

# 30 år med EØS-avtalen

Rapport fra Folkestyreutvalget



[neitileu.no](http://neitileu.no)



# Forord

## Et spørsmål om å ta demokratiet på alvor

Målet med denne rapporten er å rette oppmerksomheten mot noen av konsekvensene EØS-avtalen har for folkestyret, befolkningen og næringslivet, og hvordan norske politikere og myndigheter har forholdt seg til avtalen. Flere politiske saker de siste 30 årene viser at det norske demokratiet og folkestyret er sterkt utfordret. Makt er overført til markedet, multinasjonale konserner, uavhengige forvaltningsorganer og rettslige institusjoner – i Norge og i utlandet. Et sentralt element i denne utviklingen er EØS-avtalen, og tolkninger og anvendelsen av den.

Norge har blitt bundet til EUs praksis gjennom unionens kommisjon, domstol og byråer, uten at Norge er medlem i EU. Derfor handler EU- og EØS-debatten om både *innholdet* i politikken, *hvordan* beslutninger tas, på *hvilke premisser* og av *hvilke organer* og myndighetspersoner. Det har vi sett i de dagsaktuelle spørsmålene om nasjonal råderett over vannkrafta og prisen på strøm til innbyggere og næringsliv. Det samme har vi sett i sakene om nasjonal kontroll med arbeidslivsspørsmålet og nå om innleieforbudet.

Demokrati kan defineres på flere måter. Demokratiet i Norge kan forstås med utgangspunkt i de styreformer som er omtalt i Grunnloven, men også i kommuneloven og andre relevante lover. I Norge er det lange tradisjoner for at demokrati betyr at det er folket selv som skal styre ved at vi velger personer til å representere oss, et representativt demokrati. Utviklingen av *folkestyre* har skjedd gjennom en rekke tiltak etter Grunnloven i 1814. Avskaffelse av adelen i 1821, formannskapslovene i 1837, innføringen av parlamentarismen i 1884 og en rekke stemmerettsreformer. Dette er den tradisjonen som har etablert innholdet i folkestyre når vi snakker om demokrati i Norge.

Ønsket om å bevare folkestyret og nasjonal suverenitet var hovedargumenter for nei-siden foran folkeavstemningene om EU-medlemskap både i 1972 og 1994. Dette var også avgjørende for at flertallet av velgerne stemte nei. Selv om nei-siden er politisk bredt sammensatt, er hensynet til folkestyre fortsatt et samlende argument på tvers av partipreferanser og andre politiske skillelinjer.

Da EØS-avtalen ble vedtatt i Stortinget i oktober 1992, var det en sentral forutsetning at avtalen skal være folkerettslig og mellomstatlig, og ikke overnasjonal som et EU-medlemskap. Avtalen skulle heller ikke fordre endringer i nasjonale beslutningsprosesser. Det ble ikke avholdt folkeavstemning om EØS-avtalen. Både fra juridisk og statsvitenskapelig hold er det anført at EØS-avtalen er udemokratisk og svekker norsk suverenitet. Dette redegjøres det for i rapporten.

Forskere ved ARENA Senter for Europaforskning og Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI) har påvist at det norske byråkratiet forholder seg mer til EU-retten enn til norske politiske vedtak. Dette er sterkt urovekkende i et demokrati.<sup>1</sup>

Selv om gjennomføringen av EØS-avtalen har skjedd med et betydelig flertall på en rekke storting, har det vært et fravær av åpen og opplyst offentlig samtale – som Grunnloven foreskriver – fra Stortingets side om de mange EU-tilpasningene. Det finnes unntak, men de er få; som våren 2018 om tilknytningen til ACER. De aller fleste av de over 15 000 direktiver og forordninger har blitt innlemmet i EØS-avtalen uten noen offentlig debatt og bred politisk behandling.

1 «Byråkratene tar seg av Norges forhold til EU. Men hvor ligger lojaliteten? Svaret overrasker professor», Aftenposten 08.01.24, <https://www.aftenposten.no/verden/i/Xbk7yn/byraakatene-tar-seg-av-norges-forhold-til-eu-men-hvor-ligger-lojaliteten-svaret-overrasker-professor>

## 2 30 ÅR MED EØS-AVTALEN

Dette er helt klart en svekkelse av folkestyret. Folkestyreutvalgets ønske er å skape en debatt som kan sikre ivaretagelse av Grunnloven § 49 om at «Folket utøver den lovgivende makt ved Stortinget».

Den rådende nasjonale praksisen med EØS-avtalen viser at det trengs endringer for å sikre det norske folkestyret. At vetoretten som er nedfelt i EØS-avtalen og handlingsrommet til å finne nasjonale tilpasninger innenfor avtalen ikke brukes, viser hvilke krefter som får gjennomslag i politikken. Derfor trengs det modige politikere som står opp for å benytte dette handlingsrommet og samtidig jobber aktivt for å vurdere alternativer til EØS-avtalen som tar folkestyret på alvor.

Folkestyreutvalget ønsker med sitt arbeid å skape debatt om hvordan EØS-avtalen i praksis svekker demokratiet. Samtidig ønsker vi å vise at det finnes bedre alternativer som tar demokrati og folkestyre på alvor – og som i tillegg ivaretar nasjonale hensyn, internasjonal solidaritet og Norges plass i verdenssamfunnet.

Folkestyreutvalget 14. februar 2024

Einar Frogner, leder  
Rose Maiken Flatmo  
Ingunn Gjerstad  
Ole Kvadsheim  
Heidi Larsen  
Heming Olaussen  
Arne Pedersen  
Dag Seierstad  
Boye Ullmann  
Fanny Voldnes  
Morten Harper, sekretær

Folkestyreutvalget ble nedsatt våren 2022 av Nei til EUs styre. Utvalget takker følgende for bidrag til deler av rapporten: Lars Borgersrud og Stein Ørnhoi (sikkerhet og beredskap), Ole Kristian Setnes (miljø og klima) samt Jan R. Steinholt, Arne Byrkjeflot og Helga Hustveit. Grafisk produksjon av rapporten: Eivind Formoe. Utvalget er selv ansvarlig for innholdet i rapporten. De enkelte kapitlene er skrevet av ulike utvalgsmedlemmer, men utvalget står samlet om hele rapporten. Utgitt av Nei til EU i mars 2024.

# Innhold

Sammendrag	7
<b>1 – 30 år med EØS: virkninger for folkestyre og suverenitet</b>	<b>10</b>
1.1 Hva er folkestyre?	10
1.1.1 Overblikk over det norske folkestyret	10
1.1.2 Folkestyre i debatten om EU-medlemskap og EØS	12
1.1.3 Byråkratiet overtar for politikerne	12
1.2 Kommersialiseringen har svekket folkestyre	13
1.2.1 Manglende folkevalgt styring og kontroll	13
1.2.2 Sammenhengen mellom kommersialisering og EØS	14
1.2.3 Svekket offentlig innsyn	14
1.2.4 EØS-tilsynet ESA og seriøsitetskravene	15
1.3 Begrensninger for folkestyre innenfor EØS-avtalen	16
1.3.1 EØS-avtalens system og forutsetning	16
1.3.2 Oppsmuldring av to-pilarsystemet	17
1.3.3 Innvirkning på Stortingets rolle som lovgiver	19
1.3.4 Hvilke områder omfattes av EØS?	19
1.3.5 Sivilsamfunnets påvirkningsmulighet	20
1.3.6 Veto-/reservasjonsretten som ikke brukes	20
1.4 EØS-avtalen og kommunesektoren	22
1.4.1 EØS-avtalen berører mange kommunale saker	22
1.4.2 Egenregi og kommunelovens handlingsrom	22
1.4.3 Statsstøttereglene og Hjelmeng-utvalget	22
1.5 Folkestyre – hva må til?	23
<b>2 – Arbeidsliv i forandring – kamp mot sosial dumping og løsarbeid</b>	<b>25</b>
2.1 En kort historisk oversikt fra EEC TIL EF og EU	25
2.2 EUs østutvidelse, tjenstedirektivet og EU-grunnlov	26
2.3 EU-dommer mot faglige rettigheter: «Laval-kvartetten»	27
2.4 Kampen mot innleie og frislipp av bemanningsbransjen	28
2.4.1 Innleie i verkstedindustrien	28
2.4.2 Allmengjøring av overenskomster	29
2.4.3 Sysselsettingslovens endelikt og Vikarbyrådirektivets inntreden	29
2.4.4 Kampen mot EUs vikarbyrådirektiv	30
2.4.5 Lovendring og forbud mot innleie	31
2.4.6 Innleie i offentlig sektor	31
2.4.7 Innleie i EFTA-domstolen?	32
2.5 ILO-konvensjon kastet ut i havnebassenget	32
2.6 Bruk av underleverandører	33
2.7 Kabotasje i flere former	33
2.7.1 Godstransport på vei	33
2.7.2 Fritt fram for turbusser	34
2.7.3 Norsk lønn i norske farvann?	34
2.8 Frislipp av drosjemarkedet	34
2.9 EØS, minstelønnsdirektiv og fagbevegelsen	35
<b>3 – Energi og kontrollen med krafta</b>	<b>36</b>
3.1 Energibyrået ACER og utenlandskablene	36
3.2 Energi som EUs femte frihet	38
3.3 Høy strømpris alvorlig for industrien	39

## 4 30 ÅR MED EØS-AVTALEN

3.4 Balansekraft i EUs energiunion?	39
3.5 Reguleringen av kraftmarkedet	40
3.6 Kraftbørs og strømpriser	41
3.7 Er det likevel mulig å ta kontroll med krafta?	42
3.8 Hjemfallssaken og handlingsrommet	43
<b>4 – Konsekvenser for miljø og klima</b>	<b>45</b>
4.1 Kritiske råvarer	45
4.2 Fornybar energi bygget på mineraler og fossil energi	47
4.3 Norge i EUs klimapolitikk	47
4.3.1 Kvotemarkedet	47
4.3.2 Utslippsmålene og sanksjonsmekanismene	49
4.3.3 Ansvar uten frihet	49
4.4 Hydrogen og ammoniakk	50
4.5 Behovet for grunnforskning	51
4.6 Innlært selvsensur	52
4.7 Veien til utslippskutt i bygningsmassen	52
4.8 Avløpsdirektivet og harmonisering	53
4.9 Transport i det indre marked	54
4.10 EU som klimahelt – forestilling eller virkelighet?	54
<b>5 – Konsekvenser for næringsliv og økonomi</b>	<b>55</b>
5.1 Har EØS-avtalen tjent Norge godt?	55
5.2 De fire friheter og fiskerinæringen	57
5.2.1 Motsetninger i fiskerilovgivningen	57
5.2.2 Svekket styring over oppdrettsnæringen	58
5.2.3 Tap av arbeidsplasser i Distrikts-Norge	58
5.3 Forbudet mot offentlig støtte	58
5.3.1 Industrikraft som forsvant	59
5.3.2 Bidens støttepakke utfordrer EUs markedsliberalisme	59
5.3.3 Distriktpolitikk på nåde	60
5.3.4 Den graderte arbeidsgiveravgiften	60
5.4 Konesjonslovene som forsvant	61
5.5 Et urettferdig og konkurransevridende kraftmarked	61
5.6 Kappløpet som de seriøse taper	62
5.7 Svekket kontroll over finansmarkedet	63
5.8 Handel med landbruksvarer	63
5.9 Stadig økende EØS-midler, som Norge betaler	64
5.10 Konkurransfortrinn utenfor euroen	64
5.11 EØS-avtalen skaper uforutsigbarhet	65
<b>6 – Digitale trusler mot demokratiet</b>	<b>67</b>
6.1 Intensjoner møter utfordringer	67
6.2 Masseovervåking eller personvern	68
6.3 Påvirkning og tankekontroll	68
6.4 Chat Control 2.0	69
6.5 Mediefrihet og kildevern	69
<b>7 – Beredskap i en urolig tid</b>	<b>71</b>
7.1 Matproduksjon og beredskap	71
7.1.1 Politisk styring	71
7.1.2 Sårbarhet	72
7.2 Transport	72

7.2.1 Jernbane	72
7.2.2 Buss utenfor rute	72
7.2.3 Lufta er for alle	73
7.2.4 Taxi	73
7.3 Norsk helseberedskap	74
7.4 Energiberedskap og EØS	76
<b>8 – Sikkerhetspolitikk, Norge og EU/EØS</b>	<b>77</b>
8.1 Sikkerhetspolitikken i spill mellom USA og EU	77
8.2 EUs militære utvikling	78
8.2.1 Militære forvaltningsorgan og prosjekter	78
8.2.2 Strid om landenes vetorett	79
8.3 Norske interesser i møte med EUs militære ambisjoner	80
<b>9 – Noen alternativer: andre lands handelsavtaler med EU</b>	<b>81</b>
9.1 Avtaleverket mellom Sveits og EU	81
9.1.1 Gjennomføring av avtalene	81
9.1.2 Statistiske avtaler, som kan utvikles	82
9.1.3 Konflikter skal løses i forhandlinger	83
9.1.4 Strid om rammeavtale	83
9.1.5 Stor handelspartner for EU	83
9.1.6 Skjermer velferd og arbeidsliv	83
9.1.7 Holder tilbake vann i magasinene	84
9.1.8 Jernbane på egne skinner	85
9.1.9 Landbruk og beredskap	85
9.2 Storbritannias handels- og samarbeidsavtale	85
9.2.1 Håndheving og tvisteløsning	85
9.2.2 Fri varehandel	86
9.2.3 Handel med tjenester	86
9.2.4 «Rettfærdig konkurranse»	87
9.2.5 Fiskeriforvaltning	87
9.2.6 Utenfor energiunionen	87
9.2.7 Transport	87
9.2.8 Programsamarbeid	87
9.2.9 Avtalen mellom Norge og Storbritannia	87
9.2.10 Økonomisk utvikling etter brexit	88
9.3 EUs avtaler med Japan og Canada	88
9.3.1 Avvikler tollsatser	89
9.3.2 Sjømat	89
9.3.3 Prosessindustrien	89
9.3.4 Teknologindustrien	89
9.3.5 Reiselivsnæringen	89
9.3.6 Tjenestehandel	89
9.3.7 Maritim og offshore leverandørindustri	90
9.3.8 Finansielle tjenester	90
9.3.9 Fornybar sektor	90
<b>10 – Handel og samarbeid med EU uten EØS</b>	<b>91</b>
10.1 Hva skjer om EØS-avtalen sies opp?	91
10.1.1 Handelsavtalen trer inn	91
10.1.2 WTO-forpliktelser	92
10.2 Interesseforholdet mellom EU og Norge	92
10.2.1 Norge er et kjøpesterkt marked	92

## **6 30 ÅR MED EØS-AVTALEN**

10.2.2 EU trenger energi	92
10.2.3 EU trenger fisk	92
10.2.4 EU trenger mineraler og metaller	92
10.2.5 EU ser mot nordområdene	93
10.3 Forhandlinger for en jevnbyrdig avtale	93
10.3.1 Gjennomføring og organer	94
10.3.2 Tollfri handel med industrivarer	94
10.3.3 Gjensidig markedsadgang for tjenester	94
10.3.4 Trygg mat og bærekraftig landbruk	95
10.3.5 Høy standard for helse og miljø	95
10.3.6 Tvisteløsning på politisk nivå	95
10.3.7 Fortsatt samarbeid om forskning og studier	96
<b>Vedlegg: Tidslinje over EØS-avtalen</b>	<b>97</b>



# Sammendrag

## Folkestyre og suverenitet

EUs direktiver og forordninger påvirker folkestyret i Norge direkte på grunn av EØS-avtalen, men folkestyret påvirkes også indirekte. Det skyldes blant annet en generell aksept av EUs fire friheter og markedsliberalismen i byråkrati og deler av det politiske miljøet, selv uten konkrete krav i EØS-avtalen. Innenfor EØS-avtalen er det samtidig et politisk handlingsrom som i liten grad blir brukt og utfordret.

Da EØS-avtalen ble godkjent av Stortinget i oktober 1992, var det en sentral forutsetning at avtalen skal være folkerettslig, og ikke overnasjonal som et EU-medlemskap. EFTA-landene Norge, Liechtenstein og Island på den ene siden, og EU på den andre skulle være to atskilte «pilarer» og nasjonal suverenitet og beslutningsprosesser skulle være vernet. Gjennom flere myndighetsoverføringer til EUs byråer som EASA (luftfart), ACER (energi) og ERA (jernbane), enten direkte eller indirekte via EØS-tilsynet ESA, har disse forutsetningene falt. EØS-avtalen har både formelt og reelt medført en inngripende avståelse av suverenitet.

## Endringer i arbeidslivet

Det er tre begivenheter som har forandret norsk arbeidsliv etter 1990: innføringen av EØS i 1994, frislipp av bemanningsbransjen i 2000 og EUs østutvidelse i 2004 og 2007. EØS er en dynamisk avtale som fremmer markedsliberalisme på bekostning av fagbevegelsens makt og innflytelse. Partsforholdene og maktbalansen i virksomhetene i Norge både i privat og offentlig sektor er endret til fordel for arbeidsgiver siden 1980-tallet.

Med innføringen av EØS-avtalen ble kontrollavtalen mellom LO og NHO, som sikret innsyn, tarifflønn og kontroll med import av utenlandsk arbeidskraft, kansellert og regelen ble fri flyt av arbeidskraft og tjenester. Partssammensatt arbeidsleieutvalg ble nedlagt. Forutsetningene for LOs ja til EØS i 1992 om å styrke kampen mot sosial dumping har blitt brutt, der også Norge har erfart omfattende problemer med sosial

dumping og arbeidslivskriminalitet spesielt etter 2004. Fagbevegelsens kamp har vært å innføre tiltak for å motvirke følgene av sosial dumping. Erfaringen er videre at EU-domstolen gjentatte ganger har grepet inn i faglige rettigheter i det indre markedet. Fagbevegelsen i Europa er sterkt svekket.

## Kontrollen med krafta

EU/EØS-regelverket har hatt stor innvirkning på norsk olje-, gass- og kraftsektor. På alt fra konsesjonspolitik og ressursforvaltning til eierskap, selskapsstrukturer og markedsliberalisering. Et eksempel er ordningen med gunstige kraftkontrakter for kraftforedlende industri som ikke ble fornyet fordi EØS-tilsynet ESA mente dette industrikraftregimet var ulovlig statsstøtte. Industrien har langsiktige kontrakter, men de må være på markedsvilkår. Dette forsterker nå usikkerheten for industrien med utsikter til varig høyere strømpriser. Klimavennlig strøm eksporteres ut av landet fordi strømmen pålegges å være en vare som alle andre.

Stortingets omstridte vedtak av EUs tredje energipakke i mars 2018 knyttet Norge til EUs energiunion. EUs energibyrå ACER har en overordnet rolle både i nettutvikling og for kraftmarkedet. ACER skal påse at det er fri flyt i markedet, og kan treffe bindende vedtak for å håndheve EU-regelverket. For Norges del er det EØS-tilsynet ESA som formelt treffer vedtakene, som skal gjennomføres i Norge av Reguleringsmyndigheten for energi (RME). ACER/ESA har fått forsterket myndighet gjennom fire kommisjonsforordninger som stortingsflertallet godkjente i juni 2021. EUs fjerde energipakke, som ikke er behandlet i EØS ennå, betyr enda mer suverenitetsavståelse.

## Miljø og klima

Det er motstridende målkonflikter i EUs klimastrategi, mellom produksjon av fornybar energi, bevaring av natur og økt behov for innsatsfaktorer basert på fossil energi. Norge er gjennom EØS-avtalen plassert inn i vanskelige ressurskonflikter.

Den globale endringen i ressurstilgang skjer parallelt med behovet for å redusere klimagassutslipp fra fossile energikilder. Sosial rettferdighet og omfordeling er en annen utfordring i klimaomstillingen.

EØS-avtalen gjør disse utfordringer tyngre å løse siden alle tiltak er knyttet til marked og ikke til samfunnsbehov. EØS-avtalen vanskeliggjør en planlagt og kontrollert overgang til et fremtidig bærekraftig samfunn. Dette er et politisk spørsmål som bør avgjøres nasjonalt, ikke ved å bli koplet opp til og avhengig av den politikken EU til enhver tid fører.

Før Norges tilpasning til EUs indre marked gjennom EØS, hadde Norge sammenlignet med EU et strengere lovverk for eksempel for kjemikalier og mer restriktive regler for bruken av tilsetningsstoffer i næringsmidler. Innføringen av EØS i 1994 innebar som hovedregel at Norge ikke lenger kunne opprettholde strengere miljø- og helsekrav til produkter enn dem som EU vedtok. Det ble i løpet av få år etablert en innlært selvsensur som bremsset videreutvikling av nasjonal miljøpolitikk. Harmoniseringen med EUs regler gjør det vanskeligere å utvikle miljøtiltak for norske forhold.

### Næringsliv og økonomi

Norge er et av landene i Europa som har hatt sterk økonomisk vekst de siste 30 årene. Det er mange forhold som taler for at EØS-avtalen ikke har vært drivkraften for denne utviklingen. Handelen med fastlandsvarer med EU viser et årlig underskudd for Norge mellom 120 og 160 milliarder kroner de siste ti årene. Norge importerer dessuten mer tjenester fra EU enn vi eksporterer.

EØS-avtalen begrenser verktøykassen for at myndighetene kan drive en aktiv næringspolitikk. Gevinstene for norsk økonomi, kompetanse og arbeidsplasser gjennom oppbyggingen av olje- og gasssektoren som skjedde på 1970- og 1980-tallet hadde vært vanskelig å få til innenfor EØS-regimet.

Dynamikken gjennom stadig mer inngående og detaljerte endringer fra EUs side, og nye fortolkninger av reglene, gjør at EØS-avtalen ikke er forutsigbar. Tilslutningen til EUs energiunion innebærer

at billig kraft som konkurransefortrinn for industrien er i ferd med å forsvinne. Uthulingen av tollvernet og økt import av landbruksvarer fra EU fører til mindre verdiskapning knyttet til norsk landbruk. På denne måten trykker ikke EØS-avtalen norske arbeidsplasser, men setter dem i spill.

### Digitale trusler mot demokratiet

EU ønsker å lage reguleringer som er i forkant av den hurtige digitale utviklinga, hvilket er fornuftig. Samtidig er det flere rettsakter på det digitale området i EU, som er en trussel mot det demokratiet de sier seg å skulle forsvare – og av og til i strid med EUs egne traktater.

Gode intensjoner har en tendens til å bli utvannet – eller i verste fall få motsatt effekt – når ulike lobbygrupper og regjeringer påvirker prosessene i EU-systemet. Utenfor EU har Norge mulighet til å sortere vekk lovendringer som på kort eller lang sikt kan true demokratiet og mediemangfoldet.

### Samfunnets beredskap

Beredskap omfatter mange områder i samfunnet, men særlig sentrale tema i diskusjonen om EØS-avtalen er mat, transport, helse og energi. Matberedskap og -sikkerhet er for viktig til å overlate til markedet. Det kreves nasjonal politisk styring med et lang-siktig perspektiv.

Transportberedskap handler om å tilrettelegge for størst mulig nasjonal samordning av infrastruktur og materiell, med særlig fokus på samfunnsmessig styring, drift og vedlikehold av transportressurser. Dessverre står EØS-avtalen i veien for en slik beredskapsstrategi.

På helseområdet er det grunn til å advare mot at tilknytning til EU blir et mål i seg selv, slik det kan fremstå i diskusjonen om EUs helseunion. Spørsmålet er om dette styrker helseberedskapen for Norge. Utenfor EU er Storbritannia og Sveits sentrale europeiske land på helseområdet, og internasjonalt samarbeid om helse strekker seg globalt.

Norge er blitt en mer ensidig strømgarantist for andre lands forsyningsikkerhet, mens vår egen sikkerhet på energiområdet har blitt svekket.

## Sikkerhetspolitikk og EU/EØS

Sikkerhetspolitikk er en problemstilling som ikke direkte berører EØS-avtalen, ettersom den ikke omfatter EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Men det er blitt en mer og mer aktuell problemstilling. Ikke minst fordi det finnes krefter i Norge som ivrer for en tettest mulig forbindelse mellom Norge og EU, også på dette feltet.

Det er en rekke land i Europa som ikke er med i EU, herunder Norge og Storbritannia. Det som er i EUs interesse, behøver ikke være det som er i Europas interesse. Kampen om ideologien er minst like viktig som den sikkerhetspolitiske rivaliseringen. EUs utvikling i retning av stadig økende fokus på forsvars- og sikkerhetspolitikk som et overnasjonalt anliggende berører også Norge og norske interesser. Utenfor EU har Norge en utenrikspolitisk frihet til å innta en selvstendig rolle, for eksempel som meglor og forhandler i internasjonale konflikter.

## Handelsavtaler med EU

Det finnes en rekke ulike alternativer til dagens EØS-avtale. Hva er erfaringene fra andre lands handelsavtaler med EU? Sveits sa i en folkeavstemning nei til EØS-avtalen. I stedet har Sveits inngått avtaler direkte med EU på ulike områder, både om handel med varer og tjenester og samarbeid om blant annet miljø og klima. I hvor stor grad Sveits må tilpasse seg EUs regler har vært et stridsspørsmål i flere av forhandlingsrundene om nye eller endrede avtaler. EU har ønsket en ny rammeavtale, som Sveits har avvist av hensyn til sin suverenitet. Særlig på tre områder har Sveits satt foten ned for overstyring. Det gjelder reglene for statsstøtte, ubegrenset tilgang for EU-borgere til det sveitsiske velferdssystemet samt vern mot lavtlønnskurransse og sosial dumping.

Storbritannia og EU har inngått en omfattende handels- og samarbeidsavtale. Storbritannia har gått ut av EUs indre marked. Likevel er handelen med alle varer mellom Storbritannia og EU uten toll eller kvoter, inkludert sjømat. I 2021 og 2022 hadde Storbritannia høyere økonomisk vekst enn alle de tre største EU-landene Tyskland, Frankrike og Italia (målt i BNP). I 2022 var eksportverdien for varer og

tjenester i Storbritannia igjen høyere enn i 2019 – både til EU og land utenfor EU.

EUs handelsavtaler med Canada og Japan har blitt kritisert for en markedsliberalistisk agenda og å gi store selskaper mye albuerom. På den andre siden mener EU, Canada og Japan at avtalene gir økonomiske gevinster. For eksempel gir avtalene tilnærmet tollfri handel med sjømat.

## Handel og samarbeid uten EØS

Dersom EØS-avtalen sies opp, skal handelsavtalen som ble inngått mellom Norge og EU før EØS igjen regulere handelen. Den sikrer tollfrihet for norske industrivarer til EU. Siden Norge ikke er og aldri har vært del av EUs tollunion, blir tollkontrollene akkurat som i dag. For fersk eller kjølt laks, som er den fisken Norge eksporterer mest av til EU, vil tollene være uforandret: 2 prosent.

Etter brexit har EUs andel av norsk eksport gått ned og Storbritannia er et viktig marked utenfor EU/EØS. Naturlig nok er Norge fortsatt en av EUs største handelspartnere. Det er mange grunner til at EU vil ønske å inngå en ny handelsavtale med Norge om EØS-avtalen sies opp. Blant annet er Norge et viktig marked for mange EU-land, og Norge kjøper mer tjenester fra EU enn det vi eksporterer. EU er avhengig av å importere både energi og sjømat fra Norge.

En hovedmålsetning for å erstatte EØS-avtalen med en ny avtale må være at den er mer jevnbyrdig. Det betyr ingen forutsetning om innføring av nytt regelverk fra EU. Ikke noe overvåkingsorgan eller domstol som kan overstyre norske myndigheter.

Samarbeidet mellom Norge og EU om forskning og utdanning startet før EØS-avtalen ble inngått. Ved en ny avtale kan det forhandles om videre deltagelse i EU-programmene om forskning, utdanning og kultur.

## Del 1

# 30 år med EØS: Virkninger for folkestyre og suverenitet

## Sammendrag

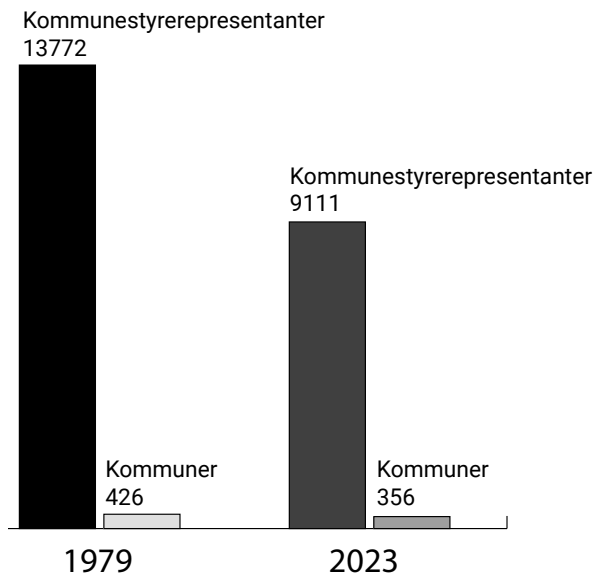
En sentral begrunnelse for motstanden mot både EU-medlemskap og EØS-avtalen har vært og er hensynet til den norske selvråderetten og folkestyret. EUs direktiver og forordninger påvirker folkestyret i Norge direkte på grunn av EØS-avtalen, men folkestyret påvirkes også indirekte. Det skyldes blant annet en generell aksept av EUs fire friheter og markedsliberalismen i byråkrati og deler av det politiske miljøet, selv uten konkrete krav i EØS-avtalen. Skillet mellom direkte og indirekte påvirkning av folkestyret er viktig å kjenne til, ikke minst fordi EU-regelverket er omfattende, komplisert og i stadig endring. Innenfor EØS-avtalen er det samtidig et betydelig, ubrukt handlingsrom for både nasjonale og lokale politiske beslutninger.

Da EØS-avtalen ble godkjent av Stortinget i oktober 1992, var det en sentral forutsetning at avtalen skal være folkerettslig, og ikke overnasjonal som et EU-medlemskap. EFTA-landene Norge, Liechtenstein og Island på den ene siden, og EU på den andre skulle være to atskilte «pilarer» og nasjonal suverenitet og beslutningsprosesser skulle være vernet. Gjennom flere myndighetsoverføringer til EUs byråer som EASA (luftfart), ACER (energi) og ERA (jernbane), enten direkte eller indirekte via EØS-tilsynet ESA, har disse forutsetningene falt. EØS-avtalen har både formelt og reelt medført en inngripende avståelse av suverenitet.

## 1.1 Hva er folkestyre?

### 1.1.1 Overblikk over det norske folkestyret

Demokrati kan defineres på flere måter. Demokratiet i Norge kan forstås med utgangspunkt i de styreformer som er omtalt i Grunnloven, kommuneloven og andre relevante lover. I Norge er det lange tradisjoner for at demokrati betyr at folk



**Figur 1.1:** Antallet direkte folkevalgte til kommunestyre i 1979 og 2023, og antallet kommuner i 1979 og 2023. Kilde: SSB.

selv skal styre ved at vi velger personer til å representere oss, såkalt representativt demokrati. Grunnlaget for dette *folkestyret* ble lagt i 1814, og det er ofte folkestyre man mener når det snakkes om demokrati.

I praksis innebærer *folkestyre* at det vernes om demokratiske institusjoner på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå etter hvert som samfunnet endres og samfunnets institusjoner må tilpasses nye krav som befolkningen i et velferdssamfunn stiller.<sup>2</sup>

tter Grunnloven enkelte begrensninger. Blant annet kreves det tre fjerdedels flertall for å avstå suverenitet etter § 115.

Norske kommuners selvstyre er grunnlovsfestet «innenfor nasjonale rammer», slik det står i kommuneloven. Begrensninger i det kommunale selvstyre må ha hjemmel i lov. Denne reguleringen bygger på erkjennelsen av at lokale demokratiske institusjoner blir en illusjon uten selvstyre (autonomi) i saker som gjelder lokale og

<sup>2</sup> For grundig framstilling; NOU 2003:19 Makt og demokrati, kapittel 3.

regionale forhold og hvor tungtveiende grunner for nasjonale løsninger ikke er til stede. Norske kommuners rett til selvstyre har vært sentralt helt siden formannskapslovene i 1837,<sup>3</sup> og er nå også nedfelt i den nye kommuneloven som kom i 2018.<sup>4</sup>

Men det er ikke tilstrekkelig at kommuner er selvstyrte, det kan man også si om for eksempel et aksjeselskap. Her er det eierne som utøver selvstyre innenfor lover, retningslinjer og systemer som gjelder for aksjeselskaper. Det særegne med kommuner er at de er *folkestyrte*, som betyr at de er styrt av innbyggerne som har valgt innbyggere (folkevalgte) til å representere seg. At kommuner skal være folkestyrte er også nå tatt med i formålsbestemmelsen til kommuneloven av 2018, men det er verdt å merke seg at «folkestyre» ikke var med i det opprinnelige forslaget til ny formålsbestemmelse i loven av 2018.<sup>5</sup> Nå er det tatt med også i denne loven at norske kommuner er både folkestyrte og selvstyrte. Det samme gjelder fylkeskommunene. Det er folkestyre som er det mest sentrale, og det er folkevalgte som innenfor nasjonale lover og regler som har den overordnede myndighet i dette selvstyre.

Antallet kommuner og fylker påvirker hvor mange representanter som velges til kommune- og fylkestingsstyrer. Folkevalgte er bindeleddet mellom kommunene og innbyggerne, som også inkluderer arbeidsinnvandrere som har jobb i firmaer som utfører arbeid i kommunen. Hvor mange folkevalgte det er i en kommune, har uansett stor betydning for hvordan kommunen kan ivareta både de lovpålagte oppgavene, men også de generelle oppgavene som er knyttet til samfunns- og næringsutvikling.<sup>6</sup> Konsekvensene av reduksjon i antallet lokale folkevalgte var lite debattert da Regjeringen Solberg gjennomførte kommunereformen i

2014. Solbergs oppmerksomhet var rettet mot å redusere antallet kommuner fra 428 til nærmere 100 «robuste» kommuner. Flere politikere og innbyggere var motstandere av reformen, og det var en sterk mobilisering mot den.<sup>7</sup> Mange fryktet både lengre avstand til viktige tjenester og avfolkning av distriktene. Resultatet ble da heller ikke en reduksjon til 100 kommuner, men til 356. I alt 11 kommuner ble tvangssammenslått mot innbyggernes vilje. Bare én av disse tvangssammenslåingene er omgjort, mens det har vært strid om én annen.<sup>8</sup> Manglende oppfølging av de tvangssammenslåtte kommunene har skapt politisk uro flere steder i landet, fordi oppløsning av tvangssammenslåtte kommuner var et valgløfte fra Sp, som dessuten flere mener er nedfelt i formuleringer i Hurdalsplattformen.<sup>9</sup>

Regionreformen, med sammenslåing av fylker, ble iverksatt av et politisk stortingsflertall og uten særlig debatt på forhånd. 19 fylker ble til 11 fra 1. januar 2020. I tida etter har det blitt stilt flere spørsmål om viktigheten av fylker, geografi og oppgavefordeling. Resultatet er at tre storfylker ble oppløst 1. januar 2024 og at antallet fylker har økt fra 11 til 15, etter at Troms/Finnmark, Vestfold og Telemark samt Viken er oppløst.

Hvis vi ser på antallet folkevalgte representanter over tid, ser vi en kraftig reduksjon. Statistikken fra SSB viser at antallet direkte folkevalgte til kommunestyre er redusert med 4 436 representanter i perioden 1979 til 2019.<sup>10</sup> Ved kommunevalget i 2023 er det ytterligere reduksjon og bare 9111 ble valgt som kommunestyrerepresentanter, mot 13 772 i 1979. Sterkest reduksjon er det mellom 2015 og 2019-valget. Reduksjonen på 1 285 kommu-

3 Alf-Inge Jansen og Bjarne Jensen (red); *Folkestyre eller elitestyre? Kommunereform i perspektiv*, Res Publica 2016, kapitlene 1,3 og 4.

4 Kommunelovens § 2-1.

5 Kommunelovens § 1-1 og Fagforbundets utdyping av høringssvar til NOU 2016:4, [https://www.regjeringen.no/contentassets/6ac60a0202034a148949f96862f7d2ae/fagforbundet\\_2\\_4.pdf?uid=Fagforbundet,\\_utdyping\\_av\\_horingssvar](https://www.regjeringen.no/contentassets/6ac60a0202034a148949f96862f7d2ae/fagforbundet_2_4.pdf?uid=Fagforbundet,_utdyping_av_horingssvar)

6 Nils Aarsæther; «Kommunereform og innsats for lokal samfunnsutvikling» i *Folkestyre eller elitestyre*, Alf-Inge Jansen og Bjarne Jensen (red) 2016.

7 Se flere artikler i Alf-Inge Jansen og Bjarne Jensen (red); *Folkestyre eller elitestyre? Kommunereform i perspektiv*, Res Publica 2016.

8 Haram kommune er blitt utskilt fra Ålesund kommune, mens folkeavstemminger om å tilbakeføre Søgne og Sogndalen som egne kommuner endte med at de forblir i den nye storkommunen Kristiansand; <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kdd/sak/deling-av-kommuner-og-fylkeskommuner/id2921765/>

9 Hurdalsplattformen, s. 34.

10 Samfunn og økonomi 2/2023, <https://www.samfunnogokonomi.no/2023/08/norsk-folkestyre-og-kommersialisering-av-offentlig-virksomhet-innenfor-eos>

nestyrerepresentanter sammenfaller med at antallet kommuner ble redusert fra 426 til 356. Vi ser en lignende reduksjon også i fylkeskommunen, og antallet folkevalgte til fylkeskommunen er redusert med 436 representanter fra 1979 til 2023. Totalt er altså antallet folkevalgte i fylker og kommuner redusert med 5097 representanter fra 1979 til valget i 2023.<sup>11</sup>

### 1.1.2 Folkestyre i debatten om EU-medlemskap og EØS

Ønsket om å bevare folkestyre og nasjonal suverenitet var hovedargumenter for nei-siden foran folkeavstemningene både i 1972 og 1994. Dette var trolig avgjørende for at flertallet av velgerne stemte nei til norsk EU-medlemskap.<sup>12</sup>

Nei-siden er politisk bredt sammensatt. Hensynet til folkestyre er fortsatt et samlenende argument på tvers av partipreferanser og andre politiske skillelinjer. EU-debatten skiller seg fra andre politiske spørsmål ved at den ikke bare handler om innholdet i politikken, men hvordan beslutningene skal tas, på hvilke premisser og av hvilke organer og myndighetspersoner.

EØS-avtalen ble vedtatt av Stortinget i oktober 1992, uten at det ble avholdt noen folkeavstemning. Både fra juridisk og statsvitenskapelig hold er det anført at Norges forhold til EU og særlig EØS-avtalen er udemokratisk og en svekkelse av norsk suverenitet. For tjuen år siden fastslo Makt- og demokratiutredningen (2003) at folkestyret er svekket. Makt er overført til markedet, multinasjonale konserner, uavhengige forvaltningsorganer og rettslige institusjoner – i Norge og i utlandet. Et sentralt element i denne utviklingen er EØS-avtalen.

Likeledes påpekte Europautredningen (2012) at EØS-avtalen – og annen EU-tilpasning – skaper et betydelig demokratisk underskudd i Norge. I utredningen heter det blant annet: «Selv om det... kan argumenteres både for at EØS, Schengen og

de andre avtalene med EU er demokratiske og udemokratiske, er det etter Utvalgets syn klart at de lider av klare demokratiske svakheter.»<sup>13</sup>

Allerede under Stortingets høring om Schengen-avtalen i 1997, advarte Eivind Smith, professor i rettsvitenskap ved Universitetet i Oslo, om at EØS-avtalen gir et misvisende skinn av suverenitet:

«... EØS er mye mer bindende for oss enn det formelt sett ser ut som. I noen sammenhenger, men aldri før i Stortingets bygninger, har jeg sagt at på sett og vis er EØS en konstitusjonell katastrofe, ikke økonomisk eller på annen måte, men en konstitusjonell katastrofe rett og slett fordi den går på at vi later som om vi er suverene i ganske mye større grad enn vi reelt sett er.»<sup>14</sup>

I boken *Folkestyrets varige spenninger* påpeker professor emeritus Johan P. Olsen at EØS-avtalen gjør reglene for EUs indre marked til norsk lov på en måte som uthuler Stortingets rolle som lovgiver.<sup>15</sup>

### 1.1.3 Byråkratiet overtar for politikerne

Norges forhold til EU utspiller seg i stor grad på administrativt nivå. I det daglige er det ulike deler av embetsverket som pleier Norges forhold til EU gjennom seminarer, komiteer, ekspertgrupper og så videre. Omvendt forholder EU-organer og byråer seg særlig til norske direktorater, departementer og tilsynsorganer. Det meste handler om hvordan eksisterende eller forestående EU-regelverk skal gjennomføres og praktiseres i Norge.

Allerede i 1988, noen år før EØS-avtalen var kommet i stand, ga daværende statsminister Gro Harlem Brundtland forvaltningen instruks om å harmonisere norske lover og forskrifter til EUs regelverk.<sup>16</sup>

Både i det sentrale byråkratiet og i norske kommuner og fylkeskommuner er praktisering av EØS-regelverk en stor del av hverdagen. Ved motsetninger i forholdet mellom norske politiske styringssignaler

11 SSB statistikkdatabase; <https://www.ssb.no/statbank/table/01183/tableViewLayout1/>

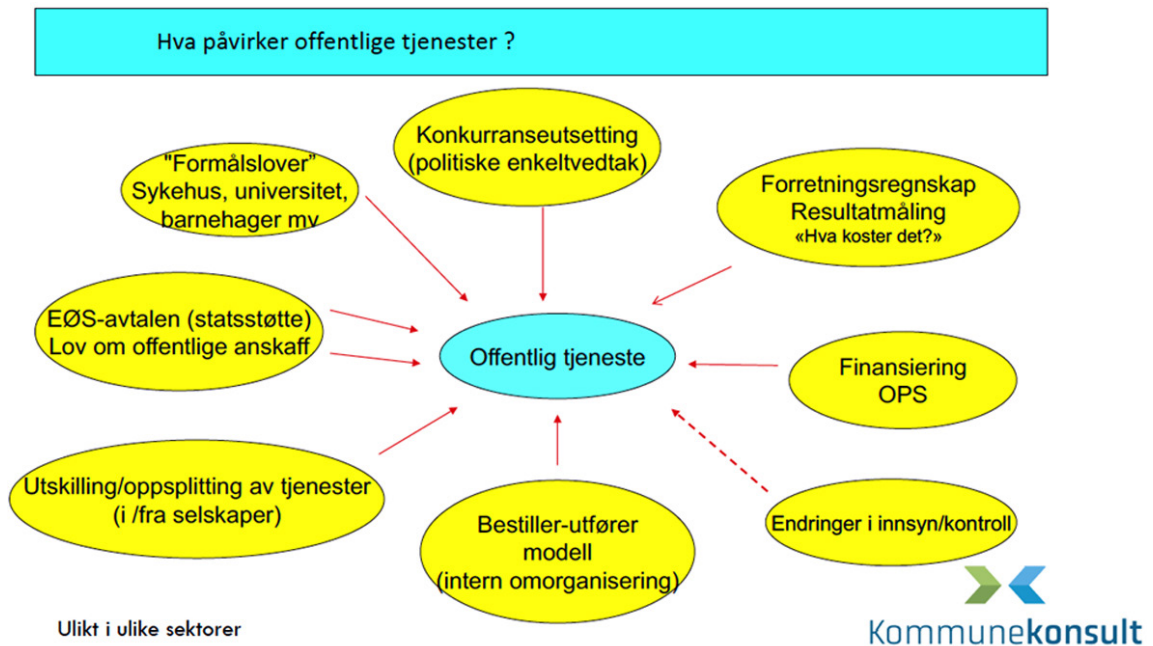
12 Se for eksempel Anders Todal Jenssen og Henry Valen, *Brussel midt imot. Folkeavstemningen om EU*, Ad Notam Gyldendal 1996. Dessuten Dag Seierstad, *Folket sa nei. Norsk EU-motstand frå 1961 til i dag*, Det Norske Samlaget 2014.

13 NOU 2012:2 side 828.

14 Sitert i Dagbladet 09.06.1997.

15 Johan P. Olsen, *Folkestyrets varige spenninger*, Universitetsforlaget 2014.

16 Brev til departementene, 13.06.1988.



**Figur 1.2:** Hva påvirker offentlige tjenester? Kilde: Fanny Voldnes 02.04.2022, Kommunekonsult.

og EØS-reglene, viser forskning fra blant annet ARENA Senter for Europaforskning, at det norske byråkratiet oftest lener seg på EØS-reglene på bekostning av den norske forståelsen og handlingsrommet.<sup>17</sup>

Denne utviklingen har vært underkommunisert i den norske debatten, til tross for at den innebærer en undergraving av det norske folkestyret.

## 1.2 Kommersialiseringen har svekket folkestyre

### 1.2.1 Manglende folkevalgt styring og kontroll

Tradisjonelt har det offentlige samarbeidet med private aktører for å løse oppgaver som det offentlige har ansvar for. Men det har skjedd store endringer de siste 30 årene. Stadig flere og nye oppgaver utføres nå av private kommersielle aktører – på vegne av det offentlige. Eksempler her er mye av busstrafikken, flere helsetjenester, strømleverandører, barnevern, arbeidsformidling og drift av flyktningmottak. Det overordnede målet har ifølge pådriverne vært å spare offentlige penger.

17 Se Aftenposten 08.01.24. «Byråkratene tar seg av Norges forhold til EU. Men hvor ligger lojaliteten? Svaret overrasker professor», <https://www.aftenposten.no/verden/i/Xbk7yn/byraakratene-tar-seg-av-norges-forhold-til-eu-men-hvor-ligger-lojaliteten-svaret-overrasker-professor>

På denne måten er mange offentlige goder blitt gjort om til «prisede varer» og blir styrt av økonomi og ikke ut fra enkeltpersoners og samfunnets behov. Paradokset er at ingen forskning, nasjonalt eller internasjonalt, har vist at man med denne privatiseringen og kommersialiseringen oppnår målet om effektiv bruk av innsatsressurser.<sup>18</sup> Derimot er det godt dokumentert at eiere av private velferds-selskaper tar ut store verdier som skulle vært brukt til velferd.<sup>19</sup> Konsekvensen er blant annet dårligere lønns- og arbeidsvilkår for ansatte, i tillegg til at den politiske innflytelsen både med økonomien og selve oppgaven blir svekket.<sup>20</sup>

Innbyggerne i Norge må kunne stole på at politikerne som er valgt vil ivareta innbyggernes interesser i tråd partipro-

18 Blant annet Christine Meyer og Victor Norman; *Ikke for å konkurrere*, Fagbokforlaget 2019, Bjarne Jensen; *Kommersialisering av velferdstjenesten* i Samfunn og Økonomi 1-2-2020; <https://www.samfunnogokonomi.no/2021/03/utgave-1-2-2020-leder/>

19 Fanny Voldnes; *Rik på velferdstjenester – en lønnsom gjeskjeft*, Samfunn og Økonomi 1-2023; <https://www.samfunnogokonomi.no/2023/03/rik-pa-velferdstjenester-en-lonnsom-geskjeft/>

20 Bjarne Jensen m.fl; *Kommersialisering av fellesgodene: Virkninger på skatteinntekter, lønn og samfunnsøkonomiske kostnader*, Høgskolen i Innlandet, skriftserie 2/2018 ; <https://brage.inn.no/inn-xmlui/handle/11250/2570157>

grammer og valgløfter. Dette er avgjørende for tilliten til politikerne og systemet med folkestyre. Utfordringen nå er at det politikerne har gjort, er å etablere systemer for offentlige virksomheter som i stor grad setter politikerne på sidelinja, slik at de blir ute av stand til å styre og kontrollere både tjenestene og økonomien som er knyttet til dem.

### 1.2.2 Sammenhengen mellom kommersialisering og EØS

Hvor mye av kommersialiseringen skyldes regler vi har fått inn via EØS-avtalen og hva skyldes internasjonale trender som Norge selv har valgt å følge? Oversikten under viser forhold og reguleringer som påvirker offentlige tjenester og goder:

Noe av reguleringen som er knyttet til de disse forholdene er direkte oppfølging av EØS-avtalen, som Lov om offentlige anskaffelser, mens andre, som å ta i bruk forretningsregnskap, er nasjonalt bestemt, men likevel sterkt påvirket av internasjonale trender blant annet fra EU.

Bruk av forretningsregnskap i det offentlige en slik trend. Formål er å vise «hva en tjeneste koster» i stedet for «hva pengene er brukt til». Dette er ikke noe Norge er pålagt ut fra EØS-avtalen, men helt i tråd med markedsliberaliseringen av offentlig sektor. Det er godt dokumentert at rapportering om «hva tjenester koster» er uklare beregninger som er misvisende. I mer enn halvparten av offentlige virksomheter brukes nå systemer for å vise «hva tjenesten koster».<sup>21</sup>

Det er hvordan pengene er brukt som er nyttig informasjon for politiske beslutninger. Det er slike beløp politikerne kjenner og som kan sammenholdes mot budsjetter og politiske vedtak. Et slikt system brukes fortsatt i norske kommuner, men har vært og er under stadig press.<sup>22</sup> Systemet må ikke forveksles med det statlige kontantprinsipp-

21 <https://dfo.no/fagomrader/statlig-regnskap/oversikt-over-hvilke-regnskapsprinsipper-statlige-virksomheter-bruker>

22 FrP fremmet forslag i 2009 og 2012 om at kommuner skal begynne å bruke regnskapsloven som brukes i næringslivet. Dok 8:18 (2008–2009) Representantforslag om å utrede konsekvensene av å gjøre kommuner og fylkeskommuner regnskapspliktige etter regnskapsloven, og Dokument 8:73 S (2011–2012) Representantforslag om å innføre periodiseringsprinsippet i offentlig sektor.

#### «Hva en tjeneste koster?» er en usikker beregning som:

- viser bedriftsøkonomisk lønnsomhet
- tilrettelegger for privatisering
- fremmer offentlig-private løsninger
- krever nye lover som begrenser offentlig innsyn

#### «Hvordan er pengene brukt?»:

- er koblet tett til budsjett og politiske vedtak
- er laget for offentlige virksomheter (velferd)
- skiller mellom penger brukt til investering og drift

systemet, som blant annet ikke har et skille mellom hva som brukes til drift og hva som brukes til investeringer. Fagforbundet har i lang tid argumentert for at det kommunale budsjett- og regnskapssystemet bør brukes i all offentlig forvaltning nettopp fordi det sikrer bedre kontroll og oppfølgingsmulighet for politikere.<sup>23</sup>

Både nasjonal og internasjonal forskning har vist at bruken av et system for offentlig tjenester innrettet på å vise «hva det koster», fører til svekket politisk kontroll og styring med offentlige midler, i tillegg til at det tilrettelegger for privatisering.<sup>24</sup>

### 1.2.3 Svekket offentlig innsyn

Forskning har vist at når offentlig virksomhet skal konkurrere med private aktører, så medfører det krav om hemmelighold også i den offentlige virksomheten. For mange offentlige virksomheter er forretningshemmeligheter en utfordring. For eksempel har kommuner tradisjonelt hatt stor nytte av å samarbeide om å finne gode løsninger for tjenester. Når en kommune har funnet en god løsning, så deles den med andre kommuner som kan gjøre det samme og utvikler løsningen videre.<sup>25</sup>

23 <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/horing/lo.pdf>

24 For eksempel Fanny Voldnes; *Folkevalgt styring eller markedsstyring?*, Samfunn og Økonomi 2-2012 s.6-28, [https://www.samfunnogokonomi.no/wp-content/uploads/2021/03/Samfunn\\_og\\_okonomi-02-2-2012.pdf](https://www.samfunnogokonomi.no/wp-content/uploads/2021/03/Samfunn_og_okonomi-02-2-2012.pdf), og

Susan Newberry; «Kostnadsammenligninger og konstitusjonell kontroll» i *Stat og Styring* 2006,

25 Både generelt og som organiserte



Dette er en forståelse som er helt fremmed i forretningsverden, hvor konkurranse og profitt er styrende.

