalget* mener det kan være hensiktsmessig med en grundig debatt om Norges samarbeid med EU innenfor utenriks- sikkerhets og forsvarspolitikken. Det er blitt ført en ganske konsistent og helhetlig norsk utenrikspolitikk overfor EU de siste ti årene, med sikte på å søke stadig tettere samarbeid med EU. Men denne politikken er samtidig ikke sammenhengende formulert og presentert for Stortinget. For deler av dette samarbeidet har det også vært lite åpen debatt. Det er samtidig behov for å gjennomgå noen av de demokratiske og konstitusjonelle sidene ved dette samarbeidet.

*Utvalget* mener at norske myndigheter bør se på mulighetene for å utvikle strategiske dialoger om utenrikspolitiske spørsmål med EU, som er viktige for hele bredden av norske interesser. Det har i de senere år vært økt oppmerksomhet ved de mer direkte strategiske sidene ved samarbeidet mellom Norge og EU, fra både norsk og EUs side. Mens Norge gjerne har lagt vekt på nordområdene har EU lagt vekt på energi. Innenfor de eksisterende rammene finnes det ikke noe overordnet forum for en dialog om slike sentrale strategiske og utenrikspolitiske spørsmål mellom Norge og EU. EU har slike strategiske dialoger med de fleste av sine viktigste partnere.

*Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Rye, Sjørnsen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* finner at samarbeidet med EU innenfor utenriks- sikkerhets og forsvarspolitikken er vanskelig tilgjengelig og lite kjent. Utvalget mener at tiden er inne for å vurdere om det er mer hensiktsmessig å ha en mer samlet ramme med EU på dette området. En slik ramme vil kunne tydeliggjøre samarbeidet og gi mer forutsigbarhet. De eksisterende avtalene gir heller ikke de deltakelsesmuligheter og de dialoger som norske myndigheter har ønsket.

*Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad og Stubholt*, mener det er betenkelig å knytte norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk så tett opp til EU som Norge til nå har gjort. Vi



har felles sikkerhetsinteresser med flere land i Nord-Europa, særlig med Tyskland og de nordiske land, men i mindre grad med de sikkerhetspolitiske kompromisser som EU på enkelte områder er i stand til å utvikle. EU er i dag i liten grad en enhetlig aktør i utenriks- og sikkerhetspolitikken, men jo mer EU utvikler seg i retning av en overnasjonal statsdannelse, jo mer direkte vil utenriks- og sikkerhetspolitikken knyttes til EUs økonomiske interesser både i Europa og globalt.

*Utvalgets medlem, Dag Seierstad*, mener at EU er i dag – sammen med USA – viktigste motstander for fattige land i så godt som alle internasjonale sammenhenger: I WTO, i Verdensbanken, i Det internasjonale valutafondet (IMF) og ved internasjonale miljø- og klimaforhandlinger. Sammen med USA er EU sterkeste pådriver for en globalisering som tar makt fra regjeringer, lokalsamfunn og vanlige mennesker i Afrika, Asia og Latin-Amerika. Derfor er det viktig at det fins land i Europa som ikke kan mistenkes for å fremme EU-interesser i internasjonale konflikter. Det utgangspunktet bør være styrende også for de avtalene som Norge inngår med EU på det utenriks- og sikkerhetspolitiske feltet.

*Dette medlemmet* mener at det er mange urovekkende sider ved at Norge stiller militære styrker til EUs disposisjon. Det trekker oss langt lettere inn i militære operasjoner som springer ut av de utenriks- og sikkerhetspolitiske interessene til de større EU-land. Det er også betenkelig at EU ikke stiller noe absolutt krav om FN-mandat for slike operasjoner.

## **Kap. 24 Økonomiske bidrag til EU og EU-landene – 24.7, side 786-88**

Over tid har de økonomiske sidene ved EU-samarbeidet blitt større. De norske utbetalingene er i stor grad knyttet til finansieringsordningene, programsamarbeidet og administrering av de ulike EFTA/EØS-institusjonene. Alle disse tre postene har hatt vekst i perioden. Det er særlig finansieringsordningene som utgjør et nettobidrag fra Norge til EU-landene.

*Utvalget* anbefaler at myndighetene jevnlig gir en samlet oversikt over de samlede økonomiske bidrag fra Norge. En slik systematisk oversikt vil kunne gi bedre kunnskap og åpenhet rundt dette aspektet av Norges samarbeid med EU.

*Utvalget* støtter European Board of Auditors' (EBOA) anbefalinger om at de tre EFTA-organene (EFTA-domstolen, EFTA-sekretariatet og EFTAs overvåkningsorgan) burde operere med en harmonisert regnskapsrapportering.

*Utvalget* vil understreke betydningen av at finansieringsordningene skal bidra til sosial og økonomisk utjevning i Europa og til utvikling av det sivile samfunn. Profilen på midlene bør derfor innrettes slik at disse formålene oppnås på best mulig måte. Midlene er først og fremst et solidarisk bidrag, men ordningen bidrar også på et grunnleggende plan til å ivareta et godt forhold til EU og EU-landene. Støtte til den økonomiske og sosiale utviklingen i våre viktigste handelspartnere gir også positive sosiale og økonomiske virkninger for Norge.

*Utvalget* er positiv til den omformingen av ordningene som har foregått i de senere år, og som fremstår som et klokt grep for å gjøre det beste ut av situasjonen, og omdanne en påtvunget forpliktelse til et utenrikspolitisk verktøy. Kombinasjonen av en aktiv norsk markedsføring av egen givervilje og solidaritet, kan over tid risikere å skape en viss reaksjon i EU, kanskje særlig i de landene som yter langt større beløp med langt mindre oppstuss. Når de store bidragsytende EU-statene bekoster en ny motorvei i Sentral- eller Øst-Europa, symboliseres ikke dette på annen måte enn ved en plakett som viser det felles EU-symbolet. Man kunne i teorien ha tenkt seg at Norge hadde bidratt med noen ekstra kilometer av motorveien. I stedet brukes norske midler til å pusse opp det gamle klosteret på høyden over veien, med skilt som tydelig forteller at dette er gitt av Norge. Det vil i årene som kommer kunne være en utfordring for norske myndigheter å balansere ønsket om synlighet med behovet for behørig beskjedenhet.

Så langt *Utvalget* har kunnet konstatere, synes forvaltningen av EØS-midlene gjennom FMO å fungere tilfredsstillende. Det er på kort tid bygget opp et administrativt apparat som så langt synes å ha fungert relativt godt. Det har vært relativt lite kritikk fra mottakerlandene, revisjon eller evalueringer. Det er en vanskelig oppgave å sikre en effektiv forvaltning av disse midlene, som både ivaretar rask saksbehandling samtidig som det skal være tilstrekkelig kontroll. Overgangen fra prosjekt- til programfinansiering vil trolig bidra til å øke revisjonsrisikoen.

Det er ulike syn på størrelsen av finansieringsordningene. I absolutte tall er de norske overføringene små sammenlignet med EUs samlede bidrag og bidrag noen av EUs medlemsstater. Mens EU i 2011 brukte omkring en tredjedel av sitt samlede budsjett, nærmere 40 milliarder euro, på sosiale og økonomiske utjevningstiltak (ikke alt går til Sentral- og Øst-Europa), var det norske bidraget samme år på 349 millioner euro, noe som utgjør under en prosent.

Dersom vi sammenligner nettobidrag per capita er de norske bidragene gjennom finansieringsordningene omtrent halvparten av de svenske, men noe større enn de finske. I gjennomsnitt betaler en nordmann femhundrekroner, mens en gjennomsnittlig svenske betaler omtrent en tusenlapp.

Dersom vi sammenligner nettobidragene målt i prosent av BNP er de norske overføringene gjennom finansieringsordningene lave. Det norske bidraget er omtrent 0,11 prosent, mens det svenske er 0,35 prosent og det finske er 0,17 prosent. Men det norske bidraget er større enn det sveitsiske.

Det er altså ikke slik som man av og til kan få inntrykk av i norsk debatt (og i enkelte brosjyrer fra FMO) at Norge spiller en stor rolle i finansieringen av forsøkene på økonomisk og sosial utjevning i Europa. Men Norge og de andre EFTA-landene er med.

Hvorvidt man skal si at Norge betaler mye eller lite til EU gjennom finansieringsordningene er et vurderings spørsmål. I den norske debatten om finansieringsordningenes størrelse finnes det tre posisjoner: Mens noen kan mene de er på et rimelig nivå, vil andre mene at de er for store. Den tredje posisjonen er at bidragene er for små

*Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Rye, Sjursen, Tallberg og Aarebrot* mener at de norske bidragene er på et rimelig nivå sett i forhold til norsk betalingsevne og i forhold til bidrag fra andre medlemsstater i EU.

*Utvalgets mindretall, medlemmet Ulltveit-Moe* mener de norske bidragene er relativt lave i forhold til norsk betalingsevne og i forhold til bidrag fra andre medlemsstater i EU.

*Utvalgets mindretall, medlemmene Hansen Bundt og Stubholt* vil fremheve at det norske bidraget er meget høyt for et land som ikke er fullverdig medlem av Unionen. Bidraget, som ikke er hjemlet i avtalen, er generøst både sammenlignet med fullverdige medlemmer som er avtaleforpliktet til å betale en andel av EUs felles budsjett og i forhold til andre samarbeidsland som Sveits. Det er bidragets størrelse per capita som må danne grunnlag for en realistisk sammenligning. I 2010 bidro Norge med 72 euro per capita, mens Sveits bidro med 20 euro per capita. EU-medlemmenes største netto bidragsyttere (Sverige, Tyskland og Nederland) bidro med mellom 110 og 130 euro per capita.

*Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad*, finner det norske bidraget rimelig som støtte til fattigere land og regioner i Europa men ikke forstått som betaling for markedsadgang. En slik betaling er antakelig enestående i sitt slag i verdenshandelen – uansett hvor store markeder små land får handle på.

*Utvalget er enig om at* forhandlingene om finansieringsordningene har i perioden skapt spenninger mellom EU, EUs medlemsland og Norge. Ordningene har på den ene siden åpenbart blitt en fast del av Norges forhold til EU, samtidig som de må forhandles på nytt hvert femte år, og formelt sett etableres på nytt. I disse forhandlingene står Norge svakt, som

illustrert i de siste tre rundene, i 2004, 2007 og 2009. Fra norsk side settes det inn store politiske og administrative ressurser inn i lange og vanskelige forhandlingsprosesser.

*Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Rye, Sjursen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot*, anser at tiden nå kommet til å ta konsekvensene av at finansieringsordningene i realiteten er blitt en integrert del av samarbeidet mellom EU og Norge, og søke å finne en måte som vil gi større stabilitet, fastere rammer og fremmer bedre ressursbruk. Det betyr at Norge (og de andre EFTA/EØS-landene) bør ta initiativ til en avtale om å bidra til økonomisk og sosial utjevning i Europa. I realiteten vil det kun være tale om formalisering av de forpliktelser som reelt sett har eksistert lenge. Som motytelse bør man søke å fremforhandle en fast nøkkel for beregning av bidraget. Å avtalefeste ordningen på en slik måte vil neppe bety særlig store merkostnader over tid, samtidig som Norge ville oppnå en garanti mot uforholdsmessige krav i fremtiden, og fjerne en fast femårig kilde til politisk uro og konflikt i forholdet til EU.

*Utvalgets mindretall, medlemmene Hansen Bundt, Dag Seierstad og Stubholt* finner ikke å kunne støtte tanken om en formalisering av finansieringsordningene. Det kan tenkes fremtidige situasjoner hvor nytten av en frivillig bidragsordning i denne størrelsesorden kan styrke Norges forhandlingsposisjon. Dersom ordningen skulle formaliseres i EØS-avtalen, måtte det være som resultat av en forhandlet revisjon av avtalen hvor også prioriterte norske ønsker ble tilgodesett.

*Utvalgets mindretall, medlemmet Dag Seierstad*, anser at Norge burde ha fått fullt gjennomslag for prinsippet om at den økte fiskeritollen ved EUs utvidelse i 2004 burde ha blitt kompensert 100 prosent. Sluttbeløpet kunne likevel vært det samme, men da som en norsk erkjennelse av å støtte fattigere land i EU. Faren for at støttebeløpet kan knyttes til økt landbruksimport tilsier at Norge utelukkende definerer finansieringsordningen som en parallell til EUs struktur- og sosialfond.

## **Kap. 25 Norges samlede tilknytning til EU – 25.4 Hvilke områder av EU som Norge er tilpasset, side 798-803**

### **25.4.1 Oversikt**

Den eneste måten å kartlegge hva Norge er med på og ikke med på av EU-samarbeidet, er å gå gjennom det hele, saksområde for saksområde, og deretter legge sammen. Gjennom rapporten har Utvalget gått gjennom alle de områdene som er dekket av EØS og de andre avtalene med EU, og redegjort for dette. Derimot har det ikke vært noen del av Utvalgets mandat å redegjøre for de delene av EU-samarbeidet som Norge *ikke* er tilknyttet, og utredningen inneholder lite om dette, utover noen korte henvisninger.

Slik sett har Utvalget egentlig bare utredet første halvdel av spørsmålet om hvor stor del av EU-samarbeidet som Norge er tilknyttet eller har tilpasset seg. Samtidig har dette arbeidet også gitt innblikk i de delene av EU som Norge ikke er med på, og hvor grensen går. Videre er det nylig gjort en gjennomgang av hvor langt Island er tilpasset EU, som er direkte overførbar også på Norge. Det skjedde høsten 2010, i forbindelse med Islands søknad om EU-medlemskap. EU har en fast prosedyre med 35 forhandlingskapitler som kartlegges før forhandlinger settes i gang. Kommisjonen vurderte på denne måten omfanget av Islands eksisterende EU-tilpasning i 2010.<sup>13</sup>

Ettersom Island og Norge i all hovedsak er tilknyttet EU på samme måte, viser rapporten i realiteten derfor også omfanget av norsk tilpasning. Det eneste forbeholdet er at Norge er noe tettere tilknyttet enn Island på enkelte områder – herunder at man har færre unntak, har gjennomført noen flere rettsakter, og har noen flere avtaler om tilknytning, blant

annet innenfor utenriks- og sikkerhetspolitikken. Norge har også ensidig tilpasset seg EU på noen områder der Island ikke har gjort det, for eksempel på ikke-diskriminering. Den best tilgjengelige måten å vurdere omfanget av Norges tilknytning til EU, er derfor å gå gjennom EUs vurdering av Island fra 2010 område for område, og se hvor mye man er med, eventuelt justert for norske forhold. Det er gjort i det følgende. Oversikten er nødvendigvis kortfattet – for en mer utførlig beskrivelse vises det til selve rapporten.

I rapporten delte EU de 35 forhandlingskapitlene opp i tre kategorier – fullt dekket (12), delvis dekket (11) og ikke dekket (12). Dette er illustrert i tabell 25.5.

I det følgende skal hver av disse tre hovedkategoriene gjennomgås, for å se hva de omfatter.

#### 25.4.2 Deler av EU der hele regelverket er overtatt

Gjennomgangen for Island viste at 12 forhandlingskapitler allerede var helt dekket av EØS og andre avtaler med EU, i den forstand at man hadde overtatt alle relevante regler (hovedregler og rettsakter), og gjennomført dem korrekt, på linje med EUs medlemsstater.

Kapittel 1 om fri bevegelse av varer omhandler regelverk som skal sikre at varer kan flyttes fritt fra en del av EU til en annen. Dette generelle prinsippet er supplert med et harmonisert regelverk, og bestemmelser for standarder, merking, akkreditering med mer. Regelverket er i all hovedsak dekket av EØS. All ny lovgivning på feltet er lagt inn i EØS-avtalen.

Kapittel 2 gjelder fri bevegelse av arbeidskraft, arbeidstakerrettigheter, og en rekke supplerende regler som også omfatter arbeidstakernes familie og andre grupper (studenter, pensjonister m.m.). Med noen ganske få særuntak, gitt under EØS-forhandlingene, har Island overtatt hele dette regelverket. Det samme gjelder Norge.

**Tabell 25.5 Islands EU-søknad – forhandlingsområder som allerede er dekket**

Dekket	Delvis dekket	Ikke dekket
1 Fri bevegelse av varer	12 Mattrygghet, veterinærpolitikk og plantehelse	11 Landbruks- og distriktpolitikk
2 Fri bevegelse av arbeidstakere	14 Transportpolitikk	13 Fiskeripolitikk
3 Fri etablering og fri bevegelse for tjenesteytelse	15 Energipolitikk	16 Skattepolitikk
4 Fri bevegelse for kapital	18 Statistikk	17 Økonomisk- og monetær politikk
5 Offentlige anskaffelser	19 Arbeids- og sosialpolitikk	22 Regional- og strukturpolitikk
6 Selskapsrett	20 Næringspolitikk	29 Tollunion
7 Intellektuell eiendomsrett	21 Transeuropeiske nettverk	30 Eksterne relasjoner
8 Konkurranserett	23 Rettssamarbeid	31 Forsvars-, utenriks- og sikkerhetspolitikk
9 Finansielle tjenester	24 Justis- og sikkerhetspolitikk	32 Finansiell kontroll

Dekket	Delvis dekket	Ikke dekket
10 IT og media	27 Miljøpolitikk	33 Finansielle og budsjettmessige bestemmelser
25 Vitenskap og forskning	28 Forbrukervern	34 Institusjoner
26 Utdanning og kultur		35 Andre saksområder

Kilde: Europakommisjonen

Alt regelverk innenfor Kapittel 3 om fri etablering og fri bevegelse av tjenester, er med unntak av det tredje postdirektivet, inntatt i EØS. Særlig sentralt er her tjenstedirektivet, samt en lang rekke regler om gjensidig anerkjennelse av yrkeskvalifikasjoner.

Bestemmelser om fri bevegelse av kapital, Kapittel 4, er rettet mot å fjerne hinder for fri bevegelse av kapital og betalinger innen EU og mellom medlemsstatene og tredjeland. Bestemmelser om arbeidet mot hvitvasking og finansiering av terroraktivitet er også inkludert her. Alle de viktigste elementene av dette er inntatt i EØS.

Kapittel 5 om offentlige anskaffelser er fullt ut innlemmet i EØS. Antallet direktiver er her ikke veldig høyt, men de er til gjengjeld meget omfattende, og regulerer nasjonale myndigheters anskaffelsesprosedyrer i detalj. Et par tekniske direktiver, samt det såkalte håndhevelsesdirektivet, er ennå ikke inntatt i EØS, men det skyldes kun forsinkelse, da det ikke er bestridt at det er EØS-relevant.

Reglene om selskapsrett i Kapittel 6, er i sin helhet tatt inn i EØS. Dette omfatter blant annet forskjellige sider ved etablering, utvikling, kapitalendring, fusjoner og fisjoner, overtakelser og corporate governance bestemmelser, samt regler for regnskap og revisjon. Kapittel 7 om immaterialrett er nesten i sin helhet inntatt i EØS. Disse reglene skal balansere hensynet til et velfungerende marked med hensynet til rettighetsholderes interesser og brukernes interesser, kopibeskyttelse og beskyttelse av varemerker og design.

Gjennomgangen viser kun til ett direktiv (om intellektuelle opphavsrettigheter) som ikke var inntatt i EØS.

Kapittel 8 om konkurranse dekker blant annet reglene om forbud mot kartellvirksomhet og misbruk av dominerende stilling, fusjonskontroll og statsstøtte. Dette er fullt ut dekket gjennom EØS-avtalen. Det er også et omfattende samarbeid mellom ESA og Kommisjonen på dette feltet, og ESA har blant annet oversatt og gitt ut en rekke av Kommisjonens ikke-bindende meddelelser og retningslinjer, som på den måten får virkning for EFTA-statene.

Regelverk innenfor finansielle tjenester, Kapittel 9, skal sikre finansiell stabilitet og soliditet for de selskapene som operer innenfor finanssektoren, og sikre interessene til forbrukere, investorer og andre. EUs regler for finanssektoren er i det alt vesentlige inntatt i EØS.

I Kapittel 10, om informasjonssamfunnet og media, finner man bestemmelser som skal fjerne hinder for et velfungerende marked innenfor dette feltet og fremme forbruker interessene. Dette er hovedsakelig tatt inn i EØS. For Islands del er datalagringsdirektivet og reglene om roaming på mobiltelefon til forskjell fra Norge ennå ikke korrekt implementert. Kapittel 25 dekker forskning og utvikling. På dette feltet er det mange felles programmer, men få bindende regler. Rettsaktene på området er først og fremst knyttet til om kandidatlandet er i stand til å delta og sikre forpliktelsene som følger av EUs rammeprogram

og European Research Area. Norge og Island er allerede medlemmer av EUs rammeprogram og avviker i liten grad fra EU-landene.

