



# **EUs utkast til vurdering av EØS-avtalen**

Oppsummert og kommentert

# Innhold

Forord	2
Bakgrunn: En varslet vurdering	3
EØS-relevansen strekkes stadig lenger	4
Misfornøyd med forsinkelser	4
Varsler tiltak mot forsinkelsene	5
Straffereaksjon mot reservasjonsretten	6
"A more comprehensive approach": Behov for et felles rammeverk?	6
Økte fullmakter for overvåkingsorganet ESA	7
Permanent beregningsmåte for EØS-midlene	8
Fast fremgangsmåte for deltagelsen i EU-byråer	8
Mer handel med landbruksvarer og transitt for fisk	9
Ny klausul om å kunne trekke tilbake tollpreferanser	9
Politisk dialog: færre møter	10
Teknologisk rasjonalisering	10
Involvering av partene i arbeidslivet	10
Ny protokoll om arbeid mot svindel	11
Endring i EØS-avtalen angående kull og stål	11
Perspektiver fremover: nye land med i EØS?	11

## **EUs utkast til vurdering av EØS-avtalen – oppsummert og kommentert**

Nei til EU arbeidsnotat nr. 1/2013, januar 2013. Bestilling/nedlasting: [www.neitileu.no](http://www.neitileu.no).

Utarbeidet av Morten Harper, utredningsleder i Nei til EU.

Forsidebilde: EUs logo.

## Forord

Det EU-dokumentet som gjennomgås i dette notatet må først og fremst sees som EUs innspill i forhold til den norske gjennomgangen av EØS-avtalen. EU (Kommisjonen og utenriktjenesten) ønsker i klartekst et effektivisert samarbeid, der Norge mye mer automatisk og lojalt implementerer EU-lovgivning så raskt som mulig. I dette ligger det også noen nye, og mer truende, toner, der blant annet reservasjonsretten i EØS utfordres. Det er uhørt! EU har også sine ideer om en videre utvidelse av EØS, som norske myndigheter neppe er særlig interessert i, men som vi kan bli presset på.

EU ønsker en mer omfattende og helhetlig avtale (dog uten Schengen), der ESA og EFTA-domstolen får utvidete fullmakter over nye politikkområder utover lovgivning for det indre markedet.

Spørsmålet nå er både hva slags status dette EU-dokumentet vil få etter politisk behandling i EU, men ikke minst hva slags føringer det legger for behandlinga i utenrikskomiteen i Stortinget, som i disse dager arbeider med regjeringas EØS-melding. Komiteen er foreløpig ventet å avgi innstilling mot slutten av februar.

Regjeringa er helt tydelige på at en slik helhetlig og automatisert EØS-avtale ("EØS XL") er utelukket. Det er bra! Men hva mener Stortinget? Så langt har særlig Høyre og FrP stilt seg positive til ideen fra EU, og også Venstre har sendt positive signaler. KrF oppfattes som mer avventende og forbeholdne. De rød-grønne må oppfattes som forsvarere av regjeringas linje, sjøl om det nok holder hardt for Svein Roald Hansen og Anette Trettebergstuen å holde inne med det de egentlig mener, brennende EU-tilhengere som de er.

Uansett har EU kastet en brannfakkellinn i norsk EØS-debatt. Det bidrar ytterligere til å fyre opp under en debatt som det er sterkt ønskelig at vi får, om enn på helt andre premisser enn det EU legger opp til. Det ligger nå an til den første åpne og reelle EØS-debatten i noen norsk valgkamp over hodet. Det ser vi fram til!

**Heming Olausen**  
Leder i Nei til EU

## Bakgrunn: En varslet vurdering

EUs publiserte i desember et såkalt arbeidsdokument (Commission Staff Working document) om EØS-avtalen: A review of the functioning of the European Economic Area, SWD(2012) 425 final. Dokumentet er utarbeidet av utenriksstjenesten (EEAS) sammen med EU-kommisjonen, og er oversendt EUs ministerråd for politisk behandling. Dette er altså ikke uttrykk for vedtatt EU-politikk, men et grunnlagsdokument.