Det er fremmet flere forslag med krav om åpenhet om økonomi og om hvem som eier selskaper som får penger for å utføre oppgaver på vegne av det offentlige. Hensikten er å sikre bedre informasjon til offentligheten og bedre beslutningsgrunnlag for politikerne. Et slikt forslag ble fremmet av Fagforbundet da ny kommunelov ble behandlet i Stortinget i 2018. Forslaget var at kommuner burde ha en egen lovhjemmel for å kunne påse at tilskudd gitt fra kommunen blir brukt slik det er tenkt.<sup>26</sup> Forslaget fikk ikke flertall, men ble støttet av Ap, Sp, SV, Rødt og MDG.

Den ideelle organisasjonen Publish What You Pay (PWYP) fikk gjennomslag for Land-for-land-rapportering i årsregnskapet for selskaper i Norge i 2014.<sup>27</sup> PWYP var også aktiv i forbindelse med at EU innførte et direktiv med en svakere rapportering enn den norske, men uten å lykkes.<sup>28</sup> PWYP har foreslått en utvidelse og forbedring av den norske rapporteringen. Såkalt Utvidet land-for-land-rapportering vil bety at multinasjonale selskap må vise inntekter, kostnader og betalt skatt for hvert enkelt land, i årsregnskapet sitt. Argumentet for bedre rapportering har blitt møtt med at Norge ikke ensidig kan innføre slik rapportering. Dette argumentet burde falle bort nå, ettersom Australia nylig sendte på høring et forslag til en strengere rapportering enn den vi har i Norge.<sup>29</sup>

Tax Justice Norge fikk i 2019 gjennomslag for at Norge skal ha et åpent offentlig register over *reelle* eiere.<sup>30</sup> Med *reell* eier

prosjekter mellom partene i arbeidslivet, som «Kvalitetskommuneprogrammet» i 2006-2009 hvor 138 kommuner deltok og «Saman om ei betre kommune» i 2011-2015 med 110 deltakende kommuner.

<sup>26</sup> Fagforbundets høringssvar: [https://www.regjeringen.no/contentassets/6ac60a0202034a148949f96862f7d2ae/fagforbundet\\_tillegg\\_3.pdf?uid=Fagforbundet\\_tillegg\\_til\\_h%C3%B8ringssvar](https://www.regjeringen.no/contentassets/6ac60a0202034a148949f96862f7d2ae/fagforbundet_tillegg_3.pdf?uid=Fagforbundet_tillegg_til_h%C3%B8ringssvar)

<sup>27</sup> Regnskapsloven § 3-3 d i Norge.

<sup>28</sup> <https://www.tpa-global.com/2023/02/08/an-overview-of-the-new-eu-public-country-by-country-reporting-obligations/>

<sup>29</sup> <https://taxjustice.no/artikkel/gjennombrudd-for-global-åpenhet-i-selskaper>

<sup>30</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2019-03-01-2>

menes en person, ikke et selskap som gjerne inngår i en komplisert selskapsstruktur. Loven og forskriften er ikke trådt i kraft.<sup>31</sup> TJN er heller ikke fornøyd med at bare eiere med mer enn 25 % eierskap skal med i registeret<sup>32</sup>, og jobber for å innskjerpe kravet til å omfatte *alle* reelle eiere. I denne sammenheng er det bekymringsfullt at EU-domstolen høsten 2022 konkluderte med at et åpent register over reelle eiere vil bryte med menneskerettighetene fordi det ikke beskytter investorenes personvern.<sup>33</sup> Dette har medført at Norge har utsatt den varslede ikrafttreddelsen av loven, som opprinnelig var 1. januar 2024.

Det er helt nødvendig med åpenhet om økonomi, betalt skatt og hvem som eier selskaper, inklusive de selskapene som utfører oppgaver på vegne av det offentlige. Her er EU en bremsekloss. Det er viktig at norske politikere må kunne forsikre innbyggerne og velgerne om at de vet hvordan pengene som bevilges faktisk blir brukt. Hensikten er å hindre at penger forsvinner ut av landet eller på annen måte ender hos private investorer, i stedet for å bli brukt til det som folkevalgte har bestemt at pengene skal brukes til.

#### 1.2.4 EØS-tilsynet ESA og seriøsitetsskravene

Anskaffelsesregelverket medfører begrensninger i det politiske handlingsrommet. Et vesentlig spørsmål er hvilke seriøsitetsskrav som kan stilles. Overvåkingsorganet ESA, som skal føre tilsyn med at EØS-regelverket etterleves i EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein, mener at flere av kravene som skal sikre seriøse leverandører bryter med EØS-avtalens frie konkurranse. ESA startet i november 2019 en skriftlig prosess med Norge angående begrensninger for antall underleverandører.<sup>34</sup> I forskriften om offentlige anskaffelser ble det i 2016 innført krav om at en entreprenør kan ha maksimalt to underleverandører. Kravet skal sikre

<sup>31</sup> Årsberetningen for TJNorge for 2023.

<sup>32</sup> Forskrift til Lov om register over reelle rettighetshavere, § 2-1; <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2021-06-21-2056>

<sup>33</sup> Morten Harper, Rikdommens privatliv, Klassekampen 31.12.2022, <https://klassekampen.no/artikkel/2022-12-31/rikdommens-privatliv>

<sup>34</sup> Anbud365 23.06.20, <https://www.anbud365.no/bransjer/bygg-og-anlegg/esa-maks-to-underleverandorer-er-brudd-pa-eu-reglene/>

bedre kontroll av virksomhetene og med arbeidsvilkårene. ESA mente bestemmelsen var i strid med EU-direktivet om offentlige anskaffelser og EØS-avtalen.

I juni 2020 sendte ESA også et nytt brev til regjeringen. Denne gangen ba de om opplysninger om lokale vedtekter ved offentlige anskaffelser. De mest kjente er Skiensmodellen og Osломodellen. ESA går lenger enn å ta for seg antall ledd underleverandører. De stiller spørsmål ved krav til at alle transaksjoner skal skje over bankkonto. De stiller spørsmål ved krav om faste ansettelser. ESA mener det ikke kan kreves faste ansettelser når arbeidet er midlertidig. Regjering, kommuner, fagbevegelse og arbeidsgivere har stått sammen i forsvar for norsk forskrift og modeller uten å vike en tomme. I sitt svar til ESA i oktober 2020 argumenterer regjeringen for at seriøsitetsmodellene både er passende og nødvendige tiltak for å oppnå målet om å bekjempe arbeidslivskriminalitet, sosial dumping og uakseptable arbeidsvilkår.<sup>35</sup>

I februar 2024 varslet ESA at saken avsluttes uten krav om at norske regler må endres. EØS-tilsynet understreker at saken avsluttes av hensyn til sine begrensede ressurser og stor saksmengde. I vedtaket presiserer ESA at avgjørelsen ikke kan tas til inntekt for at ESA anser de nasjonale reglene og forvaltningspraksis for å være i samsvar med EØS-retten.<sup>36</sup>

### 1.3 Begrensninger for folkestyre innenfor EØS-avtalen

#### 1.3.1 EØS-avtalens system og forutsetning

Da EØS-avtalen ble godkjent av Stortinget i oktober 1992, var det en sentral forutsetning at avtalen skal være folkerettslig eller mellomstatlig, og ikke overnasjonal som et EU-medlemskap. EFTA-landene Norge, Liechtenstein og Island på den ene siden, og EU på den andre skulle være to atskilte «pilarer». Lovgivende, utøvende

<sup>35</sup> LO-aktuelt 13.11.20, <https://emag-loaktuelt.lomedia.no/regjeringen-avviser-esa-6.509.743858.060fdf31c6>

<sup>36</sup> ESA closes investigation into Norwegian restrictions on subcontracting in public procurement, 07.02.2024, <https://www.eftasurv.int/newsroom/updates/esa-closes-investigation-norwegian-restrictions-subcontracting-public-procurement>

#### Terskelverdier ved anskaffelser

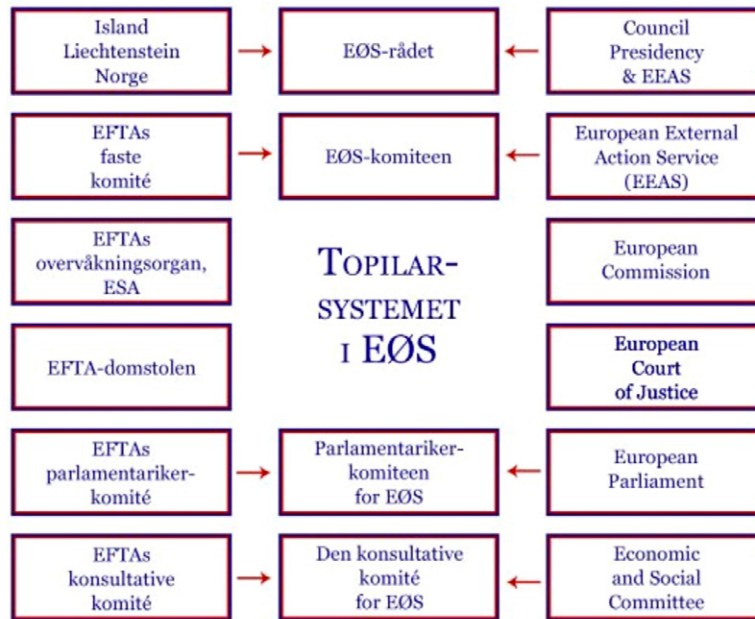
I anskaffelsesregelverket (herunder også forsyningsforskriften og konsesjonskontraktforskriften) er det beløpsgrenser som fastsetter hva slags regler som gjelder for de aktuelle innkjøpene. Det finnes både nasjonale terskelverdier, som angir plikt til å utlyse et innkjøp i Norge, og EØS-terskelverdier, som betyr et det må kunngjøres for konkurranse i hele EØS-området.

EØS-terskelverdiene revideres hvert annet år av EU-kommisjonen, og settes tilsvarende i Norge av departementet. Gjeldende terskelverdier er for 2022-2024. Det er ulike terskler på ulike områder, blant annet:

- EØS-terskelverdien for statlige myndigheters vare- og tjenestekontrakter er 1,4 millioner, og for andre oppdragsgivere (unntatt kommuner) er terskelverdien 2,2 millioner.
- Bygge- og anleggskontrakter 56 millioner kroner (alle oppdragsgivere).
- Kontrakter om helse- og sosialtjenester 7,8 millioner kroner.

og dømmende myndighet skulle fortsatt være nasjonal, med noen få avtalte unntak. Med andre ord: EØS-avtalen skulle ikke utfordre nasjonal suverenitet, og det var begrunnelsen for at saken skulle avgjøres av Stortinget og ikke i en folkeavstemning, slik man hadde hatt om EU-medlemskap i 1972 og senere i 1994. EFTA-landet Sveits hadde folkeavstemning om EØS-avtalen, der det ble nei-flertall, og Sveits er derfor ikke del av EØS.

I EU kan rettsakter ha direkte virkning i medlemslandene, selv om de ikke er gjennomført nasjonalt. I EØS må de formelt gjennomføres av norsk lovgiver før de regnes som gjeldende rett. Gjennom rettspraksis er det likevel utviklet prinsipper som langt på vei gir samme direkte virkning som for EUs medlemsland. Det er en klar tendens at norsk rett tolkes i overensstemmelse med ikke-gjennomførte rettsakter. Staten kan bli erstatningsansvarlig hvis noen lider tap som følge av manglende gjennomføring.



**Figur 1.3:** To-pilar-systemet i EØS, med EFTA-institusjonene til venstre og motsvarende i EU på høyre side. I midten de felles EØS-organene, blant annet EØS-komiteen der nye EU-regler vedtas innlemmet i EØS-avtalen.

EØS-avtalen satte etter ordlyden begrensninger for ESA og EFTA-domstolens muligheter til dynamisk tolkning. Artikkel 6 sier at avtalen skal fortolkes i samsvar med relevante rettsavgjørelser fra tiden før den ble undertegnet, det vil si 2. mai 1992. Likevel ser vi at ESA og EFTA-domstolen også følger EU-domstolens nyere praksis. EØS har altså vist seg å binde Norge til den rettsskapende virksomheten til domstolen i en organisasjon vi ikke er medlem av. Norske domstoler følger også i stor grad EU-domstolens praksis, med direkte konsekvenser for norske borgere og firma.

Sentralt for EU-domstolens praksis er det å fremme unionens videre integrasjon, det vil si overføring av myndighet fra landene til EU-nivå. Når denne praksisen er styrende for EØS, betyr avtalen en fortolkningsmåte på tvers av Grunnlovens suverenitetsvern. Et eksempel er EFTA-domstolens avgjørelse i hjemfallssaken, som fastsatte forholdet mellom offentlig og privat eierskap til norske vannkraftressurser selv om det i EØS-avtalens artikkel 125 står at den «skal ikke på noen måte berøre avtalepartenes regler om eiendomsretten».

**1.3.2 Oppsmuldring av to-pilarsystemet**  
EØS-avtalens forutsetning er at overføring av myndighet fra Island, Liechtenstein og Norge bare skal skje til EFTA-pilaren, det vil si til ESA og EFTA-domstolen. Ikke desto mindre har myndighet blitt overført direkte

til EU etter en énpilar-modell, som i tilfellet med jernbanebyrået ERA. Myndighetsoverføring på energi- og finansområdet er i praksis også en énpilar-variant, men skjer i form av kopivedtak formelt kanalisert gjennom ESA.

Bruddet med to-pilarsystemets prinsipper var i 2020 kommet så langt at daværende ESA-president Bente Angell-Hansen fant grunn til å advare. Hun pekte blant annet på at «når en én-pilarløsning blir valgt, forsvinner muligheten til å bringe en sak inn for EFTA-domstolen».<sup>37</sup>

EU har bygd ut et omfattende forvaltningsapparat, også utover EU-kommisjonen i Brussel. De rundt førti EU-byråene dekker områder som energi, finans, miljø, samferdsel, forsvar og justis. Noen, som miljøbyrået i København, håndterer informasjon og rådgivning, men stadig flere byråer har overnasjonal beslutningsmyndighet.

Norge deltar i 31 av EU-byråene<sup>38</sup>. EU-byråer og overvåkningsorganet ESA har fått direkte myndighet i Norge på ulike områder. Det europeiske flysikkerhetsbyrået i Köln kan for eksempel bestemme typesertifisering for nye fly og gi påbud om reparasjon og kontroll overfor norske

<sup>37</sup> Written statement by ESA President Bente Angell-Hansen at the 2020 EFTA Ministerial Meeting, 27.10.20.

<sup>38</sup> EU-byråer Norge deltar i, 16.02.2022, <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos1/byra-program-samarbeid/eu-byraer/id685101/>

flyselskap. ESA kan bøtelegge norske flyselskap som bryter lisensen eller regelverket. ESA har også fått myndighet til å bøtelegge firma i Norge som ikke følger EU-regelverket for legemidler. EUs kjemikaliebyrå i Helsinki avgjør hvilke kjemikalier som kan brukes i Norge. Via kopivedtak i ESA kan EUs finanstilsyn gjøre vedtak overfor norske banker, pensjonskasser og andre finansinstitusjoner samt overstyre det norske finanstilsynet.

Stortinget vedtok i juni 2016 å innordne Norge i EUs finanstilsyn. Senterpartiet, KrF, SV, MDG samt én representant fra Venstre stemte mot. Regjeringen hadde gitt opp den opprinnelige norske posisjonen om å beholde nasjonal kontroll over finanstilsynet. I stedet ble overvåkingsorganet ESA et formelt mellomledd, men det er EU-tilsynene som skriver utkast til vedtak og det er i praksis en forutsetning at ESA gjør likelydende vedtak. Reelt ligger altså myndigheten hos EU-byråene.

EUs system for finanstilsyn – ESFS, The European System of Financial Supervisors – består av tre ulike tilsyn og et risikoråd. De tre tilsynene er: Den europeiske banktilsynsmyndigheten (EBA), Den europeiske tilsynsmyndigheten for forsikring og tjenestepensjon (EIOPA) og Den europeiske verdipapir- og markedstilsynsmyndigheten (ESMA). Tilsynet kan gripe inn og gjøre vedtak direkte overfor nasjonale banker, pensjonskasser og andre finansinstitusjoner, og kan fatte bindende beslutninger dersom nasjonale tilsynsmyndigheter i EFTA-landene ikke kommer til enighet. Det kan treffes bindende vedtak og ilegge bøter som gjelder direkte i Norge. Tilsynet har også myndighet til å regulere forbud av spareprodukter og visse typer finanshandel.

I mars 2018 vedtok Stortinget EUs tredje energimarkedspakke, som medførte suverenitetsavståelse på energiområdet. Senterpartiet, KrF, SV og Rødt stemte mot. European Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER), som ble opprettet med denne energipakken, har ikke bare en rådgivende rolle overfor EUs organer eller bidrar til utviklingen av nytt regelverk på energiområdet. Energibyrådet har også håndhevs- og vedtaksmyndighet. ACER skal overvåke både nasjonale

reguleringsmyndigheter og systemoperatører i landene. Hensikten er å påse at EUs regelverk for elektrisitets- og gassmarkedet følges og gjennomføres.

Norge er ikke vanlig medlem av ACER og har heller ikke stemmerett. Reelt sett blir Norge likevel bundet av energibyrådets vedtak. For EFTA-landene er det laget en konstruksjon der overvåkingsorganet ESA formelt skal gjøre vedtak på vegne av ACER, men vedtakene skrives av ACER. ESAs vedtak går deretter via Reguleringsmyndighet for energi i Norge (RME), som ifølge EU-regelverket må være uavhengig av nasjonale myndigheter. RME skal kopiere og gjennomføre vedtakene fra ESA, og kan ikke instrueres verken av regjering eller storting. Det lages med andre ord en kjede av kopivedtak fra EU-byrådet til norske aktører. Andre deler av energimarkedspakken – forordning 714/2009 om grensekryssende elektrisitet – medfører myndighetsoverføring til ESA overfor private om å hente inn opplysninger og gi bøter dersom det er brudd på opplysningsplikten. Dette gir ESA en direkte myndighet i Norge.

Myndighetsoverføringen for finanstilsyn ble vedtatt etter Grunnloven § 115 om suverenitetsavståelse. De andre myndighetsoverføringene til EU-byråer og ESA har Stortinget vedtatt med vanlig flertall etter Grunnloven § 26. Her er noen sentrale saker:

- 2005: Det europeiske flysikkerhetsbyrådet i Köln (EASA) får kompetanse til å bestemme typesertifisering for nye fly og gi påbud om reparasjon og kontroll overfor norske flyselskap. Tvister avgjøres av EU-domstolen.
- 2008: Det europeiske kjemikaliebyrådet i Helsinki (ECHA) setter vilkår for registrering av kjemikalier. Adgangen til å innføre nasjonale forbud eller avgifter mot skadelige stoffer er svært begrenset. Tvister avgjøres av EU-domstolen.
- 2012: Stortinget gir overvåkingsorganet ESA kompetanse til å bøtelegge norske flyselskap som bryter lisensen eller regelverket. EFTA-domstolen avgjør klagesaker.
- 2017: Aksept av pediatriforordningen om kontroll av legemidler for barn innebærer at ESA får direkte bøteleggingsmyndighet i Norge.
- 2018: Stortinget vedtar EUs tredje

energimarkedspakke, med formell myndighetsoverføring til ESA.

- 2021: Med Stortingets vedtak av EUs fjerde jernbanepakke overføres det myndighet til EU-kommisjonen og jernbanebyrået ERA.

### 1.3.3 Innvirkning på Stortingets rolle som lovgiver

EØS-avtalen ble vedtatt av Stortinget etter Grunnloven § 115 (som den gangen var § 93) med tre fjerdedels flertall, som hjemler suverenitetsavståelse på et «saklig begrenset område» til en internasjonal organisasjon Norge er medlem av. Den vanlige forståelsen er at kravet om saklig begrenset område gjelder der organisasjonen får myndighet til å treffe direkte bindende vedtak overfor norske borgere eller firma. I paragrafens andre ledd heter det at den ikke gjelder tilfeller som er rent folkerettslige, det vil si der bare Norge som stat blir bundet. Ifølge Brundtland-regjeringen i 1992 var det ESAs tvangsmyndighet i konkurransesaker som gjorde det nødvendig å bruke § 115, EØS-avtalen mente regjeringen ellers var en folkerettslig avtale. Dette ble lagt til grunn av Stortinget.

I dag ser vi at EØS-avtalen har utviklet seg utover det som med rimelighet kan kalles et saklig begrenset område. Tvert imot har suverenitetsavståelsene gjennom EØS vist seg å være vidtrekkende og uklart avgrenset. Den norske forutsetningen om en saklig avgrenset avtale har kommet i konflikt med EUs like klare forutsetning om en ekspansiv avtale som tilpasses EU-retten. Ulike norske regjeringer og stortingsflertall har dessuten akseptert og også tatt initiativ til innføring av EU-regelverk utenfor de handels- og konkurranseforholdene som EØS-avtalen i utgangspunktet skulle gjelde. Det kan man politisk velge å gjøre, men det er ikke uten omkostninger for den nasjonale suvereniteten og folkestyret.

#### Europautredningen: EØS har blitt mye mer omfattende

Europautredningen fra 2012 omtaler en del argumenter for at Norges avtaler med EU er problematisk for demokratiet: «– EØS-avtalen har etter hvert vist seg å bli mye mer omfattende og forpliktende enn opprinnelig antatt, og det kan diskuteres hvor mye lenger Stortingets samtykke fra 1992 kan gi politisk legitimitet.

– Stortingets stilling er svekket på alle de områder som påvirkes av EU-tilpassningen, og det er små muligheter for parlamentarisk styring. Prosedyrene for konsultasjon tjener i første rekke til å legitimere regjeringens europapolitikk.

– Det er begrensede muligheter for reell parlamentarisk og politisk ansvarliggjøring av regjeringen og myndighetene i EU/EØS-saker.

– Norges tilknytningsform til EU er demokratisk tilsørende ved at den gir inntrykk av større nasjonal selvråderett enn det som reelt er tilfelle.»<sup>39</sup>

### 1.3.4 Hvilke områder omfattes av EØS?

Det er blitt enklere å liste opp hva som har gått fri av EØS-avtalen, enn å oppsummere alle de mange og ulike samfunnsområdene der EØS gjør seg gjeldende. Råderetten over naturressursene, alkoholpolitikken, likestilling, distrikts- og regionalpolitikken og ivaretagelse av faglige rettigheter er noen eksempler der avtalen griper inn i en helt annen grad enn forutsatt av Stortinget da avtalen ble godkjent. Vi ser også EØS-avtalen slå inn på så ulike rettsområder som forvaltningsrett, erstatningsrett og regelverket for offentlige anskaffelser.

EØS-avtalen har fått en vidtrekkende, tosidig dynamikk: For det første er det tatt inn nytt regelverk som ikke naturlig faller innenfor EØS-avtalens markedsområde. For det andre bedrives det en utstrakt nytolkning av eksisterende regelverk. Overvåkingsorganet ESA, EFTA-domstolen og endog norske domstoler følger EU-domstolens nye praksis, og lar hensynet til

<sup>39</sup> NOU 2012:2 Utenfor og innenfor, s. 828.

rettsenhet med EU veie tungt, slik at det i realiteten er den som i siste instans fortolker avtalen.

Som nevnt i punkt 1.1.1 sier Grunnloven § 49: «Folket utøver den lovgivende makt ved Stortinget.» Det kan settes spørsmålstegn ved om dette er realiteten i utformingen av lovene på de områdene som EØS-avtalen gjelder. Nærmere 15 000 lover fra EU er gjort gjeldende for Norge gjennom EØS. Bare i 2021 ble 662 rettsakter tatt inn i EØS-avtalen. Størsteparten av regelverkene er forordninger, som må innføres ordrett i norsk rett.<sup>40</sup> Selv om mesteparten av direktivene og forordningene kan være fornuftige nok, uthuler dette i praksis Stortingets rolle som lovgiver og regjeringen som forskriftsmyndighet. For å omskrive grunnlovsbestemmelsen nærmere realitetene: Folket vedtar Norges lover gjennom Stortinget, men gjennom EØS-avtalen vedtas mange lover med påholden penn fra EU.

En vesentlig kritikk av EU-parlamentet er at hastig og overfladisk saksbehandling gjør den folkevalgte kontrollen og myndigheten lite reell. Dette er en generell utfordring for de fleste politiske organ, men på Stortinget ser vi at det ikke minst kommer på spissen i behandlingen av EØS-reglene.

Vanlig praksis er at nye regelverk fra EU månedlig tas inn i EØS-avtalen gjennom vedtak i EØS-komiteen, der representanter fra EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein møter EU. Måten regjeringen forankrer godkjenningen på, er gjennom en relativt summarisk gjennomgang i Stortingets Europautvalg. Det utarbeides grundige bakgrunnsdokument av Stortinget før møtene i Europautvalget, men det grunnleggende problemet består: Mange saker på kort tid gjør det svært utfordrende å få realitetsdrøftinger av hva de nye regelverkene faktisk betyr. Direktiver og forordninger som krever lovendringer blir rett nok gjenstand for egen stortingsbehandling før de blir innført.

40 I februar 2023 bestod EØS-avtalen av 3250 direktiver og 7357 forordninger, jfr. Jan R. Steinholt, «Forordningene som eter opp handlingsrommet», Nei til EUs skriftserie Vett nr. 1 2023.

### 1.3.5 Sivilsamfunnets påvirkningsmulighet

Departementene henter innspill til EU/EØS-regelverk både gjennom høringer og faste grupper for medvirkning, der næringsliv og sivilsamfunnets organisasjoner kan delta. Når regelverket er vedtatt i EU og skal innføres i EØS-avtalen, er det imidlertid lite rom for endringer, så fremt norske myndigheter ikke krever unntak, og får aksept for dette fra EU-siden, eller bruker veto retten i EØS. Det gjelder særlig forordninger, som skal innføres ordrett i norsk lov eller forskrift.

Selv om gjennomføringen av EØS-avtalen har skjedd med et betydelig flertall på en rekke storting, har det vært et fravær av åpen og opplyst offentlig samtale – som Grunnloven foreskriver – fra Stortingets side om de mange EU-tilpasningene. Det er kun i noen få enkeltsaker, som tilknytningen til energibyrået ACER våren 2018, at det blir en større debatt rundt Stortingets behandling.

#### «Om nødvendig skal det også tas i bruk»

Da EØS-avtalen ble vedtatt av Stortinget viste flertallet til veto retten som en garanti for norsk suverenitet. I Stortingets EØS-debatt 15.-16. oktober 1992 uttalte daværende statsminister Gro Harlem Brundtland om veto retten: «Vi har ikke kjempet fram det regelverket i EØS-avtalen uten grunn. Vi har gjort det fordi om nødvendig skal det også tas i bruk.»<sup>41</sup>

### 1.3.6 Veto-/reservasjonsretten som ikke brukes

En grunnleggende forskjell mellom et EU-medlemskap og EØS-avtalen, er at i EØS har EFTA-landene formelt ikke overført lovgivningsmyndigheten. Det betyr at norske myndigheter hver gang står fritt til å akseptere eller avvise nye regler fra EU når de skal innføres i EØS.

Veto retten, også kalt reservasjonsretten, er en avtalefestet del av saksgangen i EØS. Retten til å avvise at nytt regelverk tas inn i

41 St. tid. (1992-1993).

EØS-avtalen, er således en del av handlingsrommet Norge har. I Hurdalsplattformen er regjeringen tydelig på at handlingsrommet i EØS skal brukes: «Handlingsrommet i avtalen skal utredes og brukes aktivt, og det skal jobbes målrettet for å forsvare norske interesser overfor EU.»<sup>42</sup>

Når en lov er vedtatt i EU, blir den lagt frem for de tre EFTA-landene som er tilsluttet EØS. De nye lovene godkjennes i EØS-komiteen der EU-ambassadørene fra Norge, Island og Liechtenstein hver måned møter EU-kommisjonen. Det er normalt EU som legger frem nye direktiver og forordninger for EØS-komiteen.

I EØS-komiteen har EU og EFTA hver sin stemme. Det er altså EFTAs representant som på vegne av Norge, Liechtenstein eller Island kan nedlegge veto. Det betyr at et norsk «nei» må legges fram på forhånd når saken behandles i EFTA-statenes faste komité. Det er ikke krav om noen begrunnelse for et slik avvisning.

Vetoretten er kun tatt i bruk én gang, mot EUs tredje postdirektiv. Stoltenberg-regjeringen varslet overfor EU i mai 2011 at Norge ikke ville innføre direktivet. Dette skjedde uten motreaksjoner fra EU. Prosessen med forhandlinger eller suspensjon av regelverk etter EØS-avtalens artikkel 102 ble ikke iverksatt fra EUs side. Etter regjeringsskiftet høsten 2013 trakk Solberg-regjeringen reservasjonen<sup>43</sup>, og direktivet ble innført i Norge i 2015.

Særlig Senterpartiet, SV og Rødt har flere ganger krevd veto mot nye rettsakter. KrF har også støttet flere av vetokravene. Det er av partier på Stortinget krevd veto mot blant annet:

- Konsesjonsdirektivet (stortingssesjonen 1994-95)
- Emballasjedirektivet (1995-96)
- Jernbanedirektivet (1995-96)
- Miljømerking, kriteriene ble vurdert som svake (1995-96)
- Plantevernmidler (1995-96)
- Infrastruktur og telefoni, liberalisering av telesektoren (1996-97)
- Matsminkedirektivene (1998-99)

42 Hurdalsplattformen, s. 12.

43 Pressemelding fra regjeringen 23.11.2013, «Norges reservasjon mot EUs tredje postdirektiv skal oppheves», <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norges-reservasjon-mot-eus-tredje-postdi/id746775/>

- Barnemattdirektivet (1998-99)
- Gassdirektivet (1998-99)
- Patentdirektivet (1999-2000)
- Tjenestedirektivet (2005-06)
- Datalagringsdirektivet (2010-11)
- EUs tredje postdirektiv (2010-11)
- Vikarbyrådirektivet (2011-12)
- Finanstilsyn (2015-16)
- Tredje energimarkedspakke (2017-18)
- Fjerde jernbanepakke (2020-21)

Under den rødgrønne regjeringen fra 2005 til 2013 (Stoltenberg) tok Senterpartiet og SV dissens i tre saker, som alle gjaldt EØS-regler: tjenestedirektivet, datalagringsdirektivet og vikarbyrådirektivet. Direktivene ble vedtatt av Arbeiderpartiet sammen med partier i opposisjon. Datalagringsdirektivet ble i 2014 funnet ugyldig av EU-domstolen, og dermed også fjernet fra EØS-avtalen.

I debatten om EUs energibyrå ACER ble det av enkelte hevdet at et nei i Stortinget ville true norsk eksport og tusenvis av arbeidsplasser – ja, sette hele EØS-avtalen i spill.<sup>44</sup> Dette må karakteriseres som skremsepropaganda. Ikke bare er vetoretten en avtalefestet rettighet, EØS-avtalen setter rammer for eventuelle motreaksjoner fra EUs side. EØS-avtalen krever ingen begrunnelse for å bruke vetoretten.

EU kan ikke iverksette straffetiltak mot Norge, men kan sette den delen av EØS-regelverket som er *direkte berørt* ut av kraft (suspensjon, artikkel 102). Hensikten er å balansere de fordelene som Norge oppnår ved å reservere seg mot det aktuelle direktivet eller forordningen. Avtalens hoveddel og protokollene vil gjelde som før. Reglene om blant annet fri varehandel og forbudet mot antidumpingtiltak blir altså uansett ikke berørt.

Alle direktiver og forordninger som omfattes av EØS-avtalen er systematisert i 22 tematiske vedlegg, og hvert vedlegg har mange kapitler. Suspensjonen kan ikke strekke seg utover det underkapitlet i vedlegget til EØS-avtalen som det avviste regelverket ville tilhørt. EUs tredje energimarkedspakke med ACER-forordningen tilhører for eksempel vedlegg fire

44 Se f.eks. Støre advarer mot Acer-nei, Klassekampen 10.03.2018.

om energi. Det er EØS-komiteen som avgjør om og hvilken del av avtalen som skal suspenderes. Her er EU og EFTA likeverdige parter, og et vedtak forutsetter enstemmighet.

## 1.4 EØS-avtalen og kommunesektoren

### 1.4.1 EØS-avtalen berører mange kommunale saker

EØS-regelverket berører mange av de rollene en kommune har. Det gjelder blant annet kommunen som arbeidsgiver, tilsynsorgan, innkjøper og utvikler av lokalsamfunn og næringer.

By- og regionforskningsinstituttet NIBR laget i 2018 rapporten «EU på dagsorden i norske kommuner og fylkeskommuner»<sup>45</sup>, på oppdrag for Kommunenes sentralforbund (KS). Den viser at EU-lovgivning og -politikk gjør seg gjeldende i halvparten av sakene i kommunestyre og fylkesting. Så det er en sterk berøring mellom EØS-regelverket og sakene som kommer til behandling for lokale og regionale folkevalgte.

NIBR-forskerne har tatt for seg 1 175 saker fra sakslister i 86 kommunestyremøter fordelt på 43 kommuner, og 10 sakslister fra fylkestingsmøter i fem fylkeskommuner. Funnene er oppsummert i heftet «EU og norsk kommunesektor» fra KS.

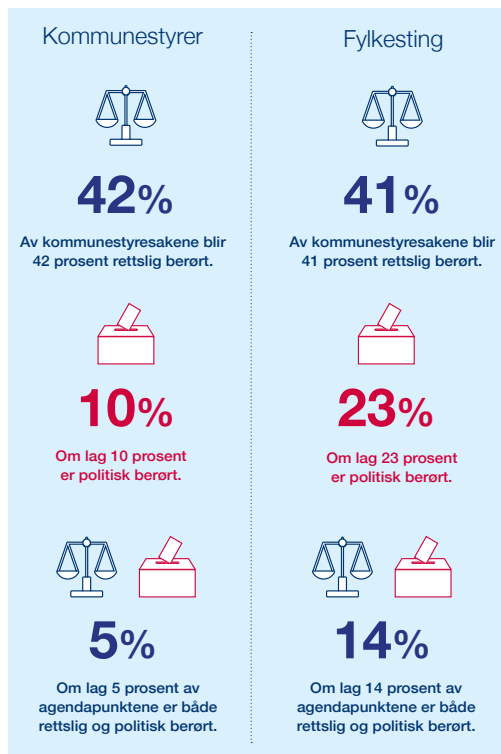
### 1.4.2 Egenregi og kommunelovens handlingsrom

Helt siden EØS-avtalen ble inngått har næringslivet presset på for å overta offentlige oppgaver eller unngå konkurranse fra det offentlige.<sup>46</sup> Kommuner, som har ansvar for mange offentlige oppgaver, har merket offensiven fra næringslivet godt til tross for at hovedregelen er at offentlige oppgaver ikke omfattes av EØS-avtalen. Ut fra kommuneloven har kommuner nesten alle muligheter til å drive egne tjenester selv og uten at det kommer i konflikt med EØS-avtalen.

Kommuneloven sier at en kommune

45 NIBR-rapport 2018:13.

46 Christian Hambro, artikkel i Altinget 15.02.2023, <https://www.altinget.no/eu/artikkel/christian-hambro-tautrekking-om-hva-offentlig-og-hva-privat-sektor-skal-ta-seg-av>



**Figur 1.4:** EØS-avtalen berører mange saker i kommunestyre og fylkesting. Kilde: «EU og norsk kommunesektor», KS.

står helt fritt i å benytte egne ressurser til å dekke egen etterspørsel overfor innbyggerne. Kommunen kan organisere virksomheten sin slik den vil, som del av kommunen som rettssubjekt eller som eget rettssubjekt som er heleid av kommunen. Slike løsninger gjør at Lov om offentlige anskaffelser og anbud ikke gjelder. Det er til og med mulig for kommunen å inngå avtaler med ikke-kommersielle aktører på bestemte vilkår, utenfor anskaffelsesreglene og også uten at EUs regler om ulovlig statsstøtte kommer til anvendelse.<sup>47</sup> Men når kommunen driver med næringsvirksomhet, organiseres og styres den i tråd med næringslivets regler.

### 1.4.3 Statsstøttereglene og Hjelmeng-utvalget

Regjeringen Solberg nedsatte Hjelmeng-utvalget, som i 2018 foreslo å få EUs statsstøtteregler til å omfatte også offentlig

47 Flere rapporter fra Kommunekonsult dokumenterer dette; <https://www.kommunekonsult.no/utgitte-rapporter/>, og «Kommunal virksomhet – til beste for samfunnet og innbyggerne» i Samfunn og Økonomi 1 og 2-2020, <https://www.samfunnogokonomi.no/2021/03/kommunal-virksomhet-til-beste-for-samfunnet-og-innbyggerne/>



sektor, inklusive kommuner.<sup>48</sup> Bakgrunnen var en henvendelse fra ESA, som mente at offentlige foretak mottok ulovlig statsstøtte fordi foretakene ikke betalte skatt og heller ikke kan gå konkurs.

Hjelmeng-utvalgets flertall mente at kravet om likebehandling tilsa at kommunene måtte skille ut mange av sine oppgaver for at de skulle konkurrere med private aktører. Begrunnelsen var blant annet at det er konkurransevridende at private aktører må betale skatt, mens kommunene slipper. Et mindretall, med LOs tidligere sjefsøkonom Stein Reegård i spissen, mente imidlertid at EUs statsstøtteregler er laget for næringslivet og aldri var ment for offentlig sektor. Flertallets forslag ble tilbakevist av gode samfunnsøkonomiske analyser om konsekvensene av flertallets forslag<sup>49</sup> og at utvalget bygde på en feilslått forståelse. Det ble blant annet vist til mangelfull kunnskap om hva offentlig sektor faktisk er og at Norge i flere år har brukt statsstøttereglene mye mer enn EU selv.<sup>50</sup>

Solberg-regjeringen sendte i mai 2021 svar til ESA. Her avvises det at velferdstjenestene barnehage, kulturskole, SFO og eldreomsorg omfattes av EUs statsstøtteregler. Videre ønsker man ikke å innføre generelle tiltak om utskilling av virksomhet til egne selskaper eller generelle regler om skatteplikt. Samtidig åpnet Solberg-regjeringen for en gjennomgang sektor for sektor der EUs statsstøtteregler kan være brutt, og de ville forhandle med ESA om hvilke sektorer dette kan gjelde. Noen aktuelle områder som nevnes er havner, parkering, bredbånd og renovasjon.

Det er uvisst hvordan AP/SP-regjeringen vil håndtere saken. Sektorvise tilpasninger

48 Rapport 23.01.2018, <https://www.regjeringen.no/contentassets/0c36c9f9c1ca4e4cebecc7142b2420511/rapprt-like-konkurransevilkar-for-offentlige-og-private-aktorer.pdf>

49 KS, LO og Adv. Per A. Bjørgan; Rapport 04.12.2018, <https://www.ks.no/contentassets/41d-f3d726dad4199aa23ba101af0f52b/ks-fou---rapport-konkurranse-pa-like-vilkar---en-samfunnsokonomisk-konsekvensanalyse-endig.pdf>

50 Stein Reegård, i bl.a. Departementet utvider handlingsrommet i EØS, Dagens Perspektiv 20.6.2022, <https://dagensperspektiv.no/synspunkt/2022/synspunkt-stein-reegard-departementet-utvider-handlingsrommet-i-eos>

vil være en prinsipiell seier for ESAs syn. Normalt må ESA påtale overfor Norge ett og ett tilfelle der de mener det er brudd på EØS-reglene. Den tilpasningen Solberg-regjeringen foreslo betyr at ESAs strenge forståelse legges til grunn i de aktuelle sektorene, og at norsk forvaltning skal gjøre jobben med å følge dette opp for ESA.

En fersk dom i Eidsivating lagmannsrett<sup>51</sup> tyder på at utfordringen med statsstøttereglene sannsynligvis vil fortsette. Det dreier seg om Frogn kommunes rett til å bygge og drifte bad og aktivitetssenter som et velferdsgode for innbyggerne i kommunen. Begrunnelsen for å avvise de private saksøkerne, anført av arbeidsgiverorganisasjonen Virke, var at saken gjelder et lokalt marked og dermed ikke utfordrer samhandelskriteriet i statsstøttereglene. Disse reglene skal fremme den grenseoverskridende konkurransen, ikke den nasjonale.<sup>52</sup> Kommunen vant i Tingretten, men tapte i Lagmannsretten. Lagmannsrettens flertall mente at samhandelen likevel ville påvirkes av driftsstøtten når saksøker er en internasjonal aktør med utenlandske investorer og virksomhet i flere land. Saken er anket til Høyesterett.

## 1.5 Folkestyre – hva må til?

Selv om EØS-avtalen har utviklet seg slik at den berører en rekke sektorer i det norske samfunnet, er likevel mange av politikkområdene EU befatter seg med utenfor EØS-avtalen. Norge kan føre en selvstendig utenriks- og sikkerhetspolitikk, med en aktiv rolle blant annet i de internasjonale klimaforhandlingene og i handelsorganisasjonen WTO. Utenfor EU har Norge råderett over fiskeriforvaltningen og landbrukspolitikken. EU-mynten euro og pengepolitikken er heller ikke omfattet av EØS. Norge kan dermed styre renten og påvirke kronkursen ut fra nasjonale vurderinger av blant annet hensynet til stabil økonomi, velferd og sysselsetting.

Offentlig sektor var aldri ment å være del av EØS-avtalen. Grunnen til at vi har fått mange saker som utfordrer hovedregelen er at dette er formulert uklart. I det kom-

51 Eidsivating lagmannsretts dom 06.10.2023, <https://lovdata.no/dokument/LESIV/avgjorelse/le-2023-42043>

52 Christian Hambro, artikkel i Altinget 15.02.2023.

pliserte juridiske regelverket er det derfor viktig å skille *substans* fra formaliteter, som språk. Kommuner har muligheter til å drive egne tjenester selv – uten at det kommer i konflikt med EØS-avtalen. Hovedbegrunnelsen er at det for kommunal virksomhet er samfunnsnytt og innbyggernes ve og vel som er det sentrale, ikke markedstenkning, konkurranse og økonomisk overskudd.

I tillegg til at flere områder ikke er omfattet av EØS-avtalen, er det et betydelig handlingsrom også innenfor EØS-avtalen. Dette handlingsrommet bør brukes, til tross for det store presset fra næringslivet og andre aktører mot å bruke handlingsrommet.

Målet er at viktige naturressurser for Norge og basale tjenester for innbyggerne fortsatt skal styres av folkevalgte som vi som innbyggere kan velge – og velge vekk. Slik er det ikke alltid nå. Nasjonale politikere er i stor grad og av flere årsaker satt på sidelinja. Ansatte i offentlig administrasjon er sterkt influert av EØS-fortolkningene, noe som skaper en indre institusjonell logikk. Da blir forståelsen av handlingsrommet snevert og trangt. Politikere på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå trenger mer kunnskap om at de ikke må sitte på sidelinja og ha mot til å sette temaet på dagsorden. Det er nødvendig for å styrke folkestyret.

#### Litteratur:

Aaberge, Langørgen, Lindgren; *Offentlige tjenester reduserer ulikhet og fattigdom*, SSB 2021  
 Eriksen, Oddvar og John Erik Fossum, *Det norske paradoks*, Universitetsforlaget 2014  
 Gabrielsen, Tommy Staahl, Kjell Erik Lommerud, Morten Thuve, og Per Andreas Bjørgan, UiO, BDO, Adv.kontoret Lund & co; *Konkurranse på like vilkår – hvilke samfunnsøkonomiske konsekvenser har dette for kommunesektoren?*, KS/BDO 4.12.2018  
 Harper, Morten og Fanny Voldnes; *Norsk folkestyre innenfor EØS*, Notat fra Nei til EUs folkestyreutvalg 1-2023  
 Jensen, Bjarne; *Kommersialisering av velferdstjenesten* i Samfunn og Økonomi 1-2-2020  
 Jensen, Bjarne m.fl; *Kommersialisering av fellesgodene: Virkninger på skatteinntekter,*

*lønn og samfunnsøkonomiske kostnader*, Høgskolen i Innlandet, skriftserie 2/2018  
 Jenssen, Anders Todal og Henry Valen; *Brussel midt imot. Folkeavstemningen om EU*, Ad Notam Gyldendal 1996  
 Meyer, Christine og Victor Norman; *Ikke for å konkurrere*, Fagbokforlaget 2019  
 Newberry, Susan; «Kostnadssammenligninger og konstitusjonell kontroll», Stat og Styling 2006  
 Olsen, Johan P.; *Folkestyrets varige spenninger*, Universitetsforlaget 2014  
 Rapport 23.01.2018 *Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører (Hjelmengrapporten)*  
 Reegård, Stein; i bl.a. *Departementet utvider handlingsrommet i EØS*, Dagens Perspektiv 20.6.2022  
 Seierstad, Dag; *Folket sa nei. Norsk EU-motstand frå 1961 til i dag*, Det Norske Samlaget 2014  
 Steinholt, Jan R.; «Forordningene som eter opp handlingsrommet», Nei til EUs skriftserie Vett nr. 1 2023  
 Voldnes, Fanny; *Rik på velferdstjenester – en lønnsom geskjeft*, Samfunn og Økonomi 1-2023;  
 Voldnes, Fanny; *Kommunal virksomhet – til beste for samfunnet og innbyggerne* i Samfunn og Økonomi 1 og 2-2020  
 Voldnes, Fanny; *Folkevalgt styring eller markedsstyring?*, Samfunn og Økonomi 2-2012

#### Myndighetskilder:

DFØ: [www.dfo.no/fagomrader/statlig-regnskap/oversikt-over-hvilke-regnskapsprinsipper-statlige-virksomheter-bruker](http://www.dfo.no/fagomrader/statlig-regnskap/oversikt-over-hvilke-regnskapsprinsipper-statlige-virksomheter-bruker)  
 Dok 8:18 (2008–2009) Representantforslag om å utrede konsekvensene av å gjøre kommuner og fylkeskommuner regnskapspliktige etter regnskapsloven  
 Dokument 8:73 S (2011–2012)  
 Representantforslag om å innføre periodiseringsprinsippet i offentlig sektor  
 Meld.St.6 (2022-2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap*  
 NOU 2003:19 Makt og demokrati  
 Pressemelding fra regjeringen 23.11.2013, «Norges reservasjon mot EUs tredje postdirektiv skal oppheves»

## Del 2

# Arbeidsliv i forandring - kamp mot sosial dumping og løsarbeid

### Sammendrag

EU og EØS-avtalen har forandret europeisk og norsk arbeidsliv dramatisk. Fagbevegelsen i Europa er sterkt svekket. Det er tre viktige begivenheter som har forandret norsk arbeidsliv etter 1990: innføringen av EØS i 1994, frislipp av bemanningsbransjen i 2000 og EUs østutvidelse i 2004 og 2007. Norske lover og regler for arbeidslivet har blitt endret som indirekte og direkte følger av EØS-avtalen. EØS er en dynamisk avtale som fremmer markedsliberalisme på bekostning av fagbevegelsens makt og innflytelse. Partsforholdene og maktbalansen i virksomhetene i Norge både i privat og offentlig sektor er endret til fordel for arbeidsgiver siden 1980-tallet. Det gir grunn til uro når hver fjerde arbeidstaker opplever å ha mindre makt og innflytelse på arbeidsplassen, slik Medbestemmelsesbarometeret viser.<sup>53</sup>

Fordeling av verdiskapinga er kraftig endret i arbeidstakernes disfavør. Andelen som blir svært rike på å drifte virksomheter i både privat og offentlig sektor ved hjelp av andres arbeidskraft øker, mens reallønna for mange store grupper har stått i ro eller gått ned.

Med innføringen av EØS-avtalen måtte Norge endre konsesjonslovene. Kontrollavtalen mellom LO og NHO som sikret innsyn, tarifflønn og kontroll med import av utenlandsk arbeidskraft ble kansellert og endret til fri flyt av arbeidskraft og tjenester. Partssammensatt arbeidsleieutvalg ble nedlagt. Forutsetningene for LOs ja til EØS i 1992 om å styrke kampen mot sosial dumping har blitt brutt, der også Norge har erfart omfattende problemer med sosial dumping og arbeidslivskriminalitet spesielt etter 2004. Fagbevegelsens kamp har vært å innføre tiltak for å motvirke følgene av sosial dumping. Erfaringen er videre at

EU-domstolen gjentatte ganger har grepet inn i faglige rettigheter i det indre markedet. Millioner av arbeidere fra Øst-Europa til Vest-Europa pendler, som igjen fører til store endringer i familiesituasjonen i mange land. Måten arbeidsvandringen skjer på skaper arbeidstakere med lav organisasjonsgrad og dårligere lønninger. Dette skaper større forskjeller mellom folk. En annen virkning er at arbeidstakere som lever mellom land ikke så ofte engasjerer seg i organisasjoner og partier, hverken lokalt eller nasjonalt. De stemmer sjeldnere ved valg og deltar mindre i lokalsamfunnsbygging. I en tid der FN advarer sterkt om at vi får færre demokratier, er dette signal å ta på alvor for flere. Alle tiltak som kan støtte opp under fast arbeid vil bidra til å bøte på dette.

### 2.1 En kort historisk oversikt fra EEC TIL EF og EU

Ved inngåelse av Romtraktaten ble EEC dannet som forløper til EF og EU. Vest-Tyskland, Frankrike, Italia, Belgia, Nederland og Luxemburg utgjorde EEC. EFTA besto av Storbritannia, Østerrike, Norge, Sverige, Danmark, Island, Sveits, Portugal og Finland med gjensidige handelsavtaler som mål.

Romtraktaten gjorde fra 1. januar 1958 at fri flyt av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital var mye mer omfattende enn EFTA-avtalene. EF ble utvidet med Storbritannia og Danmark. Norge sa nei i 1972. Hellas kom med i 1981, Spania og Portugal i 1986. Tross ideer om den sosiale dimensjon, bygget EF på markedsliberalisme.

Etter andre verdenskrig og utover 1970-tallet var det gjenoppbygging, velferdsreformer og utvida rettigheter til arbeid, helse, utdanning og bolig som gjaldt. De store industrikonsernene i de vest-europeiske landene stimulerte til storstilt arbeidskraftinnvandring fra sør-europeiske land og blant annet

<sup>53</sup> Medbestemmelsesbarometeret 2022, <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/medbestemmelsesbarometeret>

Tyrkia for å demme opp for lønnskravet fra den etablerte fagbevegelsen. Fra politisk hold ønsket man å redusere presset på velferdsordningene, og med unntak av de sosialdemokratiske landene i Norden, lyktes det å innføre lover, det såkalte gjestarbeidersystemet, som sørget for at arbeidsinnvandrerne ikke ble omfattet av disse.

