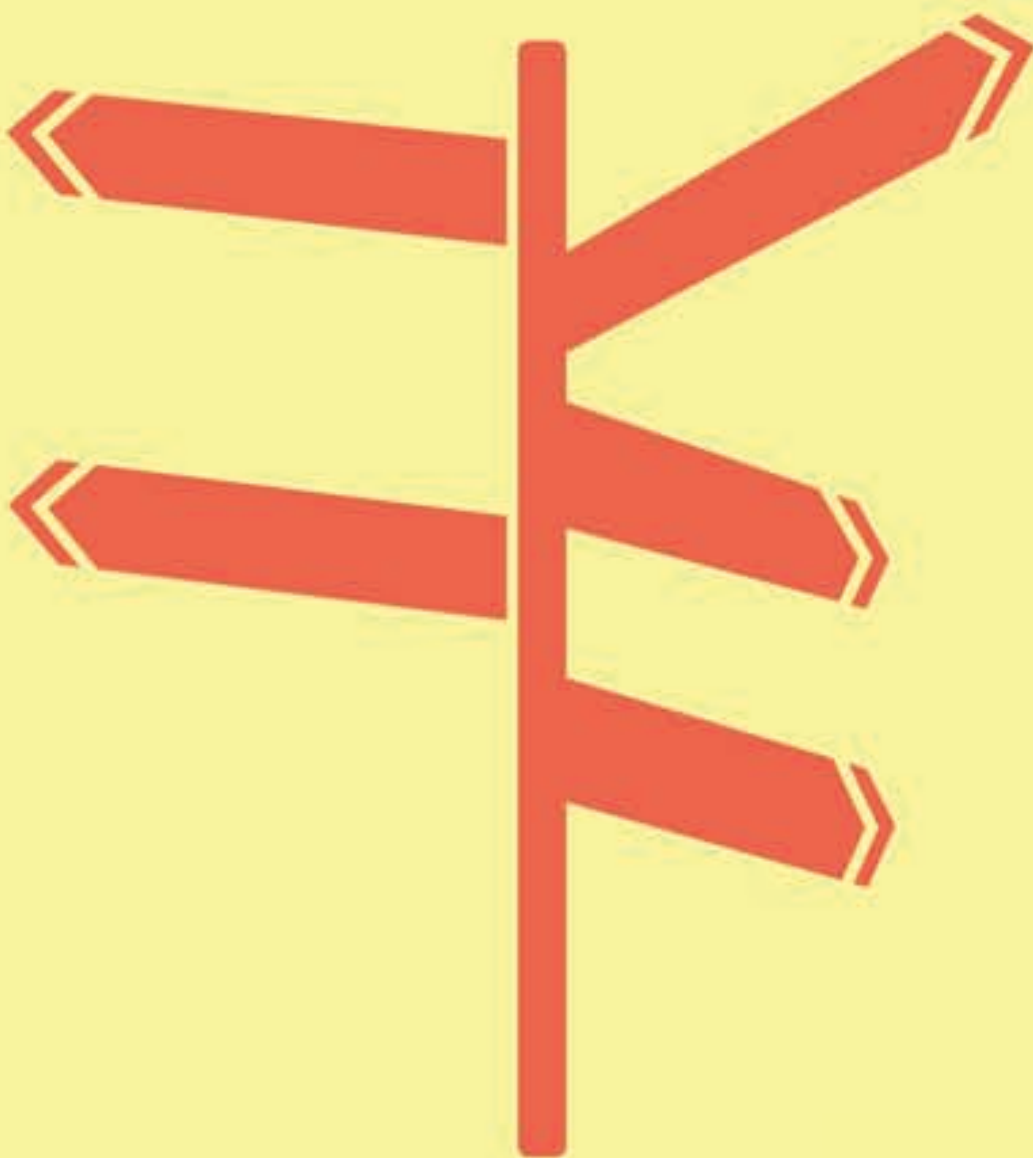


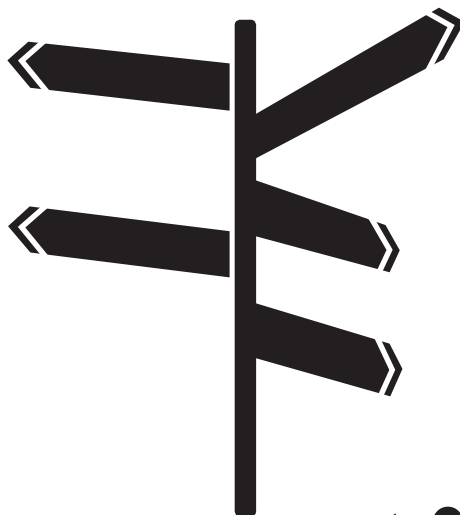
Alternativrapporten | *kortversjon*



Alternativer

til dagens EØS-avtale

Alternativrapporten | *kortversjon*



Alternativer til dagens EØS-avtale

Mai 2012

Kapittel 1:

Innledning

Bakgrunnen for prosjektet Alternativer til dagens EØS-avtale og Alternativrapporten Prosjektet Alternativer til dagens EØS-avtale ble startet da det ble klart at Europautredningen, som de to siste årene har gjennomgått erfaringene med Norges avtaler med EU, fikk instruks om ikke å utrede alternativer til dagens EØS-avtale. Høsten 2010 initierte og igangsatte Fagforbundet, EL & IT Forbundet og Nei til EU et forprosjekt, og i februar 2011 ble et hovedprosjekt etablert med en rekke tilsluttede organisasjoner og forbund. Vårt oppdrag har vært å utrede alternative samarbeidsmåter med EU. I tillegg ønsker vi å bidra til at den offentlige debatten om EØS blir en faktabasert debatt, og at den også handler om alternativer til dagens avtale. Som en del av prosjektets utredningsarbeid har vi også gjennomgått EØS-avtalens virkninger på ulike samfunnsområder og innenfor ulike sektorer. Prosjektet har ikke tatt mål av seg til å ha et felles syn på EØS eller å presentere ett alternativ til dagens EØS-avtale, men aktørene bak prosjektet mener at debatten om EØS blir mangelfull dersom ikke også alternativer inkluderes.

Prosjektets hovedrapport, Alternativrapporten, kom ut i mars 2012 og tar for seg ulike alternativer til dagens EØS-avtale, i tillegg til at den belyser flere av avtalens konsekvenser for norsk politikk. Dette dokumentet, kortversjonen, er et kort sammendrag av alternativene som presenteres i Alternativrapporten. Vil du lese mer om EØS-avtalens virkninger i Norge eller mer utdypende om hvert enkelt alternativ, kan den fullstendige rapporten kjøpes trykt fra Alternativer til dagens EØS-avtale eller lastes ned fra våre nettsider www.alternativer.no.