Kapittel 26 om utdanning og kultur omfatter bestemmelser og samarbeidsavtaler om program og åpen koordineringsmetode. Innenfor ungdom og kultur er dette i stor grad knyttet til styring av en rekke EU-programmer. Det er også noen rettsregler som er knyttet til utdanning av barn til arbeidstakere fra EU-land og ikke-diskriminering. Kulturpolitikken er i stor grad bygd på Unesco-konvensjonen om Beskyttelse og fremme av mangfold av kulturelle uttrykk. Disse feltene dekkes i stor grad av EØS. Norge og Island deltar også i stor grad innenfor rammene av den åpne metode innenfor Utdanning, trening og ungdom, og deltar i programmer på feltet. Norge og Island deltar også i kulturprogrammene.

### **25.4.3 Deler av EU der deler av regelverket er overtatt**

For Islands vedkommende var det videre 11 kapitler som ble kategorisert som delvis dekket, og der det gjenstår punkter å forhandle. Denne betegnelsen sier i seg selv ikke noe om hvor langt de var dekket – mye eller lite. Dette er imidlertid grundig beskrevet i rapporten, og hovedtrekkene skal kort gjengis i det følgende.

Kapittel 12 om matsikkerhet, veterinær og plantehelse, skal sikre helse, dyrehelse, dyrevelferd og plantehelse i hele kjeden fra jord til bord. Dette er et meget omfattende regelverk, og langt det meste er tatt inn i EØS. Hele lovgivningen på veterinærsiden er tatt inn, men noe regelverk knyttet til hygiene, dyreavfall, matmerking, tilsetningsstoffer og GMO, plantehelse er ikke tatt inn.<sup>14</sup>

Innenfor Kapittel 14 om Transportpolitikk finner man reglene som skal sikre trygg, effektiv, miljøvennlig og brukervennlig transport. Feltet dekker veier, jernbane, maritim transport og luftfart. Det er en rekke tekniske og sikkerhetsmessige standarder. Det aller meste av EUs regler på dette området er inntatt i EØS-avtalen. Det som ikke er omfattet er noen spredte områder, blant annet innenfor luftfartssikkerhet, maritim transport og registrering av skip.

Det aller meste av EUs regler om energi, Kapittel 15, er også tatt inn i EØS-avtalen. Regelverket skal sikre konkurranse, ivareta forsyningssikkerhet og beskytte miljøet. Reglene dekker forhold knyttet til konkurranse og statstøtte, og etablering av et felles energimarked, samt ulike bestemmelser om energieffektivitet, fornybar energi, oljelager og krisehåndtering. Bestemmelser om atomteknologi og atomsikkerhet er også i dette kapitlet. Enkelte spredte områder er ikke fullt ut inntatt i EØS, særlig på forsyningssikkerhet og oljelagre.

Innenfor Statistikk, Kapittel 18, er mange av rettsaktene knyttet til medlemsstatene og omfatter et stort antall manualer og håndbøker. Regelverket skal blant annet sikre at beslutningstakere, politikere, velgere og foretak, har best mulig informasjon, kunnskap og styringsverktøy. Store deler av dette er omfattet av EØS og klassifiseringsmåtene i EFTA-landene følger stort sett EUs rettsakter, med noe sektoriell variasjon.

Feltet sosialpolitikk og sysselsetting, Kapittel 19, omfatter bl.a. standarder for arbeidslivet, likestilling, helse, anti-diskriminering og sikkerhet, sosial dialog og inkludering. Det meste av dette er inntatt i EØS, herunder arbeidsrett, arbeidsmiljørett og likestilling. Regler om deltakelse i European Social Fund og åpen metode for samordning er ikke del av EØS, og heller ikke de generelle reglene om ikke-diskriminering. På disse feltene har Norge imidlertid i stor grad overtatt EUs standarder og praksis gjennom ensidig frivillig tilpasning. Kapittel 20 om foretak og industripolitikk omfatter stort sett prinsipper og retningslinjer nedfelt i ulike typer anbefalinger og konsultasjoner (soft law). Den begrensede lovgivningen på feltet er i stor grad allerede overtatt gjennom EØS, og Island og Norge deltar også bl.a. i programmet for konkurransedyktighet og innovasjon (CIP). Noen mindre tiltak er ikke med. Innenfor Kapittel 21 om transeuropeiske nettverk er det bl.a. regler om infrastruktur for tele, energi og transport. Det er også regler for støtte og utvikling av prosjekter av felles interesse

og utvikling av statlige og grensekryssende infrastrukturprosjekter. EØS-avtalen dekker noen deler av dette – bl.a. de overordnede elementene i TEN planene og TEN-T nettverket. Men en del av dette er man ikke med på. Forordningen om adgang til nettverk er tatt inn i EØS-avtalen, mens regler om utveksling av elektrisitet ikke er tatt inn.

Kapittel 23 om rettssamarbeid og grunnleggende rettigheter inneholder blant annet EUs regler om menneskerettigheter (Charteret), samt krav til uavhengige domstoler, bekjempelse av korrupsjon, et cetera. Denne delen av EU-samarbeidet er ikke inntatt i EØS eller andre avtaler, og her er Island og Norge ikke formelt tilknyttet. Hva gjelder innholdet i reglene, må det imidlertid antas at det fullt ut er dekket også i norsk og islandsk rett. I ganske stor grad bygger EUs rettighetsbestemmelser også på Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og andre internasjonale avtaler, som Island og Norge er medlem av.

Kapittel 24 er betegnet som justis, frihet og sikkerhet, og omfatter blant annet regler knyttet til migrasjon, asyl, grensekontroll, visa og ulike former for politisamarbeid, organisert kriminalitet og terror. En stor del av dette er dekket av Schengen-samarbeidet, som Island og Norge deltar fullt ut i. Videre har Norge (og til dels Island) også en rekke andre avtaler som dekker deler av dette kapitlet, herunder Dublin, Prüm, Europol, Eurojust m.fl. Andre deler av kapitlet er ikke dekket, herunder en del regler om migrasjon og asyl, trafficking m.m. I noen grad har Norge her ensidig tilpasset seg EUs regler og praksis. Generelt fremstår kapitlet for Norges del som i stor grad dekket.

Innenfor miljø, Kapittel 27, er det et omfattende regelverk. Det aller meste av dette er inntatt i EØS-avtalen, og omfatter blant annet kontroll med forurensning, støy, luftkvalitet, vannkvalitet, avfallsbehandling, kontroll med kjemikalier og andre stoffer, samt klima. Norge og Island er også med på EU-programmer på området. Det som ikke er omfattet, er i første rekke EUs regler om vern av dyre- og planteliv (habitat m.m.). Dette omfatter også EUs regler om sel- og hvalfangst. På enkelte deler av miljøfeltet er det forsinkelser med overtagelse av EØS-relevante rettsakter som gjør at det blir forskjeller, selv om det ikke er uenighet om at rettsaktene er EØS-relevante og skal tas inn i avtalen.

I Kapittel 28 om forbruker og helse finner man regelverk som skal sikre forbrukerinteressene generelt, og mer spesielt innenfor flere sektorer. Regelverket er i all hovedsak tatt inn i EØS. Noe regelverk knyttet til time-share og kredittavtaler for forbrukere er ennå ikke inntatt, men det skyldes forsinkelse. Også innenfor helse er regelverket i stor grad tatt inn. Bestemmelser om tobakkskontroll og -reklame er tatt inn, likeledes bestemmelser om blod, vev og celler. Norge og Island deltar også i programsamarbeid på helsefeltet.

Samlet sett viser en gjennomgang av de forhandlingskapitlene som er kategorisert som «delvis dekket» at svært mye er dekket gjennom EØS, Schengen og andre avtaler som Island og Norge har med EU. Det er ikke slik at «delvis dekket» betyr halvparten. Snarere er det meste med. Unntaket er noen spredte saksområder eller enkeltrettsakter. Dertil kommer at det er en del forsinkelser i forbindelse med at EU-rettsakter tas inn i EØS-avtalen, som bidrar til å gjøre forskjellen større enn den egentlig er.

#### **25.4.4 Deler av EU som ikke anses overtatt**

Den tredje kategorien er de 12 forhandlingskapitlene som er klassifisert av EU som ennå ikke dekket. En nærmere gjennomgang viser imidlertid at Island også på en del av disse i noen grad er tilpasset EU, og det gjelder enda mer for Norge.

Kapittel 11 om landbruk omfatter EUs felles landbrukspolitikk, som ikke er dekket av EØS, og som Island og Norge ikke deltar i. Dette kapitlet omfatter et meget stort antall rettsakter, som regulerer ulike sider av den felles forvaltningen og kontrollen med landbrukspolitikken, samt prissetting, støtteordninger m.m. Svært lite av dette er dekket av

EØS, med unntak av noen regler om organisk landbruk. Handel med landbruksprodukter er omfattet av artikkel 19 i EØS, og avtaler inngått i medhold av denne – men selve EU-reglene har Island og Norge ikke overtatt. Enkelte av de EU-programmene som faller under dette kapittelet deltar Norge i, i første rekke Interreg-programmet for distriktsutvikling.

Kapittel 12 om fiskeri omfatter EUs felles fiskeripolitikk, som ikke er dekket av EØS, og som Island og Norge ikke deltar i. Det gjelder blant annet fastsettelsen av kvoter i EU-statenes farvann og den felles forvaltningen. På noen områder har Norge overtatt relevante EU-regler, blant annet for havnestatskontroll. Deler av EØS-avtalen får også direkte eller indirekte betydning for norsk fiskerisektor. Utover dette er det et omfattende samarbeid, og en rekke avtaler mellom EU og Norge på fiskerifeltet, om forvaltning, handel m.m.

Kapittel 16 om skatt inneholder særlig regler og standarder for merverdiavgift og andre særlige avgifter, samt visse regler om blant annet indirekte skatt og tollfri handel. Dette feltet er stort sett ikke dekket av EØS. I betydelig grad har imidlertid de generelle reglene i EU/EØS-retten om de fire friheter vist seg å ha virkninger for norsk skatterett, og da er dette dekket, selv om ikke rettsaktene er inntatt i avtalen. Videre har enkelte av EUs avgiftsregler tjent som inspirasjon i norsk rett, slik at forskjellen i rettstilstand ikke er så stor.

Kapittel 17 gjelder den økonomiske og monetære union, inkludert eurosamarbeidet, regler om sentralbanker, koordinering av økonomisk politikk m.m. Dette feltet er ikke dekket av EØS, og det er også lite annen formalisert samarbeid. Målt i politisk og økonomisk betydning, fremstår dette som det viktigste av de delene av EU som Norge ikke er tilknyttet. Innenfor Kapittel 22 om regionalpolitikk og koordinering av strukturelle instrumenter, finner man i det vesentligste interne regler, som ikke krever nasjonal gjennomføring, men som styrer kriteriene for bidrag og tildeling fra EUs strukturfond og samhørighetsfond. Disse reglene er ikke dekket av EØS, men de krav som stilles til administrativ organisering er oppfylt av EFTA-landene. Motstykket til dette kapittelet under EØS er reglene og retningslinjene for tildeling av EØS-midler under finansieringsavtalene – så slik sett deltar Norge i ganske betydelig grad.