På 1980-tallet ble også Vest-Europa påvirket av Milton Friedmans høyreliberale politiske praksis, utprøvd av Pinochet i Chile, av Reagan i USA og Thatcher i Storbritannia, som nesten knuste fagbevegelsen. På tross av en liberalistisk offensiv, klarte en relativt sterk fagbevegelse i Vest-Tyskland å kjempe fram 35-timers uke. Det samme i Frankrike. Fagbevegelsen i Norden styrket seg også i denne perioden og i Norge gikk arbeidsgiverne på et nederlag med en mislykket Lockout som førte til 37,5 timers uke i tariffavtalene i lønnsoppgjøret i 1986. Forrige arbeidstidsforkortelse kom ved lov i 1919.

EF, som de europeiske fellesskap het fra 1967, gjennomgikk store forandringer fra 1980-tallet. Konsernledere i de 27 største selskapene dannet European Roundtable of Industrialists (ERT) i 1983 med EF-kommisjonen til stede. Store selskaper som Siemens, AEG, Phillips og Renault tapte markedsandeler til amerikanske og japanske selskaper i den globale konkurransen. Målet til ERT var å danne et indre marked i Vest-Europa som inkluderte både medlemmer av EF og EFTA, bygget på de fire markedsfriheter innen 10 år. EUs indre marked ble iverksatt 1. januar 1993 og EØS-avtalen 1. januar året etter. Nasjonale interesser skulle vike for stordriftsfordeler for å omstrukturere næringslivet i Vest-Europa. Enhetsakten i EF i 1986 fastsatte nye avstemmingsregler for å forhindre veto i EF og proteksjonisme. EF ble til EU etter vedtak i Maastricht i 1991 med mål om en økonomisk monetær union (ØMU), med felles valuta og uavhengig sentralbank. EU-kommisjonen la fram en hvitbok om arbeidsmarkedet der de skrev at lønns- og arbeidsvilkår måtte vike da de rett og slett var for gode. Samtidig framhevet EU-kommisjonens president Jacques Delors EUs «sosiale dimensjon» og den «sosiale dialog» mellom partene i arbeidslivet og EU. Thatcher og Storbritannia krevde unntak fra

den «sosiale dimensjon» på bestemmelser om 48 timers uke og direktivet om konsernfaglig samarbeid med mer.

Maastricht-kriteriene stilte krav til medlemslandene om maksimalt å ta opp 60 prosent lån av BNP og maks ha 3 prosent underskudd i budsjettene. Mange av de store angrepene på offentlig sektor og arbeidsmarked foregikk på det nasjonale plan samtidig som EU-kommisjonen og EUs råd vedtok viktige endringer som la rammer for de ulike EU-land. Trusselen for EU-land som for eksempel Italia var at EU kunne innføre økonomiske straffetiltak dersom ikke medlemslandene skar ned på offentlige utgifter.

#### «En kraftig omdreining i markedsliberal retning»

«Sammenfatningen viser at Norge gjennom EØS-avtalen har tatt omstillingskostnadene ved å tilpasse økonomien og arbeidslivet til det indre markedsregimet i EU. Selv om det har ført til en kraftig omdreining i markedsliberal retning, har norsk økonomi og arbeidsliv klart seg langt bedre enn skeptikerne spådde.»<sup>54</sup>

**Fafo-rapporten «Ti år med EØS-avtalen. Konsekvenser for norsk arbeidsliv og fagbevegelse», 2004**

## 2.2 EUs østutvidelse, tjenstedirektivet og EU-grunnlov

Da EU vedtok Lisboa-erklæringen i 2000 om å bli den mest konkurransedyktige handelsblokk i verden på bekostning av USA og Asia, lå planene klare om å innlemme 10 nye EU-land. EU kommisær Pedro Solbes sa i 2003 at hvert enkelt land måtte foreta tøffe reformer i arbeidslivet og velferdsordninger for å bedre EUs konkurransekraft overfor USA og Asia.<sup>55</sup> Her var målet at den frie flyt av arbeidskraft og tjenester skulle oppnå lønnskurransen i EUs indre marked (og EØS). Trusselen om utflagging fikk gjennom lønnsnedslag, og industriarbeidsplasser i flere bransjer, inkludert Norge, ble flagget

54 Jon Erik Dølvik og Anne Mette Ødegård, Fafo-rapport 455, 02.03.2004, s. 219, <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/ti-ar-med-eos-avtalen>

55 Aftenposten 30.10.2003.

ut for tilgang til billig arbeidskraft og lave skatter.

1. mai 2004 ble EU utvidet med 10 nye land. Loven om allmenngjøring av noen av bestemmelsene i tariffavtaler er et viktig forsvarsverk mot sosial dumping i Norge. På linje med arbeidsmiljøloven og inngåtte tariffavtaler må allmenngjøringsloven brukes aktivt av tillitsvalgte og fagforeninger for å få betydning. NHO har vært mer motvillig til allmenngjøring de siste årene.

Parallelt med østutvidelsen foreslo EU-kommisjonen et tjenestedirektiv for å øke den grenseoverskridende tjenesteflyten med billig arbeidskraft. Europeisk fagbevegelse fylte gatene med demonstranter, men direktivet ble en del av frihetene i EU i 2006. Tjenestedirektivet ble godkjent av Stortinget i april 2009 til tross for at forbund med over 90 prosent av LOs medlemstall ville avvise direktivet. LOs kongress beklaget i mai 2009 med overveldende flertall at regjering og storting godkjente direktivet.

EU gjennomførte folkeavstemninger om ny EU-grunnlov der Frankrike og Nederland stemte nei. Det var venstresida, fagbevegelsen og Attac som førte kampen der sosial dumping og frykten for at fagbevegelsen skulle tape terreng sto sentralt. Trass aktiv motstand fra fagbevegelsen klarte EU å innføre de fleste bestemmelsene fra EU-grunnloven gjennom Lisboa-traktaten i 2009.

To år før finanskrisa slo til i 2008 kom det en fellesuttalelse fra tre viktige deler av det organiserte Europa, fra Euro-LO, Social Platform (sosialsektoren) og EEB (paraply for miljøorganisasjoner) som beskriver EU slik: «EUs medlemsland prøver i alt for mange tilfeller å underby hverandre med lavest mulig lønn, de mest fleksible arbeidsforhold, de svakeste arbeiderrettighetene, den laveste sosiale beskyttelsen og den laveste profittbeskatningen.»<sup>56</sup>

### 2.3 EU-dommer mot faglige rettigheter: «Laval-kvartetten»

I 2007 og 2008 kom det fire omstridte EU-dommer kalt «Laval-kvartetten» som undergravde både streike/blokade-retten,

ILO-94 om krav til tarifflønn ved offentlig oppdrag og de ulike lands rett til å kreve vilkår om faglige rettigheter for oppdrag.

Forutsetningen for at svensk LO og den sosialdemokratiske regjeringa anbefalte et ja til svensk EU-medlemskap var «lovnader» om at Sverige ikke skulle endre sin arbeidslivspolitik. Svensk Byggnads krevde tariffavtale på et byggeprosjekt i Vaxholm i 2004 med underbetalte latviske arbeidere. 8 fagforbund innførte lovlig blokade for å oppnå tariffavtale. EU-domstolen mente blokaden og tariffavtalekravet var i strid med EU-regler om fri bevegelse av tjenester og etableringsrett.<sup>57</sup> Sverige ble tvunget til å endre lov om kollektivavtaler.

Finsk LO ville streike fordi Viking Line ville erstatte finske sjøfolk med billig estisk arbeidskraft. Streiken ble dømt ulovlig i EU-domstolen.<sup>58</sup> Luxemburg ville innføre krav om heltid ved offentlig oppdrag. Et firma med polske arbeidere sendte saken til EU-domstolen som tvang Luxemburg til å endre vilkårene.<sup>59</sup>

Den tyske delstaten krevde tyske lønns og arbeidsvilkår ved offentlige oppdrag i Niedersachsen. EU-domstolen mente Niedersachsen forhindret fri bevegelse av tjenester og arbeidskraft.<sup>60</sup>

Det var kraftige protester mot EU-dommene vest i Europa, mens øst-europeiske land applauderte. Dommene forandret regelverket og dermed fagbevegelsens makt og innflytelse. Ikke minst i Sverige som måtte «godta» at arbeidere fra andre EU-land kunne ha sine «tariffavtaler» på svensk jord. Professor i arbeidsrett, Stein Evju, skrev i tidsskriftet *Arbeidsrett* om Laval-kvartetten:

«... med den tilnærming EU-domstolen har bygget på, og den rettsstilstand domstolen derved har etablert, er i

57 Sak C-341/05 Laval un Partneri Ltd v Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avd. 1, Byggettan, Svenska Elektrikerförbundet.

58 Sak C-438/05 International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union v Viking Line ABP, OU Viking Line Eesti.

59 Sak C-319/06 Commission of the EC v Luxembourg.

60 Sak C-346/06 Rechtsanwalt Dr. Dirk Ruffert v Land Niedersachsen.

56 Uttalelse mars 2006.

realiteten selve fundamentet for de kollektivarbeidsrettslige ordningene og tariffavtalesystemet truet.»<sup>61</sup>

## 2.4 Kampen mot innleie og frislipp av bemanningsbransjen

Sosial dumping med løsarbeiderregime arter seg forskjellig i ulike land. EUs østutvidelser har gitt omfattende pendlervirksomhet, lønnskurransse og synkende organisasjonsgrad. Andelen selvstendige arbeidstakere øker, noe som gjør arbeidslivskriminalitet enklere. Fagbevegelsens hovedsak er å sikre forutsigbarhet i arbeidstid med lønn å leve av. Arbeidstilknypning er avgjørende.

FNs internasjonale arbeidsorganisasjon ILO hadde strenge bestemmelser som begrenset «vikarbyråer» og utleie av arbeidskraft. ILO understrekte betydningen av offentlig arbeidsformidling som skulle være gratis. Norge implementerte ILO-konvensjonen om monopol på offentlig arbeidsformidling og hadde forbud mot «vikarbyråer» fra 1947-2000.

I starten av 1970-tallet ble Norsk Jern og Metallarbeiderforbund og arbeidsgiverne i MVL enige om å stramme inn innleie fra leiefirmaer. Mye innleie skadet samholdet på arbeidsplassene og undergravde produktiviteten. Regjeringa fulgte opp og en ny forskrift om regulering som ble vedtatt om inn- og utleie. «Vikarbyråene» kunne leie ut til handel, kontor, lager, kantine og teknisk tegning. På de store verftene måtte leiefirmaene ha minst 50 prosent egenproduksjon og de måtte bevise at de betalte skatt, arbeidsgiveravgift og moms.

Arbeidsleieutvalget var et partsammensatt utvalg der Jern og Metall/Fellesforbundet deltok. Det var fylkesarbeidskontorene og de lokale tillitsvalgte gjennom Kontrollavtalen mellom LO og NAF (NHO fra 1986) som underskrev avtaler som skulle prekvalifisere de ulike leiefirmaer. Dette var viktige rammer som sikret det organiserte arbeidsliv som motvirket at AS «Svindell og Sveis» skulle få oppdrag. Myndighetene og bedriftene *måtte* ta et nasjonalt samfunnsansvar for å sikre yrkesutdanning og lærlingeordninger for å

videreutvikle ettervekst av lærlinger i ulike bransjer. Arbeidskontorene hadde lokal og landsomfattende oversikt over tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft, og det ble stilt krav om at arbeidsledige skulle syssettes før man fikk leie inn arbeidskraft gjennom bemanningsselskap.

### 2.4.1 Innleie i verkstedindustrien

På slutten av 1970-tallet og utover av 80-tallet ble store verft lagt ned langs hele kysten fra Oslo og rundt Oslo fjorden til sørlandet. Tusenvis av dyktige fagarbeidere ble ansatt i reisebedrifter som deltok i oppbygging av norsk olje- og gassvirksomhet. Organiserte fagarbeidere dro vestover og nordover til verft. Fagarbeidere i reisebedriftene var lønnsledende siden de hadde fagarbeiderlønn og tillegg for Reise, Kost og Losji med 20 prosent tillegg for arbeid utenfor hjemmet, som har ligget i Verkstedsoverenskomsten siden 1907.

Kontrollavtalen mellom LO og NHO ble fjernet med innføring av EØS for å åpne for innleie fra hele EU/EØS-området. Ved innleie av utenlandsk arbeidskraft krevde Kontrollavtalen full innsynsrett for LO og de tillitsvalgte. Var det ikke tariffavtale, krevde Kontrollavtalen at firmaet skulle betale 90 prosent i tariffavgift. Hele regimet med Kontrollavtalen sikret LO makt og innflytelse. Dette var i strid med EØS-avtalen fordi at utenlandske firmaer med arbeidskraft ble "diskriminert".

Etter øst-utvidelsen i 2004 har tusenvis av innleide arbeidere fra først Polen og deretter Baltikum og Romania kommet på norske verft. Samtidig som polske sveisere og platearbeidere kom til Norge, kom mange titusener av faglærte arbeidere fra Ukraina til Polen for en fjerdedels polsk lønn. Etter hvert har også arbeidere fra Belarus tatt seg arbeid i EU-land. Skipsverft på Vestlandet har omtrent samme antall sveisere, platearbeidere og mekanikere på verftene i dag som på 1980-tallet, men er dominert av fagfolk fra Polen, Baltikum og Romania. Dette er også et resultat av manglende vekt på fagutdanning i Norge, og i stedet baserer seg på innleid arbeidskraft fra Øst-Europa.

Det har vært mange tilfeller med sosial dumping på skipsverft siden 2004. På

<sup>61</sup> Kollektiv autonomi, «den nordiske modell» og dens fremtid, I: Arbeidsrett nr. 1-2 2010, s. 27, <https://www.idunn.no/toc/arbeidsrett/7/1-2>

Norges største skipsverftkonsern Vard med tre skipsverft ble det bygget luksus cruise-skip med rumenere fra underleverandører som gikk på ulovlig luselønn helt ned til kr. 30 pr. time fra 2020/21. Politi, skatteetat og Arbeidstilsynet deltok sammen i «Operasjon verft» rettet mot verftene. Her jobbet også en del arbeidere uten ID og eget D-nummer, som også er ulovlig. De jobbet 70 timers uke og hadde ingen fridager. Firmaet Epoxy Floor med flere ble kastet ut, men skipstverftet Vard har også et ansvar. Det var et klassisk forsøk på å lure norske myndigheter slik det ble gjort på petrokjemiske anlegg fra 2000 med doble kontrakter. Falske kontrakter med lovlig lønn og reelle kontrakter som er ulovlige, med ekstremt lave lønninger. Omfanget av innleie er stort i hele verftsindustrien, og både skipsverftene og den viktige leverandørindustrien bruker innleide utenlandske fagarbeidere, men som ikke lønnes som fagarbeidere fordi de ikke har norsk fagbrev.

Sosial dumping og arbeidskriminalitet er fortsatt et stort samfunnsproblem. Dette viser en grell kontrast i forhold til vilkårene for arbeiderne på skipsverftene før EØS-avtalen. Den gang organisasjonsgraden var høy, og det var kontroll som ble utført mellom fagforeningene og fylkesarbeidskontorene. Dessuten var det et arbeidsleieutvalg mellom Jern og Metallarbeiderforbundet og arbeidsgiversiden direkte underlagt Arbeidsdepartementet som sørget for å unngå arbeidskriminalitet med skatte- og momsunndragelser.

**2.4.2 Allmengjøring av overenskomster**  
Norges tilslutning til EØS-avtalen tvang Norge i 1993 til å endre regelverk om innleie av arbeidskraft fra EU/EØS-land da EU anså det restriktivt og diskriminerende. Kontrollavtalen mellom LO og NHO ble stanset for å åpne for fri import av arbeidskraft fra EU/EØS. Nytt regelverk om Allmengjøring av tariffavtaler som bygde på EUs regelverk om ikke-diskriminering ble vedtatt. Ved bevis på sosial dumping kan en Tariffnemnd på fem representanter foreslå at deler av en tariffavtale blir forskrift.

### 2.4.3 Sysselsettingslovens endeligt og Vikarbyrådirektives inntreden

Høsten 1997 kom arbeidsdirektør Ted Hanisch med forslag om å liberalisere sysselsettingsloven slik at monopolet på offentlig arbeidsformidling skulle oppheves og bemanningsforetak («vikarbyråer») fritt kunne leie ut arbeidskraft. Hanisch var tidligere statssekretær under Gro Harlem Brundtland. Lov om innleie av arbeidskraft skulle speilvendes, det vil si tillate inn-/utleie. Det var framstilt som en «tilstrømming» og ny mulighet for organisering. Flere EU-land inkludert Sverige hadde liberalisert og sluppet fri «vikarbyråene». ILO endret syn i 1997 og innførte ny ILO-konvensjon 181.

Miljøene i Fellesforbundet i Oslo tok i 1998 initiativ til en motrapport<sup>62</sup>, og LO i Oslo inviterte til flere fanemarkeringer utenfor Stortinget i 1998 og 1999. LO og YS fikk hver sin representant i Blaallid-utvalget som la fram lovendringer om innleie både fra bemanningsforetak (i dag §14.12 i arbeidsmiljøloven) og produksjonsbedrifter (i dag §14.13). Endringer som kom til å få store konsekvenser med undergraving av faste ansettelse.

Det var sterk motstand i fagbevegelsens grunnplan. Rett før stortingsbehandlingen ble taktikk endret og en krevde strenge vilkår for bemanningsbransjens muligheter for utleie. På Fellesforbundets landsmøte høsten 1999 kom vedtaket som også ble LOs syn:

«Det må stilles strenge krav til å kunne opprette vikarbyrå og drive med vikarformidling. De som leies inn fra vikarbyrå, må kunne ha anledning å erstatte navngitte ansatte i innleiebedrift som har midlertidig fravær. Det må videre stilles som vilkår at vikarbyrået driver opplæring, og at vikarbyråene reguleres gjennom autorisasjonsordninger for de fagområder produksjonsbedriftene kan foreta innleie fra. Vikarbyråene må ansette sine arbeidstakere på linje med ordinære produksjons- og servicevirksomheter, og de må følge bransjevise tariffavtaler innen det

<sup>62</sup> Paul Bjerke, Fritt fram for vikarbyråer?, De Facto-rapport, november 1998.

aktuelle område. Og sanksjons- og straffebestemmelser må iverksettes ved lovbrudd eller forsøk på omgåelse av loven. Under forutsetninger av at disse vilkårene innfris, kan landsmøte godta at dagens forbud mot utleie fra vikarbyrå oppheves.»

Dette var et vedtak som kunne minimalisere skadene. Inntrykket var at arbeidskomiteen på Stortinget var positiv til Fellesforbundets vedtak, men samarbeidskomiteen mellom LO og Ap var ikke enig.<sup>63</sup> Det ble fullt frislipp for bemanningsbransjen med en begrensning ved at de lokale tillitsvalgte fikk en avtalerett. Innleie (§55 som ble til §14.12) fordret avtale med tillitsvalgte om tidsbegrensa innleie fra bemanningsforetak i tarifferte bedrifter.

I ettertid viste det seg at virksomheter uten tariffavtale lagde avtaler med «tillitsvalgt», det vil si husavtale som arbeidstvistloven tolker som tariffavtale. Snuoperasjonen fra Ap og LO-toppene ble møtt med sinne og en stor fagforeningsdemonstrasjon utenfor LOs hovedkontor på Folkets Hus i Oslo i desember 1999.

Hovedtyngden av ansvar og håndhevelse av innleie fra bemanningsforetak skulle tas lokalt av tillitsvalgte på den enkelte arbeidsplass. Det var ingen konsekvenser for bedriften ved lovbrudd. Det var kun den enkelte som i tilfelle kunne gå til sak mot sin egen arbeidsgiver enten ved ulovlig midlertidig ansettelse eller ulovlig innleie.

Vi vet i dag at liberaliseringen vedtatt i 1999 og satt ut livet fra 1. juli 2000 fikk store negative konsekvenser, særlig etter EUs østutvidelse 1. mai 2004. Det er interessant i ettertid at «reformen» ble presentert som en innstramming og mulighet for fagbevegelsen til rekruttering. Optimismen var spesielt stor innad i Handel og Kontor, uten at de fikk uttelling i form av flere medlemmer. Arbeidsinnvandringen eksploderte med 80 000 arbeidsinnvandrere pr. år fra 2004 – 2007 der de fleste var pendlere.<sup>64</sup> De aller fleste arbeidsinnvandrere har fått «ansettelse» i bemanningsbransjen som da har satt løsarbeider-regimet inn i et system med ingen kontroll over arbeidstida og

stillingsvern. Bemanningsbransjen utfordrer den norske modellen ved at spesielt organisasjonsgraden stuper i flere bransjer. Derfor har kravet om forbud mot bemanningsbransjen styrket seg.

#### **2.4.4 Kampen mot EUs vikarbyrådirektiv**

EU vedtok vikarbyrådirektivet i 2008 med mål om at bemanningsforetak («vikarbyråer») skulle likestilles som ordinære bedrifter. Det skulle være i strid med direktivet om det var forbud og restriksjoner i arbeidsmarkedet for bemanningsforetak. Norsk Transportarbeiderforbund var tidlig ute om å kreve bruk av reservasjonsretten (veto) mot direktivet. Dette er en rett vi har i EØS, som ikke medlemmer av EU har.

Vikarbyrådirektivet var omstridt da Ap og toppene i LO og Fellesforbundet ville implementere direktivet. På landsmøtet i Fellesforbundet i 2011 ble vikarbyrådirektivet og innleie fra bemanningsforetak den viktige saken.

Fagforeninger i Oslo startet formidable registreringsarbeid som dokumenterte omfang av innleie fra bemanningsforetak i byggenæringen. De dokumenterte at de seks største bemanningsforetakene var dobbelt så store som de seks største entreprenørene. Slik tilbakeviste de myndighetenes bagatellisering, og fant dramatisk nedgang av faglærte og ufaglærte håndverkere i store bedrifter.

Fellesforbundets vedtak om veto mot EUs vikarbyrådirektiv ble fulgt opp med vedtak i LOs sekretariat og videre med en aksjonsdag i januar 2012 og politiske streiker for veto over hele landet. Ap brukte kjøttvekta og fikk 10-9 i regjering mot SPs og SVs stemmer.

Gjennom denne kampen fikk fagbevegelsen sterkere innflytelse enn hva Ap hadde tenkt. Fagbevegelsen fikk bestemmelser om likebehandling og kollektiv søksmålsrett i 2013. Dette skulle vise seg å bedre vilkår for mange arbeidere i bemanningsbransjen.

Byggfagmiljøene i Oslo fulgte opp med registrering av innleie i 2015 med rapport som viste at nå var de 6 største bemanningsforetak 6 ganger så store som de 6 største entreprenører.

63 Vedtak 13.12.1999 i samarbeidskomiteen mellom LO og Ap.

64 Brochmann-utvalget, NOU 2011:7.



Tilsvarende rapport ble laget i 2017 i forbindelse med LO-kongressen, nå også med ElogIT i Oslo Akershus. Den viste 85 prosent lovbrudd med hele 73 bemanningsforetak registrert og økende innleie. I elektrobransjen var det hele 44,5 prosent innleie fra bemanningsforetak, samtidig som mange elektrofirmaer ikke tok inn lærlinger. Et stort problem var at bemanningsforetakene praktiserte ingen betaling mellom oppdrag. Bemanningsbransjen satte løsarbeid i system, og det ble påpekt lovbrudd på bestemmelser om faste ansettelser i arbeidsmiljøloven. Bemanningsbransjen undergravde lønns- og arbeidsvilkår som overtidspåbetaling og lønn mellom oppdrag. Likevel førte endringen i loven om likebehandling til at det ble kjørt saker for medlemmer i bemanningsbransjen om likebehandling av lønn og vilkår som lønn, 12 prosent feriepenger (loven 10,2 prosent) og betaling for helligdager (kun 1. og 17. mai i loven). Lønn for bygningsarbeidere i 2010 etter byggstreiken ble økt fra kr. 132 til kr. 149,50 som var ca. 80-100 kr. under de nordiske lønninger. På 8-10 år er lønna økt betraktelig til norsk nivå på større anlegg etter krav om økt minstelønn i Fellesforbundet.

#### 2.4.5 Lovendring og forbud mot innleie

Med utgangspunkt i politiske streiker høsten 2017 i byggmiljøene i Oslo, ble kravet om at kun bedrifter med tariffavtale med en hovedorganisasjon skulle kunne leie inn lovlig. Det holdt ikke med omgåelse som å danne en «husforening». KrF stemte i lag med Ap, SV og Rødt. Erna Solberg sa dette var et stort nederlag for regjeringa. Dette var en viktig seier. Hadde taktikken vært hele landet, hadde det ikke vært mulig med flertall. Det er i Oslo og omegn som er verst, selv om det er store problemer i andre byer rundt om i Norge også.

Det skulle bli tre politiske streiker til som fikk Ap/Sp-regjeringa til å endre regelverket og innføre forbud mot innleie fra bemanningsbyrå i byggeplasser i Oslo, Viken og Vestfold. Dette er å utnytte handlingsrommet i EØS-avtalen, ved å bruke forskriftsadgangen i arbeidsmiljøloven og forby innleie fra bemanningsbransjen i en bransje i et avgrenset område.

Forbudet ble innført 1. juli 2023. Siste rapport om kartlegging fra oktober 2023<sup>65</sup>, viser at det er betydelig bedring ved at en god del arbeidere fra bemanningsforetak blir fast ansatt i ordinære bedrifter. Kartlegging av 39 byggeplasser viste at bemanningsforetak var fjernet fra mange byggeplasser. I regjeringkvartalet ble tatt affære, og elektrikere, tømrere og kranførere ble fast ansatt hos installatører og entreprenørene. Det er selvsagt problemer med omgåelser, men her kan klubber og fagforeninger ta tak og reise saker.

ESA har sendt kritiske brev til regjeringa om at forbudet om å leie inn fra bemanningsforetak på byggeplasser i Oslo, Viken og Vestfold trolig er i strid med EØS-avtalen og EUs vikarbyrådirektiv. ESA har truet med å sende saken til EFTA-domstolen.

Fellesforbundet gjorde i oktober 2023 med over 70 prosent flertall på sitt landsmøte et historisk vedtak:

«Norske tariffavtaler og norsk arbeidslivslovgivning må ikke forringes som følge av EUs regler. Dersom EFTA domstolen eller ESA tvinger Norge til å endre regler om innleie, vil Fellesforbundet jobbe for en alternativ handelsavtale og annen tilknytning til EU.»

#### 2.4.6 Innleie i offentlig sektor

Fagforbundet i Hordaland dokumenterte at selskapet Orange Helse drev med innleide sykepleiere og helsearbeidere.<sup>66</sup> De var sterkt underbetalte helsearbeidere fra Baltikum, Ungarn og Slovakia. En rapport fra De Facto viste at Orange Helse bedrev utstrakt utleie av kvinnelige sykepleiere i hele 80 norske kommuner.<sup>67</sup> Dette var arbeidslivskriminalitet med elendig lønn og graverende arbeidsforhold. Sykepleiere måtte betale for å jobbe, satte seg i gjeld og fikk trusler om de ikke godtok arbeidsvil-

65 Utført av Bygningsarbeidernes Fagforening avd 600 Fellesforbundet, Tømrer og Byggfagforening avd 601, Elektroarbeidernes Fagforening og Heismontørenes Fagforening.

66 Med daværende leder av Fagforbundet Bergen, Sara Bell, i spissen.

67 Roar Eilertsen, Bemanningsselskaper i kommunesektoren. Erfaringer med Orange Helse, De Facto, Rapport 2:2018, <https://www.de-facto.no/wp-content/uploads/2018/01/Bemanningsselskaper-i-kommunesektoren.pdf>

kårene. De måtte jobbe i lange uforsvarlige vakter uten hvile, som var en fare for både den enkelte sykepleier og for pasientene. Fagforbundet brukte mye ressurser på saken. Det endte med at først Bergen kommune sa opp avtalen med Orange Helse etter flere års kamp i 2016. Oslo kommune fulgte opp og sa opp kontrakten. I april i 2016 sa tre regionale helseforetak opp avtalene med innleie fra Orange Helse. Likevel klarte Orange Helse å lage nye avtaler om utleie av helsearbeidere fra Slovakia, Baltikum og Ungarn til 12 kommuner i Sogn og Fjordane.

I september 2018 omorganiserte Orange Helse, og skiftet navn på alle sine selskaper. Holdingsselskapet Orange Helse ble til Rotam AS. Selskapsstrukturen ble enda mer komplisert, der bemanningsselskapet ble endret fra Orange Service til Seie AS. Omorganisering og navneendring ga resultater med å oppnå store kontrakter i Sverige og Norge. De fikk kontrakter i 47 kommuner under et annet navn, Sydvest prosjekt. Bærum kommune var en stor kunde under navnet Bohjemme. Jammen klarte de igjen å få avtale med Bergen kommune i 2018. Orange bpa, med det nye navnet Assent AS, fikk en avtale om bemanning med assistanse med Porsgrund og Skien til en verdi av 150 millioner fra 2018-21.

Orange Helse-saken viser hvor viktig utleie av helsearbeidere er for bemanningsbransjen. Ifølge FAFO brukte norske kommuner og helseforetak 3,4 milliarder på innleie fra bemanningsforetak. Tillitsvalgte i Fagforbundet og Sykepleierforbundet har påpekt at det er dyrt å leie inn i stedet for å ansette egne helsearbeidere. Her faktureres det for mer enn kr. 1000,- pr. time med tillegg for natt og helgearbeid. Det gir en sammenheng for kravene kvinnelige sykepleiere har til lønns- og arbeidsforhold, når sykehusene betaler for innleid arbeidskraft i dyre dommer.

Situasjonen betyr at flere bransjer må diskutere forbud og restriksjoner som sikkert vil utfordre EUs vikarbyrådirektiv. Den forskriftsmessige mulighet til forbud var i utgangspunktet tiltenkt helsevesenet. Arbeidsminister da loven ble vedtatt i 1999 var tidligere leder i Norsk Sykepleierforbund Laila Dåvøy (Krf). Hun var kritisk til liberali-

seringen. Likevel startet hun et medisinsk vikarbyrå etter at hun sluttet i politikken.

Ifølge SSB er det omfattende utleie av skole- og barnehageassistenter, hvor 75 prosent er kvinner og de fleste er unge. Det er en rekke eksempler på manglende betaling for overtid slik at lønns- og arbeidsvilkår blir undergravd. Organisasjonsgraden er lav. Her har Fagforbundet og Unio en kjempejobb for å sjekke lokalt hvor mye innleie det er fra bemanningsforetak og hvilke lønns- og arbeidsvilkår som «ansatte» har.

Det er behov for økt engasjement om lover og regler for innleide, for å øke kravet om faste ansettelser og ei lønn å leve av. I denne sektoren er det unge kvinner som er underbetalt.

#### **2.4.7 Innleie i EFTA-domstolen?**

I skrivende stund vet vi ikke om forbudet i Oslo, Viken og Vestfold i bygg vil ende i EFTA-domstolen. Uansett er det da spennende å se hva regjeringen vil gjøre. Fellesforbundet vedtok på landsmøtet i oktober 2023 også på sikt forbud mot bemanningsbransjen. EØS-debatten i Norge har igjen blitt reist i fagbevegelsen.

Erfaringer de siste tretti år, med å dokumentere og aksjonere, har vist at fagbevegelsen er ekstremt viktig i denne debatten. Politikere på Stortinget, fylkeskommuner og kommuner må reise kampen for faste ansettelser og ei lønn å leve av opp mot bemanningsbransjens løsarbeider-system. Aktive tillitsvalgte og fagforeninger er nøkkelen for å reise konkrete krav for å motvirke skadene fra den frie flyten av arbeidskraft og tjenester.

#### **2.5 ILO-konvensjon kastet ut i havnebassenget**

Høyesterettsdommen i den såkalte Holskip-saken i 2016 er et sterkt eksempel på hvordan EØS-avtalen trumfer faglige rettigheter, tariffavtaler og ILO-konvensjoner. Det daværende Transportarbeiderforbundets blokade av flere havner pågikk over flere år, og er en av Norges lengste arbeidskonflikter. Den startet i Risavika i Stavanger og fortsatte blant annet på Drammen havn, med sympatiaksjoner i Mosjøen og Tromsø. Konflikten var dels en konflikt om hvem som skulle ha rett til å organisere

havnearbeidere, dels handlet den om havnearbeidere eller sjøfolk ombord hadde kompetanse og rett til å utføre laste- og lossearbeid. Men framfor alt dreide det seg om at rederier nektet å inngå eller fornye havnearbeidernes eksisterende tariffavtale. Denne tariffavtalen ga dem eksklusiv rett til å utføre arbeidet, organisert gjennom et losse- og lastekontor, med ryggdekning i ILO-konvensjon 137 hvor disse rettighetene er fastslått. Også konvensjonens artikler 87 og 98 (om organisasjonsretten og kollektive forhandlinger) sto sentralt i havnekonflikten.

Fortrinnsbestemmelsen i tariffavtalen til Norsk Transportarbeiderforbund (Rammeavtalen) var ansett som ledd i oppfyllelsen av Norges forpliktelser etter ILO-konvensjon nr. 137.

Høyesterett var delt, men flertallet dømte havneblokaden ulovlig med følgende begrunnelse: «Uansett hvordan ILO-konvensjon nr. 137 artikkel 3 skal forstås, må den etter EØS-loven § 2 stå tilbake for etableringsretten etter EØS-avtalen artikkel 31.»<sup>68</sup>

Høyesterett annullerte i praksis Norges ratifikasjon av ILO-konvensjon 137 på dette området, med EØS-avtalens forrang over norsk lov og internasjonale konvensjoner som begrunnelse. Rettens tilsidesetting av ILO-konvensjonen skjedde mens Norge satt representert i styret for Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO).

## 2.6 Bruk av underleverandører

Anskaffelsesloven med tilhørende forskrift bygger på EØS-retten. Det vil si at statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter skal legge vare-, tjeneste- eller bygge- og anleggskontrakter, herunder konsesjonskontrakter, ut på anbud i hele EØS-området når kontrakten overstiger et visst minstebeløp. Terskelverdiene varierer etter hvilken type kontrakt det er snakk om. De som vinner de ulike kontraktene, setter mange oppdrag ut til underentreprenører i inn- og utland. Hovedkontraktene for Follobanen gikk til spanske og italienske selskaper. Prosjektet har vært utsatt for store forsinkelser og tekniske mangler. Da det ene

68 Høyesteretts avgjørelse 16.12.2016, <https://lovdata.no/dokument/HRSIV/avgjorelse/hr-2016-2554-p>

italienske selskapet søkte konkursbeskyttelse og stanset utbetalinger til en rekke underentreprenører, stoppet hele arbeidet opp. I 2015 hevet Bane Nor kontrakten «fordi det gir større kontroll over prosjektets økonomi, kvalitet og fremdrift».<sup>69</sup>

På samme måte som Bane Nor, driver heller ikke Vegvesenet større prosjekter i egen regi, slik det var vanlig tidligere. Kontrakter blir gjerne utlyst der anbudsvinneren er store firmaer som benytter seg av en kjede med underleverandører. Oversikten over firmaenes økonomiske stilling, reelle ansvarsforhold og arbeidsforholdene for de ansatte blir naturligvis dårligere jo flere ledd det er i denne kjeden. Oversikten blir ikke bedre av at mange hovedentreprenører er utenlandske.

Det at byggherren ikke skal tillate mer enn to ledd i kontraktskjeden, er ett av kjernepunktene i de såkalte Telemarks- og Oslo-modellene som skal vanskeliggjøre sosial dumping. Statens vegvesen anmeldte i august 2021 Killingmo Freseservice for brudd på arbeidstidsbestemmelsene og for dokumentfalsk. Det skjedde etter at to personer i ledelsen ble tiltalt for arbeidslivskriminalitet. Firmaet er underentreprenør i totalt 13 kontrakter innen drift, brøyting, asfaltering, vedlikehold og utbedringstiltak på riksveger på Østlandet og i Trøndelag. Vegvesenet krevde i august 2023 at samtlige entreprenører som kjøper tjenester fra Killingmo måtte skifte ut selskapet som underleverandør.<sup>70</sup>

## 2.7 Kabotasje i flere former

Kabotasje er transportoppdrag innenfor grensene til et annet land enn der transportøren hører hjemme. I utgangspunktet er kabotasje forbudt i Norge. Men dette forbudet er opphevet av EØS-avtalen. Kabotasje foregår til lands, til sjøs og i lufta.

### 2.7.1 Godstransport på vei

Innenfor godstransport gjelder begrensninger på tre oppdrag i uka, en regel som imidlertid ofte omgås. Regjeringa har fore-

69 Aftenposten 30.01.2018, <https://www.aftenposten.no/norge/i/ka34nX/bane-nor-hever-kontrakter-med-italiensk-entreprenoer>

70 Statens vegvesen 15.08.2023, <https://www.vegvesen.no/om-oss/presse/aktuelt/2023/08/statens-vegvesen-krever-utskifting-av-underleverandor/>

tatt noen svært forsiktige innstramminger i form av en «frysperiode» på fire dager etter at den første kabotasjerunden er utført. Så med litt velvilje kan en si at begrensningene nå er tre oppdrag i løpet av elleve dager. Dette regelverket er ikke lett å håndheve.

Veipakka til EU (mobilitetspakke 1) ble etter lang tids tautrekking vedtatt sommeren 2020. Godstransporten i EU er preget av postkasseselskaper og underbruk basert i østeuropeiske land der lønningene er lave. De drifter biler i resten av EØS-området, særlig i Vest- og Nord-Europa, med sjåførers ansatt på hjemlandets lønnsbetingelser. Ved hjelp av sosial dumping vinner disse selskapene i konkurransen om internasjonale transporter eller kabotasjeoppdrag i andre land.

Ved siden av lovlige kabotasjeoppdrag (inntil tre i uka), skjer det ulovlig kabotasje i stort omfang. Kontrollstasjonene avdekker bare en brøkdel av det som foregår. – Vi blir lurt hver eneste dag, medgir kontrollørene fra Statens Vegvesen som prøver å håndheve regelverket og ivareta trafikksikkerheten.<sup>71</sup>

### 2.7.2 Fritt fram for turbusser

På bussområdet (mobilitetspakke 2) gjelder det at utenfor rute kan kabotasje utføres *midlertidig* i Norge. Det er ikke spesifisert hva som er midlertidig. I praksis betyr dette at det er fritt fram. I sommerhalvåret flommer derfor Norge over av utenlandske turbusser. Ap/Sp-regjeringa har sagt at den vil utfordre EØS-regelverket for å få regulert kabotasjekjøringen i turbilbransjen bedre. Det samme har flere tidligere regjeringer sagt uten at noe har skjedd.

Støre-regjeringa har foretatt seg like lite som tidligere regjeringer for å spesifisere denne «midlertidigheten». Er grunnen frykt for å bli irettesatt av ESA? Det har nemlig Island blitt, etter at landet har definert midlertidig kabotasje som maksimalt ti dager i strekk i løpet av en måned.

Danmark innførte i 2019 en begrensning på utenlandske turbussers kabotasjevirkosomhet på syv dager per måned. Etter syv dager må bussene ut av Danmark og vente i 30 dager før eventuell retur. Dette liker ikke EU-kommisjonen, som har bedt Danmark

om å avvikle eller endre sine kabotasjeregler for turbusser. Men danskene har stått på sitt. Kommisjonen har derfor stevnet Danmark for EU-domstolen. I mellomtida ser det ut til at norske myndigheter toer sine hender i påvente av hva utfallet blir for Islands og Danmarks vedkommende.

### 2.7.3 Norsk lønn i norske farvann?

57 prosent av frakten langs norskekysten i 2012 ble utført av utenlandskregistrerte skip, ifølge en Fafo-rapport. Det har neppe blitt vesentlig mindre siden. En betydelig del av skipene er registrert under bekvemmelighetsflagg i og utenfor EU. Skattefordeler og billig arbeidskraft er motivasjonen for å ha det maltesiske eller kypriotiske flagget i akterstavnen.

I 14 år har sjømannsorganisasjonene kjempet for å sikre norske lønns- og arbeidsvilkår på skip i norske farvann og på kontinentalsokkelen. Etter siste stortingsvalg lovte fiskeri- og havministeren at det ville bli vei i vellinga. I mai 2022 sa ministeren at det lå et lovforslag på bordet. «Den viktigste politiske seieren for norske sjøfolk siden krigen», uttalte LO-leder Peggy Hessen Følsvik på landsmøtet til Norsk Sjømannsforbund.<sup>72</sup>

Siden har det vært stille. Fordi regjeringa etter eget utsagn er i dialog med partene i næringen og ESA. Ett av hensynene er åpenbart EU-forordningen for maritim kabotasje. Den sier at transport innenfor EU er en del av det indre markedet, og er derfor fullt liberalisert for å opprettholde like konkurransevilkår og fri bevegelse av arbeidskraft. Kabotasjeforordningens bestemmelser sier at det er flaggstaten som bestemmer alle spørsmål om bemanning.

## 2.8 Frislipp av drosjemarkedet

Taxireformen til Solberg-regjeringa betydde fullt frislipp av drosjemarkedet. Det var en ideologisk begrunnet reform fra Høyre og samarbeidspartiene, men EØS-tilsynet ESA var pådriverne. ESA mente at den tidligere reguleringa av drosjenæringa var i strid med etableringsretten i EØS-avtalen. Både antallsbegrensning (løyvetak), obligatorisk sentraltilknytning og kjøre- og driveplikt er

71 NLF 24.02.2021, <https://lastebil.no/Aktuelt/Nyhetsarkiv/2021-og-eldre/2021/Kabotasjekontroll-Vi-blir-lurt-hver-dag>

72 Norsk lønn i norske farvann, lovet regjeringen. Så ble det stille, 29.09.2023, <https://frifagbevegelse.no/nyheter/norsk-lonn-i-norske-farvann-lovet-regjerin-gen-sa-ble-det-stille-6.158.991645.fbda615c34>

etter EØS-logikken konkurransevridende.

I løpet av to og et halvt år, fra seinhøsten 2020 til april 2023, økte antallet drosjeløyver fra 8 000 til 18 100, viser en rapport fra Transportøkonomisk Institutt<sup>73</sup> og Fafo.

Den nye regjeringa har innført noen tiltak for å sikre fagkompetanse og mer seriositet i taxinæringa i form av obligatorisk taksameter, identifisering med taklampe samt gjeninnføring av garantikrav m.m. Men disse tiltakene adresserer ikke hovedproblemet.

Regjeringa varsla oppunder jul 2023 at den vil fremme forslag om å gjeninnføre sentraltilknytningsplikt. Det skjedde kort tid etter at ESA sommeren 2023 formelt la bort klagesaken mot Norge fra 2017<sup>74</sup>, ettersom Solbergregjeringens drosjereform av 2020 tilfredstilte alle ESAs tidligere ankepunkter, herunder bortfallet av krav om sentraltilknytning. I vedtaksbrevet forbeholder ESA seg retten til å åpne ny sak ved framtidige endringer av det norske drosjeregulverket, med direkte henvisning til Drosjeutvalgets første delutredning.

Når dette skrives, er det fremdeles uklart hvordan regjeringa ser for seg at app-selskaper som Uber, Bolt og Yango skal praktisere plikten til sentraltilknytning og taksameterregistrering.

## 2.9 EØS, minstelønnsdirektivet og fagbevegelsen

Det kan for enkelte høres besnærende ut at alle skal være sikret en minstelønn, men problemet er at det ser ut som at minstelønn blir normallønn i land som har innført statlige bestemte lønnssetser. Fagbevegelsen i Danmark og i Sverige reagerte kraftig på EUs minstelønnsdirektiv, og svensk fagbevegelse gikk endog så langt at de ikke ville betale sin kontingent til Den Europeiske faglige samorganisasjon (kjent som EURO-LO eller Etuc) første halvår 2022. Den europeiske faglige samorganisasjon er en samorganisasjon for fagbevegelsen i hele Europa. De ville heller ikke delta på møter i

73 TØI 07.05.2023, <https://www.toi.no/forskningsomrader/marked-og-styring/omreguleringen-av-drosjemarkedet-doblet-antall-drosjeloyver>

74 ESAs vedtak 19.07.2023.

DEFS i denne tiden.

Svensk LO var knusende i sin kritikk: «Til tross for omfattende protester fra svensk arbeiderbevegelse la EU-kommisjonen i 2020 fram et lovforslag som strider mot EUs grunnlov og er et knyttneveslag rett i magen på den svenske modellen for kollektive forhandlinger.»<sup>75</sup>

Fra norsk side har det vært vurdert at minstelønnsdirektivet ikke er innenfor EØS-avtalens område<sup>76</sup>, men så viste det seg likevel at direktivet kan være EØS-relevant. EU-kommisjonen har etter at direktivet ble endelig vedtatt kommet til at det er EØS-relevant.<sup>77</sup> Direktivet ligger som en uavklart stridssak under norsk arbeidsliv.

LO stilte 15 krav til EØS-avtalen, og vedtok en forbeholden støtte til EØS-avtalen på LOs representantskapsmøte 13. juni 1992. Forutsetningen var at Norge skulle ha et styrket lovverk mot sosial dumping og ha mulighet for aksjonsrett mot sosial dumping. I perioden før Stortinget vedtok tilslutning til EØS-avtalen, var det diskusjon om oljedirektivet og nasjonal kontroll over olje- og gassressursene. I tillegg om EU gjennom EØS kunne tvinge anbudsdirektivet på prosjekter på norsk sokkel som kunne undergrave norsk leverandørindustri. Det var bekymring for at oppdrag til verft med sosial dumping med billigste anbud kunne konkurrere ut norsk leverandørindustri med kvalitet og norske lønns- og arbeidsvilkår.

75 Dagsavisen 04.01.2022, <https://www.dagsavisen.no/nyheter/2022/01/04/svensk-lo-er-rasende-stopper-pengene-til-europeisk-fagbevegelse-etter-forslag-om-minstelonn/>

76 Norsk EØS-notat 04.10.2021.

77 Nytt EU-press på Norge for lovbestemt minstelønn, 14.06.2023, <https://frifagbevegelse.no/debatt/nytt-eupress-pa-norge-for-lovbestemt-minstelonn-6.490.966962.c4df7119ca>

## Del 3

## Energi og kontrollen med krafta

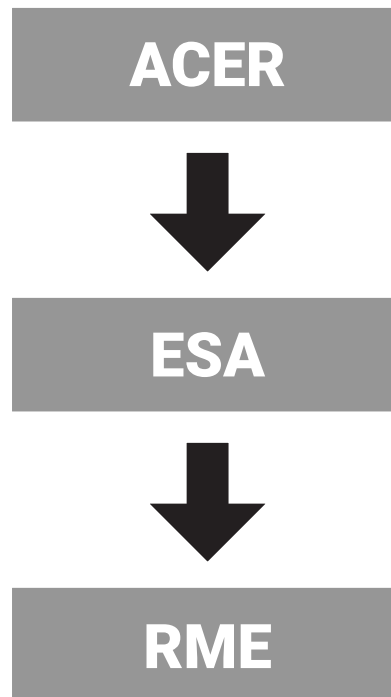
**Sammendrag**

EU/EØS-regelverket har hatt stor innvirkning på norsk olje-, gass- og kraftsektor. Det gjelder på alt fra konsesjonspolitikk og ressursforvaltning til eierskap, selskapsstrukturer og markedsliberalisering. Et eksempel er ordningen med gunstige kraftkontrakter for kraftforedlende industri som ikke ble fornyet fordi EØS-tilsynet ESA mente dette industrikraftregimet var ulovlig statsstøtte. Industrien har langsiktige kontrakter, men de må være på markedsvilkår. Dette forsterker nå usikkerheten for industrien med utsikter til varig høyere strømpriser i store deler av Norge. Klimapennlig strøm eksporteres ut av landet fordi strømmen pålegges å være en vare som alle andre.

Stortingets omstridte vedtak av EUs tredje energipakke i mars 2018 knyttet Norge til EUs energiunion. EUs energibyrå ACER har en overordnet rolle både i nettutvikling og for kraftmarkedet. ACER skal påse at det er fri flyt i markedet, og kan treffe bindende vedtak for å håndheve EU-regelverket. For Norges del er det EØS-tilsynet ESA som formelt treffer vedtakene, som skal gjennomføres i Norge av Reguleringsmyndigheten for energi (RME). ACER/ESA har fått forsterket myndighet gjennom fire kommisjonsforordninger som stortingsflertallet godkjente i juni 2021. EUs fjerde energipakke, som ikke er behandlet i EØS ennå, betyr enda mer suverenitetsavståelse.

**3.1 Energibyrået ACER og utenlandskablene**

I ukene før Stortinget 22. mars 2018 vedtok EUs tredje energipakke, prøvde både daværende olje- og energiminister Terje Søviknes og direktør Per Sanderud i Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) å avvise at utenlandskabler ga høyere strømpris av betydning. De mente at dette i alle fall ikke hadde noe å gjøre med EUs energipakke og ACER (European Agency for the Coopera-



**Figur 3.1:** Beslutningene kommer fra ACER til Norge som en kjede av kopivedtak. ACER skriver vedtaket som ESA formelt fatter. Vedtaket går deretter til Reguleringsmyndigheten for energi (RME) for gjennomføring i Norge. RME er uavhengig av nasjonale myndigheter.

tion of Energy Regulators). NVE-direktøren uttalte i et intervju med Klassekampen at det var null grunn til bekymring, tvert imot: «Flere kabler vil gjøre de ekstreme utslagene i strømprisene mindre. Men snittprisene vil bli høyere, ett til to øre per kilowatttime i 2030»<sup>78</sup>.

Vi trenger ikke vente til 2030 for å kunne si at denne analysen ikke har stått seg. Gjennom 2022 ble det satt stadig nye prisrekorder. Det kom ulike forklaringer fra ulike hold, der det pekes på lite regn og vann i magasinene, på kulde og vindstille, og på islagte elver i Sverige. Og på høye priser i Europa på kull, gass og CO<sub>2</sub>-kvoter. Industriaksjonen, med utspring i Fagbevegelsen, Alternativ

<sup>78</sup> Klassekampen 02.03.2018.

energikommisjonen (AEK)<sup>79</sup> og andre pekte på den åpenbare sammenhengen med nye utenlandskabler som Norge er pålagt å drifte på det europeiske energimarkedets premisser. Det ble nedsatt et Strømprisutvalg, som i sin rapport «Balansekunst» utvetydig slo fast at utenlandskablene gir betydelig prissmitte i Norge.<sup>80</sup> Det illustreres ved at regjeringen har stanset North Connect-kabelen til Skottland.

Da ACER ble opprettet i 2011, var det blant annet fordi EU mente at nettselskapene og landenes myndigheter tok for mange nasjonale hensyn, og ikke prioriterte kraft til mellomlandsforbindelsene. Med hovedsete i Ljubljana, Slovenia, skal Acer sørge for gjennomføring av energiunionens mål om energi som en femte frihet, med fri flyt av strøm (og gass) i EUs indre marked.