Organisasjonene som har vært tilsluttet prosjektet er: EL & IT Forbundet, Fagforbundet, Fellesforbundet, Fellesorganisasjonen, For velferdsstaten, LO i Fredrikstad, LO i Kristiansand og omegn, LO i Oslo, LO i Trondheim, Natur og Ungdom, Nei til EU, Norges Bondelag, Norges Bygdekvinnelag, Norsk Bonde- og småbrukarlag og Ungdom mot EU.

Formål, innhold og avgrensninger
Det finnes mange alternativer til dagens

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

Prosjektet har ikke hatt som mål å ta stilling til hvilke alternativer som er mest aktuelle for Norge eller hva som eventuelt bør velges. Rekkefølgen alternativene blir presentert i er ikke knyttet til hvilke preferanser som eventuelt måtte finnes, men er et forsøk på å skape en logisk rekkefølge, der alternativene som innebærer det mest dyptgripende samarbeidet presenteres først

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

1. Alternativer som innebærer tettere integrasjon med EU

Alternativ I: EU-medlemskap

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

Den mest enstemmige og omfattende EØS-kritikken bunner i de dyptgripende konsekvensene for demokratiet i Norge. Disse problemene kan bøtes på med representasjons- og stemmerett i de organer hvor beslutninger tas for EU- og EØS-området. EU-medlemskap vil imidlertid føre til mindre selvstendighet på en rekke områder hvor Norge i dag ikke er underlagt EUs politikk. Dette må derfor tas med i vurderingen når man setter økt deltagelse i EUs organer opp mot dagens situasjon.