Ifølge Ministerrådets informasjonstjeneste er det per nyttår ikke avklart hvordan dokumentet skal behandles. Det forventes at dokumentet og behandlingen av det blir drøftet i en av rådets forberedende undergrupper i januar. Som kjent er det Irland som har formannskapet i EU dette halvåret, og leder rådets arbeid.

Bakgrunnen for dokumentet er Ministerrådets vedtak i desember 2010, der EU iverksatte en gjennomgang av EØS-avtalen ut fra:

- “1. Review the functioning of the EEA Agreement;
2. Examine 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;
3. Take into account possible developments in the participation in the EEA;
4. Explore the possibility of up-dating and simplifying some of the procedures with regard to the “technical” functioning of the Agreement.”<sup>1</sup>

**Arbeidsdokumentet må ikke forveksles med EUs toårige evaluering, som ministerrådet vedtok 20. desember 2012.**<sup>2</sup> Dette vedtaket verken nevner eller viser til arbeidsdokumentet. Her beskrives EØS-avtalen i positive ordelag og forholdet til EFTA-landene som “stabilt og tett”. Rådet uttrykker “tilfredshet” med at forholdet til Norge fortsatt har en “høy grad av samarbeid og stabilitet”, og at Norge har “demonstrert solidaritet” i eurosoneens gjeldskrise ved å bidra med midler til IMF. De norske EØS-midlene roses også. Handelsforholdet til Norge beskrives som “sterkt og intenst”, og det heter at “EU forventer at Norge koordinerer tett med EU sine posisjoner i saker som faller innenfor EØS-avtalen, herunder saker som gjelder handel”. Rådet beklager at Norge forfølger EUs tiltak mot handel med selprodukter som tvistesak for WTO. EU er også misfornøyd med den norske tollomleggingen på enkelte landbruksvarer, og “oppfordrer sterkt” til at beslutningen omgjøres. Rådet etterlyser også videre liberalisering i handelen med bearbejdede landbruksvarer. Videre er rådet meget godt fornøyd med forholdet til Norge når det gjelder energi, Arktis og fiskeri.

---

<sup>1</sup> Rådets vedtak 14.12.10 oppsummert i arbeidsdokumentet side 4. Hele rådets vedtak er tilgjengelig her: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/118458.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118458.pdf)

<sup>2</sup> Konklusjoner fra rådsmøtet 20.12.12 (pressemelding), [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/trans/134522.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/trans/134522.pdf)

## EØS-relevansen strekkes stadig lenger

Arbeidsdokumentet etterlyser en større klarhet rundt EØS-avtalens rammer. Hva som er ansett EØS-relevant er utvidet, og utvides stadig særlig av EFTA-landene:

“The scope of the “EEA-relevance” has considerably evolved over the past 20 years and can be expected to develop further in the future. In particular, the EFTA side has regularly decided to incorporate a number of acts not identified as EEA-relevant by the EU during the legislative drafting phase.

(...)

Consideration should be given to whether the EU should carry out a systematic scrutiny of the assessment of “EEA-relevance” of EU acts by the EFTA side in general and whether it should assess the current scope of incorporation of EU acquis outside the internal market into the EEA Agreement, resources permitting.”<sup>3</sup>

## Misfornøyd med forsinkelser

Dokumentet uttrykker misnøye med det man beskriver som økende forsinkelser i innføringen av nytt regelverk i EØS. Forhold EU mener fører til forsinkelser er:

- a) Langvarige interne forhandlinger mellom EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein.
- b) Treghet i utarbeidelsen av EØS-komiteens beslutninger:

“The longstanding practice according to which the EFTA side is responsible for drafting the JCDs, which introduce EU acts into the EEA Agreement (i.e. the initial phase of the EEA incorporation process), provides a notable advantage to EEA EFTA countries over the EU with regards the scope and pace of the incorporation process. Indeed, this gives the EFTA side a de facto delaying power, with limited recourse for the EU.