ACER har en overordnet rolle både i nettutvikling og for kraftmarkedet. EUs tredje energipakke har regler om produksjon, overføring, distribusjon og forsyning av strøm i et integrert og konkurransebasert marked. Det er ACER som følger opp regelverket og også kan treffe bindende vedtak, for Norges del via EØS-tilsynet ESA og Reguleringsmyndigheten for energi (RME), som skal være uavhengig av norske myndigheter.

Et banalt poeng er at ACER ikke vedtar en strømpris. Det er overlatt til markedet, som ACER påser at flyter fritt etter EUs regler. Algoritmene for strømflyt og kapasitetstildeling setter rammene for markedet, som igjen leder til den strømprisen vi ender opp med. Dette skjer gjennom retningslinjer og nettkoder vedtatt av EU-kommisjonen, som ACER forbereder og overvåker. ACER har fått forsterket myndighet gjennom fire kommisjonsforordninger som stortingsflertallet godkjente i juni 2021. EUs fjerde energipakke, som ikke er behandlet i EØS ennå, vil bety enda mer suverenitetsavståelse.

Nettleien er ventet å øke betydelig i årene som kommer, og har økt dramatisk

ved inngangen til 2024, i noen tilfeller opp 70 prosent. Det er RME, og ikke NVE, som fastsetter inntektsrammen for nettselskapene, herunder hva de kan ta i nettleie. De såkalte flaskehalsinntektene har gjennom årene subsidiert nettleien med flere milliarder kroner. Dette er ekstraintekter som Statnett får når man overfører strøm mellom to områder med prisforskjell. Systemoperatørene i hver «ende» av forbindelsen deler inntektene mellom seg. Tidligere kunne alle flaskehalsinntektene brukes til å redusere nettleien. Slik er det ikke lenger.

Grensehandelsforordningen, som inngår i tredje energipakke, bestemmer at flaskehalsinntektene skal benyttes til å sikre at tildelt kapasitet er tilgjengelig, og/eller til nettinvesteringer som bevarer eller øker samkjøringskapasiteten. Det er bare dersom inntektene ikke kan benyttes effektivt til disse formålene at de kan tas med i betraktningen når RME fastsetter inntektsrammene og dermed nettleien. Dette bekrefter RME i sitt godkjenningsvedtak til Statnett 15. november 2021.

Statnett har brukt flaskehalsinntektene til kapasitetstiltak, og det er lite igjen til å redusere nettleien. RME har imidlertid funnet et smutthull til å kompensere nettselskapene med flaskehalsinntekter som stammer fra kabelforbindelsen til Storbritannia. Det er gjort ved at RME har ført i pennen en midlertidig forskrift for slik bruk av flaskehalsinntektene.<sup>81</sup> Dette lar seg gjøre fordi Storbritannia ikke lenger er medlem av EU, og derfor ikke er omfattet av EUs energiregelverk. Flaskehalsinntekter fra kraftoverføring mot andre EØS-land brukes derimot i tråd med reguleringen i forordning om grensekryssende krafthandel artikkel 16.6. Det vil si at disse inntektene *ikke* skal brukes til å kompensere nettselskapene.

Satt på spissen: *dyre investeringer i utenlandsforbindelsene blir avhjulpet med flaskehalsinntekter som tidligere gikk til strømførbrukerne*. Metodikken for det hele, som avgrensingen av relevante kostnader, er bestemt av ACER. Dersom EUs fjerde energipakke innføres i EØS, vil også flaskehalsinntekter mellom prisområder i Norge bli omfattet av samme regelverk.

79 Se AEKs nettside <https://a-ek.no>

80 «Balansekunst», rapport fra Strømprisutvalget, 12.10.2023,

<https://www.regjeringen.no/contentassets/95acb3e7cbe54e62b82173d9885935ed/rapport-fra-strømprisutvalget-12.-oktober-2023-balansekunst.pdf>

81 RME Rapport 2022-5, [https://publikasjoner.nve.no/rme\\_rapport/2022/rme\\_rapport2022\\_05.pdf](https://publikasjoner.nve.no/rme_rapport/2022/rme_rapport2022_05.pdf)

### 3.2 Energi som EUs femte frihet

Romatraktaten, selve grunnlaget for EEC (datidens EU), hadde ikke egne bestemmelser om energi. I Bratteli-regjeringens stortingsmelding «Om Norges tilslutning til De Europeiske Fellesskap» fra mars 1972 het det kort at «[n]orsk medlemskap i EF kan ikke sees å ville påvirke elektrisitetspolitikken og vannkraftutbyggingen»<sup>82</sup>. Samtidig var meldingen tydelig på at eksportindustrien var basert på utnyttelse av naturressursene: «De store vannkraftressurser har gitt basis for de kraftkrevende industrier.»<sup>83</sup>

Fremstøt for å ta energi inn i fellesmarkedet møtte betydelig motstand fra medlemslandene. Likevel ble det i Maastrichttraktaten fra 1993, som gjorde Det europeiske fellesskap (EF) til Den europeiske union (EU), åpnet opp for reguleringer på energisektoren. Dette ledet raskt til flere EU-regelverk som skulle liberalisere energimarkedene. Etter konsesjonsdirektivet i 1994 fulgte EUs energipakke 1, som besto av elektrisitetsmarkedsdirektivet (1996) og gassmarkedsdirektivet (1998).

Norge liberaliserte kraftmarkedet innenlands allerede i 1990, og det første elektrisitetsmarkedsdirektivet hadde derfor mindre betydning. Derimot brukte EU gassmarkedsdirektivet til å presse frem en avvikling av det norske gassforhandlingsutvalget, som skulle samordne salget slik at gassfeltene ble utnyttet effektivt og sikre en høyere pris. Som kjøper av gass hadde (og har) EU interesse av lave priser.

Det var Lisboaatraktaten i 2009 som ga EU en tydeligere traktathjemmel for en felles energipolitikk, med sammenkobling av europeiske strømmnett som et sentralt formål. Energipakke 3 operasjonaliserte dette med pålegg om ikke å begrense strømflyten, krav om politisk uavhengige reguleringsmyndigheter i landene (som «norske» RME) og opprettelsen av energi-byrået ACER.

EU-kommisjonen fulgte opp med en melding om energiunionen i 2015, der energi omtales som en femte frihet i det indre markedet, ved siden av fri flyt av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft.

82 St. meld. Nr. 50 (1971-72), s. 72.

83 St. meld. Nr. 50 (1971-72), s. 63.

Kommisjonens ambisjon for Norge er tydelig nok: «EU vil fortsette å integrere Norge fullt ut i unionens indre energipolitikk.»<sup>84</sup> Meldingen la grunnlaget for Energipakke 4, som enda mer snevrer inn handlingsrommet for nasjonale reguleringer og styrker håndhevingsapparatet til ACER. Bit for bit, pakke for pakke har EU tatt grep om energipolitikken ved å gjøre nasjonal politisk styring svært vanskelig, for ikke å si ulovlig. Målsetningen i EU-regelverket er et markedsbasert system.

EØS-avtalen gjennomfører de fire friheter: fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft. Energi er i EU/EØS-retten i utgangspunktet ansett som en vare. EØS-avtalens artikkel 12 om forbud mot eksportrestriksjoner gjelder også for strøm, med mindre en avtalepart velger å definere strøm som et offentlig gode, og ikke en salgsvare. EØS-avtalen (avtalens hoveddel) bestemmer ikke med endelig virkning at strøm skal være en vare underlagt markedsreglene, slik professor Erling Hjelmeng har påpekt.<sup>85</sup>

Hensikten med EUs energiunion er å integrere det europeiske strøm- og gassmarkedet til et sammenhengende hele, basert på friest mulig flyt til gjeldende markedspris. Nasjonale prioriteringer og kontroll med strømpris står i direkte motsetning til disse målsetningene. Energimarkedspakke 3 (og siden pakke 4) er regelverket som gjennomfører målsetningene. For å tydeliggjøre at energipakkene betyr en sterkere liberalisering enn det som følger av traktatprinsippene (og EØS-avtalen), omtaler altså EU-kommisjonen energi som en femte frihet i det indre markedet.

I overblikk har EU/EØS-regelverket hatt stor innvirkning på norsk olje-, gass- og kraftsektor. På alt fra konsesjonspolitikk og ressursforvaltning til eierskap, selskapsstrukturer og markedsliberalisering. Et vesentlig eksempel er de gunstige kraftkontraktene for kraftforedlende industri som ikke ble fornyet fordi EØS-tilsynet ESA mente dette industrikraftregimet var ulovlig statsstøtte. Industrien har langsiktige

84 Energy union package, COM(2015) 80 final, s. 7: «The EU will continue to integrate Norway fully into its internal energy policies.»

85 «Balansekunst», rapport fra Strømprisutvalget, 12.10.2023, s. 172.



kontrakter, men de skal være på markedsvilkår. Dette forsterker nå usikkerheten for industrien med utsikter til varig mye høyere strømpriser.

### 3.3 Høy strømpris alvorlig for industrien

Norges nest største eksportnæring er kraftkrevende industri. Den omfatter produksjon av papir og papp, kjemiske råvarer, jern, stål og ferrolegeringer samt jernholdige metaller.

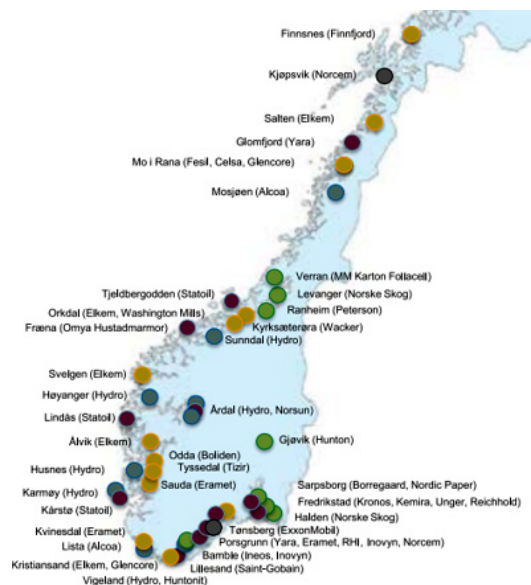
Totalt er det 15-16 000 arbeidsplasser i den kraftkrevende industrien.<sup>86</sup> Dette er bedrifter og arbeidsplasser spredt landet rundt fra Finnsnes til Lillesand. Ikke bare eksportinntektene, men også Norge ville sett helt annerledes ut uten denne industrien. Dette er ryggraden i norsk industri og avgjørende for det sterke Distrikts-Norge vi kjenner.

Kraftkostnadene utgjør gjerne mellom 20 og 50 prosent av industriens produksjonskostnader. Langsiktig tilgang på elektrisk kraft til konkurransedyktig pris er følgelig av avgjørende betydning for disse bedriftene.

Framsente politiker så allerede tidlig på 1900-tallet at våre norske fossefall ble kjøpt opp. De innførte konsesjonslovene, krafta var til låns, men etter 60 år falt fossefallene vederlagsfritt tilbake til staten. Den samme tanken lå bak da vi fant oljen. Mens Danmark lot det private selskapet AP Møller få oljen, så sier petroleumslovens §1 at oljen er hele folkets eiendom. Utenlandske selskap kunne både lete og utvinne, men de måtte bidra til å bygge opp en norsk leverandørindustri, støtte norsk forskning og basene ble lagt der Stortinget bestemte. Statoil ble bygd opp og staten tok en direkte eierandel gjennom SDØE (Statens direkte økonomiske engasjement). Hadde Norge funnet oljen etter at EØS-avtalen ble inngått, ville ikke noe av dette vært mulig. Det ville blitt rammet av EUs konkurranseregler.

### 3.4 Balansekraft i EUs energionion?

Økt eksport av kraft er ikke energieffektivt. Energitalet på selve eksportkabelen er 5



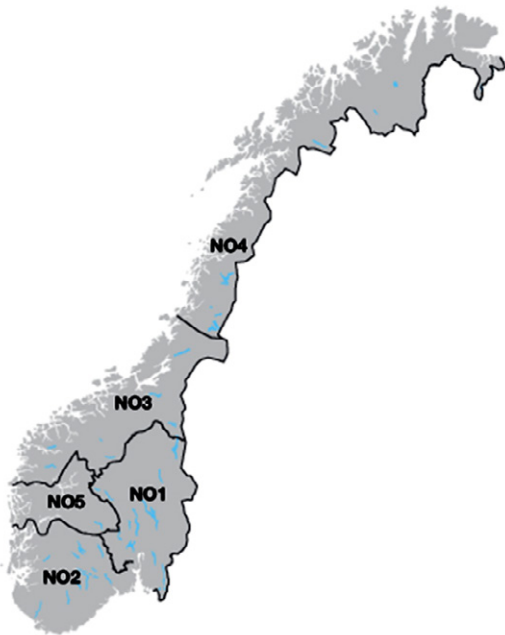
Figur 3.2: Oversikt over kraftkrevende industri i Norge.

prosent, i tillegg opp til 10 prosent etter hvor strømmen kommer fra i Norge. Energitalet øker med avstanden. Nettselskapene må kompensere for nett-tapet ved å kjøpe strømmen som «forsvinner» til gjeldende spotpris, noe som veltes over på kundene i form av økt nettleie (se også punkt 3.1). Derfor vil det være mer energieffektivt å produsere aluminium og smelteverksprodukter nært energikilden og så eksportere disse produktene. Det gir dessuten arbeidsplasser, levende lokalsamfunn og høyere eksportinntekter.

En av inntektsmulighetene som ligger bak eksportkablene er muligheten for ikke bare å selge energi, men å selge *effekt*. Norge har store vannmagasin som kan lagre kraft. I og med at vannkraften er regulerbar, kan den gi balansekraft i energisystemet – i motsetning til for eksempel vindkraft. Det er ideer om å bruke lave strømpriser om natten til å pumpe vann opp i magasinene for så å selge strømmen dyrere tilbake under effekttoppene på morgen og ettermiddag.

Dette krever en helt annen kjøring av vannmagasin enn i dag. Effekten må bygges opp ved å installere flere og større turbiner og utvide tunneler. Mer effekt betyr større skille mellom høy og lav vannføring i elver og fosser og større skille mellom høy og lav vannstand i magasinene. Det krever svært

<sup>86</sup> De Facto-rapport 1:2023, «Hvordan fastsettes de norske strømprisene?», januar 2023.



Figur 3.3: De fem prisområdene for strøm i Norge. Grafikk: Statnett.

konfliktfulle endringer av dagens konsekvenser.

Det er først og fremst økt andel av vindkraft og solenergi som fører til behov for lagring og effektberedskap. Skal EUs plan om fornybarandel i 2030 nås, er det en enorm lagringskapasitet som må utvikles. Det jobbes med teknologier for energilagring gjennom batterier, hydrogen, komprimert luft eller vann. Norges vannmagasin er store i norsk målestokk, men de blir svært små i forhold til EUs behov for lagring og balansekraft.

Bindingene til EUs energiunion skaper ubalanse i det norske kraftmarkedet og er i ferd med å tømme det norske, grønne kraftoverskuddet på ca. 20 TWh som trengs for klimaomstillingen. Klimavennlig strøm eksporteres ut av landet fordi strømmen i EUs indre marked er en vare som alle andre. Strøm burde i stedet anses som infrastruktur på linje med vei, vann og avløp.

### 3.5 Reguleringen av kraftmarkedet

Tilslutningen til EUs energiunion (tredje energimarkedspakke) i 2018 fratok norske myndigheter muligheten til å styre krafthandelen med EU og dermed strømprisen. Det er den klare hovedregelen per i dag.

EU/EØS-regelverket fastsetter at regule-

ringsmyndigheten RME skal være uavhengig av nasjonale myndigheter, det vil si at RME i enkeltsaker ikke kan påvirkes eller instrueres av NVE eller regjeringen. I stedet skal RME svare til EØS-tilsynet ESA, og i realiteten til energibyrået ACER. RME skal påse at EØS-regelverket følges i Norge og effektivt vedta fra ACER (via ESA) overfor norske aktører, i praksis Statnett.

ACER kan treffe bindende vedtak blant annet i saker om reguleringen av kraftutveksling og kostnadsfordeling ved utbygging av nettkodeforbindelser. Nye nettkoder (RFG)<sup>87</sup> hjemlet i Grensehandelsforordningen 714/2009 bestemmer teknologi og frekvenskrav for ny eller oppgradert kraftproduksjon, og vil følgelig ha betydning også for nasjonal konsesjonsbehandling.

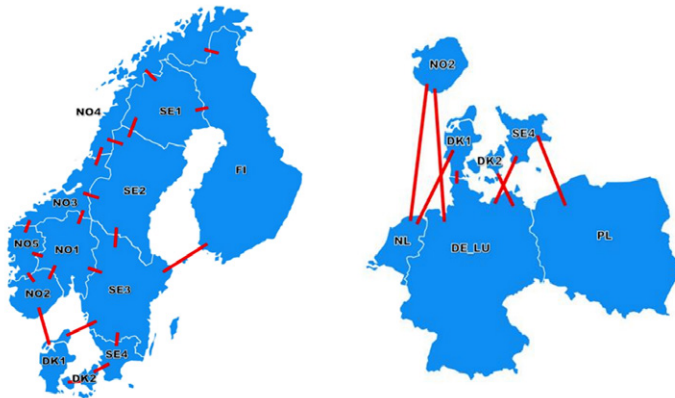
Når en sak kommer til ACER, kan byrået bestemme om alle sider ved saken, ikke bare de elementene som reguleringsmyndighetene i landene ikke er enige om. Dette stadfestet EU-domstolen i to avgjørelser 15. februar 2023 om ACERs beslutningsmyndighet. EU-domstolen understreker at dette er en kompetanse ACER fikk allerede da byrået ble opprettet i tredje energipakke. Hensikten var å få til mer effektive og raske beslutninger.

Logikken i systemet, påpeker EU-domstolen, er at når de nasjonale reguleringsmyndighetene sender en sak til ACER, «skal kompetansen til å vedta en slik beslutning ligge hos ACER, uten at det er meningen at deler av denne kompetansen kan beholdes på nasjonalt nivå av reguleringsmyndighetene, for eksempel for noen av reguleringssspørsmålene eller for noen av aspektene ved det aktuelle spørsmålet som de har kommet til enighet om»<sup>88</sup>. Sagt på en annen måte: det er ingen restkompetanse igjen på nasjonalt nivå. Når reguleringsmyndighetene oversender en sak til ACER, kan byrået vurdere *hele* saken.

Fra sitt hovedkontor i Ljubljana påser ACER at regelverket for EUs energiunion blir fulgt, og byrået treffer bindende vedtak i en rekke saker. Vedtakene gjelder operasjonaliseringen av EUs energimarked med

87 Nettkode om nettilknytning av generatorer, kommisjonsforordning (EU) 2016/631 av 14. april 2016 om etablering av en nettkode om krav for nettilknytning av generatorer.

88 Sak T-606/20, dommens avsnitt 49.



**Figur 3.4:** Gjennom vedtak fra ACER/ESA/RME er Norge del av ikke bare den nordiske kapasitetsregionen (til venstre), men også Hansaregionen (til høyre, prisområdet NO2). Grafikk: ESA.

mål om fri bevegelse av strøm (og gass) over landegrensene, slik at strømmen flyter dit prisen er høyest. Dermed presiserer ACERs vedtak også hva slags handlingsrom som finnes i landene for å regulere kraftflyten.

26. oktober i 2022 bestemte for eksempel ACER at Svenska kraftnät ikke kunne begrense krafteksporten til Finland og Danmark slik svenskene ønsket. Bakgrunnen var de store prisvariasjonene mellom nord og sør i Sverige, og problemer med overbelastning i strømmettet. Svenska kraftnät fikk en midlertidig aksept fra reguleringsmyndigheten Energimarknadsinspektionen (EI, som tilsvarende RME i Norge) for en viss eksportbegrensning med henvisning til forsyningssikkerheten. Danske og finske reguleringsmyndigheter protesterte og klaget saken inn til ACER. Energibyrådet avviste vurderingene til den svenske systemoperatøren og reguleringsmyndigheten, med henvisning til kravet i Energipakke 4 om at landene er forpliktet til å stille minst 70 prosent av sin eksportkapasitet til rådighet for markedet. ACER mente at noe unntak ikke var nødvendig for å opprettholde driftssikkerheten.

ACER har truffet flere vedtak som regulerer det nordiske kraftmarkedet. 30. oktober 2019 fastsatte ACER metodikken for langsiktig kapasitetstildeling mellom budområdene i Norden. I vedtaket angir Acer detaljerte pålegg om endringer i forslaget fra de nordiske systemoperatørene.

5. august 2020 fastsatte ACER vilkår og metoder for opprettelsen av et felles nordisk kapasitetsmarked for hurtige reserver. Og 13. august 2021 fattet ACER vedtak om kapasiteten for utveksling av

balansekraft i den baltiske regionen, som omfatter Svenska kraftnät og finske Fingrid. 24. april 2023 traff ESA vedtak om de tekniske rammene for å innlemme Norge og Statnett i den nordiske og Hansaregionens budområder for strøm. Det vil si beslutningen er skrevet av EUs energibyrå ACER, og så formelt godkjent av ESA. Vedtaket ble så i august 2023 gjennomført av RME, uavhengig av norske myndigheter.

### 3.6 Kraftbørs og strømpriser

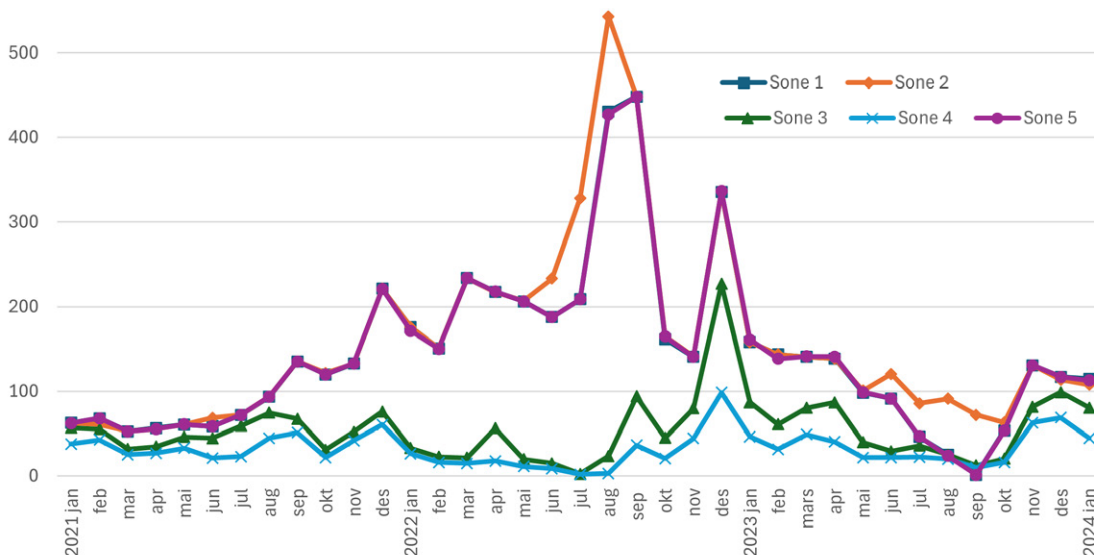
Regjeringen ba i 2022 RME vurdere «Handlingsrom for tiltak knyttet til overføring av kraft til utlandet». RMEs konklusjon er at det ikke kan innføres restriksjoner på krafteksporten av hensyn til strømprisen, kun om det er nødvendig for å ivareta forsyningssikkerhet.<sup>89</sup>

Grensehandelsforordningen (714/2009), som inngår i tredje energimarkedspakke, sier i artikkel 16.3:

«For de forbindelseslinjene og/eller overføringsnettene som har betydning for grensekryssende strømmer, skal størst mulig kapasitet stilles til markedsdeltakernes rådighet, samtidig som det tas hensyn til sikkerhetsstandardene for nettdrift.»

I forordningens vedlegg punkt 1.2 heter det videre: «Dersom det ikke foreligger noen overbelastning, skal tilgangen til forbindelsesledningen ikke begrenses.»

<sup>89</sup> Notat fra RME 22.08.2022, [https://www.nve.no/media/14390/svar-paa-oppdrag-handlingsrom-for-tiltak-knyttet-til-overfoering-av-kraft-til-utlandet-4103282\\_1\\_1.pdf](https://www.nve.no/media/14390/svar-paa-oppdrag-handlingsrom-for-tiltak-knyttet-til-overfoering-av-kraft-til-utlandet-4103282_1_1.pdf)



**Figur 3.5:** Utviklingen i strømpriser fra 2021 til januar 2024 i hver av de 5 norske prisområdene. Kilde: Norges Energi.

Stabile og forutsigbare strømpriser, som er lavere enn i andre land, er uforenlig med en europeisk kraftbørs der høyeste bud setter prisen. Nord Pool er hovedbørsen for fysisk krafthandel i Norden og Baltikum. EU/EØS-regelverket sier ikke uttrykkelig at det skal opprettes egne kraftbørser, men grensehandelsforordningen artikkel 12 har klare formaninger om å fremme utviklingen av kraftbørser. Det ligger som en forutsetning at kraft skal omsettes på en markeds plass. Det er RME som gir konsesjon til kraftbørser. EU-kommisjonens forordning om kapasitetsfastsettelse og flaskehalshåndtering (CACM, 2015/1222), som er inntatt i EØS, legger opp til konkurranse mellom flere kraftbørser.

### 3.7 Er det likevel mulig å ta kontroll med krafta?

RMEs vurdering av handlingsrommet bør ikke anses som en endelig fasit. Høy pris er gjerne uttrykk for en mangelsituasjon, som igjen henger tett sammen med forsynings-sikkerheten. Risikoen ved å tolke reglene på en annen måte er dessuten ikke stor, som jusprofessor Finn Arnesen har påpekt. Arnesen mener det er mulig å innføre et nytt prisområde rundt en eller flere utenlandsforbindelser.<sup>90</sup> Strømprisutvalget mener på sin side at et nytt budområde der det verken foregår forbruk eller produksjon med tilhørende kjøp og salg, neppe vil gi endringer i prisdannelsen. Det vil snarere

bli en ren transittsone. Av den reviderte ACER-forordningen i Energipakke 4 fremgår ellers at revisjon av budområder må godkjennes av ACER.

Hvis EØS-tilsynet ESA tar Norge inn for EFTA-domstolen, og Norge blir dømt, må det som domstolen mener er i strid med EØS endres, men det ilegges ingen straff. En prosess som dette kan pågå i mange år.

Med EØS-avtalens artikkel 112 kan det raskt innføres regulering av krafteksporten. Denne beskyttelses klausulen kan brukes «dersom alvorlige økonomiske, samfunnsmessige eller miljømessige vanskeligheter som kan vedvare, er i ferd med å oppstå i en sektor eller innen et distrikt». Vi ser at både kraftkrevende industri og energisystemet som helhet er blitt alvorlig rammet av integreringen i EUs strømmarked. Bestemmelsen sier at beskyttelsestiltak skal være begrenset i tid og omfang. Avtalepartene skal orienteres umiddelbart og rådslagninger innledes i EØS-komiteen «med sikte på å finne en løsning som kan godtas av alle parter».

EØS-avtalen artikkel 13 åpner for at det kan innføres restriksjoner på varehandelen når det er begrunnet ut fra blant annet «hensynet til offentlig moral, orden og sikkerhet». Terskelen er ansett for å ligge høyt, men den er lite utprøvd i praksis. Videre sier artikkel 25 at man kan innføre «egne tiltak» når det er «en alvorlig mangel på eller fare for alvorlig mangel på en vare som har avgjørende betydning for den

<sup>90</sup> Nationen 23.12.2022.

eksporterende avtalepart». Det har flere ganger vært varslet om fare for rasjonering av strøm.

Verken EØS-avtalen eller tredje energimarkedspakke forhindrer Norge fra å regulere fyllingsgrad i vannmagasinene, begrunnet med forsyningssikkerhet. Kravene til magasin-fylling i forhold til normalen for årstiden kan skjerpes, for å sikre en stabil kraftsituasjon i Norge. Indirekte vil dette regulere eksporten, men kan også begrunnes med for eksempel hensyn til natur og miljø. Konsesjoner som er gitt kan endres i tråd med dette.

For både kabelen til Tyskland og den til Storbritannia gir konsesjonene rett til å endre vilkårene dersom allmenne hensyn gjør det nødvendig. Konsesjonsvilkårene kan omgjøres slik at vi får kraftutveksling til gjensidig fordel. For kabelen til Tyskland må dette ses i sammenheng med allerede nevnte tiltak for nasjonal regulering. Overfor Storbritannia, som er utenfor EU og EØS, kan kraftavtalen sies opp med 12 måneders varsel hvis forhandlinger ikke fører frem.

Offentlig infrastruktur og ytelser skal være utenfor EØS-avtalens rekkevidde. Strøm er ikke som en hvilken som helst vare. Norsk industrihistorie og samfunnsbygging gir gode argumenter for at strømforsyning er grunnleggende infrastruktur. På dette grunnlaget kan Norge utfordre EU/EØS-rettens gjengse definisjon av strøm som en vare. Ved å gjøre tilpasninger i energiloven kan man underbygge at innenlandsk disponering av norsk vannkraft og strømforsyning er en offentlig ytelse.

Strømprisutvalget skriver i sin rapport:

«Avtalepartene i EØS er innrømmet en viss skjønnsfrihet til å omklassifisere strøm til et nødvendighetsgode på linje med andre nødvendighetsgoder som ikke er underlagt markedsreglene, som vann og avløp».<sup>91</sup>

Rapporten viser til et notat utarbeidet for utvalget av professor Erling Hjelmeng. Han konkluderer med at det vil «sannsynligvis være mulig etter EØS-avtalen å omdefinere kraft til et nødvendighetsgode og en tje-

neste av allmenn økonomisk betydning, noe som i alle fall delvis vil sette markedsreglene ut av spill».<sup>92</sup> Denne viktige konklusjonen fant Strømprisutvalget *ikke* anledning til å undersøke nærmere, angivelig på grunn av tids- og kapasitetshensyn.

### 3.8 Hjemfallssaken og handlingsrommet

EØS-avtalens artikkel 125 sier: «Denne avtale skal ikke på noen måte berøre avtalepartenes regler om eiendomsretten». Etter ordlyden ligger det her en betydelig begrensning i hva EØS-avtalen kan regulere. Disponeringen av kraft er utøvelsen av eierskapet over blant annet vannfallrettigheter, så bestemmelsen tilsier at det bør være et betydelig handlingsrom i bruken av kraft – enten det er å selge den til lavere pris til norske forbrukere eller å eksportere den. I hjemfallssaken i 2007 fant derimot EFTA-domstolen at EØS-reglene om etablering og investering i aller høyeste grad berører eierskapet til vannkraft.

Hjemfallsretten, som ble innført i konsesjonsloven av 1917, betyr at kraftverk i privat eie overtas vederlagsfritt av staten etter 60 år. ESA mente hjemfallsretten diskriminerte private i forhold til fylkeskommunale og kommunale kraftverk, og derfor var i strid med EØS-avtalen. Det ga altså EFTA-domstolen ESA medhold i. Hjemfallsordningen ble ikke avvirket, men det ble gjort flere tilpasninger etter dommen. Private kan eie inntil én tredjedel av et kraftverk. En endring som Norsk Hydro benyttet til å fusjonere kraftverkene i Rødal Suldal med Lyse Energi, og slik unngå at vassdraget falt vederlagsfritt tilbake til staten. Utenlandske aktører har også kommet inn, og Dagens Næringsliv avslørte i 2022 at ca. 250 kraftverk eies fra skatteparadiser.<sup>93</sup>

Det prinsipielle poenget er at den klare ordlyden i EØS-avtalens artikkel 125 ikke ga det brede nasjonale handlingsrommet som man hadde lagt til grunn fra norsk side.

I april 2019 startet ESA igjen undersøkelser av det norske konsesjonssystemet for kraft. Bakgrunnen var at EU-kommisjonen åpnet sak mot flere EU-land for nasjonale reguleringer i strid med tjenestedirektivet

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> Dagens Næringsliv, 25.11.2022, <https://www.dn.no/spesial/hvem-eier-norge/>

<sup>91</sup> Se rapporten «Balansekunst», s. 172.

og hovedregelen om fri etableringsrett. Saken har ikke blitt fulgt opp videre fra ESA etter at EU-kommisjonen la sine saker til side.

I november 2022 fremla Alternativ energikommisjon (AEK) sin rapport om hvordan beholde lavere strømpriser i Norge enn i konkurrerende land, samt hvordan sikre nødvendige mengder strøm i en framtid der Norges CO<sub>2</sub>-utslipp skal drastisk ned. Handlingsrommet for tiltak i EØS-avtalen blir også behandlet av kommisjonen. I rapporten heter det:

«AEK mener at løsningene kan finnes innenfor rammene av EØS-avtalen og de forbeholdene som et flertall i Stortinget tok ved tilslutningen til EUs 3. energipakke i 2018. Dette krever at Norge tar initiativ til forhandlinger for å utnytte det handlingsrommet som EØS-avtalen gir. En rekke EU-land har truffet egne tiltak for å ivareta legitime nasjonale interesser. Det må Norge selvsagt også kunne gjøre.

På tilsvarende måte må Norge ta initiativ til reforhandling av avtalen med Storbritannia om bruken av kabelen til England. Handlingsrommet innenfor EØS/ACER er begrenset, men til stede. Handlingsrommet vil bli ytterligere begrenset hvis Norge tilslutter seg EUs energimarkedspakke 4.»<sup>94</sup>

Hvis handlingsrommet som beskrevet ovenfor og av AEK ikke viser seg å være tilstrekkelig, kan Norge ta opp spørsmålet i EØS-komiteen med sikte på å forhandle hele eller deler av tredje energimarkedspakke ut av EØS-avtalens energivedlegg. EØS-avtalens artikkel 102 gir anledning til å forhandle vedlegg og regelverk ut av avtalen. Oppnås ikke enighet i EØS-komiteen, vil det aktuelle vedlegget midlertidig settes ut av kraft inntil man finner en gjensidig godtakbar løsning. På alle andre områder vil avtalen fungere som tidligere.

Alternativt kan Norge straks påberope seg «nødbremsen» artikkel 112, mens storting og regjering samtidig tar skritt for ensidig å endre norsk lovverk gjennom å stryke alle henvisninger til aktuelle

direktiver og forordninger på elektrisitetsområdet.

Videre kan Norge påberope seg vetoretten i EØS mot EUs fjerde energimarkedspakke. Dette vil stanse videre norsk integrering i EUs energiunion, og kan også føre EU til forhandlingsbordet om tredje energimarkedspakke. Veto (eller reservasjon) er en rettighet Norge har. EU kan ikke innføre mottiltak på andre områder, kun kreve at den direkte berørte delen av EØS-avtalen settes ut av kraft, det vil si innenfor energiregelverket.

Det er overveiende sannsynlig at EU vil strekke seg langt for å bevare et godt forhold til Norge som helt sentral gassleverandør til kontinentet. Og ingen tror vel for alvor at EU ville kreve at for eksempel Danmark eller Sverige skulle blokkere kraftlinjene til Norge. Det ville skade Danmark og Sverige minst like mye som Norge.

Minst av alt vil EU ta sjansen på å sette gassforsyning og fremtidig energisamarbeid med Norge i spill. Gassen betyr hundre ganger mer for EUs egen strømproduksjon enn den forholdsmessig beskjedne strømeksporren fra Norge gjennom utenlandskablene. Norge har særdeles gode forhandlingskort.

<sup>94</sup> Rapport fra Alternativ energikommisjon 02.11.2022, s. 7, <https://a-ek.no/rapport/>

## Del 4

# Konsekvenser for miljø og klima

### Sammendrag

EØS-avtalen med sine markedsprinsipper er innrettet for å øke forbruket. EUs nye grønne giv (European Green Deal) følger samme markedsregelverk, og fremmer en vekstbasert økonomisk modell som krever et økende forbruk av en rekke innsatsfaktorer.

EUs tredje energimarkedspakke, REPowerEU og EUs råvarestrategi utgjør lovverk for å akselerere utbyggingen av nye kraftlinjer og fornybar kraftproduksjon. EØS-avtalen tilrettelegger for integrasjonen av Norge i et europeisk el-nettverk administrert av energibyrået ACER og EUs Energiunion. Dette skjer i en situasjon hvor storforbrukeren Tyskland har avvirket store deler av sin regulerbare kraftproduksjon (særlig atomkraft), selv om EU har definert gass og kjernekraft som «bærekraftig». EU driver frem utvidelser av dette sentraliserte el-nettverket for å øke utbygging av ressurs- og arealkrevende fornybare kraftverk, spesielt i utkantstrøkene som kobles til nettverket. Innsatsfaktorene til de fornybare kraftstasjonene fremskaffes ved bruk av fossil energi. Denne strategien gjennom EØS-avtalen fører til økt natur- og ressursforbruk i Norge.

Det er motstridende målkonflikter i EUs klimastrategi, mellom produksjon av fornybar energi, bevaring av natur og økt behov for innsatsfaktorer basert på fossil energi.<sup>95</sup> Norge er gjennom EØS-avtalen plassert inn i vanskelige ressurskonflikter. Den globale endringen i ressurstilgang skjer parallelt med behovet for å redusere klimagassutslipp fra fossile energikilder. Når kostnadene for energi og mineraler overskrider et visst kostnadsnivå over tid, vil reell økonomisk vekst bli vanskelig.<sup>96</sup>

95 The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions, International Energy Agency 2021, <https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions>

96 The distortions of cheap energy. Natural Resource Market Commentary. Fourth quarter 2021, Goehring & Rozencwajg, <https://f.hubspotusercontent40.net/hubfs/4043042/Content%20Offers/2021.Q4%20Commentary/2021.Q4%20GR%20Market%20Commentary.pdf>

Slike utfordringer vil først tvinges frem i energifattige regioner, som for eksempel i Europa. De menneskelige utfordringene vil bli ekstremt store hvis ikke landene mestrer den kommende stagnasjonen.

EØS-avtalen gjør disse utfordringer tyngre å løse siden alle tiltak er knyttet til marked og ikke til samfunnsbehov. EØS-avtalen vanskeliggjør en planlagt og kontrollert overgang til et fremtidig bærekraftig samfunn. Dette er et politisk spørsmål som bør avgjøres nasjonalt, ikke ved å bli koplet opp til og avhengig av den politikken EU til enhver tid fører.

Før Norges tilpasning til EUs indre marked gjennom EØS, hadde Norge sammenlignet med EU et strengere lovverk for eksempel for kjemikalier og mer restriktive regler for bruken av tilsetningsstoffer i næringsmidler. Innføringen av EØS i 1994 innebar som hovedregel at Norge ikke lenger kunne opprettholde strengere miljø- og helsekrav til produkter enn dem som EU vedtok. Det ble i løpet av få år etablert en innlært selvsensur som bremsset videreutvikling av nasjonal miljøpolitikk.

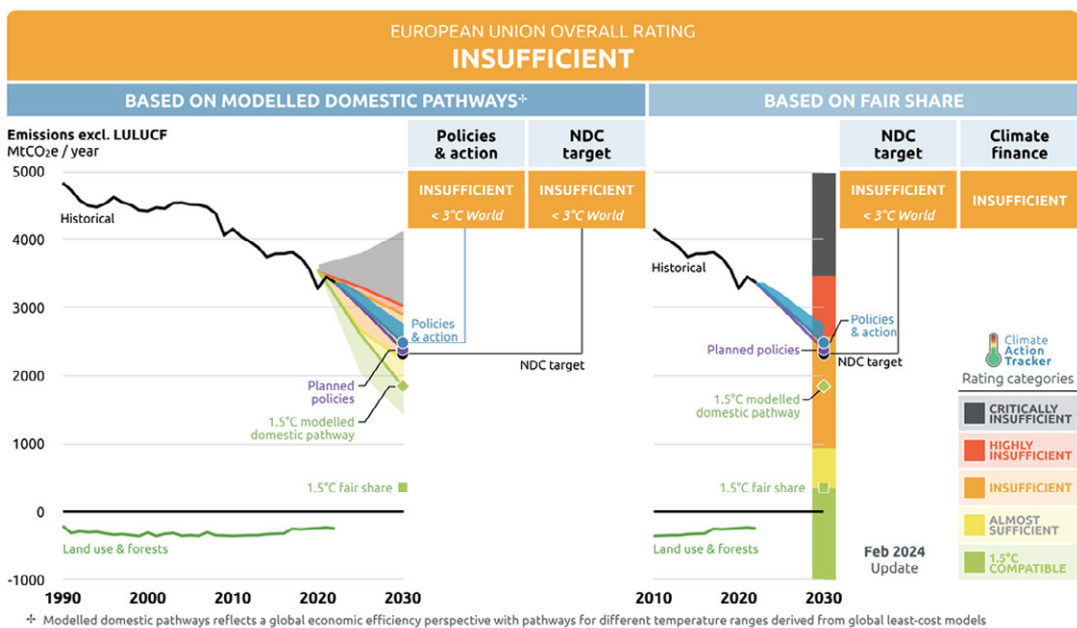
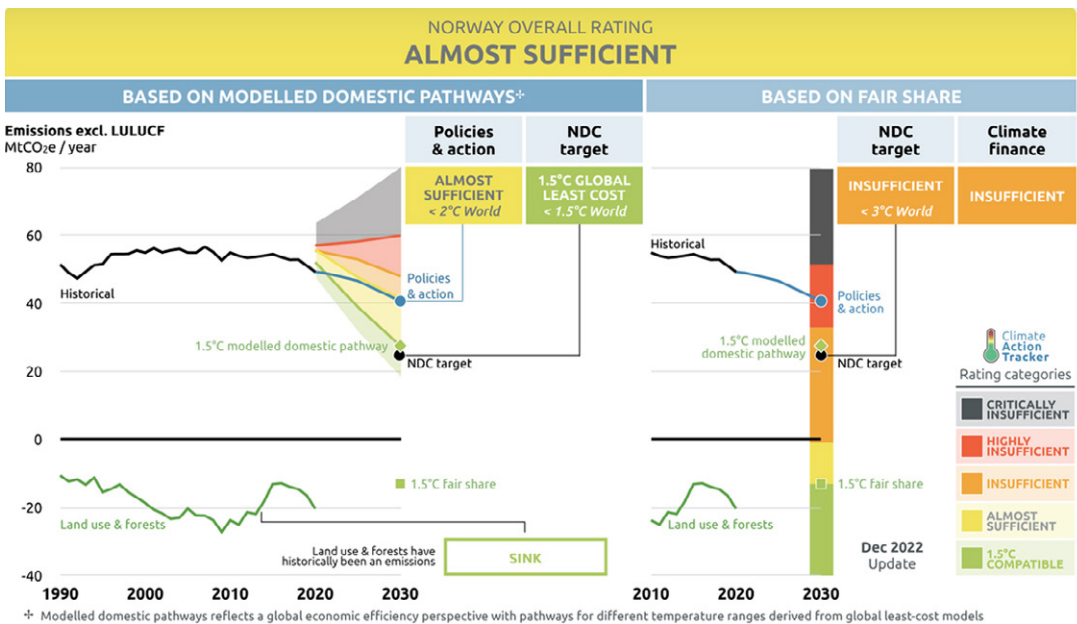
### 4.1 Kritiske råvarer

I mars 2023 la EU-kommisjonen frem forslag til en forordning om «kritiske råvarer». Regelverket begrunnes både ut fra et økende råvarebehov og strategisk autonomi.

For å nå målene om fornybar energiproduksjon og elektriske biler, antas det for eksempel at EUs behov for sjeldne jordarter øker seks til syv ganger innen 2050. Kommisjonen peker blant annet på at EU i dag henter 97 prosent av sin magnesium fra Kina.

Et vesentlig element i forslaget er økt gruvedrift i Europa, og da særlig i nord. Kommisjonen ser store muligheter for å hente ut råvarer i medlemslandene Sverige

[tent40.net/hubfs/4043042/Content%20Offers/2021.Q4%20Commentary/2021.Q4%20GR%20Market%20Commentary.pdf](https://tent40.net/hubfs/4043042/Content%20Offers/2021.Q4%20Commentary/2021.Q4%20GR%20Market%20Commentary.pdf)



**Figur 4.1:** Utviklingen i utslipp og klimatiltak i Norge og EU i forhold til internasjonale forpliktelser. Kilde: Climate Action Tracker.

og Finland, samt Norge og Grønland. På en annen side har EU-parlamentet kommet med kritikk av den norske regjeringens vedtak om å åpne områder i Barentshavet for utvinning av havbunnmineraler.<sup>97</sup>

Forordningen som nå er til behandling, setter flere mål som skal nås innen 2030.

<sup>97</sup> EU-parlamentet stiller seg nå bak Norge-kritikk, Dagsavisen/NTB 05.02.2024, <https://www.dagsavisen.no/nyheter/verden/2024/02/05/eu-parlamentet-splittet-om-norge-kritikk/>

10 prosent av råvarene skal komme fra utvinning i EU/EØS-landene, og 40 prosent av bearbeidingen skal skje her. 15 prosent av etterspørselen skal dekkes gjennom resirkulering.

Det er flere problematiske sider ved kommisjonens forslag. Miljønettverket Friends of the Earth Europe, som Naturvernforbundet er tilsluttet, skriver at forordningen «klarar ikke å gjøre noe med



et voldsomt overforbruk og sikre rettferdighet for lokalsamfunn som står overfor gruvedrift»<sup>98</sup>. Tiltakene for resirkulering, gjenbruk og gjenvinning vurderes som utilstrekkelige. Friends of the Earth mener at EUs grønne skifte ikke vil lykkes uten at veksten i etterspørsel etter disse råvarene bremses betydelig. Det vil si at det må gjøres tiltak som for eksempel reduserer energiforbruk og transportbehov.

Forordningen om kritiske råvarer legger opp til at det skal gå raskere å få tillatelse til gruver og annen utvinning, ikke ulikt den hurtigbehandlingen EU-kommisjonen fra før har foreslått for utbygging av vindkraft i REPowerEU-pakken. Dermed blir det vanskeligere for organisasjoner og berørte interesser å stanse eller påvirke et prosjekt. Ikledd klimaretorikk foreslår EU-kommisjonen en dramatisk overkjøring av miljøfaglige hensyn og demokrati.

## 4.2 Fornybar energi bygget på mineraler og fossil energi

De fleste fornybare teknologier krever bruk av metaller som litium, kobolt og sjeldne jordmetaller. Frem til i dag utvinnes disse i relativt små mengder. EUs planlagte grønne omstilling vil trenge store mengder av disse metallene. Samtidig er det begrensede mengder mineraler lett tilgjengelig i jordskorpen. Problemene forsterkes av den globale og raskt økende utarming av råvarer knyttet til grønn omstilling.<sup>99</sup> Malmkvaliteten til nye gruver er generelt synkende, det må graves ut og knuses stadig større volum malm for å utvinne samme mengde mineraler som tidligere. Dette fører til et økende dieselforbruk til gruvedriften. Parallelt ser vi at nye fossile utvinningssoner har lavere råoljekvalitet og er lokalisert i vanskeligere tilgjengelige områder enn tidligere. Mengden fossil energi hentet ut fra fossile utvinningssoner synker derfor i forhold til mengden fossil energi brukt for å hente den ut. Det vil si at

98 The EU's new Critical Raw Materials Regulation fails to tackle rampant overconsumption and deliver justice for communities facing mining, 16.03.2023, <https://friendsoftheearth.eu/press-release/new-eu-raw-materials-plans-fail-to-deliver-justice>

99 The Mining of Minerals and the Limits to Growth. Report number: 16/2021. Geological Survey of Finland, [https://tupa.gtk.fi/raportti/arkisto/16\\_2021.pdf](https://tupa.gtk.fi/raportti/arkisto/16_2021.pdf)

«Energy Return on Energy Invested (EROEI)» er synkende.

Den grønne omstillingen får stadig økende kostnader knyttet til økt materialforbruk og økt forbruk av fossil energi. EUs klimaplan slik den er innrettet nå vil derfor møte enorme ressursproblemer. Dagens gruveproduksjon og nåværende globale mineralreserver kan ikke dekke det globale behovet for mineraler, metaller og sjeldne jordmetaller i fornybare teknologienheter (el-biler, batterier, vindturbiner og solcellepaneler). Det tar normalt rundt 15 år å planlegge og igangsette en gruve, og det blir vanskelig raskt nok å dekke mineral- og metallbehovet som er skissert i EUs grønne giv.<sup>100</sup> I tillegg fører gruveprosjekter ofte til sosiale og økologiske kostnader, som går på bekostning av lokalsamfunn, urfolk og natur.

Hvis EU forsøker å øke gruveutvinningen i EU/EØS-land til 10 prosent av sitt forbruk og bearbeiding (raffinering) til 40 prosent, vil råvareutfordringene bli tydeligere for EUs befolkning. Ved å flytte disse prosessene inn i EU vil den fornybare omstillingens fossile og ressursbaserte avhengigheter komme til syne. Diesel brukes som energi for gruveutvinning og kull for raffinering. Kull brukes for å raffinere mineraler og metaller. Med dagens teknologi er denne produksjonen avhengig av fossil energi. Fornybar energi fra vind eller sol kan hverken brukes til gruveutvinning eller raffinering. I tillegg er den fornybare uregulerbare kraften i EU avhengig av fossil balansekraft. Alt dette viser European Green Deals sterke tilknytning til fossil energi.

## 4.3 Norge i EUs klimapolitikk

### 4.3.1 Kvotemarkedet

Norge er full deltager i EUs klimapolitikk frem til 2030. Deltagelsen er fordelt på tre områder: EUs kvotemarked (EU ETS), Innsatsforordningen (ESR) i ikke-kvotepliktig sektor, og skog- og arealbruk-regelverket (LULUCF). Dette har stor innvirkning på Norges miljø- og klimapolitikk, og påvirker

100 Discovery to production averages 15.7 years for 127 mines. S&P Global Market Intelligence, 06.06.2023, <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/research/discovery-to-production-averages-15-7-years-for-127-mines>

alle deler av det norske samfunnet.

Helt sentralt for EUs klimatiltak er etableringen av et kvotesystem, som setter et tak på karbondioksidutslipp fra industrier og kraftverk. Ved å skape et marked for karbonkvoter er tanken at dette systemet skal oppmuntre bedrifter til å redusere utslippene sine. Norske bedrifter har vært en del av EUs kvotemarked gjennom EØS-avtalen siden 2008.

I 2022 innbrakte auksjoneringen av utslippsrettigheter 38,8 milliarder euro totalt for EU og landene i kvotemarkedet.<sup>101</sup> Siden midten av 2023 skal alle midlene gå til klimaformål, herunder utvikling av fornybar energi. Men det er fortsatt frikvoter til industri der det ellers ville ført til karbonlekkasje. Store deler av norsk kraftkrevende industri får slike gratiskvoter. Av samme grunn er det åpnet for kompensasjon for den delen av strømprisen som skyldes CO<sub>2</sub>-avgifter, kalt CO<sub>2</sub>-kompensasjonsordningen.