Alternativ II: EUs alternativ

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

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

Europautredningen drøfter et helhetlig rammeverk rundt alle Norges avtaler med EU og vurderer det dit hen at: «Det enkleste ville antakelig være en form for utvidet EØS-avtale som også dekker de andre områdene der Norge har avtaler, og styrker det politiske nivået på toppen. Men andre modeller kan også tenkes [...] man kunne tenke seg samtidig å vurdere om ytterligere områder av EU-samarbeidet skulle inkluderes.»²

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

2. Alternativer innenfor EØS

Utgangspunkt: Større nasjonal handlefrihet og mindre overstyring fra EU
Med årene er EØS-avtalen blitt stadig mer omfattende, og den griper i dag inn på områder som stortingsflertallet forutsatte at den ikke skulle berøre. Sentrale elementer innen norsk distriktpolitikk, petroleumspolitikk, forvaltning av naturressurser, alkoholpolitikk, og i de senere år faglige rettigheter og tiltak for å hindre sosial dumping, har i tur og orden blitt utfordret av overvåkingsorganet i EØS, ESA, og EFTA-domstolen.

Svært mange mener at EU har for mye makt i Norge.³ Samtidig viser andre meningsmålinger stor oppslutning om en handelsavtale som alternativ til dagens EØS-avtale. Derimot er det svært få som ønsker seg EU-medlemskap som alternativ til dagens EØS-avtale. Hvilket konkret innhold de som svarer handelsavtale ser for seg vil helt sikkert variere, men det er rimelig åpenbart at fellesnevneren for dem som kunne tenke seg å bytte ut EØS med en handelsavtale er oppfatningen om at EØS er blitt for omfattende og at man ønsker et alternativ som i større grad gir mulighet for å føre en selvstendig nasjonal politikk. Vi ønsker å bidra til å belyse, konkretisere og drøfte slike alternativer, og hovedfokuset ligger på alternativer som peker i en slik retning. Disse er sammenfattet nedenfor.

Innenforellerutenfor EØS-en viktig forskjell I rapporten drøftes både alternativer som innebærer å bygge videre på EØS i en eller annen form og alternativer som innebærer at EØS erstattes med en annen tilknytning til EU. Den viktigste prinsipielle forskjellen på disse to hovedgruppene av alternativer er at alternativer

1 Se bl.a. NOU 2012:2, side 358 (utvalgets flertall): "... og gir dermed norske økonomiske aktører langt sikrere og mer forutsigbare rammevilkår enn hva den gamle frihandelsavtalen av 1973 eller en annen løsere, bilateral form for avtalekonstruksjon med EU ville ha gitt."

2 NOU 2:2012, side 870.

3 Nationen, 06.02.2012.

basert på EØS vil innebære å bygge videre på de institusjoner og det rammeverk som ligger i EØS, herunder avtalens dynamikk med stadig nye direktiver, forhandlinger med sikte på ytterligere liberalisering og fortolkninger av avtalen. Innenfor rammen av dette vil det være mulig å enten reforhandle EØS, eksempelvis gjennom å fjerne saksfelt fra avtalen, eller å utnytte handlingsrommet som avtalen gir i langt større grad enn hva tilfellet er i dag.

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

Alternativ III: Utnyttet handlingsrom

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

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

Både i forbindelse med nytt regelverk og i saker om fortolkning av regelverket, vil det være viktig å være aktiv i tidlig fase, politisk og strategisk, føre en aktiv og målrettet nasjo-

nal politikk for å øke handlingsrommet, sørge for økt åpenhet i forvaltningen og aktivere Stortingets kontrollfunksjon i europapolitikken. I forbindelse med nytt regelverk handler det blant annet om å avvise alle rettsakter som ikke er EØS-relevante, jobbe aktivt for nasjonale særordninger og unntak, utnytte handlingsrommet ved implementering og bruke reservasjonsretten aktivt.