In addition, delays linked to translation into the Norwegian language have most recently been an additional cause of hindrance in the submission of acts to the EEA Joint Committee.”<sup>4</sup>

- c) Langtrukne forhandlinger om tilpasninger:

“More than 33% of all legal acts (in the field of services nearly 40 % of the directives) have required adaptations. The request for adaptations by the EEA EFTA states and, in particular, institutional adaptations in terms of rights of participation in committees and agencies and the allocation of competences between the EFTA

---

<sup>3</sup> Arbeidsdokumentet, A review of the functioning of the European Economic Area, SWD(2012) 425 final, side 5.

<sup>4</sup> Ibid., side 6-7.

Surveillance Authority and the authorities of the EEA EFTA states, constitutes a significant source of delay in the incorporation process.

(...)

the request of substantial modification/adaptation of such legislation in the course of its incorporation into the EEA Agreement has become increasingly difficult to address (and some would say unacceptable), in view of the finely balanced compromise reached during the EU decision-making process.”<sup>5</sup>

d) Forsinkelser i den nasjonale prosessens siste del av gjennomføringen. EU mener EFTA-landene i noen tilfeller spekulerer i å ikke melde fra om at den nasjonale behandlingen (konstitusjonelle krav) er fullført, for å unngå at regelverket aktiviseres og underlegges ESAs kontroll. Dokumentet viser til at det per oktober 2012 var 16 beslutninger i EØS-komiteen som sto på vent på grunn av ufullført norsk behandling (det vil i praksis si stortingsbehandling), enkelte siden januar 2007.

e) Forsinkelser i anvendelsen av EU-lovgivning som er innført i EØS-avtalen.

## Varsler tiltak mot forsinkelsene

Dokumentet påpeker at det mot slutten av 2011 var over 500 EØS-relevante rettsaker som hadde trådt i kraft i EU, men som ikke var innført i EØS (såkalt backlog).

“As a practical consequence of this backlog, the stakeholders of the single market potentially face different legal requirements when operating in the EU and the EFTA sides.

This situation might thus lead to competitive advantages for operators based in the EEA EFTA countries, and more fundamentally risks undermining the legal certainty and homogeneity of the single market. This problem is of great concern for the EU side and should be solved as a matter of urgency.”<sup>6</sup>

Antallet ble redusert i 2012, og var per oktober 427 saker. EU er imidlertid ikke fornøyd og varsler tiltak mot forsinkelsene. EUs mål er at mesteparten av regelverket trer i kraft samtidig i EØS som i EU:

“While the initial results of these efforts are promising, the objective of reducing the backlog to a reasonable level is far from being achieved.

(...)

The EU has the power to initiate the formal procedure provided under Article 103 of the EEA Agreement in cases of failure by the EEA EFTA side to notify the fulfilment of constitutional requirements within the required deadline. It also has the power to initiate the formal procedure provided under Article 102 of the EEA Agreement in cases of protracted nonincorporation of EEA-relevant EU acquis.

---

<sup>5</sup> Ibid., side 7.

<sup>6</sup> Ibid., side 8.

All in all, the EU should consider developing a response strategy to the possible growing recourse to a selective approach to the incorporation of EEA-relevant *acquis* by the EEA EFTA states.”<sup>7</sup>

## **Straffereaksjon mot reservasjonsretten?**

Dokumentet viser til at i et begrenset antall saker har EFTA-landene vært ”motvillig eller til og med direkte motstander av” å innføre EU-regelverk. Etter en omtale av prosedyren for reservasjonsretten i EØS-avtalens artikkel 102 (også kalt vetoretten), står det:

“In order to effectively oppose any attempt by an EEA EFTA partner to incorporate EEA-relevant EU legislation in a selective manner, the EU side should, evidently, ensure that the part of the Annex to be ultimately suspended would impact negatively on the partner’s interests, rather than merely suspend parts of the Agreement that the contravening partner wishes to ignore.”<sup>8</sup>

EØS-avtalens direktiver og forordninger er ordnet i 22 tematiske vedlegg. Nye regler plasseres i det vedlegget som det mest naturlig hører til. Norge har hittil bare reservert seg mot det tredje postdirektivet. Når reservasjonsretten brukes kan EU etter en periode på totalt 12 måneder, der Norge og EU prøver å bli enig, kreve at den del av EØS-avtalens vedlegg som er berørt midlertidig settes ut av kraft (suspensjon). Artikkel 102 bygger på at det skal gjøres en objektiv vurdering av hva som er ”berørt”. Det vil si regelverk som det nye direktivet eller forordningen er nært beslektet med og/eller endrer. Det dokumentet skriver om at suspensjonen skal virke negativt, som en straff, for Norge er derfor i strid med avtaleteksten.