EUs kvotemarked har likevel en begrenset effekt i forhold til de store endringene som trengs for å nå klimamålene. En sentral årsak er at de fornybare kraftstasjonene som EU har promotert, og som EU-landene har bygget og satt i produksjon, ikke har erstattet fossil energi i tilstrekkelig grad. Det kreves langsiktig grunnforskning for å utvikle fornybare løsninger som fungerer tilfredsstillende. Dette krever mer enn hva kortsiktige insentiver i EUs kvotemarked kan bære.

En sentral del av «Fit for 55» er at EU vil bevege seg bort fra kompensasjonsordninger og frikvoter, og heller basere seg på karbontoll i industrisektorer som er særlig utsatt for karbonlekkasje. Karbontollen (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) trådte i kraft med en prøveperiode 1. oktober 2023 og innføres med avgift i 2026. Forslaget er at gratiskvoter skal gradvis fjernes fra 2030 til 2035. Det ligger i kortene at det samme vil skje med CO<sub>2</sub>-kompensasjonsordningen. Regjeringen har ikke avgjort om Norge skal delta i CBAM.

101 Use of auctioning revenues generated under the EU Emissions Trading System, EUs miljøbyrå, 19.12.2023, <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/use-of-auctioning-revenues-generated>

### Energy Return on Energy Investment (ERoEI)

Energy Return on Energy Invested (ERoEI) er et forholdstall som gir innsikt i effektiviteten ved energiproduksjon. ERoEI uttrykker forholdet mellom mengden energi hentet fra en energikilde, sammenlignet med energien som brukes for å skaffe den. ERoEI indikerer hvor energieffektiv en bestemt kilde eller energiprodukerende teknologi er. En høyere ERoEI betyr at et større overskudd av energi er tilgjengelig for samfunnsbehov, noe som gjør det til et viktig måltall for å vurdere bærekraften til energiproduksjonen. ERoEI omfatter ressursutvinning, produksjon, transport og opprydding. Bare en helhetlig livssyklusanalyse sikrer nøyaktige ERoEI-vurderinger.

Uregulerbare fornybare energikilder som vind og sol får en betydelig lavere ERoEI når systemkostanden for balansekraft og utvidelse av el-nett inkluderes. Den blir ytterligere redusert når mengden energi som brukes for å utvinne råolje øker, og når mengden energi for å utvinne mineraler øker på grunn av synkende malmkvalitet. Alle disse faktorene får ERoEI til vind og solkraft til å synke, og gjør dem mindre bærekraftige.<sup>102</sup>

Mekanismen legger toll på varer som importeres til EU fra land som ikke oppfyller nødvendige CO<sub>2</sub>-krav. Det vil kunne ivareta europeiske industriaktører sin konkurransekraft på hjemmemarkedet overfor utenlandske konkurrenter. Problemet med karbontoll-regimet er at det ikke gir gode svar på hva som skal skje med den delen av industrien som eksporterer til tredjeland, altså utenfor EU.

Norge har en helt annen andel av kraftkrevende industri enn resten av Europa. EUs industri kan kanskje leve med å levere til et hjemmemarked beskyttet med karbontoll.

102 EPJ Web of Conferences. 2018. Energy intensities, EROIs (energy returned on invested), for electric energy sources, [https://www.epj-conferences.org/articles/epjconf/pdf/2018/24/epjconf\\_eps-sif2018\\_00016.pdf](https://www.epj-conferences.org/articles/epjconf/pdf/2018/24/epjconf_eps-sif2018_00016.pdf)

Norge leverer til et internasjonalt marked, og konkurrerer med land som Kina, India, Brasil og stater i USA, der industrien i stor grad er basert på fossil energi. Forsvinner CO<sub>2</sub>-kompensasjonsordningen vil norsk kraftkrevende industri få en strømpris de neppe kan leve med. Forsvinner frikvoter handler det om milliardbeløp for norsk prosessindustri og svekket konkurransekraft. Dermed kan en overgang til CBAM gi utflytting av industri fra Norge og økte utslipp globalt sett.

#### 4.3.2 Utslippsmålene og sanksjonsmekanismene

Norge har til Parisavtalen meldt inn et mål om å kutte utslipp med minst 55 prosent innen 2030, sammenlignet med 1990-nivå, og har en avtale med EU om å nå målet. Ifølge Climate Action Tracker, som vurderer om land og regioner har gode nok tiltak for å nå internasjonale klimamål, er Norges klimapolitikk «nesten tilstrekkelig». EUs klimapolitikk er vurdert å være «utilstrekkelig».<sup>103</sup>

Parisavtalen inneholder ingen sanksjonsmekanismer, mens i EUs klimalov er klimamålene obligatoriske. I motsetning til mange EU-land, har Norge mye skog. Men skogens store opptak av CO<sub>2</sub> inngår ikke i det norske klimaregnskapet.

Norges måloppnåelse blir kontrollert av ESA, og ved mangel på måloppnåelse kan det i ytterste konsekvens bli pådømt sanksjoner med betydelig størrelse av EFTA-domstolen. Det ligger i regelverket at det kan kjøpes utslippskutt fra de av EU-landene som har klart å kutte mer.

På det overordnede plan ser vi at EUs klimalov fastsetter måltallene, og EUs kvotemarked er reguleringsmekanismen som skal styre samfunnet mot måltallene. Kvotene er finansielle verdipapirer som kan kjøpes og selges på det åpne markedet og som stykkprisfinansierer klimautslippene. Dette bygger på en spesiell form for koordinert målstyringsmetodikk som vi kjenner igjen fra New Public Management, som ble innført sammen med nyliberalismen på 1980-tallet, og i den norske forvaltning

etter anbefaling av Hermansen-utvalget.<sup>104</sup>

Måltallene og sanksjonsmekanismene legger press på landene for å igangsette utbygging av fornybar energi med mål om å redusere klimagassutslippene. Dette kan gå på bekostning av en langsiktig overordnet klimastrategi. Dette kan presse regjeringen til å gjennomføre klimatiltak som ikke er ønskelig. For eksempel, ved at en må foreta store naturinngrep, eller ved å bruke uforholdsmessige store ressurser for å bedre nasjonale utslippstall, uten at det for eksempel har noen betydning for de globale utslippene. Dette dilemmaet er for eksempel tydelig i debatten om elektrifisering av norsk olje og gass med kabler fra land. For å nå 2030-målene trenger Norge å få ned utslippene fra olje- og gass-sektoren raskt, men den globale effekten av elektrifiseringen er omdiskutert. Dessuten, ved å bruke kabler fra land til sokkelen, låser Norge opp store mengder elektrisitet, som kunne vært brukt på overgangen fra fossilt til fornybart og gitt større kutt i utslipp.

Parisavtalen anbefaler å kutte utslipp først der det er mest formålstjenlig og minst ressurskrevende. Norge kunne fokusere på utvikling av fornybare energiteknologier som krever lite ressurs- og arealbruk, og som dermed kunne ha stor overføringsverdi til andre land. Dette ville kunne lede til internasjonalt samarbeid som monner for å oppnå de globale utslippsmålene. I stedet prioriterer Norge eksisterende fornybare energiteknologier som krever mye ressurser og areal, og som i begrenset grad kan etterfølges av andre land.

#### 4.3.3 Ansvar uten frihet

Norge har tatt EUs klimalov inn i sitt lovverk og fastsatt hvor mye utslipp som skal kuttes. EU (formelt ESA) påtar seg ansvaret for å etterse at måltallene i klimaloven blir oppnådd. EU kan håndheve loven ved å sanksjonere, men ansvaret for selve gjennomføringen av klimatiltakene legges på landene. EØS-avtalen setter absolutte krav til hvilken økonomisk styring som kan brukes for å gjennomføre klimatiltakene, og Norge er satt i en situasjon med ansvar uten frihet.

<sup>103</sup> «European Union overall rating» og «Norway overall rating», 31.01.2024, <https://climateaction-tracker.org>

<sup>104</sup> NOU 1989:5 En bedre organisert stat, <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/odn/tmp/2002/0034/ddd/pdfv/154719-nou1989-5.pdf>

Det påføres et stort press på landene fordi EU kan, gjennom klimaloven, sanksjonere hvis målkravene ikke oppfylles, samtidig som måloppnåelse i praksis blir umulig siden markedsliberal modell må følges. Denne ugunstige kombinasjonen av ansvar uten frihet gjennom EØS fratrer Norge mulige strategiske valg basert på landets geografiske særegenheter og folks kunnskaper og tilknytning til naturen. Et eksempel på dette er EUs frie etableringsrett, som gjør det vanskelig å si nei til utbygging av datasentre for kryptovaluta eller datasentre som kan være lite samfunnsnyttige. Innføringen av en relativt sett høyere elavgift på datasentre for kryptovaluta ble stanset på grunn av EØS-regler. I 2023 ble ordningen med redusert elavgift for datasentre avvirket. Et annet eksempel er at under EØS-avtalen er det som utgangspunkt ulovlig å gi statsstøtte til industri som kan være viktig for utvikling av lokalsamfunn med lokal produksjon og desentraliserte energisystemer.

#### 4.4 Hydrogen og ammoniakk

Hydrogen har fått en viktig rolle i REPowerEU, som er EUs plan for å frigjøre EU fra avhengighet av russisk gass, olje og kull. Denne planen har satt EUs 2030-mål for grønt hydrogen til 20 millioner tonn, hvor halvparten skal importeres og den andre halvparten produseres hjemme. Hydrogen fremstår nå som et integrerende nav for EUs klimapolitikk, der hydrogen som energibærer skal kompensere for svakhetene i de fornybare teknologier. EU har etablert partnerskap med såkalte «pålitelige partnerland», og tar sikte på å etablere tre korridorer for å importere hydrogen fra Nordsjøen (Norge og Storbritannia), fra Nord-Afrika og fra Ukraina. EU-kommisjonen legger til rette for storstilt import av hydrogen fra særlig Algerie og Marokko.

Pascoe Sabido fra Corporate Europe Observatory og Chloé Mikolajczak i Fossil Free Politics beskriver i en artikkel i Social Europe fremstøtet for «nykolonialistisk ressurovertagelse».<sup>105</sup> De argumenterer overbevisende for at hydrogenøkonomien

slik den bygges opp i EU, er en type grønnvasking som gjør at fossil gass vil bestå. EUs importplaner for hydrogen vil dessuten trekke fornybar energi vekk fra lokale behov i de afrikanske landene og lokale klimamål.

28. november 2023 presenterte EU-kommisjonen en liste over 166 energi- og kraftprosjekter som skal legge grunnlaget for Europas fremtidige energisystem. Dette er prosjekter som EU mener er av felles og gjensidig interesse (PCI og PMI) og som vil bygge opp kraft-, hydrogen- og CO<sub>2</sub>-nettverk over hele Europa og knytte dem til andre regioner, inkludert Nord-Afrika, Skandinavia, Storbritannia og Ukraina. Listen inneholder 65 hydrogen- og elektrolyseprosjekter. Et av de mest oppsiktsvekkende prosjektene på listen er en hydrogenrørledning som forbinder produsenter i Norge med industrielle mottakere i Tyskland. Rørledningen er et samarbeid mellom Equinor og det tyske kraftselskapet RWE, og har som mål å transportere to gigawatt blått hydrogen innen 2030, og opptil fem ganger så mye innen 2038.

Det er bemerkelsesverdig at EU går så hurtig frem med å bygge opp markedene for hydrogen når det finnes store systemkritiske svakheter, hovedsakelig relatert til energitap og økonomi, klimautslipp og miljø, transport og lagring samt sikkerhet. Hydrogen egner seg i industriell produksjon med sine kjemiske egenskaper, men det er ennå uavklart om hydrogen egner seg som en universell energibærer.

Siden grønn hydrogenproduksjon fra fornybar energi har betydelig energitap (30 prosent), vil det være økonomisk kostbart å produsere grønt hydrogen til bruk som drivstoff, uavhengig av om det benyttes vannkraft eller vindkraft. Det er betydelig mer effektivt å bruke den begrensede grønne elektrisiteten direkte. Energitapet ved produksjon av blått hydrogen gjør at forbruket av naturgass må øke for å opprettholde samme energiforbruk til sluttbrukere som tidligere. Dette har en betydelig kostnad, med liten eller ingen klimagevinst.

Ifølge beregningene til forskerne Robert Howarth og Mark Jacobson, begge fra USA, er klimaavtrykket til blått hydrogen mer enn 20 prosent større enn forbrenning av

<sup>105</sup> EU hydrogen targets—a neo-colonial resource grab, 24.05.22, <https://www.socialeurope.eu/eu-hydrogen-import-targets-a-neo-colonial-resource-grab>

naturgass eller kull direkte, når alle CO<sub>2</sub>- og metanutslipp legges sammen. Utslippene fra blått hydrogen er bare moderat lavere enn utslippene fra grått hydrogen siden CCS-anlegget bare kan fange opp deler av klimautslippene av produsert CO<sub>2</sub>. Dessuten brukes en betydelig mengde ekstra naturgass til å drive CCS-anlegget, noe som fører til økte metanutslipp.

Grønt hydrogen fra vannkraft er mest klimavennlig, men høy produksjon er ikke mulig siden vannkraft er en begrenset ressurs. Grønt hydrogen fra vind eller sol er areal- og ressurskrevende, og energitapet i elektrolyseprosessen gjør at areal- og ressursforbruket må økes hvis samme mengde energi for sluttbrukerne skal opprettholdes, og i tillegg må det kompenseres med balansekraft på en eller annen måte.

Det store problemet med EUs satsing på hydrogen er ikke at det gjøres forskning på alle deler av hydrogenets verdikjede og at det satses på pilotprosjekter, det er bra. Problemet er at EU har forhåndsvedtatt at hydrogen skal brukes som en hovedkomponent for å erstatte fossil energi, og at kommersialiseringsprosessen og opprettelsen av hydrogenmarkedene allerede er satt i gang mens mye forskning gjenstår.

Resultatene fra den gjennomførte og kommende hydrogenforskningen bør debatteres offentlig uten press fra næringslivet. Dessverre lar EU byråkrater og lobbygrupper bestemme resultat og tolkning av forskningen før den er utført. Da kan det bli naturen og samfunnet som må betale prisen.

#### 4.5 Behovet for grunnforskning

EØS-avtalen svekker skillelinjene mellom offentlig og privat sektor. EUs forskningsmidler kommer ofte sammen med krav om at næringslivet skal involveres fra første dag, der oppbygging av nye markeder eller kommersialisering av nye produkter er en sentral målsetting under de offentlige finansierte forskningsprogrammene. Under EØS-avtalen blir det derfor vanskelig for samfunnet å etablere arenaer som er mindre preget av næringslivets påvirkning.

I enkelte situasjoner kan det være gunstig at staten fremmer forskning i samarbeid med næringslivet, som kan føre til

nye kategorier av varer eller tjenester som kan selges og kjøpes på markedet. Dette kan fungere bra på områder som krever mindre forskning og risiko. Situasjonen er annerledes når det dreier seg om prosjekter som vedrører grunnleggende og sensitiv infrastruktur for samfunnet. Dette er spesielt viktig når nasjonale ressurser bindes opp mot investeringer fra kapitalmarkedet. Her er det behov for vitenskapelig forskning uten sterke kommersielle bindinger, og der det offentlige har den førende rollen siden systemkostnadene må tas av neste generasjoner.

EØS-avtalens markedsprinsipper gjør at omfanget av forskningsrapporter som bestillingsverk til lobbyorganisasjoner øker. Interesseorganisasjonene innen næringslivet bestiller og betaler for forskningsrapporter på løpende bånd for å øke sin troverdighet mot publikum og det offentlige. For eksempel har Fornybar Norge bestilt og betalt for mange slike rapporter levert av konsultantselskaper som de anvender i sin retorikk. Disse rapportene imiterer til en viss grad offentlig forskning ved at de forsøker å fremstå som vitenskapelige, objektive og nøytrale, men egentlig er det ingen kontroll på dette. For eksempel er rapportene ikke fagfellevurdert. Problemet oppstår når rapportene er vridd i retning av hva bestiller ønsker budskapet skal være, samtidig som kunnskapen blir lagt frem som objektiv.

Norges Forskningsråd gir støtte til opprettelse av forskningssentre innenfor forskning på miljøvennlig energi (FME). Finansiering av disse skjer både gjennom EØS-avtalen og direkte fra Norges Forskningsråd, samt lokale bidragsgivere og næringslivet. Sentrene er som oftest tidsbegrensede. Forskningsrådet lar vertskapet for forskningssentrene være typiske offentlige forskningsinstitusjoner som SINTEF eller NTNU. Nasjonale og internasjonale energi- og kraftselskaper deltar, sammen med annen industri. Det er gjerne 30-40 private nasjonale og internasjonale selskaper som har mer eller mindre aktiv deltagelse på hvert eneste av forskningssentrene. Utveksling og nettverksbygging er svært omfattende.

Forskningsssentrene følger ofte EUs

partnerprogram og innpasses i EUs forskningsnettverk. I slike sammensatte forskningssentra blir ofte de største private selskapene premissleverandører og de offentlige institusjonene blir passive.

EØS-avtalen vanskeliggjør langsiktig grunnforskning på alternative fornybare teknologier, og gjennomførbarhetsanalyser som tar hensyn til effekter som skjer ved skalering. EU har for eksempel selv ingen vurdering av konsekvensene av storskala drift av de anbefalte fornybare satsingene.<sup>106</sup> Mangel på overordnede analyser er i seg selv en trussel mot miljø og klima siden storskala prosjekter er ressurs- og arealkrevende og kan føre til store naturødeleggelser. EU har overlatt dette til markedet uten overordnede analyser. Store ressurser kan kanaliseres i feil retning uten tanke på samfunnets behov, og bidrar til å blokkere for fremtidige alternative muligheter for en vellykket fornybar omstilling.

#### 4.6 Innlært selvsensur

På 1980-tallet var Norge et foregangsland med høye miljøstandarder. Før Norges tilpasning til EUs indre marked gjennom EØS, hadde Norge sammenlignet med EU for eksempel et strengere lovverk for kjemikalier, mer restriktive regler for bruken av tilsetningsstoffer i næringsmidler og strengere veterinærregler. Innføringen av EØS i 1994 innebar som hovedregel at Norge ikke lenger kunne opprettholde strengere miljø- og helsekrav til produkter enn dem som EU vedtok. Det ble i løpet av få år etablert en innlært selvsensur som bremsset videreutvikling av nasjonal miljøpolitikk. Kreativiteten forsvant.

Tretti år senere synes det det å være glemt at Norge hadde strengere krav enn EU. Dagens yngre generasjoner har ikke på samme måte som tidligere fått oppleve hva det vil si å skape en egen miljøpolitikk og ta kollektivt ansvar. Det blir vanskeligere å holde norske politikere ansvarlige for norske miljøstandarder.

EØS-avtalen har svekket den kollektive

<sup>106</sup> Assessment of the Extra Capacity Required of Alternative Energy Electrical Power Systems to Completely Replace Fossil Fuels, Geological Survey of Finland, Report number: 42/2021, [https://tupa.gtk.fi/raportti/arkisto/42\\_2021.pdf](https://tupa.gtk.fi/raportti/arkisto/42_2021.pdf)

selvstendigheten nasjonalt og i lokalsamfunnene. Det er skapt avhengighet av et maktsentrum utenfor Norge og redusert ansvarsfølelse for miljøet. Da blir det vanskeligere å delta aktivt lokalt sammen med andre. Med henvisning til EØS-avtalen stoppet arbeidet med å forbedre de norske reglene opp, i påvente av nye regler fra EU. Et unntak er den norske CO<sub>2</sub>-avgiften, som er et viktig tiltak i klimapolitikken. Skatt- og avgiftspolitikken er utenfor EØS. Naturvernområdet er også utenfor EØS. Den norske naturmangfoldloven regnes som en av de fremste i verden, og ble nominert til en internasjonal pris for beste naturforvaltningslov (Future Policy Award 2010). Norge har dessuten et større handlingsrom enn EUs medlemsland til å forby GMO (genmodifiserte organismer) ut fra vurderinger av bærekraft, samfunnsnytte og etikk.<sup>107</sup>

Klima- og miljødepartementet har et tett samarbeid med EUs institusjoner og ulike medlemsland for å fremme en politikkutvikling i tråd med EØS-avtalen. De deltar i ekspertgrupper i samarbeid med EUs institusjoner og ulike medlemsland for å fremme en politikkutvikling innenfor miljø og klima.

Norge inviteres også til uformelle klima- og miljøministermøter i EU. Her kan det være sterke private interesser som gjør seg gjeldende. Norske interesser glemmes fort i en slik setting. Her finner vi ikke lokalsamfunnets kollektive deltaelse, der mennesker kjenner hverandre. Dette utvikler seg lett til fora for isolerte byråkratiske grupper som møter på tvers av landegrensene og som lett fjerner seg fra landet de representerer.

#### 4.7 Veien til utslippskutt i bygningsmassen

EU-parlamentet og rådet ble i desember 2023 enige om innskjerpingen i bygningsenergidirektivet, som en del av EUs klimapakke «Fit for 55». Kravene som stilles opp inngår i en langsiktig strategi for rehabilitering av alle bygninger, der målet er å gjøre bygningsmassen energieffektiv og karbonfri i 2050. På den andre siden åpnes det for at bygningene kan varmes

<sup>107</sup> GMO - bærekraft, samfunnsnytte og etikk, NOU-notat 5/2024, <https://www.gmonettverket.no/nyheter/nou-notat-5-24-om-etikk/>

på gasskjeler fram til 2040, og anlegg som ikke kun bruker fossilt brensel (hybrid) skal ikke ha krav om utfasing. Den europeiske forbrukerorganisasjonen BEUC er bekymret for at dette vil være et smutthull for fortsatt fossilt brensel.

Kostnadene som påløper for eiere av eksisterende bygninger og boliger er antakelig den største utfordringen. Boligene med dårligst energieffektivitet eies ofte av folk med dårligst råd. Huseierne beregner at rundt 200 000 eneboliger og tomannsboliger må oppgraderes innen 2030 med kommisjonens forslag. I sin høringsuttalelse skriver de blant annet: «I Norge vil kravene til oppgradering av boliger være mer omfattende enn for resten av Europa, siden norske bygninger trenger kraftig isolasjon på grunn av klimaet.»<sup>108</sup>

Nei til EU påpeker i strategidokumentet om klimapolitikk at «energiøkonomisering i husholdningene og industri bør prioriteres der hele befolkningen deltar og støtter opp om det grønne skiftet gjennom energibesparende tiltak».<sup>109</sup> Dette omfatter både energisparing, effektivisering og utnyttelse av kortreist energi som jordvarme og varmempumper.

Mer omstridt er det hvilket tempo tiltakene skal ha og hvordan de skal finansieres. Det er store forskjeller mellom landene når det gjelder både bygningsmasse og klima. Når endringene i bygningsenergidirektivet er såpass omstridt i EU, så er forskjeller mellom landene en av hovedgrunnene til det. En kritikk mot kravene er dessuten at det er ressursløsende med riving eller store tiltak på eksisterende bygninger som ellers har god standard, og at dette ikke gir miljøgevinst i et livsløpsperspektiv.

Regelverket legger stor vekt på solcellepaneler som tiltak for å nå målet om hus som er fossilfrie. Solcellepaneler kan store deler av året levere et viktig strømbidrag, men det er en utfordring at panelene er væravhengige og fører til økte effektva-

riasjoner i el-nettet, og dermed økt behov for regulerbar grunnlast (i Norge vannkraft) og behov for større overføringskapasitet i el-nettet. Bygningsisolasjon, varmepumpe og jordvarme er derimot mer stabile tiltak. «Denne strategiske tilnærmingen reduserer behovet for strømnnettutbygging, den sparer verdifull balansekraft, den sparer natur, og den går imot EUs grenseløse vekstfilosofi», heter det i Nei til EUs strategidokument.

I stedet for å innføre det reviderte bygningsenergidirektivet i EØS-avtalen, kan man velge å innføre et mer tilpasset norsk regelverk. Da kan man bruke de mest egnede delene av EU-direktivet som gir klimagevinst, samtidig som man unngår ressursløsning og skjermer folk mot økte bokostnader.

#### 4.8 Avløpsdirektivet og harmonisering

EUs arbeid med revidert avløpsdirektiv er et annet eksempel på at det ikke er god miljøpolitikk å ha like regler når forholdene er ulike. EU-parlamentet og rådet ble i januar 2024 enige om endringene, som kan få store følger for folk og kommuner i Norge, hvis regelverket tas inn i EØS uten tilpasninger. Direktivet går ut på at urbane tettsteder må rense avløpsvannet med bedre teknologi. Terskelen for å bli regnet som urbant tettsted senkes fra 10 000 til 1000 personer. Norge har en lang kystlinje med mange små tettsteder, som tidligere ikke var berørt, men som nå vil falle inn under kravet.

På små steder vil ressursbruken ved bygging av renseanlegg fort bli større enn gevinsten av å rense små avløp i spredt bebyggelse med høy vanngjennomstrømming. Mye tyder på den norske kystlinjen har så høy gjennomstrømming at naturen kan ta imot avløp fra små tettsteder. Slike forhold er svært annerledes i Sentral-Europa med høy befolkningstetthet og lav vanngjennomstrømming.

Klima- og miljødepartementet (KLD) har sett at avløpsdirektivet er problematisk for Norges særegne geografi og bosetningsmønster, og skriver i et notat om avløpsdirektivet: «Felles for disse stedene er at lokaliseringen gjør det teknisk utfordrende og dyrt å samle opp avløpsvann og behandle det på samme måte som direk-

108 Høring – forslag til nytt direktiv for bygningers energiytelse EPBD, Huseierne 28.02.22, <https://www.huseierne.no/globalassets/horinger/2022/huseierne--horning-epbd-oed-feb2022.pdf>

109 Nei til EUs visjon, strategi og argumenter om EU og klimapolitikk, Nei til EU 08.08.22, <https://neitileu.no/aktuelt/nei-til-eus-visjon-strategi-og-argumenter-om-eu-og-klimapolitikk>

tivet foreskriver for byområder. Dermed kan kostnadene bli uforholdsmessige i forhold til miljøgevinsten.»<sup>110</sup>

Direktivet har ikke nødvendigvis samme negative virkning for større kommuner. Rundt folkerike Oslofjorden er det liten tvil om behovet for rensing. Det å få rensed avløpet er i utgangspunktet en god ting, og det er viktig å følge pålegg om kloakkrensing. Samtidig kan regelverket gis en bedre skreddersøm hvis man har selvbestemmelse over disse reglene på nasjonalt nivå.

Den sentrale utfordringen for Norge er at vann- og avløpssystemene mange steder er veldig gamle og det trengs oppgradering. Vann og avløp er et kommunalt ansvar, og utfordringen for mange kommuner er finansieringen. Med dårlig økonomi og markedsmessige lånebetingelser er det vanskelig for kommunene. Et alternativ kan være å gå vekk fra markedstenkningen, og beslutte at vann og avløp blir sett på som en del av samfunnets nasjonale infrastruktur og finansieres deretter. Da kan det bli holdt utenfor både ordinær kommuneøkonomi og markedstenkningen. En ville da også unngå at store kommunale investeringer ville gi høye avgifter til innbyggerne.

#### 4.9 Transport i det indre marked

Både i EU og Norge er transport en av de mest utfordrende sektorene å redusere klimagassutslippene i. Elektrifiseringen av bilparken har kommet mye lengre i Norge, men veitransport er fortsatt en stor forurensner. I EU er klimautslippene fra transport ikke lavere i dag enn de var i 1990.

EUs indre marked baserer seg på spesialisering i produksjon og fri vareflyt. Dette er tankemåte som fører til økende transportbehov og mer godstransport over lange avstander. Økt varehandel og økonomisk vekst blir dermed tett knyttet til økt transport med det energiforbruket og utslippene som dette medfører.

I det indre marked har vi dessuten sett et inntog av useriøse aktører i veitransport, som bruker dårlige arbeidsforhold og lav lønn som konkurransefortrinn. Med lavere priser trekkes mer av transport over på vei, blant annet på bekostning av

togtransport som har lavere klimautslipp. Anbudsprinsippet i kollektivtrafikken, i kombinasjon med hastverk i elektrifiseringen av busser, har kuldevinteren 2024 ført til store kollektivproblemer i Oslo fordi billige løsninger med liten ladekapasitet er valgt og noe mer kostbare, men driftssikre, hybridløsninger er forkastet.

#### 4.10 EU som klimahelt – forestilling eller virkelighet?

EU-kommisjonen utarbeider mange forslag til nye planer, målsettinger, direktiver og forordninger som er relatert til klimapolitikk. Mange av EUs planer har selgende navn knyttet til seg. For eksempel «Clean and affordable energy to all Europeans» ble brukt for noen år siden, og «European Green Deal» er navnet til den mye omtalte klimaplanen til EU som kom i 2019. Disse slagordene markedsfører EU som «klimahelt», men er dette i samsvar med det reelle innholdet?

EUs klimapolitikk bærer generelt preg av tilbakeslag og svak gjennomføringsevne. EU er ikke i rute for å nå reduksjonsmålet i 2030, og mye av utslippskuttene siden 1990-tallet har vært en konsekvens av avindustrialisering og import av biobrensel. Kullforbruket i EU økte fra 2020 til 2022<sup>111</sup> og har vært stabilt høyt etter dette. Dette har skjedd til tross for at europeiske selskaper har flyttet deler av produksjonen fra Europa til Kina, der kullforbruket økes i raskt tempo. Raffinering av mineraler skjer hovedsakelig i Kina med høyt forbruk av kull, mens de ferdige råvarene forbrukes i Europa. Dette gjør at klimautslippene i Europa reduseres, men klimautslippene opprettholdes globalt.

Som et resultat av dyrt og ustabil energimarked er en økende del av EUs befolkning rammet av energifattigdom og fryser om vinteren. Dette skjer selv om EU kraftig subsidierer prisene på fossil energi som skal vedvare frem til juni 2024. Det er uvisst hvor lenge EU kan fortsette med denne subsidieringen.

EU er bygd på markedstenkning, og dette preger også klimapolitikken. Økte forskjeller forårsaket av klimatiltak svekker legitimiteten til politikken og rammer de svakeste i samfunnet.

110 EØS-notat, Revisjon av avløpsdirektivet, 07.12.23, <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2021/des/revisjon-av-avlopsdirektivet/id2966230/>

111 Coal consumption in the European Union from 1998 to 2022, <https://www.statista.com/statistics/265508/coal-consumption-in-the-european-union-in-oil-equivalent/>



## Del 5

# Konsekvenser for norsk næringsliv og økonomi

### Sammendrag

Norge er et av landene i Europa som har hatt sterk økonomisk vekst de siste 30 årene. Det er mange forhold som taler for at EØS-avtalen ikke har vært drivkraften for denne utviklingen. Handelen med fastlandsvarer med EU viser for eksempel et årlig underskudd for Norge mellom 120 og 160 milliarder kroner de siste ti årene. Norsk næringsliv har tapt markedsandeler hjemme, og få norske næringer utenom olje og gass samt sjømat har vunnet markedsandeler på EUs indre marked.

EØS-avtalen begrenser verktøykassen for at myndighetene kan drive en aktiv næringspolitikk. Gevinstene for norsk økonomi, kompetanse og arbeidsplasser gjennom oppbyggingen av olje- og gassektoren som skjedde på 1970- og 1980-tallet hadde vært vanskelig å få til innenfor EØS-regimet.

Dynamikken gjennom stadig mer inngående og detaljerte endringer fra EUs side, og nye fortolkninger av reglene, gjør at EØS-avtalen ikke er forutsigbar. Tilslutningen til EUs energiunion innebærer at billig kraft som konkurransefortrinn for industrien er i ferd med å forsvinne. Uthulingen av tollvernet og økt import av landbruksvarer fra EU fører til mindre verdiskapning knyttet til norsk landbruk. På denne måten trykker ikke EØS-avtalen norske arbeidsplasser, men setter dem i spill.

### 5.1 Har EØS-avtalen tjent Norge godt?

Norge har hatt en formidabel økonomisk vekst de siste 30 årene. Bruttonasjonalprodukt (BNP) har totalt sett økt med 450 prosent i Norge fra 1994 til 2022, ifølge Verdensbankens database (målt i USD). Til sammenligning er økningen for Sveits 270 prosent og i EU 230 prosent.<sup>112</sup> Både Norge

og Sveits har altså greid seg godt utenfor EU, og Sveits har hatt en sterkere økning enn EU selv om Sveits også er utenfor EØS. BNP per person i 1994 var 1,7 ganger høyere i Norge enn i EU og 2,5 ganger høyere i Sveits. I 2022 var forholdstallet for Sveits fortsatt 2,5 ganger mer enn EU, og Norge hadde økt til 2,9. Dette til og med i en periode med høyere folketallsvekst i Sveits og Norge enn i EU.<sup>113</sup>

EØS-avtalen gjør Norge til en del av EUs indre marked. Hvordan har den økonomiske utviklingen vært for EU i en internasjonal målestokk siden 1994? EUs økonomi var litt større enn USAs frem til finanskrisen i 2008. Nå er derimot EUs samlede økonomi to tredeler av USAs, og per person er BNP dobbelt så stort i USA. Kina har også passert EU i størrelse.<sup>114</sup> I dette perspektivet har EUs indre marked vært preget av økonomisk stagnasjon sammenlignet med andre deler av verden.

Samlet sett har Norge et betydelig handelsoverskudd overfor EU, men årsaken er i stor grad eksporten av olje og gass, samt sjømat. Handelen med fastlandsvarer viser derimot et årlig underskudd for Norge mellom 120 og 160 milliarder kroner de siste ti årene. Norsk næringsliv har tapt markedsandeler hjemme, og få norske næringer utenom olje og gass samt sjømat har vunnet markedsandeler på EUs indre marked. Likeledes importerer Norge tjenester fra EU for større verdier enn det som blir eksportert. Dette reiser spørsmålet om frihandelen og reguleringene i EØS-avtalen er mest til gunst for Norge eller EU.

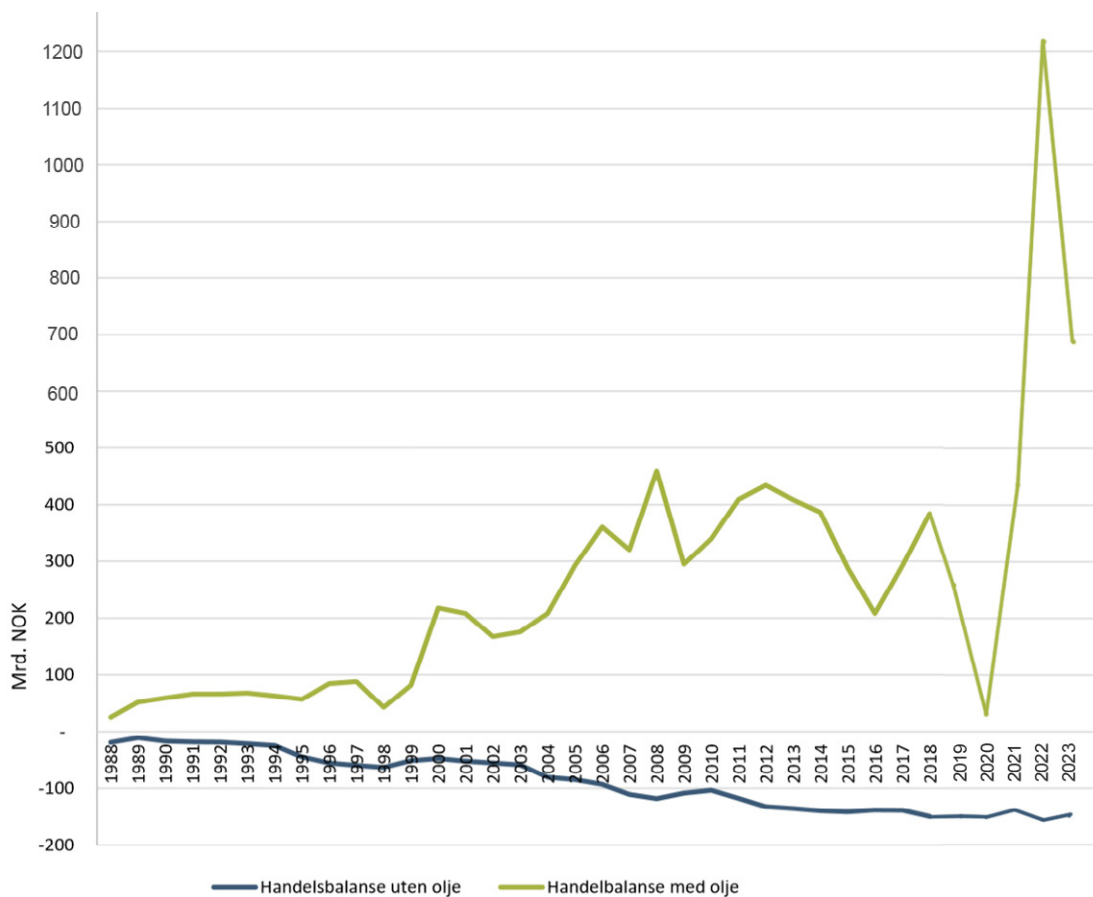
Rapporten «Blikk på EØS 30 år», utarbeidet av Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI) for Næringslivets hovedorganisasjon (NHO), anfører at «...eksisterende forskning tilsier at EØS betyr en kraftig økning i

Klassekampen 03.01.2024.

<sup>113</sup> Ibid.

<sup>114</sup> Ibid.

<sup>112</sup> Christian Anton Smedshaug, En seiglivet jublant,



**Figur 5.1:** Norges handelsbalanse mot EU med og uten oljebaserte produkter (milliarder kroner).  
Kilde: SSB.

handelen (i størrelsesorden 35-65%) og en velferdsgevinst relatert til dette på 2-6%».<sup>115</sup> Videre oppgir NUPI-rapporten at en av de tidligere studiene viser at virkningen av Schengen-avtalen, som fjerner personkontrollen over landegrensene, for Norges del er viktigere for økt velferd enn EØS.<sup>116</sup>

Forfatterne skriver selv at det hefter stor usikkerhet ved tallene. De baseres på noen få beregninger, som i hovedsak vurderer virkninger av EUs indre marked helt generelt. Metoden er en uvanlig måte å måle spesielt velferd og velferdsgevinster. Måling av velferd må ses i sammenheng med fordeling og omfordeling gjennom skattefinansierte universelle tjenester. Offentlig sektor synes å være fraværende i grunnlaget for NUPI-rapportens estimat.

Velferd kan måles på flere måter. En måte er å måle *ulikheten* i befolkningen i et land og sammenligne med andre land. SSB gjør dette i Norge. I denne statistikken

tas det hensyn til hvordan innbyggerne ivaretas økonomisk – hvor det blant annet tas hensyn til fellesskapsløsninger i samfunnet, som billig barnehage og gratis skole.<sup>117</sup> I denne statistikken kommer Norge godt ut sammen med Sverige, sammenlignet med andre land i Europa. Imidlertid har vi fått større forskjeller også i Norge, og forskjellene er økende i denne statistikken. Derfor er det ikke uten betydning hvilken metode man legger til grunn ved måling av velferd og velferdsgevinst. Beregningene i «Blikk på EØS 30 år» samsvarer dessuten dårlig med den faktiske økonomiske utviklingen i EU gjennom tiårene med EØS-avtalen, som omtalt ovenfor.

En undersøkelse blant NHOs medlemsbedrifter høsten 2023 spurte: «I hvilken grad har din virksomhet dratt nytte av det indre marked?» Her svarte 30 prosent «ikke i det hele tatt» og 19 prosent «ikke aktuelt/vet ikke».<sup>118</sup>

<sup>115</sup> Arne Melchior og Hildegunn Kyvik Nordås, Blikk på EØS 30 år, NUPI januar 2024, publisert av NHO, s. 25.

<sup>116</sup> Ibid, s. 23.

<sup>117</sup> For eksempel Rolf Aaberge, Audun Langørgen og Petter Lindgren, The Distribution Impact of Public Services in Nordic Countries, NEPR Conference Copenhagen 26.10.2017.

<sup>118</sup> Blikk på EØS 30 år, s. 10.

## 5.2 De fire friheter og fiskerinæringen

Parallelt med EØS-forhandlingene i 1991 til 1992 og forhandlingene om norsk EU-medlemskap i 1993 til 1994 skjedde det EU-tilpasninger av den norske fiskepolitikken. Noen av dem ville være en konsekvens av EØS-medlemskapet, andre ble gjort for å foregripe et EU-medlemskap som det ikke ble noe av. Fiskerinæringen omfattes dermed bare delvis av EØS-avtalen. Imidlertid er næringen indirekte sterkt påvirket av EUs fire friheter på grunn av en generell aksept av disse og markedsliberalismen i byråkrati og i deler av det politiske miljøet.

Norge har rike fiskeressurser i forhold til folketallet og eksporterer det meste av fangsten. EU er i motsatt situasjon – med knappe fiskeressurser i egne farvann og med stor import av fisk. EU har i tillegg en fiskeflåte som er alt for stor, og som derfor er på jakt etter fisk i andre farvann. Ved hver korsvei har derfor EU krevd å bytte markedsadgang med fiskekvoter. For at Norge skal få selge fisk til EU, har EU krevd at EUs fiskere får fiske i norske farvann. Dette skjedde under forhandlingene om EØS-avtalen i 1992 og på nytt under forhandlingene om EU-medlemskap i 1994.

Norge har imidlertid fortsatt fiskeripolitisk handlefrihet på to viktige områder:

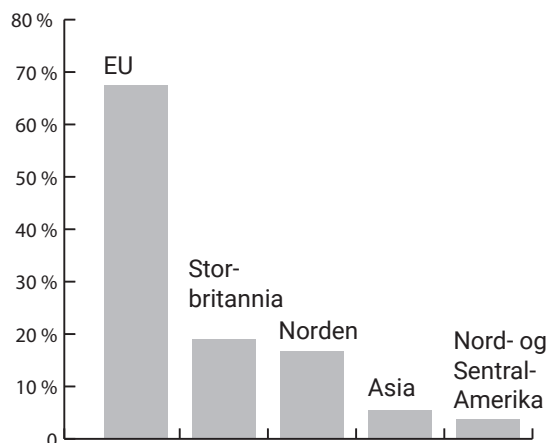
1. Forvaltningen av fiskeressursene er et norsk ansvar som er hjemlet i Havressursloven
2. Norge kan opptre på egen hånd i internasjonal havpolitikk og fiskeripolitikk

Det siste er særlig viktig fordi Norge og EU på mange måter har motstridende interesser i hav- og fiskeripolitikken. Norge slåss for kyststatenes interesser, mens EU slåss for å begrense dem mest mulig.

### 5.2.1 Motsetninger i fiskerilovgivningen

EØS-avtalen med sine fire friheter gjelder fullt ut i fiskerinæringen på land, for industri og foredling, også for fiskeoppdrett samt i fangstleddet, med mindre Norge har sikret seg evigvarende unntak. Det hevdes at Norge har to unntak når det gjelder etablerings- og investeringsfriheten.

Utenlandske interesser kan ikke kjøpe



**Figur 5.2:** Utenrikshandel med varer. Andel av norsk eksport i 2023 til EU (inkludert nordiske medlemsland), Storbritannia, Norden, Asia og Nord- og Sentral-Amerika. Eksport totalt er 1 872 726 millioner kroner. Kilde: SSB, foreløpige tall for 2023.

opp norske fiskefartøy eller etablere seg i norsk fiske med egne fartøy. Det kan heller ikke skje selv om de kjøper opp norske mottaksanlegg eller fiskeindustri som eier fiskefartøy. Hvis så skjer, kan departementet bestemme at kjøper må selge fiskefartøyet. Det har likevel på uforklarlig vis underveis blitt mulig, med nytt tillegg i EØS-avtalen, for utlendinger å eie fiskebåter under 11 meter med norske fiskekvoter. Også gjennom kjøp og salg av norske fiskeindustri-anlegg har utenlandske interesser blitt mindretallseiere i anlegg som eier fiskefartøy med norske kvoter, uten at fiskefartøyet er blitt fradelt industri-anlegget.

Ellers gjelder de fire frihetene fra EU også i EØS. Dette betyr for eksempel at mannskaper i fiskefartøy er underlagt reglene om fri flyt av arbeidskraft, noe som sakte, men sikkert fører til at «dyre» (les fagorganiserte) fiskere – enten medlemmer i Norsk sjømannsforbund eller i mannskapsseksjonen i Norges Fiskarlag – blir erstattet av stadig mer utenlandsk arbeidskraft uten tariffavtale.

Det er et stort paradoks at forvaltningen av fiskeressursene, som er underlagt norsk regulering, likevel er indirekte påvirket av EUs fire friheter. Det ser ut til at det hjelper lite at fiskerisalgsloven pålegger forvaltningen av næringa å være

«samfunnsøkonomisk lønnsom», og at deltakerloven fastslår at den økte verdiskapningen fra næringa skal «trygge bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene».<sup>119</sup> Det er grunn til å minne om hva denne delen av det norske lovverket faktisk sier.

Situasjonen i lokalsamfunnene i Nord-Norge og spesielt i Finnmark, hvor fiskerinæringa har vært helt avgjørende, er nå preget av avfolking. Lokalsamfunn mister innbyggere og lokalpolitikere har liten innflytelse på situasjonen.

Dette har flere årsaker, men flere endringer i fiskeripolitikken er helt avgjørende. En av de viktigste er sannsynligvis at fangstrettigheter til fisk som tidligere ble tildelt på demokratisk vis, nå selges og kjøpes på et marked, som kvoterettigheter. Verdifulle kvoterettigheter, som er en form for grunnrente, er nå konsentrert hos få aktører. En annen avgjørende faktor har vært at *plikten* til å levere fisk til lokalsamfunnene i nord (leveringsplikt), er erstattet av en *mulighet* til levering (tilbudsplikt).

Denne delen av det norske regelverket er sterkt preget av markedets logikk og EUs fire friheter, og står i skarp motstrid til de andre delene av nasjonal fiskerilovgivning som vi har vist til. Sterke interessegrupper ser ut til å ha fått stort gjennomslag i fiskeripolitiske spørsmål. For eksempel viser den nye stortingsmeldinga Meld.St.7 (2023-2024) tolv ganger til vedtak i Norges Fiskarlag, mens Kystfiskarlaget bare er nevnt to ganger. I fiskeripolitikken er det et stort nasjonalt handlingsrom innenfor EØS-avtalen til å rette opp i disse forholdene.

### 5.2.2 Svekket styring over oppdrettsnæringen

Oppdrettsloven ga adgang til å prioritere lokale eiere når nye konsesjoner skulle deles ut. ESA innvendte i oktober 2000 at slike hensyn er i strid med EØS-avtalens regler om fri etableringsrett. Jagland-regjeringen argumenterte med at fiskeoppdrett lå utenfor EØS-avtalen, og at kravet om lokalt eierskap ikke diskriminerte etter nasjonalitet. Men regjeringen førte ikke uenigheten

videre til EFTA-domstolen. Den bøyde seg for ESA ved å ta hensynet til lokalt eierskap ut av den akvakulturloven som fra januar 2006 avløste oppdrettsloven.

Akvakulturloven bestemte at oppdrettselskaper kunne eie inntil 15 prosent av den samlede mengden oppdrettsfisk i Norge uten noen tillatelse fra Fiskeri- og kystdepartementet. På nærmere vilkår og etter tillatelse fra departementet kunne inntil 25 prosent av oppdrettsfisken eies av samme eier.

Det norske sjømatelskapet Marine Harvest klagde i oktober 2010 den norske loven inn for ESA. Marine Harvest er verdens største selskap innen lakseoppdrett. Selskapet hadde den gang 216 konsesjoner og sto for 22 prosent av lakseoppdrettet i Norge. Fiskeri- og kystdepartementet argumenterte med at de norske eierskapsbegrensningene måtte til for å sikre små selskaper en plass i oppdrettsnæringen. Men ESA godtok ikke at målet om en oppdrettsnæring med både små og store selskaper rettferdiggjorde unntak fra markedsfriheter som fri kapitalbevegelse og fri etableringsrett.

### 5.2.3 Tap av arbeidsplasser i Distrikts-Norge

EØS-avtalen innebar at Norge overtok EUs regelverk for kvalitetskontroll av fisk og fiskevarer. Norsk fiskeindustri har måttet investere over tre milliarder kroner for å tilfredsstille dette regelverket. Mange av hygienekravene er omstridt. Det gjelder blant annet kravet om å erstatte treverk med metall eller plast i foredlingsanlegg og på båter.

For fiskeindustrien betyr avtalen at industriell bearbeiding av norskfanget fisk for eksport til EU straffes gjennom tollsatser, mens råfisk stort sett slipper toll. Resultatet er naturligvis at fisken går til Danmark og Polen for videre bearbeiding der. Eksporten skaper rundt 20 000 arbeidsplasser i EU. Det betyr tilsvarende tap av tusenvis av arbeidsplasser i Distrikts-Norge.

## 5.3 Forbudet mot offentlig støtte

EØS-avtalens hovedregel om forbud mot offentlig støtte setter begrensninger for myndighetenes muligheter for en aktiv næringspolitikk og industriutvikling. Det

<sup>119</sup> Torbjørn Trondsens foredrag «Fiskerienes betydning for kystkommuner», på Lokalsamfunns-konferansen 16. januar 2024.

skal ikke mye til før støttebeløp anses å vri konkurransen og påvirke samhandelen mellom landene. Det omfatter ikke bare direkte økonomiske tilskudd, men også gunstige lån, skatte- og avgiftsfordeler samt salg av eiendom, varer eller tjenester under markedspris. Nye støttetiltak skal forhåndsmeldes. Utbetalt støtte som ESA mener er ulovlig, vil normalt bli krevd tilbakebetalt.

Støtte kan i visse tilfeller gis til økonomisk utvikling i områder med unormalt lav levestandard, for å sikre et prosjekt av felles europeisk betydning og lette utviklingen av enkelte næringsgrener. Dessuten er det enkelte unntak for forskning og utvikling i små og mellomstore bedrifter, og til sysselsetting og opplæring.

Forbudet mot støtte kan i verste fall bety unødvendige konkurser og tapte arbeidsplasser. Ett eksempel er Rena Karton. Etter 85 års drift ble kartongfabrikken nedlagt i 1998. Næringsliv og lokale og sentrale myndigheter hadde funnet en driftsløsning for fabrikken, men ESA mente den inneholdt ulovlig statsstøtte. Kort tid etter ble hjørnesteinsbedriften med 210 arbeidsplasser begjært konkurs.

### 5.3.1 Industrikraft som forsvant

Såkalt industrikraft var frem til 2000-tallet en nøkkelkomponent i norsk industripolitikk. Gjennom langsiktige avtaler ble industrien sikret reduserte kraftpriser fra Statkraft. Det ga forutsigbarhet og er en av grunnene til at det har vært mulig å videreutvikle industri i Norge selv om lønnskostnadene er høye.

De fleste kontraktene utløp mellom 2004 og 2011. Da regjeringen i 1999 tok initiativ til å videreføre avtalene, kom det en klar advarsel fra overvåkingsorganet ESA: Slike avtaler ville være statsstøtte, som er ulovlig ifølge EØS-avtalen. ESA mente industrikraften var konkurransevridende, ved at den gir norske industribedrifter bedre vilkår enn andre europeiske industribedrifter, uten å ta hensyn til andre kostnadsforhold for norske bedrifter. Norske myndigheter fulgte ESAs instruks, og det ble bestemt at avtalene ikke skulle forlenges.