I Kapittel 29 om tollunion finner man EUs tollregelverk og en felles nomenklatura, tollsatser og andre bestemmelser på tollfeltet. Selve EUs tollunion er Island og Norge ikke med på. Hva gjelder den omfattende detaljreguleringen av nomenklaturet (klassifiseringssystemet) er store deler av dette imidlertid likt, og dekket gjennom artikkel 8 i EØS-avtalen og underliggende regler. Det er også regler om administrativt samarbeid på tollfeltet og om varers opprinnelse.

I kapittel 30 om External Relations finner man først og fremst EUs felles handelspolitikk med tredjeland, samt regulering av felles bistands- og utviklingspolitikk. Dette er et omfattende regelverk, som både omfatter en lang rekke interne rettsakter for EU-institusjonene, handelsavtalene med tredjeland m.m. Dette er ikke omfattet av EØS. En annen sak er at EFTA-landene i betydelig grad har handelsavtaler med de samme tredjelandene, som i stor grad er like de avtalene EU har.

Kapittel 31 om utenriks, sikkerhet og forsvar inneholder felles hovedprinsipper, rettsakter, internasjonale avtaler, og ulike politiske beslutninger og dokumenter. Dette er ikke omfattet av EØS, og Norge og Island deltar ikke i denne delen av EU-samarbeidet. En annen sak er at Norge (og i noen grad Island) har knyttet seg opp mot deler av dette på forskjellige måter, blant annet gjennom deltakelse i EUs sivile og militære krisehåndteringsoperasjoner, deltakelse i EUs beredskapsstyrker, deltakelse i det europeiske forsvarsbyrået (EDA) og gjennom faste prosedyrer for tilslutning til EUs utenrikspolitiske erklæringer, demarkasjoner og uttalelser, samt vedtakelse av parallelle og likelydende sanksjoner.

De to kapitlene 32 og 33 inneholder i stor grad interne regler for EU-institusjonene, som ikke er rettet mot medlemsstatene. Kapittel 32 om finansiell kontroll omfatter regler om økonomistyring, intern kontroll og revisjon. Norge og Island er ikke knyttet til EUs finansielle



interesser og fond. I den grad regelverket setter krav til nasjonal økonomistyring, er dette imidlertid i stor grad oppfylt i EFTA-statene. Kapittel 33 om finansielle og budsjettmessige regler omfatter i all hovedsak EUs interne regler om budsjett og beregning av økonomiske bidrag. Norge og Island er naturlig nok ikke med i dette. En annen sak er at systemene for beregning og fordeling av EØS-midlene langt på vei bygger på de samme prinsippene. De to siste kapitlene, 34 og 35, omfatter også i all hovedsak også interne forhold i EU-institusjonene, og retter seg ikke mot medlemsstatene. Parallellen her blir de interne reglene for EØS- og EFTA-institusjonene.

Samlet sett viser gjennomgangen at også innenfor de kapitlene som formelt sett ennå ikke anses dekket i forhandlingene om islandsk EU-medlemskap er det allerede en ganske betydelig grad av tilpasning. Videre er det enkelte av kapitlene som i hovedsak kun inneholder interne regler for EU-institusjonene (som ikke krever nasjonal gjennomføring), eller som inneholder slike regler som allerede i stor grad finnes i nasjonal rett i Norge og Island. Det som gjenstår som de viktigste områdene der Norge og Island ikke er tilknyttet EU er i første rekke den økonomiske og monetære union, handelspolitikken med tredjeland, den felles landbruks- og fiskeripolitikken, og deler av den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken.

#### **25.4.5 Sammenfatning av gjennomgangen**

Gjennomgangen illustrerer hvordan Norge har overtatt store deler av EU-samarbeidet. Norges avtaler omfatter de fleste kjerneområdene i EU, særlig knyttet til det indre marked, men også en rekke andre områder. Hele eller svært store deler av rettsaktene er tatt inn på disse feltene. Regler om EUs interne institusjonelle forhold er naturlig nok ikke omfattet av Norges avtaler, men her har man lignende regler for EØS- og EFTA-organene.

Justert for norske forhold er resultatet av gjennomgangen at Norge må sies å være tilknyttet fullt ut eller i svært stor grad på 23 av de 35 områdene som er angitt som forhandlingskapitler. Fire av de resterende kapitlene er i hovedsak av intern karakter for EU-institusjonene, og retter seg ikke mot statene.

Dermed gjenstår 8 materielle områder der Norge enten ikke er tilknyttet EU, eller bare er det i begrenset omfang. Av disse er det særlig den monetære og økonomiske politikken (eurosamarbeidet m.m.) som Norge står helt utenfor. Videre er Norge ikke med på den felles handelspolitikken med tredjeland, eller den felles landbruks- og fiskeripolitikken, selv om det her som vist er en del avtaler og tilpasninger. Det samme gjelder skattepolitikken. Innenfor utenriks, sikkerhet og forsvar er Norge ikke med, men er delvis tilknyttet. Innenfor regional- og strukturpolitikken er Norge ikke direkte med, men bidrar i stedet i betydelig grad gjennom de egne finansieringsordningene (EØS-midlene).

Noen forhandlingsområder er større og viktigere enn andre, og det er vanskelig å sammenligne betydningen av de enkelte områdene – for eksempel av arbeidsmarkedet (innenfor) og eurosamarbeidet (utenfor). En hver sammenligning vil måtte inneholde skjønn, og noe eksakt tall for hvor mye Norge er med på er ikke mulig å gi. Det er likevel ikke noe argument mot å prøve å komme frem til et mest mulig treffende anslag, som kan være av betydelig interesse for en realitetsorientert norsk europadebatt.

Regner man på denne bakgrunn ut fra at de 31 materielle områdene i gjennomsnitt er av omtrent samme størrelse (selv om det er store avvik mellom dem), og at Norge på den ene siden er tilknyttet fullt ut eller i svært stor grad 23 av disse – og på den annen side at Norge ikke er tilknyttet eller bare i meget liten grad er tilknyttet 8 – så kommer man til omlag 3/4. Med forbehold om at dette nødvendigvis er basert på skjønn, tilsier gjennomgangen ovenfor at Norge er tilknyttet anslagsvis 3/4 av det totale EU-samarbeidet. Det er sammenlignet med de medlemsstatene som er med på alt, inkludert både euroen og Schengen, og heller ikke har andre større unntak. Denne tilknytningen er i all hovedsak avtalefestet. EØS og Schengen er de klart viktigste og mest omfattende avtalene, men det er som vist også en rekke andre.

Dertil kommer at anslaget også omfatter områder der Norge ensidig har valgt å tilpasse seg EU-retten, men dette er en liten kategori sammenlignet med det som er dekket av avtalene.

13) Se Kommisjonen (2010) *Iceland 2010 Progress Report*, SEC(2010) 1328 final, 09.11.2010.

14) Plantehelse vurderes tatt inn i EØS-avtalen gjennom *Plantevernmiddeforordningen* nr. 1107/2009.

## **Kap. 25 Norges samlede tilknytning til EU – 25.5, side 803-804**

*Utvalget* viser til at spørsmålet om hvor langt Norge gjennom perioden 1992–2011 egentlig har tilknyttet seg EU ofte har vært oppe i norsk europadebatt. Det er betydelig interesse knyttet til dette, og betydelig usikkerhet. På denne bakgrunn har det vært naturlig for *Utvalget* å utrede spørsmålet. Det er metodiske utfordringer ved en slik utredning, og noe helt eksakt tall er ikke mulig å gi. Et hvert svar vil i noen grad måtte bero på skjønn – som kan være mer eller mindre kvalifisert, nøytralt og faglig begrunnet.

*Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjørnsen, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* vil med disse forbeholdene legge til grunn at det er mest korrekt å si at Norge materielt sett er tilknyttet omtrent 3/4 av det totale EU-samarbeidet. Dette anslaget er som vist basert på en gjennomgang av vurderingene fra de pågående islandske forhandlingene om EU-medlemskap. Forhandlingskapitlene kan variere i omfang og viktighet, men anslaget stemmer også godt med det inntrykk *Utvalgets flertall* for øvrig sitter igjen med etter å ha utredet alle sider ved Norges avtaler med EU.

*Utvalgets flertall* vil presisere at tallet på 3/4 er en sammenligning med de EU-statene som er med på det hele, som f. eks. Finland eller Tyskland. Sammenligner man med de statene som er med på minst, slik som Storbritannia, blir tallet annerledes. Det gjelder også sammenlignet med Sverige, som ikke er med på euroen, og med Danmark, som heller ikke er det og dessuten har andre unntak, herunder på områder der Norge er tilknyttet. Sammenlignet med disse landene, er Norge tilpasset betydelig mer enn 3/4 av hva de er med på.

Videre vil *Utvalgets flertall* presisere at tallet på 3/4 heller ikke tar hensyn til hvor reelt integrert de enkelte statene er, i den forstand at EU-reglene faktisk gjennomføres og etterleves av nasjonale myndigheter, domstoler m.m. Her er det grunn til å tro at Norge ligger langt fremme sammenlignet med en del EU-stater.

*Utvalgets flertall* vil understreke at det er grad av *tilknytning* som er vurdert, ikke «deltakelse». Man kan ikke si at Norge «deltar» i EU-samarbeidet i tilsvarende grad som man er tilpasset. Norge har ikke noen rolle av betydning i EUs beslutningsprosesser, og slipper også det tidkrevende arbeidet med å utforme felles politikk og regelverk.

Endelig vil *Utvalgets flertall* vise til at spørsmålet om hvor langt Norge egentlig er tilknyttet EU ofte oppfattes som sensitivt i norsk europadebatt, og har vært omstridt. Det kan være forståelige grunner til det. Men fra et fagbasert perspektiv er dette først og fremst et empirisk spørsmål, med visse elementer av faglig skjønn. Tjue år etter at EØS-avtalen ble utformet bør tiden være moden for en realitetsorientert europadebatt basert på kunnskap og åpenhet om hvor mye av EU-samarbeidet som Norge er tilknyttet og ikke tilknyttet.