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

Alternativ IV: Et slankere EØS

På samme måte som EU søker å ivareta sine interesser best mulig innenfor rammen av avtalen, bør Norge systematisk og strategisk kunne gjøre det samme. Når EU legger på bordet tanker om et nytt og langt mer omfattende samarbeid, som i praksis vil innebære en helt ny avtale, så må det definitivt kunne komme nye initiativer fra norsk side. Et forslag om «Et slankere EØS» der avtalen endres, eksempelvis gjennom å fjerne områder av samarbeidet som det ikke var forutsatt at avtalen skulle gjelde for og områder som har vakt vesentlige problemer for Norge, vil kunne være et slikt initiativ. Et element i dette vil være å utstyre EØS-avtalen med en angrefrist, der det gjøres mulig å reservere seg mot et direktiv når vi ser hvordan det faktisk virker.

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

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

Den rette arena for å løfte fram slike drøftinger som skissert ovenfor i EØS, vil være EØS-rådet, som blant annet skal «vurdere hvordan avtalen samlet sett virker og utvikler seg. Det skal ta de politiske avgjørelser som fører til endring av avtalen [...] [Avtalepartene kan] ta opp i EØS-rådet alle spørsmål som forårsaker vanskeligheter.»⁴ Rådets beslutninger skal treffes ved enighet mellom EU på den ene side og EFTA-landene på den annen side.⁵ Dersom det er snakk om å fjerne saksfelt fra samarbeidet, eller å endre hoveddelen av EØS-avtalen, vil den naturlige fremgangsmåten sannsynligvis være å ta utgangspunkt i de prosedyrer som er nedfelt i artikkel 118. Konkret handler det om å igangsette en politisk prosess som munner ut i nye avtaler som må ratifiseres eller godkjennes av avtalepartene i tråd med de regler som gjelder for dette i det enkelte land.⁶

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

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

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

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

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

3. Alternativer utenfor EØS

Alternativ V: Multilateralt handelsregelverk

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

Denne drøftingen er også viktig fordi EFTA-landene kan komme i en situasjon

⁴ EØS-avtalen, artikkel 89

⁵ EØS-avtalen, artikkel 90, pkt. 2.

⁶ EØS-avtalen, artikkel 118.

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

WTO gir et omfattende regelverk på mange av de områdene som EØS omhandler, og som handelsavtalen fra 1973 ikke dekket. På enkeltområder har Norge gjennom WTO sågar inngått avtaler som nær er identiske med EØS, slik som den nylig reviderte avtalen om offentlige anskaffelser. På andre områder av WTO-samarbeidet, slik som tjenestemarkedet, er avstanden til EØS betydelig større, og gir mulighet for Norge til å gjenvinne nasjonal handlefrihet over områder som import av alkohol, eierbegrensning i finansnæringa, arbeidsutleie og vilkår for konsesjon – eksempelvis til å gjeninnføre petroleumslovens tidligere krav om ledelse og baser ved feltutbygging i Norge.

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

På fiskerisektoren er differansen mellom Norges reelle tollbelastning til EU-markedet og tollene basert på bestelandsprinsippet i WTO (MFN-tollen) beregnet til å være ca. 6-7 prosentpoeng. Tollsatser i denne størrelsesorden til EU-markedet vil ikke ha

noen betydning for eksportvolum og -verdi. Dette skyldes at det er helt andre faktorer som påvirker hvilke markeder som velges og hvilken markedsandel man klarer å oppnå i disse markedene.