Siden er det gjort flere forsøk på å finne ordninger som kan kompensere for avvi-

klingen av industrikraftregimet. Forbudet mot statsstøtte har gjort det vanskelig. Våren 2011 ble en ny statlig garantiordning etablert, som skal legge til rette for at industrien kan forhandle frem gunstige kraftavtaler i markedet. ESA har vurdert at ordningen ikke er statsstøtte. De historisk høye strømprisene i Norge, med store regionale forskjeller, har de siste årene blitt forsøkt kompensert med en strømstøtte til private. For næringslivet står EØS-regler i veien for en bred strømstøtteordning.

### Gründerstøtte for kvinnelige entreprenører

Det har vært flere menn enn kvinner som starter egen bedrift. For å avhjelpe den skjeve fordelingen blant landets gründere, la regjeringen i 2008 frem en handlingsplan for å få flere kvinnelige entreprenører. Tallene viste at bare én av fire gründere var kvinner. Målet var å øke kvinneandelen til 40 prosent innen fem år. Et av tiltakene i handlingsplanen var en støtteordning for små nyetablerte bedrifter i utkantstrøk (NyVekst). Søknader fra kvinner skulle vurderes først. Det var et enkelt grep for å jevne ut kjønnsforskjeller. Slik positiv særbehandling er hjemlet i nasjonal lovgiving gjennom likestillingsloven § 3. ESA kunne imidlertid ikke godta dette. Overvåkingsorganet mente tiltaket var forskjellsbehandling i strid med EU sitt direktiv om likebehandling av kvinner og menn.

### 5.3.2 Bidens støttepakke utfordrer EUs markedsliberalisme

Et raskt skifte i retning proteksjonisme og statlig subsidiering av egen industri, gjør seg tydelig gjeldende i USA, Kina og i EU. Det skjer delvis i tilslørt form som «karbontoll» eller grønn omstilling (se del 4). EU går i retning av økende proteksjonisme utad, men fortsatt full markedsliberalisme innenfor unionen og det øvrige EØS-området.

USAs president Joe Biden innførte i 2022 den såkalte Inflation Reduction Act (IRA), med omfattende skattefritak for å fremme

«grønn» teknologi som vindkraft, batteri og hydrogen. Det kan være snakk om så mye som tusen milliarder dollar i samlet støttebeløp. Det er videre krav om amerikanske innsatsvarer. Tiltaket er møtt med kritikk for å bryte med WTO-avtalen, men har vist at tiden ikke er over for en aktiv stat i næringspolitikken.

Samtidig har EU myket noe opp statsstøttereglene, dels motivert av det grønne skiftet, dels for gjenoppbygging etter koronapandemien og dels som svar på Bidens tiltak og konkurransen med tredjeland generelt. Til dels handler EUs reformer om å tillate nasjonale subsidier, men det kan også trekkes på felles EU-midler.

EU-budsjettet ble fra 2021 økt med kredittfinansiering, og nye finansieringsinstitusjoner som InvestEU er opprettet. Norge ble i 2023 med i InvestEU, og deltar ved slutten av 2023 i et fellesprosjekt om hydrogen, er dessuten invitert til å delta i et prosjekt om helse, og har som mål å delta i et fellesprosjekt om batterier. Det er likevel et spørsmål om Norge er tjent med å være underlagt EU/EØS-regelverket i en tid der behovet for en mer aktiv stat melder seg i næringspolitikken. Samarbeid med EU der dette anses fordelaktig kan også etableres på prosjektbasis uavhengig av EØS-avtalen eller ikke.

### 5.3.3 Distriktpolitikk på nåde

EØS griper inn mot distriktpolitikken fra flere kanter: både virkemidlene, omfanget av støtteområdet og støttesatsene må være i samsvar med EUs regelverk. Endrer EU reglene sine for distriktsstøtte, gjelder endringene også i Norge. Og da dreier det seg om den *norske* distriktsstøtten slik den blir vedtatt av Stortinget og finansiert over det norske statsbudsjettet.

På lengre sikt kan distriktpolitikken vår henge i en enda tynnere tråd: 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 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. Hva som blir utfallet 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 domstolene har som oppgave å sikre at konkurransen skjer på like vilkår. Hva like vilkår betyr, er det EU-domstolen som bestemmer.

### 5.3.4 Den graderte arbeidsgiveravgiften

I Norge har vi en gradert arbeidsgiveravgift. Avgiften betales av alle arbeidsgivere, både private og offentlige, og den regnes ut i forhold til de ansattes bruttoinntekt. Avgiften har vært gradert regionalt i fem soner:

- sone 1 med avgift på 14,1 prosent: sentrale kommuner i Sør-Norge samt deler av Vestlandet og Midt-Norge (i tillegg sone 1a med lavere sats 10,6 prosent for landbruk og fiske).

- sone 2 med avgift på 10,6 prosent og sone 3 med avgift på 6,4 prosent: en rekke kommuner i utkantstrøk i Sør-Norge, Vestlandet og Midt-Norge.

- sone 4 med avgift på 5,1 prosent: Nordland, det meste av Troms og deler av Trøndelag (i tillegg sone 4a med høyere avgift 7,9 prosent for næringer unntatt landbruk og fiske)

- sone 5 uten arbeidsgiveravgift: Finnmark, noen kommuner i Nord-Troms og Svalbard.

Graderingen gjelder alle arbeidsgivere unntatt de statlige som betaler 14,1 prosent arbeidsgiveravgift uansett hvor i landet arbeidsplassen ligger. Overvåkningsorganet ESA reagerte tidlig på denne graderingen, og saken endte i EFTA-domstolen. Domstolen fastslo i mai 1999 at denne graderingen av arbeidsgiveravgiften var i strid med EØS-avtalen.

Graderingen gjør det billigere å ha folk i arbeid i distriktene enn i pressområdene. Det var da også hensikten med ordningen. Men EFTA-domstolen fastslo at gradert arbeidsgiveravgift har samme virkning som driftsstøtte. Og regelverket til EU forbyr i prinsippet all direkte eller indirekte driftsstøtte til bedrifter og firma. Hele ordningen var derfor i strid med EØS-avtalen.

Den prinsipielle konklusjonen var at

graderingen måtte vekk for all næringsvirksomhet som er i konkurranse med virksomhet i andre EØS-land. Norge kunne derfor inntil videre beholde gradert arbeidsgiveravgift for den delen av næringslivet som ikke konkurrerer med selskap i andre EØS-land. Men dette gjelder ikke bedrifter som «etter sin karakter ikke kan ligge andre steder». Det dreier seg i første rekke om gruver, skipsbygging, kraftforsyning, olje- og gassvirksomhet og stålverk. I tillegg skal forbudet gjelde telekommunikasjon og fraktvirksomheter med mer enn 50 ansatte, og finansforetak med internasjonal virksomhet. Det betydde at 150 distriktsbedrifter måtte betale full arbeidsgiveravgift på 14,1 prosent i stedet for redusert sats.

Dette er likevel bare et foreløpig kompromiss. Den graderte arbeidsgiveravgiften er det tyngste virkemidlet i den norske regionalpolitikken, og graderingen lever på EUs nåde. Den midlertidige løsningen EFTA-domstolen kom fram til, gir ingen garantier for framtida. Det blir ny granskning av ordningen hver gang EU endrer reglene sine for nærings- og regionalstøtte.

#### **5.4 Konesjonslovene som forsvant**

De fleste norske konesjonslovene måtte vike for EØS-avtalen. Det gjaldt blant annet Industrikonesjonsloven av 1917, som regulerte utenlandske oppkjøp av norske bedrifter. Loven stilte krav om konesjonsbehandling når utenlandske eiere ville etablere næringsvirksomhet i Norge. Loven gjorde det mulig å stille vilkår når konesjoner ble tildelt. Slike regler var i strid med EU-reglene og måtte vekk.

Under EØS-debatten i 1992 var det ett av LOs vilkår for å godta EØS-avtalen at vi måtte få et effektivt alternativ til industrikonesjonsloven. Det lofte Brundtland-regjeringen. Loven om erverv av næringsvirksomhet fra 1994 fjernet enhver forskjellsbehandling mellom norske og utenlandske eiere. Konesjonsplikten ble erstattet av en meldeplikt, men meldeplikten skulle være «ikke-diskriminerende» og dermed også gjelde for norske kjøpere. I 2003 ble ervervsloven opphevet etter at ESA fastslo at også denne loven var et hinder for den frie etableringsretten og

dermed i strid med EØS-avtalen. Deretter var det bare markedet som skulle avgjøre hvem som skulle eie virksomheter i norsk næringsliv.

Da konesjonsloven forsvant i 1994, ble strategisk viktige deler av norsk industri etter hvert undergravd av EØS-avtalen. Det gjaldt for eksempel teleindustrien. Leveranser til Televerket sikret lenge en av de få høyteknologibransjene vi hadde i Norge. Men i løpet av 1980-tallet var de to store bedriftene som leverte til Televerket, kjøpt opp av europeiske storkonsern. Standard Telefon og Kabelfabrik (STK) ble kjøpt av franske Alcatel og Elektrisk Bureau (EB) av svenske L.M. Ericsson. De nye eierne bygde raskt ned de norske bedriftene og satset i stedet på leveranser til Televerket fra sine bedrifter i andre land. EØS-avtalen ble dødsstøtet for denne viktige bransjen.

Framsente politiker så at våre norske fossefall ble kjøpt opp. De innførte konesjonslovene, krafta var til låns, og etter 60 år falt fossefallene vederlagsfritt tilbake til staten. Den samme tanken lå bak da vi fant oljen. Mens Danmark lot det private selskapet AP Møller få oljen, så sier petroleumslovens §1 at oljen er hele folkets eiendom. Utenlandske selskap kunne både lete og utvinne, men de måtte bidra til å bygge opp en norsk leverandørindustri, støtte norsk forskning og basene ble lagt der Stortinget bestemte. Statoil ble bygd opp og staten tok en direkte eierandel gjennom SDØE (Statens direkte økonomiske engasjement). Hadde Norge funnet oljen etter at EØS-avtalen ble inngått, ville ikke noe av dette vært mulig. Det ville blitt rammet av EUs konkurranseregler.

#### **5.5 Et urettferdig og konkurransevridende kraftmarked**

I stedet for å gi like konkurransevilkår, har det børsbaserte energiregelverket gitt ekstremt urettferdige konkurransevilkår for store deler av næringslivet. Etter Stortingets aksept av EUs tredje energimarkedspakke i 2018, har deler av næringslivet opplevd økonomisk krise utelukkende på grunn av høye og uforutsigbare strømkostnader.

Store områder i Norge, som har lavest kostpris i Europa på vår regulerbare kraft,

har siden 2021 ofte måttet betale en kraftpris som er enda høyere enn på kontinentet. Flere bedrifter i Sør-Norge har måttet stenge ned som følge av strømpriser både 10 og 50 ganger høyere enn konkurrerende bedrifter i andre budområder. Dette gjelder også innenlands, ettersom strømprisen varierer til dels ekstremt også mellom norske budområder. EU-krav til nettutbygging for å forsyne eksportkablene gir i tillegg dramatisk økende nettleie.

For Statnett gir de voldsomme prisforskjellene mellom budområder store såkalte flaskehalsinntekter. Tidligere kunne disse brukes direkte til å redusere nettleia. Med EUs tredje energimarkedspakke er slik bruk av inntektene som hovedregel ulovlig. Inntektene kan etter regelverket bare unntaksvis brukes til slik subsidiering, etter at overordna formål om nettutbygging er ivaretatt. RME utformer forskrifter og vedtak som Statnett må rette seg etter.

Den bakenforliggende årsaken er nye utenlandskabler til Tyskland og Storbritannia, kombinert med et EU-bestemt kraftregime som overvåkes av energibyrået ACER gjennom instruksjon av reguleringsmyndigheter i hvert enkelt land. I Norge er dette RME, som etter regelverket er fristilt fra norske myndigheter og formelt overordnet forvaltningsorganer som NVE. Konkurransetilsynet verken kan eller vil gripe inn på RME sitt område, selv om Lov om pristiltak uttrykkelig forbyr urimelige priser og forretningsvilkår.

## 5.6 Kappløpet som de seriøse taper

Det er en sentral del av det indre markedet at det skal være fri konkurranse om transportoppdrag, enten det dreier seg om veitransport, jernbane, flytransport eller skipsfart. 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 uopprettelig – så lenge Norge er med i EØS. Prøving, feiling og læring av erfaring har ingen plass på de områdene som EØS liberaliserer.

Veitransporten i EU ble liberalisert på begynnelsen av 1990-tallet. EØS-avtalen

innebar at dette fra 1994 også gjaldt alle transportoppdrag til og fra Norge. Fra 1998 ble innenlandske transportoppdrag åpnet for konkurranse innen EU og EØS. Det ble argumentert med at EØS skulle gi norsk veitransport nye muligheter ute i Europa. I stedet har utenlandske aktører overtatt stadig mer transport. EUs felles arbeidsmarked har for lengst sluppet løs ekstreme former for sosial dumping innen veitransporten. I Norge, som i resten av EØS/EU, blir «billigsjåfører» mer og mer vanlig. Lønn og sikkerhet er blitt salderingspostene i den knivskarpe konkurransen. Det har ført til at sjåfører på dumpinglønn og elendig betalte selvstendige næringsdrivende overtar mer av godstransporten. Seriøse norske selskaper taper i denne konkurransen.

EØS og det indre markedet har også endret situasjonen for godstransport innad i Norge. Kabotasje kjøring er transport mellom steder i et annet land enn transportøren hører hjemme. Det er i utgangspunktet ikke tillatt i Norge, men transportører fra EU/EØS-land kan kjøre tre kabotaseturer i Norge innen én uke, før man må kjøre ut av landet. Det betyr at det siden 2015 også har vært lov å kjøre inn i Norge med en tom pall for å ta kabotasjeoppdrag, når man har losset gods i et annet EU-land som Sverige. EU-kommisjonen ønsker å fjerne begrensninger for kabotasje kjøring.

For persontransport utenfor rute har Norge i praksis tillatt ubegrenset kabotasje for utenlandske turbusser i en årrekke. Til nå har ingen norsk regjering våget å fastsette en tidsbegrensning for såkalt «midlertidig kabotasje», av frykt for hva EU og ESA vil mene om det. Vinteren 2024 varslet regjeringen Støre en tidsbegrensning på 20 dager sammenhengende kjøring. EU-landet Danmark har i flere år satt en grense på 7 dager. På grunn av dette er Danmark stevnet for EU-domstolen.<sup>120</sup> ESA vil ganske sikkert legge EU-domstolens avgjørelse til grunn ved sin vurdering av den norske begrensningen.

120 Danmark for domstolen for ikke at overholde EU's cabotageregler, [https://denmark.representation.ec.europa.eu/news/danmark-domstolen-ikke-overholde-eus-cabotageregler-2023-04-19\\_da](https://denmark.representation.ec.europa.eu/news/danmark-domstolen-ikke-overholde-eus-cabotageregler-2023-04-19_da)



## 5.7 Svekket kontroll over finansmarkedet

Nasjonal kontroll med finansmarkedet har stor betydning for å sikre finansiell stabilitet og forhindre monopolisering, skatteunndragelser og hvitvasking. Finanstilsynet har hatt denne oppgaven. I 2016 vedtok Stortinget å overføre myndighet fra Finanstilsynet til EUs tre finansbyråer.

Finanstilsynet la i 2023 fram et høringsforslag til lov- og forskriftsendringer på finansmarkedsområdet.<sup>121</sup> Blant tilsynets anbefalinger er opphevelse av nasjonalitets- og bostedskravet i finansforetaksloven og endringer av kravene til innhold i melding ved filialetablering i Norge. Restriksjon på etableringsretten på grunn av nasjonalitet er bare tillatt dersom den er begrunnet i hensynet til offentlig orden, sikkerhet eller folkehelsen, jf. EØS-avtalen artikkel 33, jf. artikkel 34, påpeker Finanstilsynet.

Dagens norske regler krever autorisasjon av Finanstilsynet før banker og forsikrings-selskaper med mer etablerer datterselskap i en annen EØS-stat. En utenlandsk filial skatter ikke til Norge. Foretakene skal dessuten melde fra til Finanstilsynet dersom de oppnår eierskap på ti prosent eller mer av kapitalen (og stemmene) i et finansforetak i et land innenfor EØS-området.

ESA mener dette gir Finanstilsynet en utilbørlig vetorett. Vurderingskriteriene og saksbehandlingsreglene for erverv eller økning av eierandeler i finanssektoren er fullharmonisert i EØS-området. Ingen EØS-stat kan gi strengere rammer enn maksimumsreglene i Kapitalkravdirektivet, og Norge «kan ikke påtvinge sitt eget beskyttelsesnivå på andre EØS-stater». Reglene skal håndheves av tilsynet i landet der oppkjøpet skjer eller der filialen skal etableres, sier ESA. Og da kan ikke Finanstilsynet ha vetorett i form av autorisasjonskrav, mener ESA som høsten 2023 tok saken til EFTA-domstolen.<sup>122</sup>

121 Forslag til lov- og forskriftsendringer på finansmarkedsområdet, 06.02.2023, <https://www.regjeringen.no/contentassets/1d4bed8bc6c040d-1bcea864dca1f5f37/horingsnotat.pdf>

122 ESA tar Norge til EFTA-domstolen for begrensninger av EØS-regler om etableringsfrihet for banker og andre finansforetak, 27.09.2023, <https://www.eftasurv.int/newsroom/updates/esa-refers-norway-efta-court-restricting-freedom-establishment-banks-and-other:nb>

Samtidig forbereder regjeringen forslag til ny finanstilsynslov.<sup>123</sup> I utkast til ny lov fra et regjeringsoppnevnt utvalg foreslås det å begrense departementets adgang til å instruere Finanstilsynet i behandling av enkeltsaker, og at klager på Finanstilsynets vedtak som hovedregel skal behandles av en klagenemd. Disse føringene er til forveksling lik dem som gjelder for Reguleringsmyndigheten for Energi etter at Norge gjennomførte EUs tredje energimarkedspakke.

EØS skal i prinsippet forsvare konkurransen og hindre økt monopolisering også i banksektoren. Konkurransetilsynet vendte tommelen ned for DNB sitt oppkjøp av Sbanken. Vedtaket ble i 2022 opphevet av Konkurranseskagenemnda, med henvisning til EU-retten og til tross for at den planlagte overtakelsen ikke har en såkalt EU- eller Efta-dimensjon. Det ble i nemndas vedtak blant annet vist til at inngrepskriteriet etter konkurranseloven ble harmonisert med EU-retten i 2016 og at rettsanvendelsen skal følge eksisterende og fremtidig forvaltningspraksis fra EU-domstolen, EU-kommisjonen og ESA.<sup>124</sup>

## 5.8 Handel med landbruksvarer

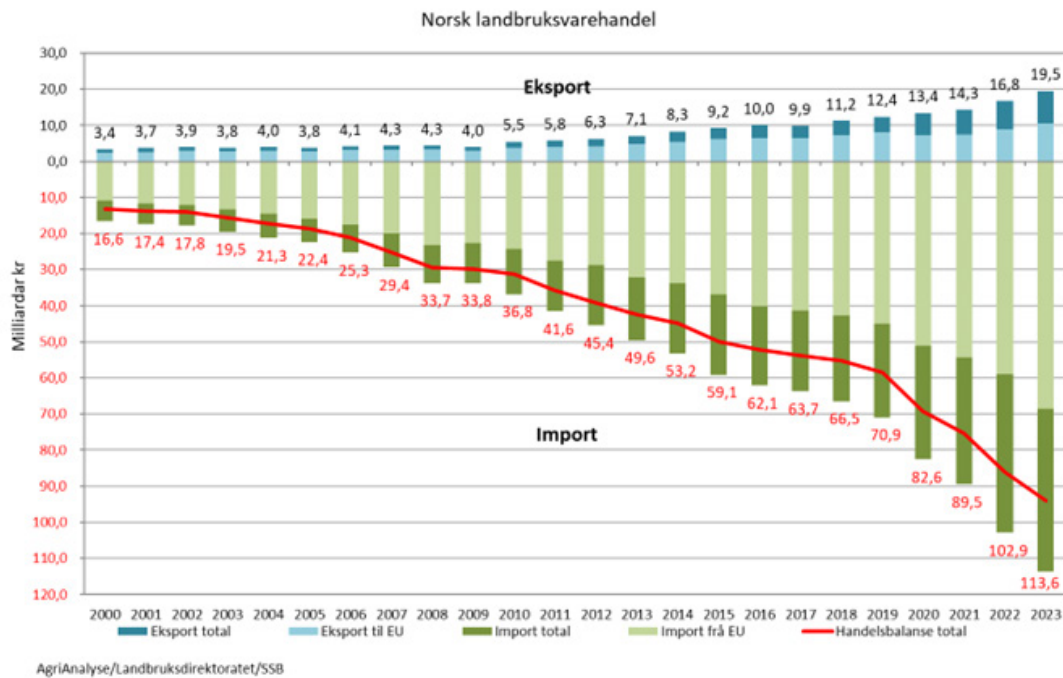
EUs felles landbrukspolitikk er utenfor EØS-avtalen. Norge skulle i utgangspunktet ha samme tollbeskyttelse på import av matvarer fra EU som på import fra andre deler av verden. Dette prinsippet vil EU ha flest mulig unntak fra.

EØS-avtalen inneholder en utviklingsklausul (artikkel 19) som sier at det annet hvert år skal være en gjennomgang «med sikte på en gradvis liberalisering av handelen med landbruksvarer» mellom Norge og EU. Avtalen sier den økte handelen med mat skal være til gjensidig fordel. Men forhandlingene har ført til at importen av mat fra EU er mangedobla, mens den norske eksporten av mat til EU har økt langt mindre.

I en protokoll knyttet til EØS-avtalen

123 NOU 2023:6 Finanstilsynet i en ny tid – ny lov om Finanstilsynet, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-6/id2964628/>

124 Konkurranseskagenemndas vedtak VOI-2022, 16.03.2022, [https://www.klagenemndssekretariatet.no/wp-content/uploads/2022/01/2021-2185-Klagenemndas-avgjorelse-Offentlig-versjon\\_.pdf](https://www.klagenemndssekretariatet.no/wp-content/uploads/2022/01/2021-2185-Klagenemndas-avgjorelse-Offentlig-versjon_.pdf)



**Figur 5.3:** Import og eksport av landbruksvarer fra 2000 til 2023. Kilde: AgriAnalyse/Landbruksdirektoratet/SSB (2024). Basert på utenrikshandelen fra SSB med varer, etter varenummer (HS).

(protokoll 3) har EU sikret seg at handelen med bearbejdede landbruksvarer som is, pizza og yoghurt også øker.

Utviklingen viser en stadig sterkere ubalanse i handelen med landbruksvarer i favør av EU. I 2023 importerte Norge landbruksvarer for totalt 113,6 milliarder kroner. Importen fra EU var 68,6 milliarder, som utgjorde 60 prosent av importen. Til sammenligning var den norske eksporten til EU på 10,4 milliarder kroner. Importverdien var altså 6,6 ganger større enn eksporten.<sup>125</sup>

### 5.9 Stadig økende EØS-midler, som Norge betaler

Gjennom årene har Norge betalt mange milliarder i EØS-midler. Pengene skal gå til utviklings- og utjevningstiltak i EU-land, men det er avdekket flere prosjekter som ikke oppfyller formålene. Støtteordningen skulle være tidsbegrenset, men Norge har gjentatte ganger akseptert å forlenge den – nyligst for perioden 2021 til 2028. EØS-midlene utgjør nå 5,2 milliarder kroner i året. Økningen overgår inflasjonen mange ganger. I starten ble EØS-midlene anslått til

<sup>125</sup> Landbruksvarehandelen 2023: Vekst i verdi, reduksjon i importvolum, <https://www.agrianalyse.no/nyhetsarkiv/ukas-figur-landbruksvarehandelen-2023-vekst-i-verdi-reduksjon-i-importvolum>

125-150 millioner i året.

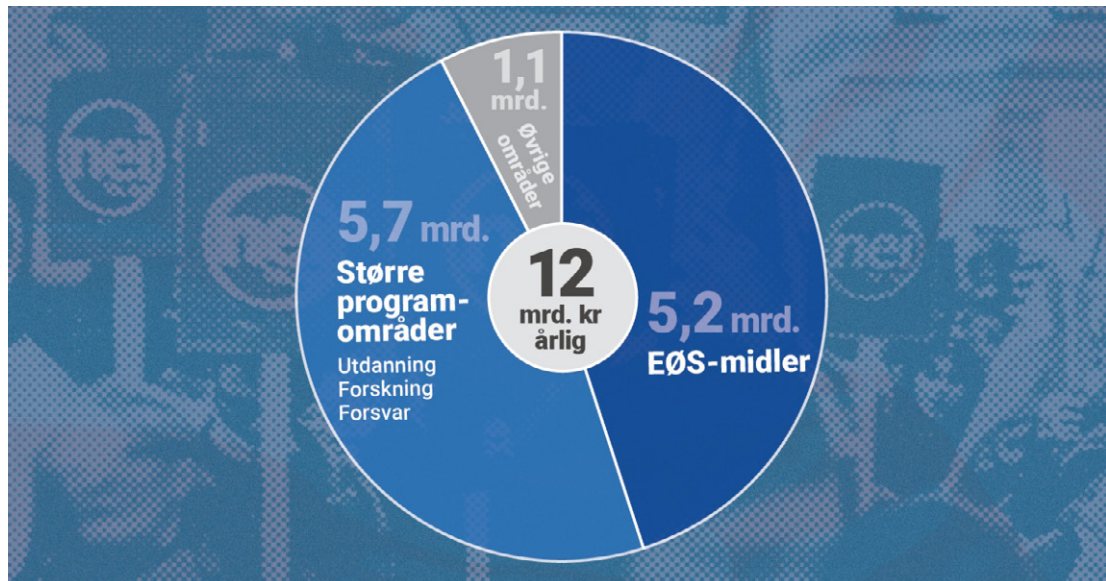
EØS-midlene består av to ordninger: EEA Grants og Norway Grants.<sup>126</sup> Sistnevnte finansieres alene av Norge og gir midler til de 13 EU-landene som har blitt medlem siden 2004. EEA Grants finansieres av Norge (95,8 prosent), Island (3 prosent) og Liechtenstein (1,2 prosent), og gir også midler til Portugal og Hellas, altså totalt 15 EU-land. Ved siden av EØS-midlene betaler Norge også mange milliarder for å delta i stadig flere og mer omfattende forsknings-, utdannings- og forsvarsprogrammer i EU-regi, som beløper seg til 6,6 milliarder kroner årlig. En del av disse midlene hentes tilbake blant annet av norske universiteter. Ulike norske aktører hentet nesten 6 milliarder kroner fra EUs forskningsprogram i 2023.<sup>127</sup> Alt i alt betaler Norge nå årlig omkring 12 milliarder kroner knyttet til EØS.

### 5.10 Konkurransfortrinn utenfor euroen

EØS-avtalen omfatter ikke EUs pengeunion og felles valuta, euro. Med euroen som

<sup>126</sup> For nærmere informasjon se <https://eeagrants.org>

<sup>127</sup> Noreg på europatoppen i forskningspengar frå EU, Kunnskapsdepartementet, 31.01.24, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/noreg-pa-europatoppen-i-forskningspengar-fra-eu/id3023417/>



**Figur 5-4:** EØS-midler betalt av Norge årlig, norske midler til EUs programmer samt andre områder, per januar 2024.

felles mynt kan landene ikke lenger bruke valutapolitikken som et virkemiddel for å regulere tilstanden i økonomien. Eurolandene har dessuten gitt fra seg muligheten til å styre rentenivået, som bestemmes av sentralbanken i Frankfurt. Pengeunionen øker de økonomiske spenningene mellom landene i unionen. Ikke alle land er tjent med samme pengepolitikk til enhver tid.

Arbeidsløsheten i eurosonen er nesten det dobbelte av i Norge, 6,5 prosent<sup>128</sup>. EUs sentralbank forventer videre økning i arbeidsløsheten på grunn av høy rente og svak økonomisk vekst. Ungdomsledigheten i eurosonen er 14 prosent, som er lavere enn i kriseårene etter 2008, men tendensen er igjen stigende.

Både for norsk eksportindustri og turistnæring er en svak krone gull verdt. Når importerte varer bli dyrere, gir det også en fordel på hjemmemarkedet i Norge. Importerte innsatsvarer som trengs til produksjon påvirker noen næringer negativt, men i hovedsak gir svak norsk krone stor nettogevinst for næringslivet. Man får ganske enkelt flere kroner for varene og tjenestene som produseres.

De norske økonomiske konjunktorene er typisk motstrøms av de europeiske. Dette har særlig sammenheng med olje- og gassnæringen, der høye olje- og gasspriser

styrker norsk økonomi. For EU-landene som for det meste er importører av energi, er virkningen stikk motsatt. Klimaomstillingen med redusert bruk og utvinning av olje og gass stiller også Norge overfor særskilte økonomiske utfordringer i årene fremover. En egen valuta og en relativt svak kronkurs gir bedriftene drahjelp for å utvikle ny eksportrettet virksomhet.

### 5.11 EØS-avtalen skaper uforutsigbarhet

Mange EØS-tilhengere legger vekt på at EØS-avtalen skal gi bedre forutsigbarhet for næringslivet. Det hevdes at regelstyringen gjennom EØS er til særlig nytte for små og mellomstore bedrifter. Men EØS-avtalen er så komplisert at bedrifter blir avhengige av høyt kvalifiserte EØS-advokater for å hevde sine interesser og rettigheter innen EØS-retten. Dette gjør det vanskelig for små og mellomstore bedrifter å få oversikt over og gjøre seg nytte av regelverket.

Reglene stiller juridisk sett alle likt, men små bedrifter og andre aktører uten penger og nettverk har mindre mulighet til å kjøpe seg rådgivere og advokater. Mer forutsigbart blir det heller ikke når nye og overraskende juridiske virkninger av EØS-avtalen så ofte slår ned som lyn fra klar himmel – til åpenbar forbauselse både for dem som stiller med EØS-saker i forvalt-

128 Eurostat, september 2023.

ningen og for de politikerne som har ønsket seg EØS-avtalen.

I tillegg kommer den langt mer grunnleggende uforutsigbarheten som ligger i at EØS-regelverket systematisk forsterker – og skal forsterke – konkurransen på alle markeder. Markedets dom over bedrifter etter hvert som konkurransen skjerpes, er i hvert fall ikke enklere å forutse enn EØS-jusens dowwmer. Omstillinger, nedbemanning, utskilling av virksomhetsområder, kursfall på børsen, oppkjøp og nedleggelse er nådeløse virkninger av en stadig skarpere konkurranse.

Det er ingenting som betyr mer for ryggraden i norsk industri enn langsiktig tilgang på elektrisk kraft til konkurransedyktig pris. Ikke bare

eksportinntektene, men også Norge ville sett helt annerledes ut uten. Mens våre forfedre og de som bygde landet så på strøm som et middel for industrialisering, arbeidsplasser og eksportinntekter, er det nå oppfatningen av strøm som en hvilken som helst vare som vinner fram.

For den kraftkrevende industrien er billig kraft hele forutsetningen for at den eksisterer. Ellers ville det vært uten mening å importere bauxitt fra Guinea og Jamaica til norsk aluminiumsproduksjon. Norsk tilslutning til EUs energiunion gjennom EØS-avtalen betyr at dette konkurransefortrinnet gradvis forsvinner. EØS-avtalen gir ikke forutsigbarhet for norske arbeidsplasser, men setter dem i spill.

## Del 6

# Digitale trusler mot demokratiet

### Sammendrag

EU ønsker å lage reguleringer som er i forkant av den hurtige digitale utviklingen, hvilket er fornuftig. Samtidig er det flere rettsaker på det digitale området i EU, som er en trussel mot det demokratiet de sier seg å skulle forsvare – og av og til i strid med EUs egne traktater.

Gode intensjoner har en tendens til å bli utvannet – eller i verste fall få motsatt effekt – når ulike lobbygrupper og regjeringer påvirker prosessene i EU-systemet. Utenfor EU har Norge mulighet til å sortere vekk lovendringer som på kort eller lang sikt kan true demokratiet og mediemangfoldet.

### 6.1 Intensjoner møter utfordringer

Typisk for EU/EØS-lovgivning er at tilsynelatende gode intensjoner drukner i et sett av regler som reelt motvirker det uttalte formålet. Dette er særlig tydelig når EU skal møte digitale utfordringer på stadig nye områder.

Like typisk er at norske politikere kritikkløst omfavner initiativer som kommer fra Brussel. Datalagringsdirektivet ble i 2011 inkorporert i norsk lov etter at Arbeiderpartiet og et delvis splittet Høyre overhørte og overkjørte alle innvendinger fra en bred opposisjon.

Nei til EU uttalte i den forbindelse at «innføringen av datalagringsdirektivet åpner for et overvåkingsregime av alle norske borgeres lovlige aktiviteter på nett og via telefon. Stortingsflertallet kunne valgt en norsk løsning med mindre inngripen i folks privatliv, slik personvernalliansen på Stortinget, Stopp DLD og Datatilsynet foreslo».<sup>129</sup>

I ettertid havnet Arbeiderpartiet og Høyre i en særdeles pinlig situasjon, en situasjon de kunne unngått dersom vetoretten hadde vært benyttet. EU-domstolen kom nemlig

<sup>129</sup> Uttalelse fra Nei til EUs råd, 3. april 2011, [http://www.neitileu.no/aktuelt/nytt\\_fra\\_nei\\_til\\_eu/erna\\_pisker\\_eus\\_observasjonsdirektiv\\_paa\\_plass\\_hensynet\\_til\\_eu\\_ble\\_viktigst\\_til\\_slutt](http://www.neitileu.no/aktuelt/nytt_fra_nei_til_eu/erna_pisker_eus_observasjonsdirektiv_paa_plass_hensynet_til_eu_ble_viktigst_til_slutt)

i 2014 til at datalagringsdirektivet var så grovt inngripende mot personvernet at det ble erklært ugyldig og for å være i strid med EUs charter om grunnleggende rettigheter.<sup>130</sup> Dermed trådte direktivet ikke i kraft fra 1. januar 2015 i Norge, slik planen var.

De senere årene har EU vedtatt en serie direktiver og forordninger, mange av dem med elementer fra det gamle datalagringsdirektivet. Rettsaktene inngår i en digital strategi for det indre markedet, og de fleste av dem er merket EØS-relevante.

Den digitale tjenestepakken av 2020 skal på den ene siden sette grenser for nettgigantenes bruk av sensitive europeiske data og personopplysninger, som i stor grad er amerikanskeide selskaper, og på den andre siden gi pålegg om kontroll av hva slags informasjon som bør tilflyte vanlige innbyggere – og hva de bør «skånes» for. Personvernforordningen (GDPR)<sup>131</sup> er et eksempel på det første, og er generelt godt mottatt. Forordningene om digitale markeder (DMA)<sup>132</sup> og digitale tjenester (DSA)<sup>133</sup> er langt mer omstridte kombinasjoner av personvern, overvåking og sensur. Også i

<sup>130</sup> JUDGMENT OF THE COURT (Grand Chamber) 8 April 2014, <https://www.scribd.com/doc/216980523/Judgment-of-the-EJ-in-Digital-Rights-Ireland-data-retention-challenge>

<sup>131</sup> GDPR Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning), [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2016.119.01.0001.01.DAN&toc=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2016.119.01.0001.01.DAN&toc=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC)

<sup>132</sup> DMA Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2022/1925 av 14. september 2022 om åpne og rettferdige markeder i den digitale sektoren og om endring av direktivene (EU) 2019/1937 og (EU) 2020/1828 (forordningen om digitale markeder), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2022.265.01.0001.01.DAN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.265.01.0001.01.DAN)

<sup>133</sup> DSA Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2022/2065 av 19. oktober 2022 om digitale tjenester i det indre marked og om endring av direktiv 2000/31/EF, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R2065>

USA og internasjonalt er det en betydelig debatt og utvikling av reguleringer for nett-gigantene.

Et annet eksempel på digitale utfordringer ser vi i utviklingen og bruken av kunstig intelligens (KI). Dette er et hjelpemiddel som omfavnes av mange, men som åpenbart har utfordringer på flere plan, også med hensyn til personvern, sikkerhet og misbruk. Solberg-regjeringen la i 2020 la fram en «Nasjonal strategi for kunstig intelligens»<sup>134</sup>. Som navnet antyder, representerer strategien en nokså ukritisk tilnærming til KI. Utfordringer med misbruk og feilbruk har fått større plass i debatten, men fremdeles saknes en samfunnsmessig innramming og regulering. Det finnes ingen norsk KI-lov, men bestemmelser blant annet i Grunnloven, menneskerettsloven, likestillings- og diskrimineringsloven samt forvaltningsloven setter en del rammer for bruk og utvikling av KI.

EU oppnådde i desember 2023 politisk enighet om den såkalte AI Act<sup>135</sup>, som representerer et første generasjons forsøk på å ramme inn KI (AI). Også dette regelverket har sine personvernutfordringer. EU-forordningen er EØS-relevant, og mye tyder på at norske myndigheter vil følge etter EU.

## 6.2 Masseovervåking eller personvern

Paradokset er at flere av rettsaktene som skal skjerme nettbrukerne innebærer at både Meta, Google, Apple med flere må drive kontinuerlig overvåking av lagret innhold og all kommunikasjon som foregår via sosiale medier, meldingstjenester og så videre. Sammen med skylagringstjenester og internettleverandører er de pålagt å være «portvoktere» som skal filtrere bort såkalt uønsket innhold. Definisjonen er særdeles vid; det dreier seg om innhold som kan ha «reell eller forventet negativ

134 Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 14.01.2020, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-kunstig-intelligens/id2685594/>

135 Artificial intelligence act: Council and Parliament strike a deal on the first rules for AI in the world, 09.12.2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/09/artificial-intelligence-act-council-and-parliament-strike-a-deal-on-the-first-worldwide-rules-for-ai/>

innvirkning på samfunnsdebatten».<sup>136</sup>

Myndigheter i mange land vil nok mene at kritikk og avsløringer av makthaverne i eget eller allierte land kan ha «negativ innvirkning» på samfunnsdebatten. For ikke å trå feil og risikere store bøter, vil portvokterne heller sile vekk for mye informasjon enn for lite.

Medlemsstatene i EU skal opprette uavhengige tilsynsorganer og koordinatorene for digitale tjenester, som igjen vokter selskapenes egne overvåkingsavdelinger. Et EU-land kan kreve at netttinnhold som formidles av online-tjenester i en annen medlemsstat (og eventuelt EØS-stat) skal fjernes.

EU-kommisjonen vil innføre en plattform kalt AGORA<sup>137</sup> som verktøy for å overvåke og undersøke etterlevelsen av forordningen for digitale tjenester. AGORA skal sikre kommunikasjonsutveksling mellom EU-kommisjonen og koordinatorene av digitale tjenester i medlemslanda.

EFTA-statene i EØS stiller seg generelt positive til forordningen om digitale tjenester, men har en rekke reservasjoner særlig når det gjelder fraværende sikringsmekanismer mot at portvokterne modererer, fjerner eller på annen måte blander seg i det redaksjonelle innholdet.<sup>138</sup>

## 6.3 Påvirkning og tankekontroll

EU er opptatt av det unionen betegner som desinformasjon. Store nettaktører (som Google) og annonseringsplattformer er blitt presset til å skrive under på såkalte kjøre-regler som innebærer ikke mindre enn 44 forpliktelser og 128 spesifikke tiltak<sup>139</sup> for å

136 DSA-forordningen artikkel 34 c).

137 Digital Services Act: Public consultation on data-sharing platform between Member States and the Commission, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/digital-services-act-public-consultation-data-sharing-platform-between-member-states-and-commission>

138 EEA EFTA COMMENT on the Commission Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC - (COM(2020) 825), [https://www.efta.int/sites/default/files/documents/eea/eea-efta-comments/2021/EEA\\_EFTA\\_Comment\\_on\\_the\\_Digital\\_Services\\_Act.pdf](https://www.efta.int/sites/default/files/documents/eea/eea-efta-comments/2021/EEA_EFTA_Comment_on_the_Digital_Services_Act.pdf)

139 The 2022 Code of Practice on Disinformation, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation>

avverge ulike former for påvirkning. De skal blant annet samarbeide tett med EUs egne faktasjekkere. I 2022 ble denne adferdskodeksen strammet inn ytterligere.

Noen faktasjekkere, som eufactcheck.eu, er overveiende seriøse og drevet av journalistorganisasjoner. Andre, som «flaggskipet» til EUs utenrikstjeneste (EUvsdisinfo.eu) kan vanskelig oppfattes som annet enn en propagandakanal. Erfaringene med EUvsdisinfo.eu inngir ikke tillit til at EU-oppnevnte institusjoner er i stand til å være balanserte voktere av informasjonsfrihet og usensurerte nyheter.

## 6.4 Chat Control 2.0

Forslaget til forordning til forebygging og bekjempelse av seksuelle overgrep mot barn på nettet (CSAM-forordningen)<sup>140</sup> er nok et eksempel på at midlene ikke tjener formålet. Forordningen har fått tilnavnet Chat Control 2.0.

EU-kommisjonen foreslår at det som til nå har vært tjenesteleverandørenes mer eller mindre frivillige granskning av innhold i sosiale medier og direktemeldinger (Chat Control 1.0) skal gjøres obligatorisk (Chat Control 2.0). Ved hjelp av kunstig intelligens (AI) og biometri ligger teknologien som kan utføre enda mer effektiv masseovervåking rett rundt hjørnet.

Hvis det hele bare dreide seg om å beskytte barn mot overgrep, ville det ikke vært noen debatt. Forslaget er imidlertid også i strid med FNs barnekonvensjon. Konvensjonens artikkel 13 slår fast barnets rett til å ytre seg på en hvilken som helst måte barnet måtte velge, mens artikkel 16 sier: «Ingen barn skal utsettes for vilkårlig eller ulovlig innblanding i sitt privatliv, sin familie, sitt hjem eller sin korrespondanse, eller for ulovlige angrep mot sin ære eller sitt omdømme». I ytterste konsekvens kan forslaget føre til at overgrepsutsatte barn ikke våger å søke råd og hjelp på internett eller i sosiale kanaler.

Jurister, IT-industrien, academia, sivilsamfunnet og tilsynsorganene har ropt varsko i kor. Det norske Datatilsynet bidro til et seminar i oktober 2023 i regi av Det

140 Forslag til forordning om bekjempelse av seksuelle overgrep mot barn på nettet, <https://europolov.no/rettsakt/bekjempelse-av-seksuelle-overgrep-mot-barn-pa-nettet/id-28858>

europiske datatilsynet EDPS. Her var det tilnærmet full enighet om at CSAM «ikke bare er ineffektivt, men også skadelig» som virkemiddel for å bekjempe overgrep mot barn. Advarselen i notatet fra EDPS er ikke til å misforstå:

«I sin nåværende form, vil CSAM-forslaget fundamentalt endre internett og digital kommunikasjon slik vi kjenner det, og det vil være umulig å snu i ettertid (*point of no return*)».<sup>141</sup>

Det europeiske datatilsynet spør retorisk om unionen og medlemsstatene er beredt til å akseptere storstilt overvåking av kommunikasjoner og dermed viske ut skillet mellom demokratiske land og autoritære regimer.

Forslaget har allerede vært på høring i Norge. I sitt høringssvar skriver Datatilsynet blant annet at «den omfattende overvåkingsplikten som forslaget vil innebære for tjenesteytere kan i praksis føre til at inngrep i retten til privat kommunikasjon blir regelen i stedet for å forbli unntaket. Dette vil være i strid med europeisk rettspraksis».<sup>142</sup> Tilsynet bemerker også at en eventuell norsk implementering ikke må få påvirke Datatilsynets myndighet og kompetanse i henhold til personvernforordningen.

Motstanden kommer også fra EUs egne organer. Kommisjonens og ministerrådets juridiske avdelinger, EU-parlamentets utredningstjeneste og EUs personvernmyndighet advarer om at forslaget er i strid med menneskerettighetene.

## 6.5 Mediefrihet og kildevern

EUs nye lovgivning om mediefrihet (European Media Freedom Act) er i ferd med å sluttbehandles. Forordningen tar sikte på å gi en «felles ramme for medietjenester i det indre marked».

141 Briefing note. EDPS Seminar on the CSAM proposal - The Point of No Return? 23 October 2023, [https://edps.europa.eu/system/files/2023-10/edsp\\_briefing-note\\_csam\\_proposal-the\\_point\\_of\\_no\\_return\\_0.pdf](https://edps.europa.eu/system/files/2023-10/edsp_briefing-note_csam_proposal-the_point_of_no_return_0.pdf)

142 Høringssvar fra Datatilsynet, 09.02.2023, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-eueos.-forslag-til-forordning-for-a-forebygge-og-bekjempe-seksuelle-overgrep-mot-barn/id2950344/Download/?vedleggId=817061f0-306e-4573-873d-142ef3fdc413>

Ambisjonen om å sikre mediefrihet og redaksjonell uavhengighet fra mektige eierinteresser og mediehus, kan virke lovende. Men nettopp disse medieaktørene har, sammen med flere europeiske regjeringer, drevet aktiv lobbyvirksomhet for å utvanne alle forpliktelser som skulle garantere for uavhengige medier.

Journalister og forleggere er særlig opprørte over at vern av journalister mot bruk av spionvare i praksis blir annullert, ved en tilføyelse i direktivets artikkel 4 om at dette ikke berører «medlemsstatenes ansvar for nasjonal sikkerhet».

Bakgrunnen er flere tilfeller av overvåking av journalister og kildene deres. Sommeren 2023 ble det avdekket at spionvare som Predator og Pegasus, utviklet av israelske selskaper, er brukt til å overvåke 92 greske ministre, politikere og journalister. Skandalen betegnes som et gresk Watergate.

80 pressefaglige og faglige organisasjoner advarte i et åpent brev sommeren 2023 de europeiske regjeringene mot å utvanne forordningen om mediemangfold og kaller det et tilbakeslag.<sup>143</sup> De nasjonale sikkerhetsunntakene som Rådet har lagt inn i artikkel 4 i EMFA er et slag mot mediernes frihet, mener de. Rådet har foreslått et tilleggspunkt som sier at medlemsstatenes ansvar for å verne om sin nasjonale sikkerhet veier tyngre enn journalist- og kildevernet mot overvåkingsteknologi.

Norge og Norden topper fremdeles

listen over land med størst pressefrihet. Men personvernet og frie medier er også under press i Norge. Det er dessverre ikke uvanlig at Norge kommer EU i forkjøpet på enkelte områder. Først etter krass kritikk fra mange hold valgte Justisdepartementet i september 2023 å trekke tilbake sitt forslag om å endre offentlighetsloven. Endringsforslagene ville betydd begrensning av retten til innsyn i offentlige journaler og departemental saksbehandling.

Over hele Europa viser myndighetene til sikkerhetssituasjonen og nye hybride trusler når de gir statlige maktorganer friere tøyler. Også i Norge. Politiets Sikkerhetstjeneste og Forsvarets Etterretningstjeneste har de siste årene fått sine fullmakter kraftig utvidet, blant annet med rett til å overvåke all nett-trafikk som går via utenlandske servere. Det vil si det aller meste.

I noen tilfeller kan EU-lovgivning gjennom EØS gi et visst personvern, som i tilfellet GDPR. Men hovedtendensen i EU går i retning av mer og mer omfattende masseovervåking av innbyggerne, mediefolk inkludert. I den grad lovtekstene gir innbyggere og journalister et rettslig vern, er det gjerne lagt til klausuler der enkeltstatene kan ignorere bestemmelsene ved å påberope seg nasjonale sikkerhetsinteresser.

Hvis strømmen av digitale rettsakter fra EU ukritisk blir inkorporert i norsk lov, får Stortinget stadig snevrere rammer for mottiltak der hensynet til innbyggernes personvern og pressefriheten veier tyngst.

143 Civil society and journalists associations urge the Council to protect journalists against spyware and surveillance in the European Media Freedom Act (EMFA), <https://edri.org/wp-content/uploads/2023/04/Open-Letter-Council-Protection-of-Journalists-Against-Spyware-in-EMFA.pdf>



## Del 7

# Beredskap i en urolig tid

### Sammendrag

Denne delen omhandler fire områder innen beredskap: mat, transport, helse og energi. Beredskap omfatter mange andre områder i samfunnet, men dette er sentrale og aktuelle temaer å diskutere opp mot Norges forhold til EU og EØS-avtalen.

Matberedskap og -sikkerhet er for viktig til å overlate til markedet. Det kreves nasjonal politisk styring med et langsiktig perspektiv.

Transportberedskap handler om å tilrettelegge for størst mulig nasjonal samordning av infrastruktur og materiell, med særlig fokus på samfunnsmessig styring, drift og vedlikehold av transportressurser. Dessverre står EØS-avtalen i veien for en slik beredskapsstrategi.

Totalberedskapskommisjonen<sup>144</sup> åpner ikke opp en diskusjon om hvor langt et internasjonalt samarbeid innen helseområdet bør gå. Man legger til grunn et ganske ukritisk perspektiv, der internasjonalt samarbeid ikke bare er et virkemiddel, men synes å bli et mål i seg selv, fordi Norge angivelig ikke kan stå på egne bein.

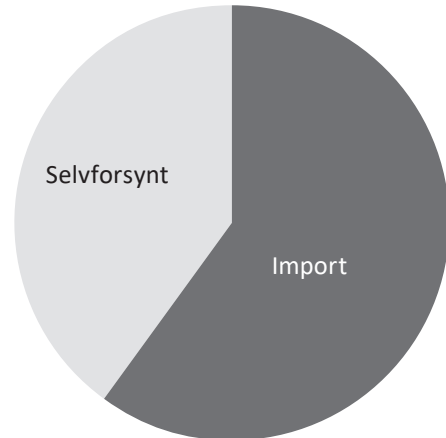
Norge er blitt en mer ensidig strømgarantist for andre lands forsyningsikkerhet, mens vår egen sikkerhet på energiområdet har blitt svekket.

### 7.1 Matproduksjon og beredskap

Selv om landbrukspolitikken er unntatt fra EØS-avtalen, så er det en uttalt intensjon at samhandelen med jordbruksprodukter gradvis skal liberaliseres. Resultatet er økt import og et raskt voksende handelsunderskudd med EU på dette området, som påvist i en utredning fra Stortingets Utredningsseksjon fra 2019.<sup>145</sup>

144 Nå er det alvor — Rustet for en usikker fremtid, NOU 2023:17, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-17/id2982767/>

145 Stortingets utredningsseksjon 9. september 2019: EØS-avtalen og handel med landbruksvarer mellom Norge og EU, <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/utredningsseksjonen/utredningsnotater/2019/eos-avtalen-og-handel->



**Figur 7.1:** 60 prosent av all maten vi spiser er enten importert eller produsert med importerte fôrråvarer til husdyrnæringen og oppdrettsnæringen. Kilde: Riksrevisjonen, Dokument 3:4 (2023–2024).