*Utvalgets mindretall, Seierstad*, stiller seg tvilende til denne typen mekanisk sammenregning av forhandlingskapitler. Hvis en regner kapitlene som like omfattende i betydningen med like store samfunnsmessige virkninger, deler kapitlene seg i de tre hovedgruppene i forholdet 10–8–8. Blant de siste åtte er det så tunge og selvstendige områder som utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken (forhandlingskapittel 31), handelspolitikken overfor tredjeland, bistands- og utviklingspolitikken (forhandlingskapittel 29 og 30), EUs økonomiske og monetære union (forhandlingskapittel 17), skatte- og avgiftspolitikken (forhandlingskapittel 16) og alle hovedtrekk ved landbruks- og fiskeripolitikken (forhandlingskapittel 11 og 12). At en summering bygd på at alle kapitler teller likt, kommer

frem til at de åtte nevnte kapitlene utgjør så lite som en fjerdedel av EUs regelverk, er det liten grunn til å legge vekt på. Ved andre varianter av vekting er det ingen problemer med å komme frem til helt andre resultater. Enhver slik vekting avhenger av hvilke samfunnsmessige forhold en oppfatter som mest tungtveiende og grunnleggende. Da blir et tall som 3/4 for enkelt til at det kan fortelle noe viktig om forholdet mellom Norge og EU.

## **Kap. 26 Europeiseringen av Norge 1992-2011 – Betydning av avtalene med EU for norsk demokrati – 26.4.6, side 835-37**

Samlet sett er det store demokratiske svakheter ved den norske tilknytningsformen til EU og de virkninger den har for det politiske liv i Norge. Gjennom EØS, Schengen og de andre avtalene har Norge forpliktet seg til å overta politikk og regler fra en organisasjon der man ikke er medlem og ikke har stemmerett. Forutsetningene for norsk politisk representasjon og deltakelse er meget begrenset, og det samme gjelder mulighetene for å kontrollere og ansvarliggjøre de organene og personene som utformer den politikken og de reglene som binder Norge. Tilknytningsformen bidrar til at det er klare mangler ved den nasjonale europapolitikken og europadebatten. Partiene er forsiktige med å problematisere EU/EØS-saker, medias dekning av den løpende tilknytningen til EU er svak, og det er lite kunnskap og debatt i norsk offentlighet om hvor omfattende Norges tilpasning til EU egentlig er. Utviklingen har styrket individenes rettighetsvern og domstolenes stilling, men dette skjer på bekostning av nasjonale folkevalgte organers handlingsrom.

De demokratiske virkningene av Norges avtaler med EU reiser tre paradokser:

1. Avtaler som har til formål å sikre norske verdier og interesser er i sin konstruksjon og konsekvenser dypt problematiske for norsk demokrati.
2. Avtaler som lider av store demokratiske mangler har likevel parlamentarisk forankring og støtte i opinionen.
3. Samtidig som EUs demokratiske underskudd har minsket har det demokratiske underskuddet i Norges avtaler med EU økt.

Et siste spørsmål er hvilken grad de demokratiske manglene ved Norges avtaler med EU er strukturelle, og i hvilken grad de kan reduseres eller kompenseres ved tiltak innenfor rammene av den nåværende tilknytningsformen.

Svaret er at de i all hovedsak er strukturelle. De demokratiske svakhetene er ikke en uventet sideeffekt av avtalene med EU, men en innebygget del av deres struktur. Norge har valgt en tilknytning til EU der man ønsker å være med på det indre marked og andre viktige deler av den europeiske integrasjonsprosessen, men samtidig ikke ønsker å være medlem av EU. Prisen for dette var manglende demokratisk representasjon og deltakelse, og det har vist seg også å ha negative effekter for mulighetene til demokratisk ansvarliggjøring og opplyst samfunnsdebatt.

Det politiske Norge var klar over prisen da EØS-avtalen ble inngått i 1992, men valgte å gjøre det likevel. For det første var dette det kompromisset man kunne enes om. For det andre mente et bredt flertall at de materielle fordelene ved avtalen mer enn oppveiet de prinsipielle svakhetene. Valget ble truffet av stortingsflertallet med kvalifisert flertall etter Grunnloven § 93 og er slik sett konstitusjonelt og demokratisk forankret. Et vanlig flertall kan i prinsippet når som helst si opp EØS og de andre avtalene. Men så lenge de gjelder er det norske demokratiske spillerommet begrenset på avtalenes områder.

Innenfor disse rammene kan enkelte av de demokratiske svakhetene i noen grad avhjelpes dersom det er norsk politisk vilje til det. Noen tiltak er allerede gjennomført. Regjeringens stortingsmelding våren 2006 «Om gjennomføringen av europapolitikken» var i hovedsak et forsøk på å finne bedre prosedyrer for politisk behandling av EU/EØS-saker, og

inneholdt en rekke forslag hvorav de fleste senere er gjennomført, og har hatt en viss effekt.<sup>19</sup> Samtidig har Stortinget revidert sine prosedyrer for EU/EØS-saker, og forbedret dem på flere punkter, blant annet gjennom innføringen av de halvårlige redegjørelsene, som fungerer godt.

Det er vanskelig å se andre enkle institusjonelle grep innenfor rammene av dagens tilknytningsform som vesentlig ville avhjelpe de demokratiske manglene. Potensialet for forbedring ligger snarere i økt politisk engasjement i den løpende europapolitikken og vilje til å bruke eksisterende prosedyrer på en bedre måte. På Stortinget kan man særlig se for seg at kontrollfunksjonen aktiveres også i EU/EØS-saker. I regjeringen kan man se for seg mer overordnet og omfattende politisk koordinering av europapolitikken og klarere styringssignaler til embetsverket både generelt og i enkeltsaker. I de politiske partiene kan man se for seg at de igjen påtar seg ansvaret med å lede an i europapolitikken i stedet for å tone den ned. Videre har media et ansvar for å dekke den løpende tilknytningen til EU på en måte som reflekterer dens samfunnsmessige betydning. Her er det fortsatt et stort potensial.

I den beskjedne grad demokratiske mangler ved tilknytningen til EU kan avhjelpes, er det med andre ord i all hovedsak *på nasjonalt nivå* i Norge – gjennom økt bevissthet, debatt og ansvarliggjøring om den løpende europapolitikken som føres. Det vil samtidig innebære mer støy og økt konfliktnivå – som kan gå ut over andre interesser. Om det er politisk evne, vilje og insentiver blant de politiske aktørene til å gjøre dette er et åpent spørsmål.

EØS, Schengen og de andre avtalene beskrives ofte som et nasjonalt politisk kompromiss mellom tilhengerne og motstanderne av norsk EU-medlemskap. Men avtalene kan også ses som et kompromiss mellom norsk demokrati på den ene siden og andre viktige nasjonale verdier og interesser på den andre. Gjennom avtalene får Norge fordelene av europeisk integrasjon uten å delta i EU. Balansen viser overskudd i nytte og underskudd i medbestemmelse. Det er en pris som både flertallet av norske politikere og et stort flertall i norsk opinion så langt har vært villige til å betale, og gjennom årene også tilsynelatende har lært seg å leve greit med.

*Utvalgets medlemmer* Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot vil avslutningsvis understreke at innenfor rammene av det politiske utenforskapet har EØS, Schengen og de andre avtalene med EU i snart to tiår ivarettat norske interesser på en meget god måte. Det er klare demokratiske mangler ved hvordan avtalene løpende fungerer. Men på den annen side er de demokratisk fast *forankret*. De demokratiske manglene er en strukturell svakhet ved den nåværende norske tilknytningsformen, som er den prisen Norge betaler for å være med i viktige europeiske integrasjonsprosesser uten å være medlem av EU. For *disse medlemmene* er det vanskelig å se hvordan Norge innenfor rammene av dagens modell skal kunne fortsette å dra nytte av samarbeidet med EU på de mange områdene som et bredt politisk flertall på Stortinget ønsker på en måte som er demokratisk grunnleggende bedre. Etter *disse medlemmenes* syn er det derfor vanskelig å ta demokratikritikken videre uten å komme over på spørsmålet om realistiske alternativer til dagens tilknytningsform til EU, som Utvalget ikke er bedt om å utrede. En annen sak er at de demokratiske manglene ved dagens tilknytningsform i noen grad kan avhjelpes gjennom en klarere politisk forankring av Norges europapolitikk. Det kan gi grunnlag for større politisk engasjement, åpenhet og en bredere og mer realitetsorientert europadebatt, som bygger på en felles forståelse av hva slags forhold Norge i dag egentlig har til EU.

Utvalgets medlemmer Stubholt, Arbo, Dag Seierstad og Sjursen påpeker at til tross for at EØS-avtalen har konstitusjonell og formell legitimitet gjennom et stort antall stortingsvedtak, innebærer tilknytningsformen store demokratiske svakheter. Det er mange økonomiske og politiske fordeler ved Norges nåværende tilknytningsform til EU. Ulempen er at EØS-avtalens struktur gjør at norsk politikk gradvis tømmes for innhold på de områder som dekkes av avtalen. Norge har på viktige områder gjennom EØS utkontraktert norsk

regelutvikling til EU. Dessuten innsnevres det politiske handlingsrommet etter hvert som flere EU/EØS-regler kommer til. Mange vedtatte regler kan ikke endres igjen uten å risikere brudd på EØS-avtalen. Etter *disse medlemmers* syn blir norsk politikk med dette på mange områder passivisert og mindre interessant. I dag er situasjonen at mye norsk politikk og regelverk verken springer ut av interne politiske prosesser i Norge eller er forankret i det offentlige ordskiftet. Dette gjelder også i de (mange) tilfeller der regelverket isolert sett har et godt innhold. Dette kan føre til fremmedgjøring i forhold til den politikk og de regler som gjelder. Det er reell risiko for at dette bidrar til mindre engasjement og deltakelse i politikk, og svekker demokratiet.

19) Se St.meld. nr. 23 (2005-2006) *Om gjennomføring av europapolitikken*. Stortinget ønsket et mer aktivt forhold til det norske samarbeidet med EU, og foreslo en justering i Stortingets egen arbeidsmåte med saker som berører Norges forhold til EU og EØS, se Innst. S. nr. 115 (2006-2007). Innstillingen var enstemmig. Senere fulgte Stortinget også selv opp med visse reformer av sitt europearbeid, se nærmere kapittel 11.5.