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

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

Alternativ VI: Ut av EØS med en framtidrettet handelsavtale

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

Rammene for drøftingen av en slik avtale vil være helt annerledes i 2012 enn da Norge diskuterte datidens handelsavtale med EU målt opp mot EØS tidlig på 1990-tallet. Som vist ovenfor innebærer WTO et omfattende regelverk på mange av de områdene som EØS omhandler, og som handelsavtalen fra 1973 ikke dekket. På enkeltområder har Norge gjennom WTO sågar inngått avtaler som nær er identiske med EØS, slik som den

nylig reviderte avtalen om offentlige anskaffelser. I tillegg har Norge i tiden etter 1992 fremforhandlet en rekke bilaterale avtaler med EU innen ulike sektorer, og Norge har i dag (foruten EØS) totalt 73 avtaler med EU.⁷ Alle disse andre avtalene vil fortsatt være gyldige og kunne utvikles videre, uavhengig av hva som skjer med EØS. Å fremstille at Norges situasjon ved en handelsavtale til erstatning for EØS ville innebære å gå tilbake til situasjonen på 1980-tallet, er en forestilling hentet fra fantasien.

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

For næringsmiddelindustrien ga EØS-avtalen i utgangspunktet visse fordeler framfor handelsavtalen. På den ene sida skulle avtalen beskytte de norske foredlingsbedriftene av landbruksvarer mot å bli utkonkurrert av import fra EU, mens den i forhold til handelsavtalen ga visse tollettelser for foredlingsbedrifter som eksporterer fisk til EU. Dette bildet har endret seg. Gjennom flere forhandlingsrunder mellom Norge og EU har handelen med landbruksvarer blitt ytterligere liberalisert. I praksis har det skjedd en svært omfattende økning i importen fra

EU til Norge, mens eksporten har stått på stedet hvil. For de fleste tjenestenæringer er det vanskelig å påvise at de har vunnet mer ute enn de har tapt hjemme som følge av EØS, og EU har de senere år hatt en netto eksport av tjenester til Norge.

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

EU har inngått over 200 handelsavtaler internasjonalt,⁸ som nesten alle er bilaterale, og som normalt ikke er rammeavtaler for innføring av nytt regelverk, slik EØS-avtalen er. EU har også inngått bilaterale avtaler om andre typer samarbeid, for eksempel om deltagelse i forskningsprogrammene. Landet med det mest omfattende bilaterale avtalsamarbeidet med EU er Sveits. EUs utspill om at man ønsker å endre Sveits sine avtaler i retning av en mer automatisert EØS-ordning betyr ikke at EU har utelukket nye bilaterale avtaler. Utspillet er først og fremst myntet på å innlede forhandlinger med Sveits, og har også et bakteppe der EU ønsker å presse frem økt innsyn i sveitsisk bankvesen. EU har pågående forhandlinger om bilaterale handelsavtaler med blant andre India, Canada og Egypt, som alle er mindre viktige handelspartnere for unionen enn det Norge er.

Et naturlig utgangspunkt for en ny bilateral handels- og samarbeidsavtale med EU, er at de andre eksisterende avtalene videreføres når EØS-avtalen sies opp. Den bilaterale avtalen må gjelde klart definerte områder og være av en rent folkerettslig karakter. Samarbeidsområder det kan være aktuelt å forhandle

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

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

om er for eksempel forskning, utdanning og kultur, med deltagelse i EUs rammeprogrammer – enten helt eller delvis, samt miljøvern med deltagelse i Det europeiske miljøbyrået. Avtalen bør ikke inneholde mekanismer som legger press på Norge om å motta nytt regelverk fra EU. Avtalen må reforhandles eller eventuelt suppleres av egne tilleggsavtaler hvis nye regler skal innarbeides. En slik avtalemotmodell betyr at Norge kan kreve motytelser fra EU når man godtar nytt EU-regelverk og innbyr på denne måten til en reell dialog mellom partene. Myndighet bør heller ikke overdras til noe overvåkingsorgan (tilsvarende ESA) eller domstol. Uenigheter skal løses på politisk nivå. At håndhevingsmekanismene og dynamikken for stadig liberalisering og innføring av nytt EU-regelverk fjernes er en prinsipielt viktig forskjell mellom en bilateral avtale og EØS-avtalen, også varianten «et slankere EØS».