«Norsk matsikkerhet bygger på tre pilarer: Produksjon av mat i Norge, ivaretagelse av jordbruksarealene og internasjonal handel. 60 prosent av all maten vi spiser er enten importert eller produsert med importerte fôrråvarer til husdyr- og oppdrettsnæringen. Samtidig har risikobildet endret seg som følge av blant annet klimaendringer, handelsforstyrrelser og krig i Europa. Med dagens risikobilde kan vi ikke nødvendigvis forutsette at de internasjonale forsyningskjedene alltid vil være velfungerende.» Dette sier Riksrevisjonen i en rapport fra 19. oktober 2023.<sup>146</sup>

#### 7.1.1 Politisk styring

Sikkerhet for mat er noe langt mer enn landbrukspolitikk og rammevilkår for fiske og oppdrettsnæringa. Det dreier seg om å ta høyde for hvordan vi skal klare oss om det vi ser på som helt uforutsett skulle skje. Sjukdomsangrep på dyr eller planter i stor skala kan være like dramatisk som klima-

med-landbruksvarer-mellom-norge-og-eu-2019297.pdf

146 Matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet, Dokument 3:4 (2023–2024), <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2023-2024/matsikkerhet-og-beredskap-pa-landbruksomradet/>

endringer og konflikter. Hendelser som totalt vil endre en situasjon der internasjonal handel ikke fungerer slik vi har vært vant til i mange år. Det er nå en gang slik at om det er mangel på mat, så vil enhver regjering prioritere egen befolkning framfor handel over landegrensene.

For å oppsummere kort: Matberedskap og sikkerhet er for viktig til å overlates til markedet – det kreves nasjonal politisk styring med et langsiktig perspektiv.

### 7.1.2 Sårbarhet

Det er et potensiale for å øke produksjonen av frukt og grønt for de sorter og arter som lar seg dyrke i Norge. Men det aller meste av norsk jordbruk drives under forhold som blir oppfattet som marginale i resten av verden. For storparten av arealene er det kun gras som kan dyrkes – og for å foredle gras til kjøtt og mjølk så trengs det drøvtyggere. Det er viktig å være klar over at all matproduksjon baserer seg på planteproduksjon, som igjen krever en fornuftig og langsiktig forvaltning av arealene. Ekstra viktig er det for et land som Norge der kun 3 prosent av arealet er dyrket, og maksimalt en tredjedel av dette igjen er egnet til produksjon av korn og grøntprodukter. Det kreves derfor virkemidler som tar hensyn til dette, og som er innrettet for å øke selvforsyninga utover det nivået Riksrevisjonen peker på. Virkemidler for å imøtekomme denne sårbarheten kan være:

- Et sterkt vern av matjord og beiteressurser.
- En selvstendig norsk landbrukspolitikk som vektlegger bruk av alle arealer – det krever virkemidler som medvirker at arealer egnet til grønnsaker og matkorn stimuleres brukt til dette, og at alle grasarealer og beiteressurser tas i bruk.
- Et sterkt importvern.
- Handelsavtaler som prioriterer matsikkerhet og suverenitet framfor frihandel.
- Kostholdsråd som stimulerer til økt bruk av grove og lagringsdyktige grønnsaker som kan dyrkes i Norge.
- Beredskapslager av såkorn, grasfrø og såvare til grøntproduksjon.
- Beredskapslager av matkorn.
- Beredskapslager av fôrkorn.

Alle disse tiltakene krever politiske grep som til dels vil utfordre forpliktelsene i EØS-avtalen, selv om den ikke skal gjelde for landbruk.

## 7.2 Transport

Beredskap handler om å være føre var. Da duger ikke markedsmekanismer, slik utallige kriser har vist. Dette har særlig gyldighet i transportsektoren.

Likevel legges den markedsorienterte tenkninga i EU og EØS-avtalen til grunn når Totalberedskapskommisjonen prøver å adressere manglene: «Transportberedskap handler om evnen til å skaffe til veie og sikre nødvendige transportressurser i kriser der markedsmekanismene ikke selv løser transportbehovet.»<sup>147</sup>

Vi ville brukt en helt annen formulering: Transportberedskap handler om å tilrettelegge for størst mulig nasjonal samordning av infrastruktur og materiell, med særlig fokus på samfunnsmessig styring, drift og vedlikehold av transportressurser. Problemet er at EØS-avtalen står i veien for en slik beredskapsstrategi. Kommisjonen vedkjenner seg tingenes tilstand, men overser EØS-avtalens betydning for at det er slik fatt.

### 7.2.1 Jernbane

Innen jernbane har vi sett en oppsplitting og fragmentering av både organisasjon og ansvar. Situasjonen er tillagt Solberg-regjeringas jernbanereform, men bak denne ligger EUs fjerde jernbanepakke, med krav om obligatorisk konkurranseutsetting av persontrafikken, fritt valg av verksteder og til å velge vedlikehold av togmateriellet i andre land i EØS-området. Tidligere jernbanepakker har gitt konkurransepålegg for godstrafikken. Det er interessant at til og med forsvarstopper advarer mot utviklinga med nettopp henvisning til beredskaps- og forsvarshensyn.<sup>148</sup>

147 NOU 2023:17, s. 271.

148 Brigader Håkon Warø i Fri Fagbevegelse juni 2023, <https://frifagbevegelse.no/njfmagasinet/forsvarstopp-roper-varsku-om-jernbanen--vi-kan-ikke-gjore-oss-avhengige-av-andre-6.158.966304.d0b0b3ba4f>

### 7.2.2 Buss utenfor rute

I Norge og i store deler av Vest-Europa er det skrikende mangel på bussjåfører, i første rekke på grunn av dårlig lønn og tøffere arbeidsvilkår som følge av anbudspresset. Når jernbanen svikter, er busstransport alfa og omega for militær og sivil beredskap. Turbusser fyller et livsviktig transportbehov i en krisesituasjon. Spørsmålet er hvor lenge slike busser fins, og om det vil være lokalkjente sjåfører igjen til å kjøre dem. Utenlandske turbusser oversvømmer Norge, særlig i sommerhalvåret. Svært mange av dem er østeuropeiske, med sjåfører som mottar halvparten av norsk lønn og som jobber under tvilsomme arbeidsforhold. Norsk turbilbransje taper i denne konkurransen der også kriminelle aktører er aktive. Utenlandske bussoperatører betaler heller ikke moms til Norge. «Hvis ikke myndighetene tar tak, så har vi snart ingen turbilbransje igjen i Norge», uttaler en erfaren turbilsjåfør til Fri Fagbevegelse høsten 2023.<sup>149</sup>

Bakgrunnen for disse tilstandene er EØS-avtalen. Det hjelper nemlig ikke at kabotasje (innenlandske transportoppdrag utført i et annet land enn transportørens hjemstat) i utgangspunktet er forbudt i Norge. EU-regelverket overstyrer. Regelverket tillater denne typen innenlandsk transport utført av kjøretøy fra en annen EØS-stat. Historiene om sosial dumping og livsfarlige kjøretøy som står fast på norsk vinterføre er utallige. Verken Solberg- eller Støre-regjeringen har strammet inn vilkårene, åpenbart av frykt for ESA, og til tross for at Hurdalsplattformen en rekke steder lover å bekjempe sosial dumping i transportsektoren.

Først ved årsskiftet 2023/2024 har regjeringen omsider tallfestet en øvre grense på 20 dager for såkalt midlertidig busskabotasje. Danmark har satt en tilsvarende grense på 7 dager, og er av den grunn stevnet for EU-domstolen. ESA avventer trolig dommen før EØS-tilsynet eventuelt reiser sak mot den norske kabotasjebegrensningen.

149 Fri Fagbevegelse 13.09.2023, <https://frifagbevegelse.no/magasinet-for-fagorganiserte/svake-norske-regler-drar-kriminelle-turbiloperatører-til-landet-advare-sjåfor-6.158.985461.592b65a4ae>

### 7.2.3 Lufta er for alle

Alle flyselskaper som hører hjemme i EØS-området har i utgangspunktet fri adgang til å etablere nye flyruter i Norge, og mellom Norge og resten av EØS-området. Til tross for at den internasjonale luftfartskonvensjonen gir land anledning til å nekte utenlandske operatører å trafikere innenlandsruter, er denne retten overstyrt av EØS-avtalen. Etableringsretten gir selskaper registrert i EØS-området anledning til å opprette ruter i Norge. Ungarske Wizz Air prøvde seg for et par år siden. Selskapet ble så upopulært i Norge på grunn av sin lønnsdumping og forsøk på fagforeningsknusing at selskapet frivillig trakk seg ut.

Totalberedskapskommisjonen gir denne beskrivelsen av situasjonen innen luftfarten:

«Konkurranssehensyn fører til at flyselskapene ser på alternative forretningsmodeller for å kutte kostnader, inkludert å splitte opp virksomheten i flere juridiske enheter og å flytte deler av eller hele virksomheten til et annet EØS-land. Dette vil kunne ha betydning for muligheten til nasjonalt å dekke beredskapsbehov gjennom rettslig regulering. Etter det kommisjonen erfarer, har også flyselskapene i liten grad kapasitet og kompetanse i Norge på tyngre vedlikehold og vil derfor [være] avhengig av kjøp av tjenester fra andre land.»<sup>150</sup>

Igjen ser vi hvordan EØS-avtalen direkte og indirekte er en hindring for effektiv nasjonal beredskap. Et minstekrav burde være at Luftfartskonvensjonens adgang til å avvise utenlandsk kabotasje i norsk luftrom, gis forrang.

### 7.2.4 Taxi

I tillegg til områdene som her er nevnt, gir EØS-avtalen pålegg om såkalt maritim kabotasje og fullstendig deregulering av taxinæringen. Drosjesentraler har raskt kunnet formidle hendelser til politiet eller andre instanser fra hundrevis av biler i døgntkontinuerlig trafikk. EØS-tilsynet ESA har imidlertid pålagt Norge å fjerne både antallsbegrensning, kjøreplikt og tilknytningsplikt til drosjesentral, pålegg

150 NOU 2023:17, s. 281.

som Solberg-regjeringa realiserte gjennom taxireformen i 2020. Før jul 2023 foreslo regjeringa Støre å gjeninnføre sentraltilknytningsplikt.<sup>151</sup> Det er i skrivende stund uvisst når forslaget skal tre i kraft, og om ESA kan komme til å reise ny sak mot Norge. Tilsynet har varslet at dette kan skje dersom norske myndigheter prøver å reversere taxireformen.

På litt forskjellig vis slår konsekvensene av EØS-avtalens krav om deregulering og «fri flyt» inn på alle transportområder. Det blir mer og mer åpenbart at pålagt fragmentering og liberalisering er uforenlig med en styrket nasjonal beredskap i transportsektoren.

### 7.3 Norsk helseberedskap

Når det gjelder helseberedskap har det pågått prosesser lenge, spesielt i etterkant av koronapandemien. Det synes som om man i FHI og Helsedirektoratet er svært positive til en tetttest mulig tilknytning til EU og EUs ulike enheter innenfor helseberedskapsområdet, på tross av at det er et faktum at helseberedskap politisk sett per i dag er medlemslandenes (og EØS-landenes) nasjonale ansvar. Det er bygget opp flere institusjoner og programmer i EU-regi.

I NOU 2023:17 om totalberedskapen er helseberedskap behandlet særskilt i kapittel 25. Men også kapittel 6 «Internasjonalt samarbeid» står sentralt på et overordnet nivå. Her nevnes EU, Norden og FN. De fleste vil sikkert være enige om at både nordisk samarbeid og arbeid i og gjennom FN er ukontroversielt og ønskelig. Det er noe mer problematisk at NOU-en synes å ha en temmelig ukritisk tilnærming til samarbeid med EU på dette området. Riktignok informerer NOU-en om at beredskapsarbeid fortsatt er et nasjonalt anliggende i EU. NOU-en redegjør nøye for de mange ulike samarbeidsmekanismene mellom Norge og EU på dette området, blant annet via EØS og via bilaterale avtaler.

Kommisjonens overordna synspunkter kan komprimeres til følgende sitat:

«Norge er avhengig av et velfungerende og velregulert internasjonalt samfunn.

151 «Uvisst om ESA godtar sentrallås for drosjene», 08.01.24, <https://neitileu.no/aktuelt/uvist-om-esa-godtar-sentrallas-for-drosjene>

Flere av de største utfordringene er for store til at enkeltland kan håndtere dem på egen hånd. Mange av utfordringene vi står overfor har utspring utenfor vårt eget land og er grenseoverskridende, og der nasjonale virkemidler ikke er nok.»<sup>152</sup>

Det er lett å si seg enig i at internasjonalt samarbeid kan være nødvendig i de fleste av disse tilfellene. Men det åpnes ingen drøfting av hvor langt et slikt samarbeid bør gå, hvor grensene bør settes, eller i hvilke situasjoner internasjonalt samarbeid støtter opp mot nasjonal suverenitet og prinsippene for folkestyre. At det norske folk to ganger har sagt nei til EU-medlemskap og at dette kanskje burde ligge som forutsetning i bunn, forbigås i stillhet. Man legger til grunn et ganske ukritisk perspektiv, der internasjonalt samarbeid ikke bare er et virkemiddel, men synes å bli et mål i seg selv, fordi Norge angivelig ikke kan stå på egne bein.

Et eksempel nevnes av kommisjonen selv, når de i sin oppsummering og konklusjon skriver:

«Under pandemien fikk Norge tilgang til vaksiner på grunn av gode relasjoner til naboland og andre europeiske land. Kommisjonen ser at det ikke er realistisk å forvente at alle kriser i fremtiden vil kunne dekkes av de avtalene vi har i dag. Derfor er det viktig å arbeide for å videreutvikle og formalisere samarbeidet på områder der det er særlig behov for dette. Et eksempel er det pågående arbeidet med å få på plass en avtale om norsk tilknytning til det styrkede europeiske helseberedskapssamarbeidet.»<sup>153</sup>

Her ser man tilsynelatende bort fra at heller ikke EU og EØS-området er selvforsynt når det gjelder medisiner. Nederland er et EU-land som av den grunn har valgt å inngå avtaler med India om produksjon av medisiner og andre helseprodukter.<sup>154</sup>

EUs helseunion omfatter både regler

152 NOU 2023:17, s. 110.

153 NOU 2023:17, s. 110.

154 Dutch turn to India for medicines as Europe 'is not self-sufficient', ex-health minister warns, 16.01.24, <https://www.euractiv.com/section/health-consumers/news/dutch-turn-to-india-for-medicines-as-europe-is-not-self-sufficient-ex-health-minister-warns/>

som er EØS-relevante og regelverk som er utenfor EØS. Dette gjelder forordningen om EUs krisemyndighet HERA, som er et departement innenfor EU-kommisjonen. Norsk tilknytning er et arbeid Helse- og omsorgsdepartementet og statsråd Kjerkol har lagt høyt trykk på, og EU-kommisjonen har uttalt at den ønsker forhandlinger med Norge om dette.<sup>155</sup> Stortinget har ikke tatt stilling per januar 2024.

Høsten 2023 leverte regjeringa en ny stortingsmelding om helseberedskap, Meld. St. 5 (2023-2024) «En motstandsdyktig helseberedskap» med undertittel «Fra pandemi til krig i Europa». Denne meldinga er sterkt preget av en dramaturgi som skal bygge opp under en forståelse av at Norge er alene i verden, og at det truer farer på alle kanter. Svaret er gjennomgående: Tetttest mulig samarbeid og integrering i EU på helseområdet, spissformulert slik: «Det finnes ikke et annet ansvarlig alternativ for Norge enn et forpliktende samarbeid med EUs styrkede helseberedskap».<sup>156</sup> Ingen skal tvile, kritiske stemmer er pr. definisjon uansvarlige. Dette er et dårlig utgangspunkt for en viktig debatt om Norges framtidige helseberedskap.

I NOU 2023:17 kapittel 25 om helseberedskap er fokus primært på den nasjonale beredskapen. Her framkommer mye interessant materiale om både utfordringer og muligheter innenfor Norges grenser og kapasiteter. I forhold til Kommisjonens noe ensidige fokus på avhengighet av EU med hensyn til vaksiner med mer, er det spesielt interessant å lese at det åpenbart finnes ressurser og muligheter nasjonalt som kan gjøre oss mindre avhengige av Kommisjonens foretrukne internasjonale samarbeid (les: med EU). I NOU-en heter det for eksempel:

«Kommisjonen har også fått innspill om at det bør ses på muligheter for å bygge opp nasjonal og nordisk produksjonskapasitet for forsyning av kritisk utstyr og materiell, inkludert vaksiner og legemidler.

Det vises blant annet til helseforskningsmiljøer og tilgrensende fagmiljø innenfor livsvitenskap, og at etablert produksjonskapasitet i prosessindustri og vaksiner av fisk danner et mulig grunnlag for norsk produksjon av enkelte vaksiner og legemidler. Flere innspill fremhever også at det må ses på muligheten for å utvikle en produksjonskapasitet innenfor rammen av et nordisk samarbeid om vaksiner, legemiddelutstyr, smittevernustyr og medisinsk-teknisk utstyr.»<sup>157</sup>

En annen side ved saken har dukket opp i kjølvannet av den såkalte Solberg/Finnes-skandalen. I Sindre Finnes sitt arbeid for NHO tok han kontakt med representanter for Høyre-regjeringen for å promotere oppbygging av en nasjonal bedrift for utvikling av vaksiner. Dette viser altså at selv i arbeidsgiverkretser ansees ikke nasjonal produksjon av legemidler som noen umulighet.

En annen utfordring ved EØS-avtalen, som direkte angår norsk helsevesen, er spørsmålet om tilstrekkelig folk og kompetanse. Beredskap handler ikke minst om fagkompetanse og menneskelige ressurser. Norske sykepleiere har i årevis ropt varsko om kronisk undermanning i helsesektoren. Sykehusene bruker 500 millioner kroner hvert år på innleie fra vikarbyråer for å dekke inn sykepleiermangelen. Siden 2012 har vikarbruken mer enn doblet seg i kommuner og på sykehusene, ifølge en Fafo-rapport.<sup>158</sup>

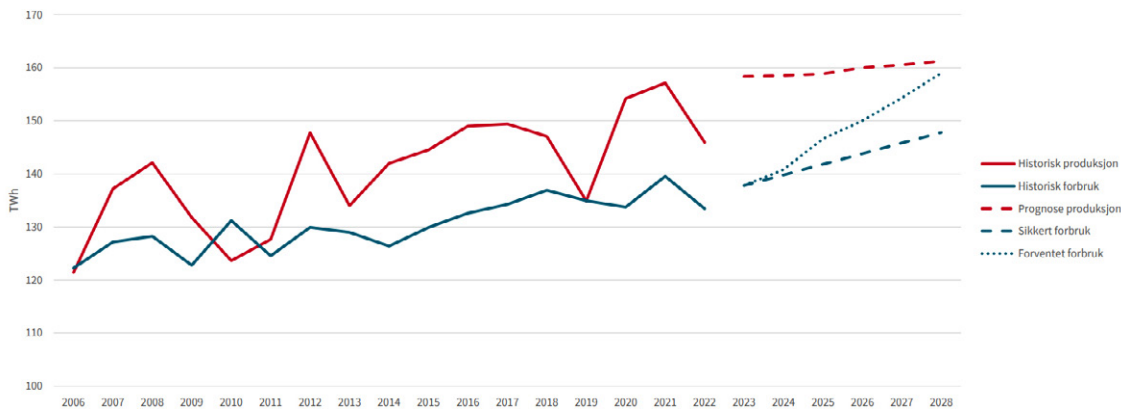
Slik «minker» behovet for å utdanne egne fagfolk, og kompetansen forsvinner. Her som ellers har devisen vært: Det er jo bare å importere rimelig arbeidskraft fra EØS-området. Helsepersonellkommisjonen bestrider denne importstrategien: «Pandemien har vist at Norge er sårbar overfor en avhengighet av utenlandsk arbeidskraft som fra en dag til neste ikke er tilgjengelig i situasjoner der vi trenger den mest», konkluderer utredningen.<sup>159</sup> Kortsiktige løsninger er det motsatte av å bygge beredskap.

155 «Norge ett skritt nærmere EUs helseunion», 14.12.23, <https://www.altinget.no/artikkel/norge-et-lite-skritt-naermere-eus-helseunion>  
156 Meld. St. 5 (2023-2024), s. 37, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20232024/id3015776/>

157 NOU 2023:17, s. 372-373.

158 Vikarbruk i sykehus og kommunale helse- og omsorgstjenester, Fafo-rapport 2023:17, <https://www.faf.no/images/pub/2023/20852.pdf>

159 Tid for handling – Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste, NOU 2023:4.



**Figur 7.2:** Kraftbalanse i Norge med Norges Vassdrags- og energidirektorats prognoser, 2006-2028. Kilde: NVE, august 2023.

Når lønningene stiger og arbeidsløsheten minker i mange østeuropeiske land, velger mange utenlandske arbeidere å reise hjem. Utvandringen fra Norge til Polen setter nå nye rekorder. Tendensen forsterkes av en svak norsk kronekurs. Og der står Norge uten kvalifisert egen arbeidskraft.

#### 7.4 Energiberedskap og EØS

Dagens (de)regulering av det norske kraftmarkedet skjer på EU-markedets og energibyrået ACERs premisser. Høystbydende får tilslaget på kraftbørsen og setter prisen for alle andre. Reguleringsmyndigheten for energi (RME) påser at regelverket følges. Politisk innblanding er i utgangspunktet forbudt.

Når Energikommisjonen<sup>160</sup> likevel mener at vi bør basere vår strømbereidskap og forsyningssikkerhet helt og holdent på markedet, er det en merkelig konklusjon, preget av en usvikelig tro på markedets forrang for politisk styring. Tankegangen undervurderer endringer i energimiksen hos våre nærmeste naboer. De baserte seg før på termisk kraft som ikke er væravhengig; det vil særlig si kull-, olje- og kjernekraft.

I 2011, som respons på Fukushima-katastrofen i Japan, bestemte Tyskland seg for å avvikle sin atomkraft. Det kom på toppen av Energiewende fra 2000 med satsning på uregulerbar, fornybar kraft, blant annet vindkraft. Storbritannia og Danmark hadde planer for å avvikle sin kullkraft, hvilket nå langt på vei er realisert. Sverige begynte alt i 1999 å stenge ned flere av sine kjernekraftverk.

Med andre ord står Norge nesten alene igjen med en kraftforsyning som for nærmere 90 prosents vedkommende er stabil, regulerbar og fornybar. Det betyr at forutsetningene for nye utenlandsforbindelser med høy kapasitet var brutt allerede før de to siste kablene til Tyskland og Storbritannia kom i drift. Norge er blitt en mer ensidig garantist for andre lands forsyningssikkerhet, mens vår egen sikkerhet er blitt svekket.

Med dette som bakteppe virker det direkte uansvarlig å insistere på mindre nasjonal styring og kontroll med vår energiforsyning fordi EØS-avtalen krever det. Nei til EU bør derfor fastholde kravet om nasjonal politisk styring med kraftforsyninga. Folkestyreutvalget vil peke på at Energipakke 4, som innebærer mer begrenset nasjonalt handlingsrom og økt makt til EU-organet ACER, må avvises av regjeringa og/eller Stortinget. Det bør være en prioritert oppgave å stoppe denne videre maktoverføringen over norsk energipolitikk til EU.

160 «Mer av alt – raskere», NOU 2023:3.

## Del 8

# Sikkerhetspolitikk, Norge og EU/EØS

### Sammendrag

Sikkerhetspolitikk er en problemstilling som ikke direkte berører EØS-avtalen, ettersom den ikke omfatter EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Men som vi vil vise i det følgende, er det blitt en mer og mer aktuell problemstilling i forholdet mellom Norge og EU, til en viss grad også koplet til EØS.

Vi mener det har betydelig informasjonsverdi å få fram og framstille det sikkerhetspolitiske aspektet ved Norges forhold til EU. Ikke minst fordi det finnes krefter i Norge som ivrer for en tettst mulig forbindelse mellom Norge og EU, også på dette feltet.

Fra ja-sida bruker man begrepet «Europa» bevisst synonymt med EU. Det på tross av at det er en rekke land i Europa som ikke er med i EU, herunder Norge og Storbritannia. På den måten utviskes skillet mellom hva som er i EUs interesse, og hva som er i Europas interesse. Som absolutt ikke behøver å være det samme. Kampen om ideologien er minst like viktig som den sikkerhetspolitiske rivaliseringen. Denne delen beskriver utviklingen i EU i retning av stadig økende fokus på forsvars- og sikkerhetspolitikk som et overnasjonalt anliggende, og hvordan dette berører Norge og norske interesser.

### 8.1 Sikkerhetspolitikken i spill mellom USA og EU

Flere av EUs medlemsstater har i lang tid ønsket å utvikle unionen i retning av å etablere «Europas Forente Stater», en statsdannelse på linje med USA eller Tyskland, slik EU-motstanderne i Norge har forutsett ville måtte skje. Det forutsetter at EU etablerer en felles militærmakt. Det har vært kontroversielt på grunn av Europas historie med mer eller mindre sammenhengende kriger tilbake til middelalderen. Det har også vært kontroversielt fordi USA ikke har ønsket en slik utvikling, og EUs medlems-

land er uenige seg imellom om graden av sikkerhetspolitisk «autonomi» vis a vis USA. USA har ønsket å kontrollere Europas sikkerhet gjennom NATO. Men utviklingen av USAs interesse for å engasjere Vesten i en stadig mer tilspisset strid med Kina, har reist spørsmål om troverdigheten til USAs europapolitikk. Helt nylig har to forhold bidratt til å forsere dette: Utviklingen i Ukraina-krigen og utsiktene til at Donald Trump igjen kan bli valgt som USAs president. Vi fikk et forvarsel om dette 2. oktober 2023, da EUs utenriksministre samlet seg i Kyiv med forsikringer om at Ukraina-støtten ville fortsette. Bakgrunnen var at den amerikanske støtten til Ukraina få dager tidligere ble blokkert i kongressen. Bistanden til Ukraina er ikke uten kontroverser heller i EU. Ungarn har holdt igjen, men 1. februar 2024 ble en ny støttepakke omsider vedtatt på et ekstraordinært toppmøte i EU. I USA er det pågående strid i kongressen om hvorvidt eller hvor lenge den amerikanske bistanden til Ukraina skal fortsette.

Spørsmålet om ukrainsk EU-medlemskap kan komme på dagsorden på ganske kort sikt av økonomiske og militære grunner, selv om utvidelse med nye medlemsland er omstridt i EU. Russisk framgang i Ukraina vil kunne framskynde planer om å utvikle EUs militære muskler til en militær union. Også situasjonen i Afrika, og særlig i det mineralrike Vest-Afrika, vekker bekymring i Brussel og Paris, ettersom franske og europeiske interesser er på defensiven. EU ønsker derfor å oppskalere sin militære rolle i Afrika.

I Israels pågående invasjon av Gaza har ikke EU maktet å spille noen særskilt rolle på grunn av enorm sprik i oppfatninger mellom medlemslandene. De toneangivende landene, Tyskland og Frankrike, har tydelig tatt Israels parti. Norge har derimot kunnet bruke vår utenrikspolitiske frihet fra EU til

å innta en ganske annen rolle, delvis som megler og forhandler, delvis med tydeligere støtte til palestinerne, for eksempel når Norge nekter å blokkere hjelp til FN-organisasjonen UNWRA. Det er vinteren 2024 en diskusjon om Norge likevel gjør for lite. I denne sammenhengen er det vesentlig å få fram at et EU-medlemskap ville bety (selv-)pålagte restriksjoner i denne typen utenrikspolitiske stridsspørsmål. Det har verdi å kunne opptre med en uavhengig stemme.

## 8.2 EUs militære utvikling

Per i dag finnes det ennå ingen omforent sikkerhetspolitisk EU-strategi, enn si noe makt å stille bak ambisjoner om europeisk uavhengighet av USA. Men her er det i ferd med å skje endringer. Det er store indre motsetninger innad i EU basert på ulike interesser og ulik historie for Øst-Europa, Middelhavsområdet og Nord-Europa. I tillegg kommer at både atomvåpenlandet Storbritannia, som en svært viktig militær aktør, og Norge, med vår strategiske beliggenhet, står utenfor EU. Det er også verdt å merke seg at de to EU-landene Sverige og Finland umiddelbart etter den russiske invasjonen søkte om medlemskap i NATO. EU ga ikke den trygghet de mente at de måtte ha.

Likevel er det toneangivende krefter innad i EU som har sjøssatt en del initiativ som peker i retning av en sterkere europeisk satsing på en egen sikkerhetspolitikk. I Norge står de største partiene Ap og H med et bein i hver leir. Full støtte til NATO, og en skritt-for-skritt-tilnærming til EU, også på dette området. Forsvarskommisjonens innstilling tegner helt tydelig opp en slik kurs. Flertallet går så langt som å si at «det er i Norges interesse å være en del av et fremtidig utvidet forsvarssamarbeid i EU»<sup>161</sup>, uten nevneverdig problematisering av hva dette innebærer – også for EØS-avtalen. En slags to-delt strategi, «for sikkerhets skyld» om man tror USA vil kunne komme til å svikte.

EU har per i dag ingen felles kommandomyndighet eller operativt militærapparat, selv om det er opprettet en kommandostab for utenlandsoperasjoner (MPCC). Ingen felles hær, flyvåpen

eller marine. Men til sammen har de 27 EU-landene omfattende militære styrker, og et samlet potensiale til å bli verdens nest mektigste militærmakt. Skal man bygge en stat – Europas forente stater – må man ha militær makt å bygge på. Strategene som tenker lengst om dette, spesielt franske og tyske, har for lengst pekt ut en slik kurs. EU-parlamentets utenrikskomite ønsker å revidere EU-traktatens krav om enstemmighet på forsvars- og sikkerhetspolitikk, slik at medlemslandene mister vetorett.<sup>162</sup>

### Institusjonene kort forklart

EU opererer alltid med mange forkortelser for sine institusjoner og planer. Her er de viktigste:

**EDA** - European Defense Agency. Det europeiske forsvarsbyrået, hvor Norge har hatt samarbeidsavtale siden 2006. EDA utgjør sammen med EUs utenriksstjeneste (EEAS) sekretariatet for PESCO.

**EDF** - European Defense Fund. Det europeiske forsvarsfond. Innlemmet i EØS-avtalen i 2021.

**EPF** - European Peace Facility. Den europeiske fredsfasiliteten. Styrker/ressurser som skal kunne brukes utenfor EU for å sikre EUs utenrikspolitiske interesser.

**CSDP** - Common Security and Defence Policy. Politisk rammeverk for å gi EU en ledende rolle i å sikre fred og sikkerhetspolitisk stabilitet utafør EU, slik EU beskriver det.

**PESCO** - The Permanent Structured Cooperation. EUs forsvarspakt. Norge deltar i et prosjekt for «militær mobilitet».

**ESA** - European Space Agency. Er ikke et direkte EU-organ, men har 22 europeisk medlemsland, deriblant Norge. Styres av et råd og av en generaldirektør.

### 8.2.1 Militære forvaltningsorgan og prosjekter

EU er langt på vei til å bygge opp militære

<sup>161</sup> NOU 2023:14, s. 270.

<sup>162</sup> REPORT on the implementation of the common security and defence policy – annual report 2022, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0296\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0296_EN.html)



forvaltningsorgan og militære prosjekter. Norge har sluttet seg til noen av disse. Her er noen nøkkelpunkter:

Unionstraktaten artikkel 42.3 pålegger medlemslandene i EU å ruste opp militært. EUs globale strategi for militær og operasjonell handlekraft ble lansert i 2016.

Daværende leder av EU-kommisjonen Jean-Claude Juncker slo i 2017 fast at EU har et mål om å etablere en militærunion i 2025.

Det er etablert et forsvarsfond (EDF) som ifølge Juncker skulle styrke Europas rolle som en global aktør. Fondet skal både styrke forskning og utvikling innen europeisk forsvarsindustri og samtidig være et militært redskap. Initiativet er svært omdiskutert, og kommisjonen er anklaget for å omgå reglene for den felles forsvars- og sikkerhetspolitikken (CSDP) med sikte på å innføre overnasjonalitet på områder som traktaten bevisst ikke gjør overnasjonale.

EDF-forordningen ble innlemmet i EØS-avtalen i 2021. Dermed brøt Norge med forutsetningen om at forsvarspolitikken er EØS-avtalen uvedkommende. Argumentet man viste til var at dette er forskning og innovasjon (protokoll 31.1 i EØS-avtalen), på tross av at EUs forsvars- og sikkerhetsinteresser kan bestemme fondets prioriteringer (forordningens art. 3). Island og Liechtenstein sikret seg unntak fra alle EDF-forpliktelsene.

Den europeiske fredsfasiliteten (European Peace Facility) med et budsjett på 12 milliarder euro brukes hovedsakelig til å finansiere en rekke militære operasjoner i Afrika<sup>163</sup>, men er også tatt i bruk for å finansiere våpen til den ukrainske hæren.

1. mars 2022 vedtok EU et «strategisk kompass» som tydeliggjør at EU skal sikre sine interesser «over alt i verden», for eksempel i forhold til mineraler og metaller.<sup>164</sup> EUs utenriksjef Joseph Borell uttalte i den forbindelse at også EU må sikre sine vitale strategiske interesser utenfor eget område, og at «EU må lære seg å bruke maktspråk».

163 European Peace Facility, [https://fpi.ec.europa.eu/what-we-do/european-peace-facility\\_en](https://fpi.ec.europa.eu/what-we-do/european-peace-facility_en)

164 A Strategic Compass for Security and Defence, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en)

### 8.2.2 Strid om landenes vetorett

En av hindringene for at EU kan reagere «raskt og effektivt» overfor definerte trusler, er beslutningsprosessen i EU, som krever enstemmighet i slike spørsmål. Det vil både EU-kommisjonen og Tyskland gjerne gjøre noe med. Man ønsker såkalt kreativ tilbakeholdenhet (ikke legge kjelker i veien), og man ønsker en omlegging av systemet slik at det skal klare seg med flertallsbeslutninger. Ikke minst EU-kommisjonens president, Ursula Van der Leyen, har ivret for dette.<sup>165</sup>

På tross av skepsis fra noen land har man fått på plass en europeisk forsvarspakt (PESCO), som er EUs fordypede forsvarssamarbeid. Norge, USA og Canada bidrar som tredjeland til et prosjekt om militær mobilitet. Altså at NATO-allierte skal kunne flytte militære styrker over landegrenser i krise eller krig. Her ser man direkte koblinger mellom EU og NATO. Gjennom en nordisk innsatsstyrke har Norge også vært en del av beredskapen til EUs kampstyrker (EU battle groups), som har vært lite i bruk i direkte kamp.

Norge deltar også i flere av EUs andre programmer, som romprogrammene Galileo (satellittnavigasjon) og Copernicus (jordobservasjon). Dette er i utgangspunktet sivile programmer. Spørsmålet er om og når de vil kunne bli inkorporert i sikkerhetspolitiske strategier for dominans i verdensrommet. Slik vi har sett på Andøya, som er blitt omgjort fra en virksomhet primært for sivil romforskning til (også) en del av den militære etterretningen, med koblinger til det amerikanske Space Force-programmet, altså militær styrke i verdensrommet.

Romfartsbyrået European Space Agency er blitt militarisert gjennom tett samarbeid med forsvarsbyrået EDA. EUs organer er langt mer åpne enn norske myndigheter på at romfartsprogrammet også har en klart militær side. Forsvarspakten PESCO og Det europeiske forsvarsfondet (EDF) er allerede satt i sving for å finansiere og utvikle kapasitet i rommet for EUs sikkerhet og forsvar. Utforminga av EUs strategiske kompass for sikkerhet og forsvar gir anledning til å

165 Aftenposten 01.10.2020.

styrke båndene mellom romfart og forsvar, påpeker EU-instituttet for strategiske studier (EUISS).<sup>166</sup>

### 8.3 Norske interesser i møte med EUs militære ambisjoner

Det finnes ingen overordnet avtale om sikkerhetspolitikk eller militærpolitisk samarbeid mellom Norge og EU, selv om det finnes de som nå anbefaler dette.<sup>167</sup> Taktikken har derfor hittil gått ut på en «skritt for skritt»-tilnærming. Imidlertid fremmet Venstre et forslag i Stortinget i september 2023 om at Norge skal inngå en slik avtale med EU.<sup>168</sup> Selv om forslaget ikke fikk flertall ved behandlingen høsten 2023, spør det hva som skjer når regjeringa skal komme tilbake til Stortinget med sine forslag, basert på Forsvarskommisjonens rapport, ventelig i løpet av 2024.

Ved behandlingen av langtidsplanen for Forsvaret i 2017 fikk Ap og Frp flertall for et forslag om å delta i EDF fra oppstarten i 2021. Høyre, Krf, Venstre og MDG støttet forslaget. Bare SV, Sp og Rødt stemte mot. Forsvarsdepartementet var mot forslaget. EDF har et budsjett på om lag 80 milliarder kroner. Norge skal ifølge tall fra regjeringa Solberg betale 2 milliarder for perioden 2021-27.

Folkestyreutvalget mener Norge ikke er tjent med å bli trukket inn i EUs offensive strategi for bruk av hard makt for å sikre sine interesser, også utenfor Europa. Dette er en prosess som begynte lenge før Russlands overfall på Ukraina vinteren 2022. Det har vist seg vanskelig å få svar på hva Norges tilpasninger til EUs sikkerhetsambisjoner kan komme til å koste, og ikke minst hvilke konsekvenser dette vil kunne ha for framtida.

Verden trenger ikke enda flere militære

maktblokker. Norge bør ikke trekkes inn i EUs militærunion, hva enten den er i konflikt med eller i tillegg til NATO. EU kan ikke defineres som en «ufarlig og solidarisk union» basert på demokrati og menneskerettigheter, slik enkelte prøver å idyllisere et EU med stadig større maktambisjoner, også militært.

<sup>166</sup> Securing the Heavens. How can space support the EU's Strategic Compass?, 15.04.2021, <https://www.iss.europa.eu/content/securing-heavens>

<sup>167</sup> Se om Forsvarskommisjonens anbefalinger i «Sikkerhet og beredskap», Notat fra Nei til EUs folkestyreutvalg nr. 2 2023, <https://neitileu.no/aktuelt/sikkerhet-og-beredskap>

<sup>168</sup> Representantforslag om å inngå rammeavtale om utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitikk med EU, Dokument 8:233 S (2022–2023), <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/publikasjoner/Representantframlegg/2022-2023/dok8-202223-233s/>

## Del 9

# Noen alternativer: andre lands handelsavtaler med EU

### Sammendrag

Det finnes en rekke ulike alternativer til dagens EØS-avtale.<sup>169</sup> Denne delen undersøker erfaringene fra flere lands handelsavtaler med EU, og sammenligner vilkårene i forhold til EØS-avtalen. Sveits sa i en folkeavstemning nei til EØS-avtalen. I stedet for EØS har Sveits inngått avtaler direkte med EU på ulike områder, både om handel med varer og tjenester og samarbeid om blant annet miljø og klima. I hvor stor grad Sveits må tilpasse seg EUs regler har vært et stridsspørsmål i flere av forhandlingsrundene om nye eller endrede avtaler. EU har ønsket en ny rammeavtale, som Sveits har avvist av hensyn til sin suverenitet. Særlig på tre områder har Sveits satt foten ned for overstyring. Det gjelder reglene for statsstøtte, ubegrenset tilgang for EU-borgere til det sveitsiske velferdssystemet samt vern mot lavtlønnskurransse og sosial dumping.

På julaften 2020 ble Storbritannia og EU enige om den nye handels- og samarbeidsavtalen etter brexit. Storbritannia har gått ut av EUs indre marked. Likevel er handelen med alle varer mellom Storbritannia og EU uten toll eller kvoter, inkludert sjømat. I 2021 og 2022 hadde Storbritannia høyere økonomisk vekst enn alle de tre største EU-landene Tyskland, Frankrike og Italia (målt i BNP). I 2022 var eksportverdien for varer og tjenester i Storbritannia igjen høyere enn i 2019 – både til EU og land utenfor EU.

EUs handelsavtaler med Canada (CETA) og Japan (EUJEPa) har blitt kritisert for en markedsliberalistisk agenda og å gi store selskaper mye albuerom. På den andre siden mener EU, Canada og Japan at avtalene gir økonomiske gevinster. For eksempel gir avtalene tilnærmet tollfri handel med sjømat.

<sup>169</sup> Se Alternativrapporten, mars 2012, <https://neitileu.no/aktuelt/alternativ-til-eos-kortversjonen>

### 9.1 Avtaleverket mellom Sveits og EU

6. desember 1992 stemte Sveits nei til EØS-avtalen. Nei-flertallet var knapt – 50,3 prosent mot 49,7 – men det var flertall mot avtalen i hele 18 av de 26 kantonene. Befolkningens nei til EØS var om ikke overraskende, så i alle fall stikk i strid med myndighetenes anbefalinger. Et par måneder tidligere hadde begge kamrene i nasjonalforsamlingen godkjent avtalen med klart flertall. Det vedtaket ble nå satt til side.

Fem måneder tidligere hadde den sveitsiske regjeringen dessuten søkt om EU-medlemskap. Avstemningen førte til stans i forhandlingene. Siden ble et nytt initiativ for å gjenoppta medlemskapsforhandlingene avvist ved folkeavstemning i 2001, der 76,8 prosent stemte nei.

I stedet for EØS har Sveits inngått en rekke avtaler direkte med EU på avgrensede områder, flere av dem samlet i to avtalepakker: Bilateral I inngått i 1999 og Bilateral II fra 2004. Utover de to avtalepakkene er det også inngått avtaler om blant annet forenklet tollkontroll, forskning, klima og miljø. Alt i alt er forholdet mellom Sveits og EU regulert av rundt 120 avtaler. Dette er ordinære folkerettslige avtaler på begrensede områder, med frihandelsavtalen fra 1972 som den mest omfattende.

I den norske EU-debatten blir EØS-avtalen ofte fremhevet som et alternativ til en stor mengde bilaterale avtaler. Det som ikke nevnes, er at Norge har omtrent 100 bilaterale avtaler med EU, i tillegg til EØS-avtalen.

#### 9.1.1 Gjennomføring av avtalene

I de fleste tilfellene er det etablert en såkalt felleskomité med representanter fra Sveits og EU for hver av avtalene. Det gjelder både eldre avtaler som frihandelsavtalen fra 1972 og avtalene i Bilateral I og II. Komiteene

skal sørge for gjennomføring av avtalene. De skal oppklare misforståelser og rette opp eventuelle feil i tolkning og praksis. Komiteene kan gjøre mindre tilpasninger og oppdateringer i regelverket, og foreslå utvidelse av avtalen eller nye avtaler det bør forhandles om. Det er også komiteene som skal avklare tvister mellom EU og Sveits. Vedtak krever enighet (konsensus).

Komiteene møtes minst én gang i året. EU og Sveits veksler på å lede komiteene. Fra Sveits kommer medlemmene i hovedsak fra sentraladministrasjonen, men kantonnene er representert i de komiteene som særlig berører regionale myndigheter, for eksempel avtalene om offentlig innkjøp og fri bevegelse av personer.

Sveits har en viss innflytelse på utviklingen av nytt EU-regelverk, ved at nasjonale eksperter deltar i komiteene som forbereder relevant lovgivning for EU-kommisjonen. Innflytelsen og innsynet er formalisert bare i Sveits sine avtaler om lufttransport, Schengen og Dublin-systemet, men sveitsiske eksperter har i praksis deltatt i omtrent samme omfang som fra de andre EFTA-landene (Norge, Island og Liechtenstein).

### 9.1.2 Statiske avtaler, som kan utvikles

I hvor stor grad Sveits må tilpasse seg EUs regler har vært et stridsspørsmål i flere av forhandlingsrundene om nye eller endrede avtaler. Avtalene er som utgangspunkt vanlige folkerettslige avtaler. Alle endringer forutsetter enighet mellom EU og Sveits. Tvister skal avgjøres i de felles komiteene. Det er ikke etablert noen egen håndhevingsinstans, og uenigheter mellom EU og Sveits kan ikke henvises til EU-domstolen eller rettsapparatet i Sveits. Hver part er ansvarlig for gjennomføringen på sitt område.

Avtalene er i bunn og grunn statiske. Det er ingen forpliktelse til å endre dem og heller ingen selvstendige organer som suverent fortolker innholdet. Samtidig bygger både Bilateral I og II på rettslikhet mellom partene og lik praksis av regelverket. Sveits er ikke bundet av EU-domstolens rettspraksis etter tidspunktet for at en avtale har trådt i kraft. Ny relevant praksis diskuteres i den felles komiteen, som vurderer konsekvensene og bestemmer om den skal anvendes.

## Avtaler mellom Sveits og EU

### Bilateral pakke I, 1999

1. Fri bevegelse for personer
2. Gjensidig godkjenning av tekniske varestandarder
3. Offentlig innkjøp
4. Handel med visse landbruksvarer
5. Luftfart
6. Landtransport
7. Forsknings samarbeid

### Bilateral pakke II, 2004

1. Justis- og asylsamarbeid (Schengen/ Dublin)
2. Handel med bearbeidede landbruksvarer
3. Deltagelse i filmprogrammene (MEDIA)
4. Deltagelse i utdanningsprogrammene
5. Deltagelse i Det europeiske miljøbyrået (EEA)
6. Statistikk
7. Skattlegging av formue
8. Pensjonsbeskatning
9. Bekjempelse av økonomisk svindel

### Noen andre avtaler

- 1972: Frihandelsavtalen
- 1974: Avtale angående urmakerindustrien
- 1985: Vitenskapelig og teknologisk samarbeid
- 1986: Handel med bearbeidede landbruksvarer
- 1989: Handel med elektroniske data-systemer
- 1989: Forsikringer
- 1990: Forenklet tollkontroll av varer
- 1995: Handel med bestemte landbruksvarer og fiskeprodukter
- 2004: Europol
- 2008: Eurojust
- 2009: Forenklet tollkontroll av varer
- 2012: Samarbeid angående EUs forsvarsfond
- 2013: Avtale om deltagelse i satellittnavigasjonsprogrammene Galileo og EGNOS
- 2017: Inngåelse av avtale om klimakvotehandling
- 2017: Samarbeid om regulering av kjemikalier

### 9.1.3 Konflikter skal løses i forhandlinger

Hvis EU endrer sitt regelverk på et av områdene i de bilaterale avtalene, er det ingen automatikk i at Sveits skal gjøre tilsvarende tilpasninger. Er endringene små, vil Sveits som regel på selvstendig grunnlag gjøre lignende justeringer. Hvis endringene er store, antas det at partene tar initiativ til forhandlinger om en ny avtale. Det ligger imidlertid ikke noen forpliktelse til dette i avtalemодellen.

Ettersom det ikke er etablert egne håndhevingsinstitusjoner, løses konflikter gjennom forhandlinger mellom partene. Dette er en modell som favoriserer status quo, fordi endringer forutsetter enighet. Avtalen om luftfart (Bilateral I) skiller seg ut når det gjelder konfliktløsning. Her skal EU-kommisjonen og EU-domstolen håndheve konkurransereglene gjennom tilsyn og tvisteløsning. For øvrig håndteres avtalen av en felleskomité.

### 9.1.4 Strid om rammeavtale

Sveits fikk i 2021 nok av at EU insisterte på en såkalt rammeavtale på Unionens premisser. Årelange forhandlingsrunder om en EØS-lignende avtale med iboende dynamikk ble avbrutt i mai 2021. Begrunnelsen var knyttet til den sveitsiske suvereniteten.

I mer enn ti år har forskjellige EU-topper høylytt eller lavmælt ytret at de helst hadde sett en mer dynamisk EØS-løsning for Sveits. I juli 2010 sa daværende rådspresident Herman van Rompuy at Sveits fortløpende må akseptere EUs regelverk hvis de vil ha tilgang til det indre markedet. Svaret fra Sveits har hele veien vært at de bilaterale avtalene fungerer utmerket.

Begge sider har interesse av at dialogen fortsetter. I februar 2022 vedtok Forbundsrådet sin forhandlingslinje overfor EU, der man vil videreføre «den bilaterale vei». Hva de institusjonelle spørsmålene angår, vil sveitserne ha det de kaller en vertikal tilnærming til en samlet avtalepakke. Det vil si at institusjonelle bindinger forankres i hvert av de enkelte bilaterale avtaleområdene, og ikke horisontalt eller generelt (som i EØS). En horisontal tilnærming slik som i det havarerte forslaget til rammeavtale, er «ikke en opsjon».<sup>170</sup>

170 «Beziehungen zur EU: Der Bundesrat legt

Formuleringene fra Forbundsrådet tyder på at Sveits prøver å bevege EU i retning av et kompromiss, og det kan se ut til at sveitserne har lyktes. I desember 2023 ble EU-kommisjonen og Forbundsrådet enige om et 13 sider langt dokument, en «felles forståelse», som beskriver hvordan det bilaterale forholdet mellom Sveits og EU skal utvikles videre.<sup>171</sup> Dokumentet fastslår at en rammeavtale som EU tidligere har ønsket nå er lagt til side, og at Sveits kan opprettholde sine regler for arbeidslivet. EU ønsker avtaler om strøm, matsikkerhet og helse.

### 9.1.5 Stor handelspartner for EU

Sveits er et lite land, men rangerer likevel høyt som handelspartner for unionen. Alpe-landet er på fjerdeplass som eksportmarked for varer fra EU og femte størst blant landene EU importerer fra. Handelsforbindelsen er tettest mot Tyskland, Østerrike og Slovenia. Etter en dupp i 2020 som følge av pandemien, er handelen med EU tilbake på gamle nivåer og økende.

Ved siden av frihandelsavtalen fra 1972 har Sveits og EU 120 bilaterale avtaler seg imellom. Disse inngår i 23 ulike avtalesektorer.<sup>172</sup> Dette er «statiske» avtaler som spenner over en lang rekke områder, fra handel til transport og medisinsk utstyr. Normalen har vært at disse avtalene fornyes med visse mellomrom. Etter bruddet i forhandlingene om en rammeavtale har EU ventet med å oppdatere de bilaterale avtalene, som et slags pressmiddel for å få til en ny avtale.

### 9.1.6 Skjermer velferd og arbeidsliv

Særlig på tre områder har Sveits satt foten ned for overstyring utenfra. Det gjelder reglene for statsstøtte, ubegrenset tilgang for EU-borgere til det sveitsiske velferds-systemet og sist, men ikke minst, vern mot lavtlønnskurrans og sosial dumping.

Alt dette kan og vil sveitserne bestemme

Stossrichtung für Verhandlungspaket fest», <https://www.fedpol.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/mm.msg-id-87349.html>

171 Questions & Answers on the Common Understanding with Switzerland, 15.12.2023, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_23\\_6603](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_6603)

172 <https://www.fedlex.admin.ch/de/sector-specific-agreements/EU-acts-register>

selv. Sveits trenger ikke forholde seg til et ESA som blander seg inn i landets arbeidslover og regelverk, slik Norge må. Avtalen om fri bevegelse av personer mellom Sveits og EU og unionens medlemsland, omfatter ikke full frihet til å yte tjenester. Sveits tillater ikke utenlandsregistrerte bemanningsbyråer å operere i landet.<sup>173</sup> Slike begrensninger går på tvers av en rekke EU-direktiver og forordninger, som vikarbyrådirektivet og tjenstedirektivet.