## **Kap. 28 Veien videre – 28.3 Behov for klarere rammer for Norges tilknytning til EU?, side 869-874**

### **28.3.1 Rammene for Utvalgets anbefalinger**

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

Dette innebærer også at Utvalget gjennom utredningen har forholdt seg lojalt til dagens tilknytningsform i sine analyser og vurderinger. Der vi påpeker styrker eller svakheter er det innenfor rammene av dagens avtaler. De få stedene der vi har kommet med forslag til endringer eller justeringer er det med sikte på å styrke dagens tilknytningsform. På samme måte har vi søkt å unngå å vurdere om det underliggende EU-samarbeidet som Norge er knyttet opp mot fungerer godt eller dårlig.

Mandatet ber heller ikke om anbefalinger til eventuell revisjon og reform av dagens tilknytningsform.<sup>3</sup> Vårt viktigste bidrag vil være en faglig basert beskrivelse og analyse – så får den senere politiske behandlingen av rapporten forholde seg til spørsmål om endringer. På noen områder har Utvalget likevel gjennom sitt arbeid kommet over forhold som kan tenkes forbedret innenfor rammene av dagens modell, og da er dette løpende tatt opp og diskutert. I det følgende skal disse anbefalingene kort oppsummeres. For en nærmere begrunnelse vises det til de kapitlene der dette opprinnelig er drøftet, som vist til i fotnote.

Det presiseres at anbefalingene er utformet ut fra at de skal kunne gjennomføres innenfor rammen av dagens tilknytningsform og med det formål å gjøre den bedre. Det innebærer fra Utvalgets side ikke noen stillingtagen til om dette er den beste løsningen for Norges forhold til EU eller ikke.

*Utvalget* vil også understreke at mange av svakhetene ved dagens tilknytningsform er strukturelle, og må ses som en del av selve modellen, som et bredt flertall på Stortinget likevel etter en helhetsvurdering har ønsket. Det ville være en illusjon å tro at man kan reformere seg ut av de mest grunnleggende problemene, slik som det demokratiske underskuddet. Videre vil de fleste mulige reformforslag være av institusjonell, organisatorisk eller prosessuell karakter – og igjen er det grenser for hvor langt utfordringene ved dagens tilknytningsform er noe man kan organisere seg ut av. Etter *Utvalgets* syn er spillerrommet for vesentlig forbedring innenfor rammene av dagens tilknytningsform beskjedent. Med disse forbeholdene kommer *Utvalget* med noen anbefalinger. Flere av disse har også vært tatt opp i tidligere kapitler.

### 28.3.2 En felles ramme rundt alle Norges avtaler?

Norges samlede avtaleverk med EU kan som nevnt ses som et lappeteppe. Som helhet er systemet uoversiktlig og komplisert. Det virker demokratisk tilslørende og bidrar til å skjule hva slags samlet forhold Norge egentlig har til EU. Det er svært få i Norge og EU som har oversikt over helheten, og dette vanskeliggjør overordnet politisk styring og koordinering. Skillelinjene mellom de forskjellige avtalene passer ikke nødvendigvis til dagens struktur i EU, og dette skaper utfordringer, blant annet om hvilke deler av EU-reglene som er omfattet av Norges avtaler, og i så fall av hvilke avtaler.

Dersom dagens tilknytningsform til EU skal videreføres på ubestemt tid, er det nærliggende å spørre om man burde forsøke å gjøre den mer enhetlig og sammenhengende, og forhandle frem en felles ramme rundt dagens avtaler.

En slik ramme kan tenkes utformet på forskjellige måter, men det sentrale måtte være ett avtaleverk som omfattet det hele – inkludert EØS, Schengen, de andre justisavtalene, avtalene om sikkerhets- og forsvarspolitik, Interreg og andre programmer m.m. Videre måtte det være et felles institusjonelt rammeverk rundt det hele, med prosedyrer for overordnet og generell politisk dialog og styring, som mangler i dag. De nærmere prosedyrene kunne tenkes harmonisert, men kunne også fortsatt variere fra saksområde til saksområde, slik det er i EU. Det enkleste ville antakelig være en form for utvidet EØS-avtale som også dekker de andre områdene der Norge har avtaler, og styrker det politiske nivået på toppen. Men andre modeller kan også tenkes. Reformen kunne være rent institusjonell, og kun gå ut på en felles ramme rundt eksisterende avtaler, eller man kunne tenke seg samtidig å vurdere om ytterligere områder av EU-samarbeidet skulle inkluderes.

I rådskonklusjonene som EUs utenriksministre vedtok om EØS i desember 2010 luftes tanken om en slik mer enhetlig ramme.<sup>4</sup> Etter å ha vist til at Norge har satt i gang en prosess for å utrede avtalene med EU, uttalte Rådet at man på EU-siden burde legge opp til en «parallell prosess» for å gjennomgå EØS og de andre avtalene. Deretter heter det:

«35. Furthermore, it should be examined whether the EU interest is properly served by the existing Framework of relations or alternatively *by a more comprehensive approach, encompassing all fields of cooperation and ensuring a horizontal coherence*. The EU review should also take into account possible developments in the membership of the EEA.»

Dette ble uttalt for et år siden, og er så langt ikke fulgt opp mer konkret. Fra EUs side er det snarere signalisert at man vil avvente Utvalgets rapport før videre vurderinger. Uttalelsen må også leses på bakgrunn av at Rådet i samme vedtak rett før hadde uttrykt stor tilfredshet med EØS og de andre avtalene, og neppe ser noe brennende behov for reform. Slik sett kan dette tolkes som en sondering snarere enn et forslag, og intensjonsdybden er uklar.

Samtidig er det en klar uttalelse, som er vedtatt etter en grundig prosess av Rådet i egenskap av General Affairs Council sammensatt av utenriksministrene for de 27 EU-statene. Slik sett er det en uttalelse som Norge må ta på alvor, og undersøke og respondere på.

Uttalelsen fra Rådet viser til at man ut fra *EUs interesser* bør vurdere om disse er tilstrekkelig ivaretatt gjennom dagens avtaler, eller om de ville bli bedre ivaretatt innenfor et helhetlig rammeverk. På samme måte må norske myndigheter vurdere om dette ville være i *Norges interesse*. Videre ville en slik prosess også måtte omfatte Island og Liechtenstein og eventuelt andre land. For tiden pågår det en prosess mellom EU og Sveits om å samle de mer enn 120 bilaterale avtalene inn i et mer enhetlig rammeverk, og hvis EU først skulle bruke energi og krefter på å konstruere en ny modell for forholdet til de tre EFTA/EØS-landene, så kan det være at man samtidig ville vurdere å benytte den til andre land, herunder Sveits, og

senere eventuelt andre. EU vil neppe ønske å bruke tid og krefter på dette bare for Norges skyld.

Dersom en samlet avtale skal kunne realiseres, og det på en måte som ivaretar norske interesser, må Norge følgelig selv aktivt ta et initiativ og være arkitekt. Og det forutsetter først en vurdering av om dette er ønskelig og realistisk. Her er det argumenter for og imot.

Argumenter *for* å lage en felles ramme for Norges forhold til EU er blant annet:

- At noen av de demokratiske svakhetene som finnes med dagens avtaler vil kunne reduseres.
- At det ville skape et institusjonelt ryddigere og klarere forhold mellom Norge og EU
- At man da lettere kunne etablere et nivå for generell politisk kontakt om alle sider ved forholdet mellom Norge og EU
- At man kunne unngå dagens problemer med hva som faller inn under EØS, under Schengen, under andre avtaler
- At det kunne gjøre det enklere for Norge å få tilknytning til EU på områder der norske myndigheter i dag strever med dette (særlig på justissektoren)
- At det ville bidra til en mer helhetlig europapolitikk i Norge og en mer helhetlig Norgespolitikk i EU
- At både prosessen og en eventuell avtale vil synliggjøre omfanget og karakteren av Norges samlede forhold til EU og gjøre forholdet mer gjennomskiktig, og dermed fremme politisk ansvarliggjøring
- At det vil fremme en kunnskapsbasert og realitetsorientert europadebatt

Argumenter *mot* å lage en felles rammeavtale omfatter blant annet:

- At dette ikke fremstår som strengt nødvendig («if it ain't broke, don't fix it»)
- At det vil kunne vise seg å være tungt og vanskelig å konstruere en slik helhetlig ramme både politisk og rettslig, og det er heller ikke gitt at resultatet ville bli bedre enn dagens situasjon
- At det ikke nødvendigvis vil kunne løse noen av de demokratiske svakhetene som finnes i dagens avtaler.
- At man risikerer å åpne en Pandoras eske av vanskelige og ubehagelige krav fra EU-siden, herunder krav fra hver av de enkelte 27 EU-statene, som vil kunne søke å utnytte prosessen til å tvinge frem innrømmelser fra norsk side
- At asymmetrien i maktforhold vil gjøre at Norges forhandlingsposisjon overfor EU vil være svak, og langt svakere enn da EØS og Schengen ble fremforhandlet
- At en slik prosess ville måtte koordineres med Island og Liechtenstein, og muligens andre tredjeland
- At Norge som ledd i en mer helhetlig og strømlinjeformet avtale ville kunne risikere å miste noen av de særlige tilknytningsformene man har oppnådd, mest tydelig i Schengen-sakene

De nærmere fordelene og ulempene ville bero på hvordan prosessen ble lagt opp og nærmere forløp. Det er ikke gitt at alle potensielle fordeler vil kunne realiseres og heller ikke at alle tenkelige ulemper ville materialisere seg. Noen motforestillinger kunne man søke å avverge på forhånd, for eksempel ved å bli enige om at forhandlingene bare skulle gjelde institusjonelle spørsmål, og ikke endre noe ved dagens innhold. Men uansett vil det være vanskelig og krevende forhandlinger, både politisk og juridisk.

En helhetlig ny avtale om Norges forhold til EU ville også sannsynligvis måtte godkjennes av Stortinget med 3/4 flertall etter Grunnloven § 93. Hvorvidt man vurderer det som et argument for eller imot kan det nok være ulike meninger om, men uansett bidrar det til å heve den politiske terskelen. Det er også vanskelig å tenke seg at en så omfattende avtale

med EU som dette nødvendigvis ville måtte bli, uten heftig debatt, og spørsmål både om dagens tilknytningsform og en ny runde om EU-medlemskap.

Det minst realistiske er antakelig å sette i gang en forhandlingsprosess om en prinsipielt ny avtale. En slik avtale ville måtte godkjennes av alle EUs medlemstater, og prosessen ville være svært tungrodd og lite forutsigbar. Derimot kan man i prinsippet oppnå mye av det samme gjennom en revisjon av EØS-avtalen der man bruker hjemmelen i artikkel 118 til å ta inn de andre områdene der det er avtaler under EØS, og samtidig gjør andre endringer og justeringer som det er mulig å bli enige om. I så fall ville det formelt og reelt være mer tale om en oppussing og utvidelse av EØS-avtalen enn et nytt avtaleverk. Uavhengig av om en helhetlig rammeavtale mellom Norge og EU etter en gjennomgang som dette fremstår som realistisk, er tankeøvelsen av flere grunner likevel nyttig.