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

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

Både Norge og EU har gode erfaringer med å praktisere bilaterale avtaler og kompetanse i å forhandle frem slike avtaler. Selv om det er lite trolig at EU vil ønske å gå inn i slike forhandlinger uten at EØS-avtalen sies opp, fremstår det som lite sannsynlig at EU skulle avvise frihandel med Norge, som forsyner EU-land med så store mengder olje, gass og andre innsatsvarer til eget næringsliv. Likeledes er Norge i dag en ikke ubetydelig bidragsyter til EUs programsamarbeid. Derfor vil EU trolig også ønske å diskutere fortsatt samarbeid om blant annet forskning og utdanning.

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

Alternativ VIII: Ut av EØS med en regional EFTA/EU-avtale

Globalt finnes det et stort antall (bilaterale og regionale) handelsavtaler, og det vanlige er at medlemsland i WTO supplerer det multilaterale systemet med å inngå handelsavtaler. Dette er også noe som Norge gjør i økende grad. Hovedstrategien her er fremforhandling av handelsavtaler med EFTA som plattform. Ved inngangen til 2012 hadde EFTA 23 frihandelsavtaler som dekker i alt 32 land,⁹ og EFTA har som ambisjon å inngå nye avtaler med stadig flere land verden over. Tilsvarende forhandler EU stadig nye handelsavtaler med mange av de samme landene som EFTA inngår avtaler med. Det er således en kjent og velprøvd strategi fra både Norge og EU å forhandle regionale handelsavtaler på den internasjonale arenaen. Sett i dette lyset ville det fremstå som svært rart dersom Norge og EU ikke evnet å kunne fremforhandle en

⁹ NOU 2012:2 Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU, side 750.

handelsavtale anno 2012, enten bilateralt eller innenfor rammen av EFTA.

En regional handelsavtale mellom et samlet EFTA og EU burde være et svært aktuelt alternativ. Spørsmålet man bør stille seg etter 20 år med EØS er om vi skal fortsette med et todelt EFTA i vårt forhold til EU i 20 år til. Er ikke EFTA lite nok som det er, om vi ikke skal være splittet i to når vi forhandler med EU? Selv om dagens EFTA utgjøres av noen få og i folketall små land, er EFTA EUs tredje viktigste handelspartner på varehandel og den nest største på finans.¹⁰ Og selv om Norge og Sveits vil kunne ha ulike interesser i noen sammenhenger, vil Norge ha mye å tjene på å forhandle med Sveits på laget. Sveitserne er kjent som tøffe forhandlere, som ikke minst har klare grenser for hvor langt de er villige til å gå i avgivelse av suverenitet. Foruten å være samarbeidspartner i EFTA, har Norge og Sveits også sett seg tjent med å samarbeide ut fra felles interesser på andre arenaer internasjonalt – slik som i gruppen av land i WTO som er nettoimportør av matvarer (G10).

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

En ny regional handelsavtale mellom EFTA-landene og EU må ta utgangspunkt i et minste felles multiplum. Med det menes at en slik avtale i utgangspunktet ikke skal regulere forhold som ikke både er omhandlet i EØS og i Sveitsavtalene. Rent konkret vil dette innebære omfattende institusjonelle endringer i forhold til EØS. Det vil si at ESA og EFTA-domstolen må avvikles, direktiver kan ikke komme på løpende bånd, derimot må eventuelle utvidelser av samarbeidet skje gjennom forhandlinger. Følger man de

begrensninger som følger av Sveits sine avtaler med EU, så vil ikke tjenester være en del av avtaleverket, i hvert fall ikke fra starten av. Tilsvarende kan det være gode grunner for å være tilbakeholden med investeringsområdet. Bestemmelsene for handel med landbruksvarer og bearbejdede landbruksprodukter vil innebære et mindre press i retning av videre liberalisering, dersom man legger til grunn at EØS erstattes med EFTA-konvensjonens bestemmelser, der det blant annet heter at «Med hensyn til varene oppført i vedlegg D del III sier medlemsstatene seg villige til å fremme en harmonisk utvikling av handelen så langt deres landbrukspolitik tillater det»,¹¹ og der det ikke er innebygd noen eksplisitt forpliktelse til stadig nye forhandlinger med siktemål om ytterligere liberalisering av handelen på dette området – slik tilfellet er i EØS. De tollkonsesjoner som følger av denne avtale i dag er mindre problematiske enn tilsvarende i EØS.