Truslene reises videre med dette spørsmålet:

“Should the EU launch the procedure foreseen under Article 102 and/or Article 103 of the EEA Agreement in some specific unresolved cases?”<sup>9</sup>

Angående postdirektivet varslet den norske regjeringen bruk av reservasjonsretten høsten 2011, uten at EU siden har tatt initiativ til prosessen i artikkel 102 om eventuell suspensjon.

## **”A more comprehensive approach”: Behov for et felles rammeverk?**

Dokumentet argumenterer for at det kan være hensiktsmessig med et felles rammeverk for noen av de over 70 avtalene som EU og Norge har inngått.

---

<sup>7</sup> Ibid., side 9.

<sup>8</sup> Ibid., side 9.

<sup>9</sup> Ibid., side 10.

“Benefits could be found in bringing some of these agreements under a single framework agreement for the sake of legal clarity, such as in the case of the Scientific and Technical Cooperation Agreement or in the case of the FTAs with Iceland and Norway (in order to bring together all tariff concessions and conditions in one agreement). However, these advantages might be outweighed by the disadvantages, for instance, taking the last example, the partner countries’ attempt to renegotiate the tariff concessions to their advantage.”<sup>10</sup>

Man advarer mot å samle justisavtalene i samme ramme som EØS:

“The Schengen agreements with the EEA states as well as the existing agreements with Norway, Iceland, Switzerland and Liechtenstein on “Dublin” and EURODAC seem adequate as stand-alone measures. Including the Schengen agreements within the wider EEA Agreement might pose a potential risk to the functioning of the Schengen area. Indeed, it is imperative to have associated countries accept unconditionally the *acquis* and to have the possibility to terminate the agreement in case an EEA EFTA country decided not to accept the content of an act or measure under the Schengen *acquis* (“guillotine clause”).”<sup>11</sup>

Den norske regjeringen har avvist tanken om et samlet rammeverk for Norges avtaler med EU: «Etter regjeringens syn vil en helhetlig rammeavtale som dekker både Schengen-regelverket, andre någjeldende avtaler og øvrige områder ikke være i norsk interesse.»<sup>12</sup>

Nei til EU mener norske interesser og demokrati er best tjent med sektoravgrensede, tosidige avtaler.

## Økte fullmakter for overvåkingsorganet ESA?

Dokumentet ønsker å gi ESA økt myndighet og styrke kontrollfunksjonen:

“The strengthening of the responsibilities of ESA and of the level of control by ESA over the implementation of the EEA Agreement by the EEA EFTA states would strengthen the legitimacy of this institution and would increase the Commission/ESA parallelism.”<sup>13</sup>

Det påpekes at ESAs såkalte “scoreboard”, som i norsk EU-debatt av enkelte er vist til som dokumentasjon på at Norge innfører over 99 prosent av EUs lovgivning, ikke kan sammenlignes med EU-kommisjonens statistikk og må holdes atskilt:

“The ESA regularly produces a scoreboard on the state of transposition of internal market legislation into national law, parallel to the one produced by the Commission.

---

<sup>10</sup> Ibid., side 16.

<sup>11</sup> Ibid., side 17.

<sup>12</sup> Meld. St. 5 (2012-2013) *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU*, side 54.

<sup>13</sup> Arbeidsdokumentet, side 10.



The results for the EU Member States and the EEA EFTA states are included in the same tables. However, a recent internal analysis by Commission services has concluded that the bases used for the two scoreboards differ to such an extent that the figures cannot be compared.