For det første kan det ikke utelukkes at EU vil følge opp signalet fra desember 2010 og fremme forslag, og da bør responsen fra norsk side være gjennomtenkt.

For det andre kan spørsmålet dukke opp senere på kort varsel dersom grunnleggende forhold endrer seg, for eksempel ved at EØS uansett må reforhandles fordi Island går inn i EU, eller dersom problemene med dagens modell skulle øke dramatisk i tiden som kommer. For det tredje er det uansett interessant å tenke gjennom hvordan en helhetlig og dekkende avtale mellom Norge og EU *ville* ha sett ut – fordi det tvinger en til å tenke gjennom hva slags forhold Norge egentlig har til EU i dag. Det illustrerer de prinsipielle svakhetene ved dagens tilknytningsform, men også hvor vanskelig det er å gjøre strukturene for forholdet mellom Norge og EU fundamentalt bedre.

På denne bakgrunn vil *Utvalgets flertall, Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Stubholt, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* anbefale at de ansvarlige norske myndigheter tenker gjennom dette og sonderer med EU om det er realistisk og hvordan man i så fall kan se for seg modellen.

Dersom det ikke er ønskelig, mulig eller realistisk å sette i gang prosesser med sikte på én enhetlig rammeavtale for Norges forhold til EU, kan man spørre om det er *deler* av forholdet der rammeverket kan forbedres. Og det kan i prinsippet tenkes både for avtalene på justissektoren, avtalene og samarbeidet om utenriks/sikkerhet/forsvar og EØS-midlene.

### **28.3.3 Samarbeidet med EU om justispolitikken**

Det mest nærliggende området der man kan tenke seg en mer helhetlig rammeavtale med EU er innenfor justispolitikken – der Norge i dag gjennom Schengen og andre avtaler er tilknyttet store deler av EU-reglene om grensekontroll, innvandring og politisamarbeid.

Dette fremstår i dag både som et særlig fragmentert og uoversiktlig felt og samtidig det området der dynamikken er størst og der Norge strever mest med å få til nye avtaler der man ønsker det. Det avgjørende kriteriet i dag er hvilke deler av EU-reglene som anses «Schengen-relevante». Det er en skillelinje som ikke trekkes ut fra noe som har med norske ønsker og interesser å gjøre, men ut fra historiske og andre interne grunner i EU, herunder hva Storbritannia ikke ønsker å være med på og hva Romania og Bulgaria ennå ikke har fått anledning til. Sett fra norsk side er dette ikke noe godt kriterium, men det er i dag det avgjørende. Innenfor rammene av Schengen har Norge rett og plikt til å være med på alt, med ganske god tilgang til beslutningsprosessene. Utenfor Schengen er tilknytning tungt og vanskelig, slik forhandlingene om den europeiske arrestordren og forsterket politisamarbeid viste, og i beste fall med svak institusjonell tilgang.

På det justispolitiske området kan man derfor se for seg et norsk initiativ for å få på plass en bredere og mer konsistent og helhetlig norsk rammeavtale med EU, som kunne omfatte alle de avtaler som gjelder i dag, samt muligheter for ytterligere samarbeid der partene blir enige om det. Fra norsk side ville det beste være om man kunne få samme tilgang til beslutningsprosessene som i dag gjelder for Schengen-saker.



*Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Seierstad, Stubholt, Ulltveit-Moe og Aarebrot vil på denne bakgrunn anbefale at norske myndigheter utreder og sonderer mulighetene for å forhandle frem en generell rammeavtale for Norges tilknytning til EUs justispolitikk, enten som en egen avtale eller som en utvidelse av EØS.*

#### **28.3.4 Samarbeidet med EU om utenriks-, sikkerhets- og forsvarssaker**

Videre kan man vurdere mulighetene for en mer samlet ramme for tilknytningen til EUs utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikk. I dag har Norge en avtalt «politisk dialog» med EU på dette området, men den rekker ikke veldig langt. Videre har man enkeltstående avtaler, særlig om deltakelse i kriseoperasjoner, EUs innsatsstyrker og tilknytning til Det europeiske forsvarsbyrået (EDA). Generelt har Norge særlig det siste tiåret søkt nær tilknytning til EU på dette feltet, men bare delvis lyktes i å etablere formelle avtaler i tråd med norske myndigheters ønske. Relasjonene er ofte personavhengige og sårbare for utskiftninger. Med etableringen av EEAS har EUs utenrikspolitiske og sikkerhetspolitiske samarbeid fått en ny organisasjonsmessig form, som over tid vil kunne styrke EUs evne til å føre en felles politikk på disse områdene. Samtidig har reorganiseringen og etableringen av EEAS ført til noe uklarhet og usikkerhet om samarbeidets fremtidige form. I en fase der utformingen av EUs nye politikk på disse områdene er i støpeskjeen, og Norge her samtidig har et tett forhold til EU, kan tiden være inne for å tenke aktivt og konstruktivt om hvordan Norges fremtidige institusjonelle og prosessuelle tilknytning til EUs utenriks-, sikkerhets-, og forsvarspolitikk best kan utformes og sikres. Også her kan man tenke seg en mer samlet ramme rundt det som i dag er samarbeidet.

*Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Rye, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot mener at norske myndigheter bør se på mulighetene for å utvikle strategiske dialoger om utenrikspolitiske spørsmål med EU, som er viktige for hele bredden av Norges og EUs interesser. Dette flertallet vil også anbefale at norske myndigheter utreder og sonderer mulighetene for en mer samlet ramme rundt det som i dag er samarbeidet.*

*Utvalgets mindretall, medlemmene Dag Seierstad og Stubholt mener den utenriks- og sikkerhetspolitiske uavhengighet står sentralt. Selv om et godt samarbeid med EU på dette området er viktig for Norge er det derfor ikke nærliggende å ta initiativ overfor EU for en samlet ramme.*

#### **28.3.5 Norges økonomiske bidrag til økonomisk og sosial utjevning i Europa**

Videre kan man vurdere om det er hensiktsmessig å etablere en fastere ramme rundt de såkalte finansieringsordningene (EØS-midlene), for bidrag fra Norge og de andre EFTA-statene til økonomisk og sosial utjevning i Europa.

Her er dagens ordning, som beskrevet i kapittel 24, at Norge formelt ikke har påtatt seg noen fast forpliktelse til å yte midler, men at dette i stedet forhandles frem for fem år av gangen. Etter at den første femårsperioden løp ut i 1999 har det så langt vært tre slike forhandlingsrunder. I hver runde, og særlig de to siste, har Norge og de andre EFTA-statene i realiteten stått svakt, og har motstrebende måtte gå med på store økninger i overføringene, etter lange, tunge og vanskelige forhandlinger. Fortsatt står EFTA-statene formelt på at dette er noe de yter frivillig, men i realiteten er ordningen for lengst fast etablert og institusjonalisert.

*Utvalgets flertall, medlemmene Sejersted, Arbo, Bøckman Finstad, Dølvik, Rye, Sjørnsen, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot anser at tiden nå er kommet til å ta konsekvensene av at finansieringsordningene i realiteten er blitt en integrert del av samarbeidet mellom EU og Norge, og søke å finne en måte som vil gi større stabilitet, fastere rammer og fremme bedre ressursbruk. Det betyr at Norge (og de andre EFTA/EØS-landene)*

bør ta initiativ til en fast rammeavtale om bidrag til økonomisk og sosial utjevning i Europa. I realiteten vil det kun være tale om formalisering av de forpliktelser som reelt sett har eksistert lenge. Som motytelse bør man søke å fremforhandle en fast nøkkel for beregning av bidraget. Å avtalefeste ordningen på en slik måte vil neppe bety særlig store merkostnader over tid, samtidig som Norge ville oppnå en garanti mot uforholdsmessige krav i fremtiden, og fjerne en fast femårig kilde til politisk uro og konflikt i forholdet til EU.

*Utvalgets mindretall, medlemmene Hansen Bundt, Dag Seierstad og Stubholt* finner ikke å kunne støtte tanken om en formalisering av finansieringsordningene. Det kan tenkes fremtidige situasjoner hvor nytten av en frivillig bidragsordning i denne størrelsesorden kan styrke Norges forhandlingsposisjon. Dersom ordningen skulle formaliseres i EØS-avtalen, måtte det være som resultat av en forhandlet revisjon av avtalen hvor også prioriterte norske ønsker ble tilgodesett

### **28.3.6 Andre anbefalinger og oppfordringer**

#### *Anbefalinger til de konstitusjonelle rammene for Norges tilknytning til EU*

Videre har Utvalget drøftet om det er hensiktsmessig å endre Grunnloven med sikte på å tilpasse prosedyrene for Stortingets samtykke til de spesielle spørsmålene som Norges nåværende tilknytningsform til EU reiser.<sup>5</sup>

- Grunnlovsendring for å tilpasse reglene om Stortingets samtykke til inngåelse av internasjonale forpliktelser til Norges nåværende tilknytning til EU

*Utvalget* vil anbefale at det utredes nærmere hvordan Grunnlovens prosedyrer for å samtykke til internasjonale forpliktelser i §§ 26 og 93 bedre kan ivareta de særlige spørsmål som Norges tilknytning til EU reiser.

*Utvalgets flertall, medlemmene, Sejersted, Arbo, Bøckman-Finstad, Dølvik, Hansen Bundt, Rye, Sjurson, Tallberg, Ulltveit-Moe og Aarebrot* vil understreke at en slik reform i hovedsak bør ta sikte på å kodifisere gjeldende rett, og at den ikke bør gjøre det vanskeligere enn i dag å knytte seg til områder av EU-samarbeidet som et ordinært folkevalgt flertall på Stortinget mener vil tjene norske interesser.

Videre har Utvalget i kapittel 11 og 26 drøftet hvordan Stortingets stilling er svekket i europapolitikken, og hvilke tiltak som kan iverksettes for å avhjelpe dette. Det er nylig foretatt flere mindre reformer på dette området, og Utvalget har ikke forslag til ytterligere institusjonelle eller prosessuelle endringer. Snarere handler det om at representantene kan bruke de prosedyrer de allerede har mer aktivt i europasaker (EØS, Schengen m.m.).