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

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

Dersom EU ikke viser vilje til å gå inn i en prosess som skissert ovenfor, kan en alternativ

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

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

fremgangsmåte være at Norge, alene eller sammen med de andre EFTA-landene, melder at man har til hensikt å si opp EØS-avtalen og fremforhandle en ny regional handelsavtale med EU, basert på prinsippene som ligger i Vaduz-konvensjonen. I en slik situasjon vil EU høyst sannsynlig se seg tjent med at en eventuell interimperiode der bestemmelsene i handelsavtalen fra 1973 med justeringer for endringer i WTO-regelverket legges til grunn for samarbeidet, blir kortest mulig – all den tid EFTA-konvensjonen omfatter et mye bredere samarbeid.

Hvordan gå fra EØS til et alternativ utenfor EØS?

EØS er en regional avtale som kan sies opp med ett års varsel. Avtalens regler for hva som skal skje dersom en av avtalepartene ønsker å trekke seg fra samarbeidet er tydelige og spesifikke. Dette er regulert i avtalens artikkel 127, der det heter at «hver avtalepart kan trekke seg fra denne avtale ved å gi minst tolv måneders skriftlig varsel til de andre avtaleparter.»¹² Denne retten er således absolutt, det gjelder ingen vilkår og man trenger heller ikke presentere noen begrunnelse for hvorfor man vil trekke seg fra avtalen. Avtalen legitimerer heller ikke noen mottiltak eller straffereaksjoner mot et land som benytter seg av denne retten.

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

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

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

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

I alle alternativer vi drøfter forutsetter vi at regelverket i Verdens handelsorganisasjon ligger i bunn og utfylles med ulik grad av forpliktelser i de ulike alternativene. I alternativet som innebærer å basere samhandelen med EU på de prinsipper og regler som ligger i den reviderte EFTA-konvensjonen (Vaduz-konvensjonen), vil det eksempelvis i utgangspunktet ikke være tillatt å forskjellsbehandle med bakgrunn i nasjonalitet. Det følger av flere bestemmelser i konvensjonen.¹³ Tilsvarende prinsipp gjelder også for de områder Norge er bundet av gjennom WTO-avtalen og vil dermed i større eller mindre grad ligge til grunn for alle alternativer som drøftes i rapporten.

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

¹² EØS-avtalen, artikkel 127.

¹³ Jfr. EFTA-konvensjonens art. 14.1., art. 15A.2., art. 16.1., art. 16.5, mfl.

vern mot tilbakevirkende kraft.¹⁴ Dette vil imidlertid innebære en helt ordinær måte å forholde seg til slike situasjoner på, eksempelvis når endringer i det politiske flertall eller ytre omstendigheter krever det. Dette har også vært gjort i Norges forhold til EU, slik det ble gjort i hjemfallssaken. Her ble «vannskillet» etablert ved ikrafttredelse av ny lov. Fra det tidspunkt skulle ikke private kunne få konsesjon. Tilsvarende kan man se for seg i forbindelse med AS i landbruket, eller i forbindelse med vilkår som stilles i ulike konsesjoner.

Avsluttende bemerkninger

Dette dokumentet er en oppsummering av de åtte alternativene prosjektet har utredet. Er du ute etter en grundigere gjennomgang, anbefales Alternativrapporten. Prosjektet har også bestilt to eksterne rapporter:

- EØS, fisken, tollene og alternativene til EØS – en utredning for Alternativer til dagens EØS-avtale av Peter Ørebech
- LOs 15 krav til EØS-avtalen. Hvordan gikk det? av Stein Stugu

Disse kan lastes ned på www.alternativer.no

¹⁴ Jfr. GrL§97: Ingen Lov maa gives tilbagevirkende Kraft