(...)

the scoreboards of the EU and of the EEA EFTA States should not be aggregated in official publications since their bases are different and the results are not comparable.”<sup>14</sup>

## Permanent beregningsmåte for EØS-midlene

Norge betaler årlig flere milliarder kroner til tiltak i de fattigere EU-landene, regulert gjennom femårige avtaler som hver gang er fornyet etter forhandlinger (EØS-midlene). Dokumentet vil vurdere om de norske bidragene skal følge en mer permanent beregningsmåte:

“Moreover, it should be considered whether the EU should seek a permanent basis for the calculation of financial contributions, regularly adapted on the basis of pre-established criteria linked to the development of the EU cohesion policy.”<sup>15</sup>

## Fast fremgangsmåte for deltagelsen i EU-byråer?

Forhandlingene om EFTA-landenes deltagelse i EUs byråer beskrives i dokumentet som tidkrevende. I flere tilfeller har denne deltagelsen forutsatt overføring av beslutningsmyndighet, som både politisk og juridisk er omstridt i Norge. EU og Norge forhandler nå om mulig norsk tilslutning til EUs tilsynsorganer for finanssektoren, som har overnasjonal myndighet og kan treffe vedtak som et bindende både for banker og nasjonale tilsynsmyndigheter. Dokumentet mener EU bør vurdere en avtale om en fast fremgangsmåte for tilslutning til byråene:

“The attribution of powers to Agencies on the EU side, if not matched on the EFTA side, might potentially lead to a situation where there is a risk of unbalanced levels of enforcement. For instance, *acquis* in the area of financial services is particularly challenging for the EEA EFTA states in relation to the powers granted to the European Supervisory Authorities for financial markets. As such, this challenge needs to be addressed.

(...)

Consideration could be given whether to seek for an agreement on a horizontal approach to the participation of EEA EFTA States in agencies and other bodies, in line with the principle of institutional autonomy. This agreement should ensure consistency and avoid negotiations on an *ad hoc* basis.”<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Ibid., side 11.

<sup>15</sup> Ibid., side 14.

<sup>16</sup> Ibid., side 10.

## Mer handel med landbruksvarer og transitt for fisk

Angående landbruk uttrykker dokumentet misnøye med det man ser på som for svak liberalisering:

“Even though Article 19 foresees progressive trade liberalisation in agriculture with a biennial review clause, Norway has resisted EU efforts for ambitious liberalisation.”<sup>17</sup>

Dokumentet ønsker av en gjennomgang av tolltariffene når det gjelder bearbeidede landbruksvarer (PAPs, protokoll 3):

“The EU has an interest in undertaking such a review with a view to reducing tariff protection for PAPs, especially in Norway. A review of the Protocol 3 resulting in reduced duties for PAPs would also contribute to further integration among EEA partners in the agrifood area.

The EU has repeatedly raised the request for a review of the Protocol at technical and political level since 2006. A Protocol 3 review process has until now been rejected by Norway, on the grounds that: a) it may result in the need for increasing Norwegian import duties which would be politically unacceptable; b) Norway considers that the Protocol is functioning well and favouring EU exports to Norway; c) with the current political perspective in Norway and no change in Norwegian agricultural policy, a move towards opening of trade negotiations with the EU to review market access conditions for PAPs is not foreseen.”<sup>18</sup>

Angående fiskeri ønsker man en permanent ordning for transitt:

“The issue of transit of fish products through Norway has been lingering since the conclusion of the EEA Agreement. In a number of instances, EU fishermen have experienced problems when landing their catches in Norway, for further transport to the EU. In Norway, processing, selling or exporting raw fish is prohibited unless the fish has been sold at first sale by the intermediary or with the consent of a sales organisation. Transit of fish is subject to the prohibition of exporting fish without the intervention of a sales organisation. Pending an agreement on this issue, a temporary arrangement is currently in force allowing EU operators to perform transit operations in Norway for fish products.”<sup>19</sup>

## Ny klausul om å kunne trekke tilbake tollpreferanser

I sine nyere (tosidige) handelsavtaler har EU en klausul om å kunne midlertidig trekke tilbake tollpreferanser, når det er problemer med ”administrativt samarbeid” angående varers opprinnelse eller med utstedelsen av sertifikatene som skal følge varene. Dokumentet foreslår at det innføres tilsvarende bestemmelser i EØS-avtalen.

---

<sup>17</sup> Ibid., side 11.

<sup>18</sup> Ibid., side 12.