Herunder vil Utvalget oppfordre Stortinget til å:

- Styrke kontrollfunksjonen i europasaker
- Sendte signal til Riksrevisjonen om økt oppmerksomhet på europasakene
- Videreutvikle konsultasjonsordningen etter Fo. § 13a til mer reell debatt og klarering
- Videreutvikle arbeidet med å styrke administrasjonens kompetanse og kapasitet i europasaker

Red.anm: Utvalget har i tillegg anbefalinger til hvordan norske myndigheter håndterer forholdet til EU og knyttet til det institusjonelle systemet i EØS/EFTA.

3) Sml. St.meld. nr. 23 (2005 – 2005) *Om gjennomføringen av europapolitikken*, der et hovedformål var å formulere en handlingsplan med en rekke konkrete tiltak for hvordan forvaltningens arbeid med EU/EØS-saker kunne styrkes. Dette er en helt annen type utredning enn det Utvalget har foretatt. Man skal merke seg at det nylig er gjort en slik øvelse, og at de fleste av tiltakene som ble foreslått i 2006 senere er gjennomført.

4) Se Rådet (2010) *Council conclusions on EU relations with EFTA countries*, 14.12.2010, som nærmere omtalt ovenfor i kapittel 13.2.1.

5) Se kapittel 27.4.4, og nærmere i kapittel 11.3.

## **Avsluttende merknad fra medlemmet Dag Seierstad, side 876-877**

Da Stortinget med mer enn 3/4 flertall godkjente EØS-avtalen i oktober 1992, godkjente det samme flertallet mye mer enn de fleste den gang var klar over:

Stortinget vedtok å ta inn i norsk lov:

- hele EUs lovverk for det indre markedet: regelverket for den frie bevegelsen av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft, den frie etableringsretten og konkurranselovgivningen,
- all fremtidig lovgivning som EU kunne komme til å vedta for det samme indre markedet – uansett hva det kunne være.

Stortinget godkjente samtidig å sette til side alle norske lover, forskrifter og administrative beslutninger som kunne være i strid med EU-traktatens grunnleggende prinsipper eller med en EU-lov for det indre markedet – både de som eksisterte i 1992 og alle som ville komme til å bli vedtatt.

Stortinget godkjente videre å legge til grunn den rettstilstanden som var etablert gjennom de tolkningene av traktater og lover som EU-domstolen og Kommisjonen hadde foretatt ved undertegningen av EØS-avtalen – og alle fremtidige tolkninger av traktater og lover fra EU-domstolen og Kommisjonen.

Samtidig ble Norge også knyttet til et økonomisk system der grunnleggende prinsipper for hvilken økonomisk politikk som kan føres, er fastlagt i EU-traktaten. I 1992 var de fastlagt av Enhetsakten (1985) og Maastrichttraktaten (1992). De er videreført via Amsterdam- og Nicetraktatene frem til dagens Lisboatraktat.

Ideen bak EUs indre marked, og dermed bak EØS, er at konkurransen på markedene for varer, tjenester, kapital og arbeidskraft skal gjøre all produksjon mer effektiv ved å tvinge næringslivet til omstilling. På felt etter felt tvinger EØS-forpliktelsene hardere konkurranse inn i det norske arbeidslivet. Økt konkurranse betyr raskere omstilling, mer pendling, mer nedbemanning, flere nedleggelse, mer uføretrygding og mer førtidspensjonering.

Ikke på noe punkt øker EØS-avtalen norsk handlefrihet til å gripe inn mot uheldige virkninger av markedskonkurransen. Dette er den grunnleggende svakheten ved EØS-avtalen. Verken i Norge eller i noe EU-land er mangel på fri flyt av varer, tjenester og kapital noe viktig samfunnsproblem.

Slik er det i alle land som omfattes av det indre markedet. En sentral del av det vi i Norge kaller EØS-debatt, er i EU-land en debatt om markedsliberalismen på det indre markedet. Det største demokratiproblemet både ved EØS og ved det indre markedet er at denne markedsliberalismen er låst fast i en EU-traktat som bare kan endres hvis alle EU-regjeringene er enige om det.

Gjennom EØS får Norge konkurrere «på like vilkår» med EUs næringsliv på det store EU-markedet – samtidig som alle EU-selskap får konkurrere på like vilkår med oss – her i Norge. Men natur, klima og beliggenhet gir oss ikke «like vilkår» i konkurransen på markedene.

For utenlandske storselskap er det få spesielt attraktive bransjer i Norge. Hvis de skulle investere i Norge, ville det være ved oppkjøp, ikke ved nyanlegg – og i salgsvdelinger, ikke i produksjon. Det viste en undersøkelse som FAFO gjennomførte om Norge som investeringsmål i 1994, det året EØS-avtalen trådte i kraft.

Lederne for 50 store utenlandske selskap med virksomhet i Norge ville helst investere i Asia, deretter i Øst-Europa, så i lavkostland sør i EU. Norden kom nederst på lista. Hvorfor? Undersøkelsen kom frem til at vi er for få, at vi bor for langt fra de store markedene og at det er i andre deler av verden markedene vil vokse raskest.

I en verden med stadig friere kapitalflyt står de som rår over kapital, fritt til å vriste lønnsomhet ut av enhver forskjell i lønnsnivå, skatteregler og evne til motstand blant ansatte.

Lav lønn, lave skatter og lydig arbeidsstokk suger til seg investeringskapitalen – hvis ikke aktiv næringspolitikk og andre innenlandske forhold drar i annen retning.

I EØS må Norge konkurrere på samme vilkår som en hvilken som helst region i Tyskland – i konkurranse med andre regioner i Tyskland om markedsandeler og investeringer. Den viktigste forskjellen i forhold til den tyske regionen er at Norge ikke ligger i Tyskland.

Norge ligger dermed ikke nær de store markedene i Europa. Bedriftene våre kan ikke velge og vrake blant underleverandører som ligger vegg i vegg – eller levere deler til bedrifter som gjør produktet ferdig en times kjøring unna. Bedriftslederne våre er ikke del av tyske nettverk med kontroll over allsidig teknologi og snarveier til tyske storbanker. Vi snakker ikke en gang feilfritt tysk.

Vi skal selvfølgelig konkurrere med tyskere og hollendere ved hjelp av alt som tyskere og hollendere bruker for å konkurrere, som effektiv organisasjon, høy kompetanse og innsats på jobben.

I denne konkurransen slipper tyskere og hollendere alle ulempene med norsk natur, klima, beliggenhet og bosettingsmønster. I EØS må vi til gjengjeld gi opp det meste av de fordelene som gjennomtenkt og politisk styrt bruk av naturressurser og oppbygging av næringsmiljøer har gitt oss. Naturressurser, effektivt utviklede næringsklynger, en ansvarlig og solidarisk innstilt fagbevegelse og politisk kontroll over ressursgrunnlaget har vært grunnlaget for norsk konkurranseevne.

EØS har tatt vekk mye av kontrollen over ressursene og viktige sider ved den politiske styringen. EØS tar dermed vekk de viktigste fordelene Norge har hatt av at vi ikke har vært en region midt i Tyskland eller Frankrike.

Det er konkurransen på fristilte markeder, og særlig den frie kapitalflyten, som kan gjøre norske arbeidsplasser mer utrygge enn i dag – sammen med det regelverket som hindrer at vi kan utnytte ressursene våre slik «at de kommer hele det norske samfunnet til gode» slik Petroleumsloven uttrykte det – før den ble forbudt av EØS.

I en verden med fri flyt av kapital er det ikke opplagt at det blir investert i Norge – verken fra innenlandske eller utenlandske investorer. Men det har ingen ting med «adgangen til EU-markedet» å gjøre. Verken natur, klima, beliggenhet, fri kapitalflyt eller EØS-medlemskap gir oss noe gratis når det gjelder investeringer i norske arbeidsplasser.

Norge har hatt to særlig viktige konkurransefortrinn det siste hundreåret: Vi har hatt billig og rikelig tilgang på energi (vannkraft, olje, gass) og på andre naturressurser (fisk, tømmer, malm) som andre nasjoner har hatt bruk for. På dette grunnlaget er det bygd opp sterke næringsmiljøer innen prosessindustri, oljerettet industri, og maritim virksomhet, miljøer som har vært fremmet gjennom næringspolitiske virkemidler som EØS nå i betydelig grad forbyr.

Samtidig er det utviklet en arbeidslivsmodell med en sammenpresset lønnsstruktur, gode velferdsordninger og et nært samarbeid mellom partene i arbeidslivet. Samarbeidet på arbeidsplassene har bidratt til smidige omstillinger fordi fagbevegelsen kunne garantere at også de ansatte ville dra nytte av endringene. Norsk næringsliv har derfor vært i stand til å omstille seg raskt nok til å være konkurransedyktig trass i høyt lønnsnivå.

Denne modellen har hatt to viktige forutsetninger, at det har vært høy sysselsetting og knapphet på arbeidskraft, og at landsomfattende tariffavtaler regulerer lønns- og arbeidsvilkår i store deler av arbeidslivet.

Tilsvarende samfunnsmodeller er under kraftig press i mange EU-land. Faren er at de kan komme under press også i Norge som følge av det markedsliberale frislippet som EØS-avtalen påfører oss.

EØS bidrar til en generell liberalisering av norsk økonomi og gjør det vanskelig å hindre en økende todeling av arbeidsmarkedet der mange arbeidsinnvandrere ender i en varig lavlønnsguppe i det norske samfunnet.

EØS-tilknytningen innebærer at vi slutter oss til et markedsliberalt system som i mange land fører til økende inntektsforskjeller, utrygge arbeidsforhold der fast heltidsarbeid undergraves og der de sårbare i økende grad støtes ut av arbeidslivet.

EØS-avtalen må derfor vurderes ikke bare ut fra virkningene i Norge, men også hva som skjer på arbeidsmarkedet i de landene vi er nærmest knyttet til og handler med. Gjennom EØS gjør vi oss delaktig i å fremme et liberalt markedsregime i Europa med de konsekvenser det har for inntektsforskjeller, trygghet i jobben og utstøting fra arbeidslivet.

Kriseutviklingen etter 2007 har nær sammenheng med de liberaliserte markedene både i EU og i andre deler av verden. Norsk økonomi vil i stigende grad merke følgene av denne krisa, og kan ikke vente særlig drahjelp fra stagnerende europeiske markeder. Det er derfor gunstig at vår utenrikshandel gradvis retter seg mot andre og mer ekspansive markeder.

Det kan bli et økende problem at EØS-avtalen begrenser våre muligheter for å gripe aktivt inn mot fristilte kapitalmarkeder. Gjennom EØS-avtalen har vi godtatt de markedsliberale prinsippene og må derfor ta et medansvar for det uføret Europa nå er inne i.