<sup>19</sup> Ibid., side 12.

“The EEA Agreement should contain both a provision on the (potential) temporary withdrawal of tariff preferences in the event of problems with regard to mutual administrative assistance and the MAE clause, in order to adequately protect the EU's financial interests.”<sup>20</sup>

## Politisk dialog: færre møter

I dokumentet står det: “Consideration could be given to streamlining the number of political dialogues with the EEA EFTA countries.”<sup>21</sup>

Dette må vel forstås som et forslag om færre møter.

## Teknologisk rasjonalisering

Prosedyrene for å innføre EU-reglene i EØS beskrives som ressurskrevende, og at det er potensielle besparelser ved å bruke ny teknologi. Et tilpasset system ville også legge til rette for raskere gjennomføring av nytt regelverk. Det foreslås at referanser til den nasjonale gjennomføringen i EFTA-landene innarbeides i EUs lovdatabase EUR-Lex.

## Involvering av partene i arbeidslivet

Før EU-kommisjonen legger frem forslag angående sosialpolitikk, herunder helse og arbeidsmiljø, skal arbeidslivets parter i EU konsulteres (“den sosiale dialogen”). Dokumentet foreslår at det innføres en tilsvarende prosedyre for EFTA-landene i EØS-avtalen.

“Having regard to the provisions on Social policy in the TFEU on the involvement of social partners in the adoption of EU legislation, it is suggested to reflect social dialogue in the EEA Agreement and to decide on the content and scope of such provisions jointly with the EEA EFTA states, as well as to enhance social dialogue within the functioning of the EEA Agreement.”<sup>22</sup>

Når EØS-avtalen i dag ikke inneholder krav om å involvere arbeidslivets parter, er det også uttrykk for at avtalen er mer avgrenset og primært skal gjelde markedsregler. Endringen som her foreslås kan implisere en videre sosialpolitisk integrering med EUs regelverk.

---

<sup>20</sup> Ibid., side 15.

<sup>21</sup> Ibid., side 15.

<sup>22</sup> Ibid., side 15.

## Ny protokoll om arbeid mot svindel

Dokumentet ønsker å forsterke samarbeidet med mellom EU og EFTA-landene om å bekjempe økonomisk svindel. En ny protokoll til EØS-avtalen foreslås som en mulighet for å regulere dette.

## Endring i EØS-avtalen angående kull og stål

Traktaten om kull- og stålunionen, fra 1953 som la grunnlaget for EU, ble opphevet i 2002. Kull- og stålprodukter reguleres nå i EU av handelsreglene i Traktaten om den europeiske unionens funksjonsmåte. EØS-avtalen viser ikke til Traktaten om kull- og stålunionen, men har særregler for kull og stål-produkter som EU mener er utdatert (artikkel 27 samt protokoll 14 og 25). Dokumentet foreslår derfor at EØS-avtalen endres i tråd med dagens regime i unionen.

## Perspektiver fremover: nye land med i EØS?

Dokumentet påpeker at EØS-avtalen forutsetter at bare EU-land og EFTA-land kan være del av EØS. Slik sett er Sveits det eneste nye landet som umiddelbart kan delta. Selv om Sveits i flere sammenhenger har avvist en EØS-tilknytning, lanseres dette her igjen av EU:

“Switzerland is part of EFTA but, following a referendum in 1992, rejected participation in the EEA. The Swiss position has not changed in the meantime. However, in view of Switzerland’s increasing wish to participate in certain areas of the internal market and in EU activities in several cooperation fields, for which the EEA could offer an appropriate framework, this position should be re-evaluated.”<sup>23</sup>

Muligheten for å inkludere mikrostatene Andorra, Monaco og San Marino i EØS bør ifølge dokumentet også vurderes:

“Furthermore, Andorra, Monaco and San Marino would like to enhance their relations with the EU, including through greater access to the EU’s internal market. In this connection, it is worth considering whether this could be achieved if they joined the EEA via EFTA. This would require the support from all contracting parties and a re-negotiation of the EEA Agreement, not least to provide for an adaptation of the EEA EFTA institutions.”<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Ibid., side 17-18.

<sup>24</sup> Ibid., side 18.