Beskyttelsesreglene blir aktivt kontrollert og håndhevet av sveitsiske arbeidsmarkedsmyndigheter, arbeidsgiverorganisasjoner og fagbevegelsen i lokale Arbeidsrettsråd. Disse tre instansene har inspeksjonsrett og gjensidig rett til å representere hverandre ved kontroller på arbeidsplassene.

I praksis er det oftest fagforeningene som står for kontrollen på vegne av Arbeidsrettsrådet, en kontroll som også etterser at sveitsiske lønnsbestemmelser og arbeidstidsregler blir etterlevd. Inspeksjonsretten innebærer også myndighet til å ilegge bøter på opptil 30 000 euro. Alle kostnadene ved utøvelse av kontroll blir dekket av myndighetene, uten noe budsjettmessig «tak» som ellers kunne ha begrenset antall kontroller. Dette betyr ikke at alt er harmonisk i sveitsisk arbeidsliv. Lokalt registrerte bemanningsbyråer er for eksempel blant de utfordringene den sveitsiske fagbevegelsen har. Men lovverket gir godt vern, og det kan oppdateres uten fare for å bli overkjørt av EØS-rettens forrang.

Den sveitsiske fagbevegelsen SGB følger nøye med på hva som skjer i Europa for øvrig. SGB har konkludert med at håndhevingsdirektivet fra Brussel i mindre grad handler om å utvikle verktøy mot sosial dumping enn om å begrense mulighetene til å beskytte lønna.<sup>174</sup>

### 9.1.7 Holder tilbake vann i magasinene

Sveits har ikke godtatt EUs tredje energimarkedspakke og er ikke med i ACER, der reguleringsmyndighetene i EØS har plass (også RME i Norge, uten stemmerett). Derimot deltar Swissgrid i samarbeidsorganet

for de europeiske systemoperatørene ENT-SO-E, sammen med Statnett.

Landet er plassert midt i Europa og har ikke mindre enn 41 mellomlandsforbindelser (mot 17 i Norge). Dette gjør at Sveits i stor grad er et transittland for elektrisitet. For egen del er landet mer enn selvforsynt med elektrisitet sommerstid, men avhengig av import om vinteren.

Energimiksen innenlands består av førti prosent kjernekraft, mens vannkraft utgjør mesteparten av det resterende. En betydelig andel av husholdningene bruker gass til oppvarming, likevel importerer Sveits mindre gass enn det som er typisk for EU (15 mot 22 prosent).<sup>175</sup>

En stor del av kraftproduksjonen er som i Norge offentlig eid gjennom aksjeselskaper, som igjen er helt eller delvis eid av kantonnene (fylkene).

Som i resten av Europa har strømprisen økt, og myndighetene oppmuntrer til energisparing. Fagbevegelsen sier i en uttalelse at husholdningene i Sveits rammes langt mindre enn for eksempel husstander i Storbritannia, men krever statlige støtteordninger til utsatte familier.

Forbundsrådet påla høsten 2022 kraftprodusentene å holde tilbake vann i magasinene for å avverge en mulig forsyningskrise til vinteren. Reservene skal fungere som en forsikring uavhengig av markedet.<sup>176</sup>

Systemoperatøren Swissgrid, tilsvarende norske Statnett, opptre i flere sammenhenger på linje med EU i energispørsmål. Til forskjell fra Statnett er Swissgrid ikke eid av staten, men av kraftprodusenter som hovedsakelig, direkte eller indirekte, er offentlig eid av kantoner og bykommuner.

Markedsjef Maurice Dierick i Swissgrid sier i en podkast fra Energi Norge at det er slitsomt å måtte inngå avtaler med reguleringsmyndighetene i nabolanda og vil heller at Sveits har en plass ved bordet i ACER.<sup>177</sup> Nettverkskodene og den detaljerte

173 Cross-border service provision (EU/EFTA), Staatssekretariat für Migration.

174 <https://www.sgb.ch/blog/blick-nach-europa/details/bruessel-gegen-echten-schutz>

175 <https://www.swissinfo.ch/eng/switzerland-braces-for-winter-energy-crunch/47893144>

176 <https://www.swissinfo.ch/eng/swiss-government-sets-up-hydropower-reserve-in-case-of-need/47882706>

177 Intervju med markedsdirektøren for Swissgrid i podkasten «Fornybaren» (fra ca. 6 minutter i sendingen): <https://shows.acast.com/fornybaren/episodes/swissgrid>

styringen av kraftutvekslingen som kommer fra de europeiske systemoperatørens samarbeidsorgan ENTSO-E, fra energibyrået ACER og fra EU-kommisjonen kan nemlig ikke adopteres uten videre. De må være i overenstemmelse med sveitsisk lov.

### 9.1.8 Jernbane på egne skinner

For europeisk jernbane har Sveits betydning som den viktigste korridoren mellom Nord- og Sør-Europa. Dette har trolig vært medvirkende til at landet har tilsluttet seg den tekniske pilaren i EUs fjerde jernbanepakke, mens markedspilaren (eller den politiske delen) blir avvist. Tilslutningen til den tekniske pilaren innebærer at Sveits gradvis har innført regelverket og at det nasjonale jernbanetilsynets oppgaver blir harmonisert med dem til jernbanebyrået ERA. Sertifikater utstedt av den føderale transportmyndigheten blir ansett som likeverdige med sertifikater utstedt av ERA.

I praksis betyr det at Sveits gradvis innarbeider de gjeldende EU-kravene i sveitsisk lov, men uten at dette pålegger Sveits ytterligere forpliktelser.<sup>178</sup> Det vil si at utvidede fullmakter til det overnasjonale jernbanebyrået ERA fra EU-kommisjonens side ikke automatisk får effekt. Den sveitsiske jernbaneforskriften henviser til samtrafikkdirektivet og sikkerhetsdirektivet, men ikke til ERA-forordningen.<sup>179</sup>

De mer markedsorienterte direktivene og forordningene som blant annet krever obligatorisk konkurranse, vil sveitserne ikke ha noe av. Det er altså fullt mulig å innføre de delene av EUs jernbaneregulering som innebærer fornuftig standardisering og som er forenlige med nasjonale behov og ønsker, uten å svelge resten.

Det hører med til historien at Sveits har innført deler av både andre og tredje jernbanepakke, men ikke hele. Når det gjelder grensekryssende trafikk, forholder de sveitsiske jernbanemyndighetene seg til de motsvarende myndighetene i nabolandene.

178 Rollmaterial-Zulassungen und Sicherheitsbescheinigungen: Einbezug der Schweiz in die neuen EU-Verfahren noch dieses Jahr geplant, <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/publikationen/bav-news/ausgaben-2019/ausgabe-september-2019/artikel-3.html>

179 Verordnung über Bau und Betrieb der Eisenbahnen, [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1983/1902\\_1902\\_1902/de](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1983/1902_1902_1902/de)

### 9.1.9 Landbruk og beredskap

I 1994 vedtok Stortinget å avskaffe monopoliet til TINE i norsk landbruk. Da startet også krangelen om melka, tilskuddsordninger og rammebetingelser i den nybakte EØS-staten Norge.

Sveitserne (som hadde sagt nei takk til EØS) brukte tida på noe mer matnyttig enn å innlemme tusenvis av rettsakter fra EU i lovverket sitt. De avholdt i stedet en folkeavstemning om framtida til sveitsisk landbruk.

Folket bestemte at Sveits måtte produsere det landets vegetasjon og topografi ga muligheter for. Hva kunne alt gresset i åssider og daler brukes til? Jo, til å produsere ost! Slik skapte Sveits det som ble et osteventyr.<sup>180</sup>

Også på mange andre områder setter sveitserne matberedskap i sentrum. En beskjedne årlig beredskapsskatt på 10–15 sveitserfranc sikrer fire måneders matberedskap i landet. Usikre tider gjør at beredskapen er utvidet til et halvt år.

En tilsvarende matberedskap har ikke Norge hatt siden vi ble del av Det indre markedet gjennom EØS. Det er jo bare å importere i trange tider, har omkvedet vært. Men som vi har sett i Europa de siste åra: Hestene bites når krybben er tom.

## 9.2 Storbritannias handels- og samarbeidsavtale

På julaften 2020 ble Storbritannia og EU enige om den nye handels- og samarbeidsavtalen. Den trådte midlertidig i kraft 1. januar 2021, og endelig i kraft 1. mai samme år etter godkjenningen i EU-parlamentet og Ministerrådet. Det er en omfattende avtale, og på mange måter er den balansert.

### 9.2.1 Håndheving og tvisteløsning

Avtalen har et system for håndhevelse og tvisteløsning. Britene er ikke underlagt EU-domstolen, og det er opprettet en egen tvisteløsningsmekanisme der partene er likeverdige. Partnerskapsrådet og underutvalg på de ulike sektorene står for dialog, overvåking og implementering. Hvis dette ikke fører frem, kan begge parter kreve at

180 De har kranglet i 28 år!, <https://heimkunnskap.no/de-har-kranglet-i-28-ar/?fbclid=IwAR3fNq3hMd2jvhnoGPna7HNkwOPsJt2uWDhqohmPwohN-h2ZN-0CSQPA5aCo>

	Avtalen mellom UK-EU	EØS-avtalen	Handelsavtalen 1973
Uavhengig overvåkingsorgan	NEI	JA	NEI
Overført myndighet til EU-byråer direkte eller indirekte	NEI	JA	NEI
Fortløpende innføring av EU-regler (indre marked)	NEI	JA	NEI
Tollfrihet alle varer, uten kvoter	JA	NEI	NEI
Tollfrihet industrivarer	JA	JA	JA
Tollfrihet bearbeidet fisk	JA	NEI	NEI
Tollfrihet landbruksvarer	JA	NEI	NEI
Fri flyt av kapital	JA	JA	NEI
Fri flyt av tjenester	NEI	JA	NEI
Fri flyt av arbeidskraft	NEI	JA	NEI

**Figur 9.1:** En sammenligning av avtalen mellom Storbritannia (UK) og EU med EØS-avtalen og Handelsavtalen av 1973.

en sak legges frem for det uavhengige voldgiftspanelet, som avgjør spørsmålet med bindende virkning. Ved manglende overholdelse av avtalen kan voldgiftspanelet tillate at den andre parten suspenderer deler av avtalen.

### 9.2.2 Fri varehandel

Storbritannia har gått ut av EUs indre marked. Likevel er handelen med alle varer mellom Storbritannia og EU uten toll eller kvoter, inkludert sjømat. Varehandelen skal være så fri for hindringer som mulig. Avtalen har regler om tekniske handelshindringer, sanitære og fytosanitære tiltak (dyre- og plantehelse), samt et bredt og frivillig samarbeid om reguleringer.

Det er grensekontroll av varer og eksportsertifikater for matvarer. Men Storbritannia og EU skal tilstrebe samsvarende produktkrav. Dessuten er det gjensidig anerkjennelse for sertifisering av medisiner, kjemikalier, økologiske produkter, kjøretøy og vin. Tollkontroll er innført, slik også Norge har overfor EU, med fremtidig sam-

arbeid om forenklinger.

Det er altså ingen toll mellom Storbritannia og EU, heller ikke på bearbeidede fiskeprodukter. Til sammenligning har Norge to prosent toll på laks til EU og 14–18 prosent toll på bearbeidede fiskeprodukter som for eksempel røkt laks.

Reglene om veterinære forhold skal ikke forårsake unødvendige hindringer for handel med varer. Helse- eller sunnhets-sertifikater utstedt av henholdsvis EU og Storbritannia sine veterinærmyndigheter skal følge varer i eksport og være gyldige i avtalens geografiske område. Begge parter praktiserer WTO-systemet med samsvarsvurderinger. Altså at det som i det ene land anses som sikker menneskeføde, anses i utgangspunktet som sikker føde også i importlandet.

### 9.2.3 Handel med tjenester

Avtalen omfatter også tjenester, men her er det ikke full frihandel. Bestemmelser fastsetter ikke-diskriminering av utenlandske tjenesteytere og markedsadgang. Partene



kan ikke kreve at tjenesteyter etablerer seg i landet.

Det er ikke lenger fri flyt av arbeidskraft. EU-borgere likestilles i stor grad med borgere fra andre land. Avtalen har et system med «midlertidig personbevegelse for tjenesteytere» og en ramme for gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Det er vertslandets regler som gjelder. Storbritannia har innført et eget poengbasert system for arbeidsinnvandring.

Avtalen tilrettelegger for digital handel, datastrømmer og utveksling av personopplysninger. Den skal ivareta intellektuelle eiendomsrettigheter (IPR). Storbritannia deltar ikke i den europeiske patentdomstolen eller EUs enhetspatent. Finanstjenester ble overlatt til videre forhandlinger, men EU og Storbritannia har foreløpig ikke inngått noen ny endelig avtale om sektoren. London er fortsatt Europas største senter for finanshandel, og fra britisk side synes det ikke å være høyt prioritert å få tilbake samme tilgang til EU-markedet. Snarere synes det som brexit mest har svekket EUs finanssektor.<sup>181</sup>

#### 9.2.4 «Rettferdig konkurranse»

Avtalen har også bestemmelser om såkalt rettferdig konkurranse innenfor blant annet statsstøtte, konkurranseområdet, arbeidsvilkår og sosial beskyttelse, miljø og helse, klima og skatt.

Storbritannia er ikke lenger underlagt EUs statsstøtteregler, og kan støtte næringslivet etter sine egne regler. Avtalen har likevel et rammeverk som skal sikre «sammenlignbare» støttereimer, med et eget tilsyn og slike saker kan håndheves direkte for britiske domstoler. Avtalen åpner på dette området for ensidige beskyttelsestiltak.

Den britiske regjeringen lanserte i september 2022 en omfattende strømstøtte til næringslivet, med beløp utover de rammene EU har satt. Til sammenligning er den norske strømstøtten for næringslivet tilpasset EUs retningslinjer.

<sup>181</sup> EU struggles to find way forward on financial services after Brexit, 03.05.2022, <https://www.politico.eu/article/eu-struggles-to-find-way-forward-on-financial-services-after-brexit/>

#### 9.2.5 Fiskeriforvaltning

Storbritannia har forlatt EUs felles fiske-ripolitikk, og EU-hav (12 til 200 nautiske mil) er igjen britisk hav. Det er en overgangsperiode frem til 30. juni 2026. Britene skal gradvis få fiske mer i sin egen sone tilsvarende 25 prosent av verdien av det EU fisker i dag. 15 prosent overføres i 2021. Nivået i reduksjon for EUs andel varierer mellom fiskebestandene.

#### 9.2.6 Utenfor energiunionen

Storbritannia er ikke underlagt EUs energibyrå ACER og ikke del av energiunionen. Avtalen har bestemmelser som gir fortsatt integrert energisystem for hele den irske øy. Dessuten er det gjensidig adgang til partenes energimarked både for elektrisitet og gass gjennom eksisterende og fremtidige forbindelser.

#### 9.2.7 Transport

For luftfart er det ikke endringer for flyvninger mellom Storbritannia og EU. Det er ikke lenger fritt frem med kabotasje, det vil si å fly innenriks i hverandres områder. På veitransporten er det også fortsatt fri internasjonal transport mellom partene. Adgangen til kabotasje er begrenset (én tur innen syv dager). Det er åpen adgang til jernbanemarkedene som før. «Eurotunnelen» er regulert i en egen avtale mellom Storbritannia og Frankrike. På sjøtransport er det gjensidig markedsadgang.

#### 9.2.8 Programsamarbeid

Storbritannia deltar i EUs forskningsprogram Horizon Europe. Britene har ikke ønsket å delta i utdanningsprogrammet Erasmus+, og vil i stedet ordne studentutvekslingen bilateralt. Britene betaler for programdeltagelsen på vanlig måte (ut fra BNP). Storbritannia betaler ingen «EØS-midler».

#### 9.2.9 Avtalen mellom Norge og Storbritannia

I juni 2021 inngikk Norge en ny handelsavtale med Storbritannia, som har mye av det samme innholdet som britenes avtale med EU. Storbritannia er det landet Norge eksporterer mest til. Avtalen er forhandlet frem av Norge, Island og Liechtenstein. Det fjerde EFTA-landet Sveits har tidligere inngått egne avtaler med britene.

Tollfriheten for industrivarer, som Norge har hatt til Storbritannia i over 60 år, er videreført. Det skal være enkle prosedyrer for fortolling. Alle tidligere tollpreferanser for sjømat er også videreført. I forhold til EØS gir den nye avtalen forbedret markedssadgang for hvitfisk, reker og flere andre sjømatprodukter.

Det er avtalt et rammeverk for samarbeid på det veterinære området, slik at handelen skal flyte så godt som mulig. Den norske eksporten skal ha de samme vilkår som eksport fra EU.

Samtidig fikk Storbritannia totalt 26 eksportkvoter på svin, kylling, egg og frukt og grønt (blant annet jordbær og salat). Dette kan utgjøre en ekstra import som er negativt for norsk landbruk.

Avtalen omfatter også tjenester og investeringer. Enkelte bestemmelser på disse områdene er kritisert for at de kan begrense muligheten for fremtidig politisk styring. Markedsadgangen som er gitt kan ikke begrenses, unntatt sektorer der det er tatt forbehold i avtalen som helsetjenester og offentlig utdanning. I tillegg til denne frys-bestemmelsen er det også såkalte skralleklausuler. Nasjonale reguleringer skal ikke endres i en mer restriktiv retning, så fremt det ikke er avtalt unntak. Eventuell uenighet om en ny norsk regulering bryter med avtalen, blir et politisk spørsmål mellom partene.

### 9.2.10 Økonomisk utvikling etter brexit

Pandemien og ettervirkningene av den, energikrisen i Europa og høy prisstigning har gjort det særskilt krevende å vurdere virkningene av brexit for økonomi og handel. Det er likevel flere forhold som taler for at verdiskapningen i Storbritannia står seg godt utenfor EU. For eksempel hadde Storbritannia høyere økonomisk vekst enn alle de tre største EU-landene Tyskland, Frankrike og Italia i 2021 og 2022 (målt i BNP).

Det internasjonale pengefondet IMF's prognose World Economic Outlook (oktober 2023) sier at Storbritannia får en lavere vekst i 2024 (0,6 prosent), begrunnet med høye renter og energipriser. I 2025 øker veksten til 2 prosent, det samme som Tyskland og mer enn Frankrike og Italia. Fra 2026 og årene videre til 2028, der prognosen slutter,

forventer IMF at Storbritannia har en vekst som er høyere enn alle de tre store EU-landene.

En gjennomgang av britisk økonomi fra De Facto – Kunnskapscenter for fagorganiserte<sup>182</sup> viser at handelen med varer til EU gikk ned fra 2019 til 2020, men tok seg en del opp igjen i 2021. Et viktig poeng er at det er særlig importen som er redusert, mens eksporten fra Storbritannia til EU er ganske stabil. Dette har bidratt til å styrke Storbritannias handelsbalanse overfor EU. Likeledes for handelen med tjenester er import betydelig mer redusert enn eksport, noe som bidrar til å styrke den britiske handelsbalansen. Dette tyder på at selve markedssadgangen til EU er et mindre problem enn andre årsaker, for eksempel de som er knyttet til pandemien, og at mer av produksjonen har gått til hjemmemarkedet.

I 2022 var eksportverdien for varer og tjenester i Storbritannia igjen høyere enn i 2019 – både til EU og land utenfor EU. For eksempel har Storbritannia en betydelig eksport av finanstjenester, men også juridiske tjenester og utdanning. London er fortsatt Europas største senter for finanshandel. En del firma har styrket eller etablert kontorer i EU-land, men i antall ansatte har dette vært marginalt i en bransje som sysselsetter over én million personer.

Når det gjelder , skriver næringsorganisasjonen MAKEuk i sin status for 2023: «Med et betydelig hopp i produksjonen til 224 milliarder pund, har Storbritannia klatret fra 9. til 8. plass på den globale produksjonsrangeringen, og stadfester vår rolle som en nøkkeltaktør i industrien.»<sup>183</sup>

Eksportverdien har økt kraftig for blant annet mat og drikke, medisiner og kjemikalier, metaller og maskiner. Handelen med andre deler av verden har gått opp, men også etter brexit er Nederland, Tyskland, Irland og Frankrike blant landene britene eksporterer mest varer til.

## 9.3 EUs avtaler med Japan og Canada

EUs handelsavtale med Canada (CETA) trådte midlertidig i kraft i september 2017,

182 Etter brexit, De Facto-notat 1:2022.

183 UK Manufacturing, The Facts: 2023, www.makeuk.org

og det meste av avtalen er gjort gjeldende i påvente av godkjenning i alle EU-landene. Handelsavtalen med Japan (EUJEPa) trådte i kraft i februar 2019. Avtalene har blitt kritisert for en markedsliberalistisk agenda og å gi store selskaper mye albuerom. På den andre siden mener EU, Canada og Japan at avtalene gir økonomiske gevinster.

### 9.3.1 Avvikler tollsatser

Rapporten «Norge, EØS og alternative tilknytningsformer» fra Menon Economics, utgitt i september 2019, vurderer EØS-avtalen opp mot avtalene EU har inngått med Canada og Japan.

CETA-avtalen har blant annet som mål å eliminere alle tollsatser mellom Canada og EU-landene i løpet av 7 år, også på sjømat. EU og Canada forplikter seg til ikke å behandle varer de importerer fra hverandre mindre gunstig enn varer som er produsert innenlands. Avtalen omfatter også tjenestehandel, og oppfordrer til samarbeid om reguleringer og standarder.

Avtalen mellom EU og Japan vil gradvis eliminere tollsatser over en periode på 15 år. Avtalen har ellers mange likhetstrekk med CETA. Menon Economics skriver i rapporten:

«Begge avtalene inneholder betydelige innrømmelser for EUs del, noe som åpner opp for at det også kan være mulig å få til lignende innrømmelser fra EU i andre avtaler.»<sup>184</sup>

Menon-rapporten vurderer hvilken betydning en overgang fra EØS-avtalen til en handelsavtale av samme type som CETA/EUJEPa vil ha for de ulike norske eksportnæringene. EØS-avtalen har begrenset betydning for eksport av olje, gass og råvarer, og rapporten ser derfor på næringer utenom olje og gass.

### 9.3.2 Sjømat

Både CETA og EUJEPa gir over tid nærmest full tollfrihet på sjømat. Menon Economics skriver:

«Sett opp mot EØS-avtalen vil disse avtalene derfor kunne gi bedre tollvilkår

<sup>184</sup> Menon Economics, Norge, EØS og alternative tilknytningsformer, 2019, s. 8.

for norske eksportører til EU.»<sup>185</sup>

Det er ikke en fullstendig harmonisering med EUs regelverk på det veterinære området, men CETA fastsetter at Canada og EU skal strømlinjeforme importen der det er viktigst. Det skal da ikke være behov for å klarere om varen følger gjeldende veterinære bestemmelser på grensen før den importeres. Kontrollen på grensen skal begrenses til 15 prosent av sjømaten som eksporteres mellom de to landene.

### 9.3.3 Prosessindustrien

Prosessindustrien produserer varer som i all hovedsak er sikret tollfrihet gjennom avtaler som CETA og EUJEPa. Menon påpeker at denne industrien er sårbar for handelskonflikter med tredjeland. Det er vanskelig å vurdere om EØS-avtalen gir et bedre vern mot slike hendelser enn Canada og Japans avtaler, ettersom slike konflikter i stor grad reguleres gjennom avtaleverket i WTO.

### 9.3.4 Teknologindustrien

Teknologindustrien har full tollfrihet med en CETA-avtale. Håndtering av industrielt rettsvern vil også stort sett bli ivaretatt gjennom disse avtalene. Håndtering av standarder i eksporten til EU vil bli mer komplisert uten en EØS-avtale, men tilpasning til EUs fremtidige standarder og reguleringer vil kunne lette noe av dette problemet.

### 9.3.5 Reiselivsnæringen

Reiselivsnæringen vil i liten grad bli berørt av å gå over til ordninger som de to avtalene.

### 9.3.6 Tjenestehandel

CETA er svært omfattende når det gjelder tjenestehandel, oppsummerer Menon-rapporten. Det inkluderer bestemmelser for nasjonal behandling av tjenester, bestelandsklausuler (MFN) og markedstilgang, og har som formål å liberalisere tjenestehandelen mellom Canada og EU. De to førstnevnte bestemmelsene pålegger regjeringene å behandle de utenlandske tjenestetilbyderne minst like godt som innenlands tilbydere. Markedstilgangs-

<sup>185</sup> Ibid., s. 5.

bestemmelsen forhindrer at regjeringer begrenser antallet tilbydere. Offentlige anskaffelser er unntatt, som helse, utdanning og vannforsyning.

### 9.3.7 Maritim og offshore leverandørindustri

Eksporten av skip og utstyr vil i liten grad bli påvirket av et skifte fra en EØS-avtale til en CETA-lignende avtale, ettersom handelen med denne typen varer vil være tollfri. Avtalene gir ikke like godt vern om retten til å utføre arbeid knyttet til eksport (tjenester som installasjon og vedlikehold), men leverandører fra land utenfor EU (eksempelvis Korea, Kina og Singapore) evner i høy grad å konkurrere med europeiske foretak på disse markedene uten en EØS-avtale.

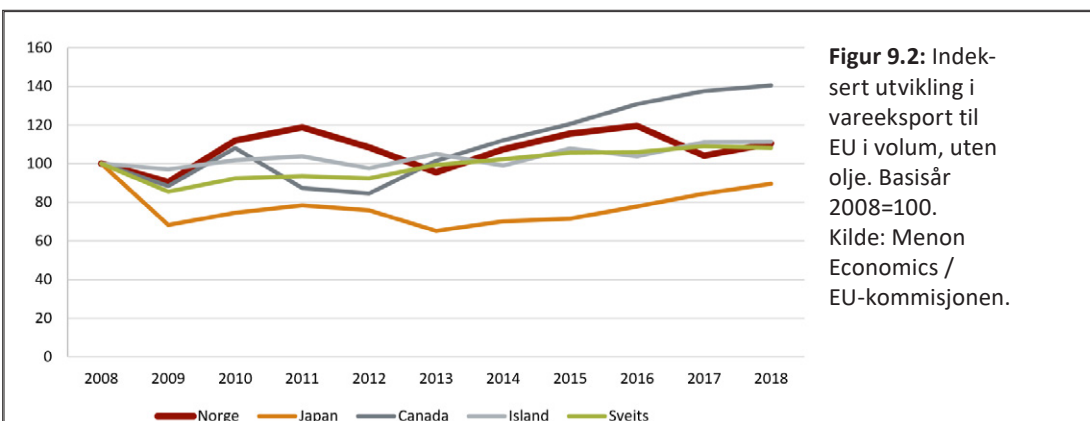
### 9.3.8 Finansielle tjenester

Næringen har en rekke gjensidige

godkjenningsordninger som en bilateral avtale av CETA-typen ikke kan besvare fullt ut. Det er også litt usikkert om man kan fullt ut kompensere med ensidig tilpasning til alle EU-direktivene og forordningene som regulerer sektoren. Samtidig er det viktig å tydeliggjøre at dette er en næring som blir stadig mer internasjonalsert, som vil gjøre det enklere å operere som tjenesteyter uten en EØS-avtale.

### 9.3.9 Fornybar sektor

Eksport til EU av fornybar energi i form av krafteksport baseres på langsiktige energikontrakter med stor strategisk betydning for EU-land. Som en relativt integrert aktør i det europeiske kraftsystemet må man forvente at norske kraftleverandører vil få tilgang til de europeiske markedene i fremtiden, påpeker Menon Economics.



**Figur 9.2:** Indeksert utvikling i vareeksport til EU i volum, uten olje. Basisår 2008=100. Kilde: Menon Economics / EU-kommisjonen.

## Hvordan har Norges eksport til EU utviklet seg sammenlignet med land utenfor EØS?

Omkring 95 prosent av EUs import kommer utenfra EØS, det vil si fra andre land enn Norge, Island og Liechtenstein. De aller fleste av verdens land handler med EU uten en EØS-avtale.

Menon Economics sammenligner i rapporten «Norge, EØS og alternative tilknytningsformer» eksporten til EU fra Norge og Island (begge i EØS) med eksporten fra Japan, Canada og Sveits i perioden 2008-2018.<sup>186</sup> Canada, som frem til CETA-avtalen

i 2017 ikke hadde noen handelsavtale med EU, har økt eksporten mest.

Island og Sveits har hatt relativt lik, flat utvikling i eksport til EU. Japan opplevde et fall etter finanskrisen, men volumet har igjen tatt seg opp siden 2013. Canada har opplevd en høyere vekst enn de øvrige landene siden 2012.

EU importerer relativt store volum fra canadisk prosessindustri, og denne eksporten har økt markant mellom 2008 og 2018. I 2018 utgjorde primærvarer som matvarer, råmaterialer og energi 31 prosent av canadisk eksport til EU, mens varer fra prosessindustrien utgjorde 45 prosent. Norge har en betydelig mer råvarebasert eksport til EU enn det Canada har.

<sup>186</sup> Menon-publikasjon nr. 61/2019. Koronapandemien skapte store forstyrrelser i internasjonal varehandel, og utvalget har av den grunn ikke innhentet supplerende handelstall for de senere årene.

## Del 10

# Handel og samarbeid med EU uten EØS

### Sammendrag

Dersom EØS-avtalen sies opp, skal handelsavtalen som ble inngått mellom Norge og EU før EØS igjen regulere handelen. Den sikrer tollfrihet for norske industrivarer til EU. Siden Norge ikke er, og aldri har vært, del av EUs tollunion, blir tollkontrollene akkurat som i dag. For fersk eller kjølt laks, som er den fisken Norge eksporterer mest av til EU, vil tollene være uforandret: 2 prosent.

Etter brexit har EUs andel av norsk eksport gått ned og Storbritannia er et viktig marked utenfor EU/EØS. Naturlig nok er Norge fortsatt en av EUs største handelspartnere. Det er mange grunner til at EU vil ønske å inngå en ny handelsavtale med Norge om EØS-avtalen sies opp. Blant annet er Norge et viktig marked for mange EU-land, og Norge kjøper mer tjenester fra EU enn det vi eksporterer. EU er avhengig av å importere både energi og sjømat fra Norge.

En hovedmålsetning for å erstatte EØS-avtalen med en ny avtale må være at den er mer jevnbyrdig. Det betyr at den nye avtalen ikke kan inneholde en forutsetning om innføring av nytt regelverk fra EU. Heller ikke noe overvåkingsorgan eller domstol som kan overstyre norske myndigheter. Samarbeidet mellom Norge og EU om forskning og utdanning startet før EØS-avtalen ble inngått. Ved en ny avtale kan det forhandles om videre deltagelse i EU-programmene om forskning, utdanning og kultur.

### 10.1 Hva skjer om EØS-avtalen sies opp?

Dersom EØS-avtalen sies opp, skal handelsavtalen som ble inngått mellom Norge og EU før EØS igjen regulere handelen. Handelsavtalen fra 1973 sikrer tollfrihet for norske industrivarer til EU. Verken

EØS-avtalen eller handelsavtalen omfatter tollfri handel med sjømat og landbruksvarer. EØS-avtalens artikkel 127 sier at avtalen kan sies opp med ett års varsel.

Siden Norge ikke er, og aldri har vært, del av EUs tollunion, blir tollkontrollene akkurat som i dag. For fersk eller kjølt laks, som er den fisken Norge eksporterer mest av til EU, vil tollene være uforandret: 2 prosent.

#### 10.1.1 Handelsavtalen trer inn

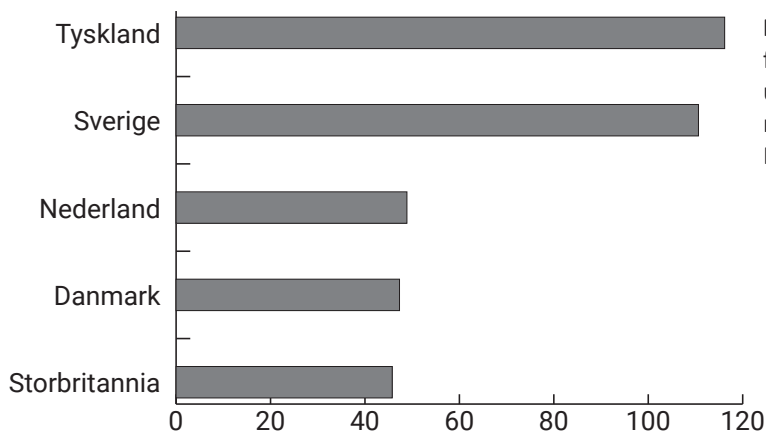
EØS-avtalen var omstridt da den ble inngått. I stortingsproposisjonen den gangen fremhevet Brundtland-regjeringen at man uansett kunne falle tilbake på handelsavtalen av 1973 ved en oppsigelse av EØS:

«Grunnen til at man ikke har besluttet å oppheve eksisterende avtaler ved inngåelsen av EØS-avtalen, er at man ønsker at de igjen skal kunne komme til anvendelse dersom en avtalepart sier opp EØS-avtalen...».<sup>187</sup>

Kan EU si opp handelsavtalen hvis Norge sier opp EØS-avtalen? I teorien kan EU gjøre det, men det er lite sannsynlig av mange grunner. Norge har varer EU trenger, og vi er et kjøpesterkt marked. Derfor har EU selv økonomisk interesse i å opprettholde handelsforbindelsene omtrent som i dag. For de mange EU-landene som Norge handler med, vil det være ønskelig å ha handelsavtalen, mens Norge og EU forhandler om en ny eller oppdatert avtale. Handelsavtalen av 1973 omfatter ikke tjenester, og både Norge og EU vil trolig ønske å inngå en ny avtale for tjenestehandelen. EU selger i dag mer tjenester til Norge enn hva vi selger til EU.

En eventuell oppsigelse av handelsavtalen fra EUs side ville kreve enstemmighet blant EU-landene. Hvorfor skulle Sverige,

<sup>187</sup> St.prp. nr. 100 (1991-92), s. 102.



**Figur 10.1:** Norges import fra fem europeiske land. Import utenom skip og oljeplattformer, 2023. Milliarder kroner. Foreløpige tall. Kilde SSB.

Danmark, Tyskland, Polen, Frankrike og så videre med eksport for milliarder til Norge, ønske det?

### 10.1.2 WTO-forpliktelser

Det er heller ikke slik at handelsforholdet til EU står på bar bakke uten handelsavtalen. Både Norge og EU har forpliktet seg til å følge WTO-avtalen. EU har bundet seg til tollfrihet for om lag 30 prosent av alle varer. Særlig når det gjelder industrivarer er det meste av tollene avvirket. Også på sjømat har EU flere forpliktelser. Norge har et 40-talls tollfrie kvoter for over 100 ulike produkter, uavhengig av både EØS og handelsavtalen.

## 10.2 Interesseforholdet mellom EU og Norge

Norge er EUs åttende største handelspartner (import og eksport i 2020). Det er mange grunner til at EU vil ønske å inngå en ny handelsavtale med Norge om EØS-avtalen sies opp.

### 10.2.1 Norge er et kjøpesterkt marked

EØS-avtalen regulerer markedsadgang begge veier, for EU adgangen til det norske markedet. Frihandelen har ført til at norsk næringsliv har tapt markedsandeler hjemme, og at få norske næringer utenom olje og gass samt oppdrett har vunnet markedsandeler på EUs indre marked.

For mange EU-land er Norge et stort marked. Omkring 10 prosent av Sveriges eksport går til Norge, og svenskene har et solid handelsoverskudd over Kjølen. Danmark, Tyskland, Frankrike, Italia og Nederland eksporterer årlig til Norge for milliarder av euro hver for seg. Det ville

være økonomisk selvskading av EU å forkudre den åpne handelen.

Norge importerer også mer tjenester fra EU enn det vi eksporterer. EU har derfor en stor interesse av å inngå en handelsavtale som beholder dagens frihandel med tjenester.

### 10.2.2 EU trenger energi

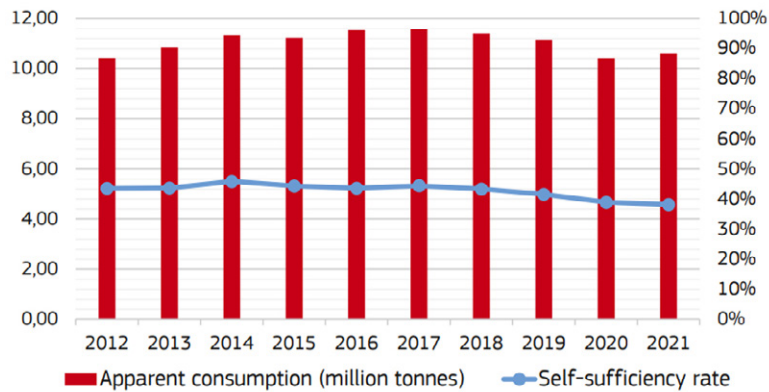
EU er avhengig av å importere mye energi, og Norge er en stor leverandør av olje og gass. EU ønsker i sin «Green Deal» å redusere bruken av fossil energi, som vil bety mindre import. Rekordhøye energipriser de siste årene tyder på at omstillingen kan ta tid. EU ønsker også økt tilgang til elektrisitet fra Norge.

### 10.2.3 EU trenger fisk

EU importerer omkring 60 prosent av sjømaten som forbrukes i medlemslandene, og Norge er den største leverandøren. Eksporten av fisk fra Norge til EU har over tid økt betydelig, men utviklingen går i retning av at andre markeder øker enda mer. EU på sin side trenger fisk både som råvare og som ferdigprodukt. For foredlingsindustri og forbrukere i EU er det i deres egen interesse at fisken importeres billig og enkelt. EUs nye handelsavtaler med Storbritannia, Canada og Japan gir lavere toll på sjømat enn situasjonen er for Norge i dag.

### 10.2.4 EU trenger mineraler og metaller

På verdensbasis er mineraler og metaller til råvarer knapphetsgoder. EU forbruker langt mer enn det man henter fra egne ressurser. EU-kommisjonen har beregnet at unionens



**Figur 10.2:** EUs forbruk og selvforsyningsgrad av sjømat. Kilde: The EU Fish Market 2023.

behov for råmaterialer vil fordobles innen 2050.<sup>188</sup> Det finnes forekomster av mineraler og metaller mange steder i Norge. Utvinning er omstridt på grunn av naturinngrepene og forurensning. Norge er en viktig eksportør av flere av de innsatsvarene EU trenger. Det gjelder spesielt kalkstein, men også aluminium og titan.

### 10.2.5 EU ser mot nordområdene

I EU er det en betydelig interesse for nordområdene og ressursene som finnes der. Området er rikt på olje, gass, mineraler og fisk – ressurser EU trenger. Dessuten får området en forsterket økonomisk og strategisk rolle etter hvert som ismelting åpner nye transportveier.

EU som institusjon har i dag ingen legitim tilgang til det arktiske samarbeidet. Det er heller ikke tegn til at flere land i det arktiske området skal bli medlem av EU. Likevel har EU utviklet en egen Arktis-strategi og forsøker å få en fast observatørplass i Arktisk Råd. Norges sentrale posisjon i nordområdene og i det arktiske samarbeidet kan utnyttes i forhandlinger om en ny avtale mellom Norge og EU.

### 10.3 Forhandlinger for en jevnbyrdig avtale

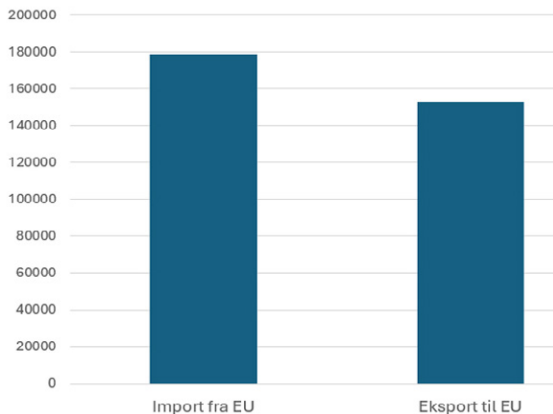
En bilateral eller tosidig avtale er en avtale som inngås mellom to parter, for eksempel mellom to land eller mellom ett land og én regional union som EU. Det blir ofte underkommunisert at Norge har et hundretall slike avtaler med EU utenom EØS-avtalen. Bilaterale handels- og samarbeidsavtaler

har normalt ikke rammeavtaler med en dynamikk som EØS, og har slik sett en større grad av forutsigbarhet. Den typiske bilaterale avtalen gjelder et avgrenset samarbeidsområde. Ved behov for utvikling eller revidering av en avtale, skjer det normalt gjennom nye forhandlinger mellom partene. Som regel etableres det heller ikke noe selvstendig håndhevsapparat for avtalen. Uenigheter og uklarheter avklares i dialog eller forhandlinger mellom partene.

Ettersom en bilateral avtale inngås direkte mellom bare to parter, kan avtalen tilpasses spesielt til det som er de to partenes interesser og behov. I tillegg til denne skreddersømmen, er stabilitet en annen styrke ved bilaterale avtaler ettersom de bygger på et direkte interessefellesskap. Hovedstolper for en ny avtale med EU kan være:

- En avtale mellom to jevnbyrdige parter, Norge og EU.
- Kun regler og rettspraksis ved avtaletidspunktet er bindende for partene.
- Ikke noe overvåkningsorgan eller domstol som kan overstyre norske myndigheter.
- Ingen forutsetning om innføring av nytt regelverk fra EU.
- Fortsatt tollfri handel med industrivarer.
- Gjensidig markedsadgang for tjenester.
- Ikke frihandel eller krav om gradvis liberalisering av handel med landbruksvarer.
- Avtalen skal ivareta en høy norsk standard for helse og miljø.
- Ordning for tvisteløsning mellom stater på politisk nivå, ingen særskilt rett til søksmål for private selskaper (investor-stat).

<sup>188</sup> EU-kommisjonens meddelelse 17.09.2020, Stepping up Europe's 2030 climate ambition.



**Figur 10.3:** Norsk import og eksport av tjenester med EU i 2022. Millioner kroner. Kilde: SSB.

### 10.3.1 Gjennomføring og organer

Avtalen skal ikke inneholde mekanismer som legger press på Norge om å motta nytt regelverk fra EU. Avtalen må reforhandles, eller suppleres av egne tilleggsavtaler, hvis nye regler skal innarbeides. Det betyr at Norge kan kreve motytelser fra EU om vi godtar nytt EU-regelverk.

Hvordan skal en ny handelsavtale fungere i praksis? Gjennomføringen kan organiseres i en felles komité med representanter fra Norge og EU for hver av sektorene i avtalen. Komiteen skal oppklare misforståelser og rette opp eventuelle feil i tolkning og praksis. Den kan også avklare tvister mellom Norge og EU. Vedtak må kreve enighet (konsensus). Komiteen bør møtes minst én gang i året. Norge og EU kan veksle på å lede komiteen.

Det er naturlig at Norge får en viss innflytelse på utviklingen av nytt EU-regelverk på de områdene handelsavtalen omfatter. Sveitsiske eksperter deltar i EU-kommisjonens lovforberedelser omtrent på samme måte som Norge i EØS, på grunnlag av Sveits sine avtaler med EU. Tilsvarende kan EU få innsyn i utvikling av norsk regelverk der dette er relevant.

### 10.3.2 Tollfri handel med industrivarer

Når EØS-avtalen sies opp, følger det av avtalens artikkel 120 at handelen reguleres av handelsavtalen fra 1973 og WTO-regelverket. Med handelsavtalen har Norge helt siden 1977 hatt tollfri adgang til EU-markedet for alle industrivarer (og omvendt). Både i handelsavtalen og EØS er eneste unntak fra denne tollfriheten nærings-

middelindustrien.

I WTO-avtalen har Norge og EU forpliktet seg til å arbeide for «substansiell reduksjon i toll og andre handelshindringer, og å eliminere diskriminerende behandling i internasjonale handelsrelasjoner».<sup>189</sup> WTO har dessuten et system for å løse eventuelle handelskonflikter.

I forhandlingene om en ny handelsavtale, og i den videre gjennomføringen, kan Norge velge å akseptere tilsvarende produktregler som EU der dette er ønskelig. EU og Norge kan også avtale at ulike standarder er likeverdige, og dermed gjensidig godkjent for handel på tvers av grensene. Dette prinsippet om gjensidige samsvarserklæringer (MRA) følges av EU i avtaler med en rekke land. En ny handelsavtale bør også ha bestemmelser som forbyr eller begrenser adgangen til antidumpingtiltak, selv om dette er av mindre betydning enn tidligere. Det var heller ikke før EØS-avtalen mange slike saker mellom Norge og EU, og WTO-regelverket setter også sperrer for antidumping-toll.

Regelverket i WTO pålegger dessuten EU å avstå også fra andre handelshindringer enn toll. Krav til standarder og godkjenningsordninger skal være slik at de ikke skaper unødvendige handelshindringer. EU kan ikke innføre nye standarder over natten, norske produsenter må få informasjon og tid til å tilpasse seg, fastsetter WTO-avtalen Technical Barriers to Trade.

Arbeidet med å etablere felles tekniske standarder skjer i standardiseringsorgan som Den europeiske komiteen for standardisering (CEN). Disse organene eksisterer uavhengig av EU, og Norge er med på linje med EU-landene. Flere av medlemmene i CEN er land utenfor EU/EØS.

### 10.3.3 Gjensidig markedsadgang for tjenester

Det meste av norsk tjenestehandel foregår naturlig nok med europeiske land, men nesten 60 prosent av tjenestene selges til land utenfor EU. Norge importerer mer tjenester fra EU enn vi eksporterer, og har et underskudd på denne tjenestehandelen.

<sup>189</sup> Agreement Establishing the World Trade Organization, 1994. WTOs regelverk er tilgjengelig her: [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/legal\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm)



Handelsavtalen av 1973 omfatter ikke tjenester. GATS-avtalen, tjenesteavtalen til WTO, har derimot regler for likebehandling også for tjenestehandelen, det såkalte bestelandsprinsippet. Norske tjenesteleverandører skal heller ikke behandles dårligere enn EU-landenes egne firma ut fra forpliktelsene i WTOs bindingslister.

Siktemålet med GATS er «en snarlig gjennomføring av gradvis høyere nivåer for liberalisering»<sup>190</sup>, samtidig som man skal respektere nasjonale politiske målsetninger. Hvert enkelt medlemsland melder inn sektorer for liberalisering gjennom sine bindingslister. Når man først har liberalisert en sektor gjennom bindingslistene, er det detaljerte krav som stilles til landene.

Alt i alt betyr dette at handelen mellom EU og Norge får lignende vilkår gjennom WTO som gjennom EØS når det gjelder markedsadgang. Det er likevel en viktig forskjell: WTO-regelverket er mer avgrenset enn EØS-avtalen. EØS-avtalens store arsenal av konkurranseregler og regler for hva offentlige myndigheter ikke lenger kan gjøre, er det ikke parallellt til i WTO. En ny handelsavtale kan forkaste EØS-avtalens krav om markedsliberalisering og anbud, hvis det er politisk ønske om det i Norge.

### 10.3.4 Trygg mat og bærekraftig landbruk

Hvert annet år skal EU og Norge gjennomgå handelen med landbruksvarer under artikkel 19 i EØS-avtalen. Det til tross for at EØS-avtalen ikke skulle omfatte landbruk. Gjennom slike forhandlingsrunder har Norge gitt store fordeler til EU. Importen av landbruksvarer fra EU har økt kraftig. Det norske distriktslandbruket taper i konkurransen mot et mer industrialisert landbruk i EU med lavere kostnader. Utviklingen i handel har vært ensidig til EUs fordel (se også punkt 5.8).

En ny handelsavtale med EU skal ikke gi frihandel eller krav om videre liberalisering av handel med landbruksvarer. Den nye avtalen skal ikke inneholde en bestemmelse tilsvarende EØS-avtalens artikkel 19, men fastholde det norske tollvernet for landbruksvarer og sikre en selvstendig

landbrukspolitikk. Dette vil legge bedre til rette for økt norsk matproduksjon.

Krav til matvarene, og merking av dem, er i dag regulert gjennom regler fra EU. Med en oppsigelse av EØS-avtalen, vil Norge igjen ha anledning til å innføre andre krav der det er ønskelig, blant annet ut fra kvalitet og helse. I en ny handelsavtale kan Norge kreve beskyttelse av nasjonale krav til matvarene. Norge og EU kan også bli enige om å akseptere hverandres standarder uten at reglene harmoniseres. EU har i dag en betydelig matvarehandel med land utenfor det indre markedet.

### 10.3.5 Høy standard for helse og miljø

EØS-avtalen ble i 1998 utvidet med en veterinæravtale. Norge måtte fjerne grensekontrollen av levende dyr, kjøtt, fisk og meieriprodukter fra andre EU/EØS-land. Dermed var matvarene prisgitt kontrollen i andre land, og vi kunne ikke sette importerte husdyr i karantene. En ny handelsavtale skal ikke kopiere veterinæravtalen. En gjeninnføring av veterinær grensekontroll gir muligheter for en styrket norsk standard for dyre-, plante- og folkehelse. Det må videre ligge til grunn at et samarbeid med EU om miljø og klima ikke skal hindre utviklingen av nasjonale miljøkrav og klimaomstilling tilpasset norske forhold.

### 10.3.6 Tvisteløsning på politisk nivå

Overvåkingsorganet ESA i Brussel kontrollerer i dag EFTA-landenes gjennomføring av EØS-avtalens regelverk. ESA kan pålegge Norge å endre regelverk og praksis. Hvis Norge ikke retter seg, kan ESA fremme saken for EFTA-domstolen for bindende avgjørelse. Gjennom EØS-avtalen er det også overført myndighet til flere EU-byråer som energibyrådet ACER og EUs finanstilsyn, enten direkte eller via ESA.

En jevnbyrdig handelsavtale skal ikke omfatte selvstendige håndhevingsorganer. Norge fristilles fra overvåkingsorganet ESA og EFTA-domstolen, samt fra EUs byråer. Avtalen skal heller ikke gi investorer særskilt rett til å gå til søksmål (såkalt investorstat-tvisteløsning, ISDS). Tvisteløsningen skal være stat-stat, og løses gjennom forhandlinger på politisk nivå mellom Norge

<sup>190</sup> Generalavtalen om handel med tjenester (GATS), portalens tredje avsnitt.

og EU. Det gir mest demokratisk kontroll og minst avgivelse av suverenitet.

### **10.3.7 Fortsatt samarbeid om forskning og studier**

Norge deltar i alle EUs samarbeidsprogrammer om utdanning og forskning (unntatt kjernekraftprogrammene). Samarbeidet mellom Norge/EFTA-landene og EU startet før EØS-avtalen ble inngått, med bakgrunn i Luxembourg-erklæringen fra

1984 der man uttrykte ønske om et samarbeid utover handelsavtalen. For eksempel inngikk Norge i 1986 rammeavtaler med EU som ga både deltagelse i forskningsprogrammer og samarbeid på prosjektbasis. Norge har over tid vært en netto bidragsyter til EUs programsamarbeid, og kan uten EØS-avtalen forhandle med EU om å delta videre i programmer om forskning, utdanning og kultur.

## Vedlegg

# Tidslinje over EØS-avtalen

EØS-avtalen var omstridt allerede før den ble inngått. Her er noen sentrale hendelser og debatter gjennom 30 år med EØS-avtalen og i årene før avtalen ble en realitet.

**1972:** 53,5 prosent stemmer nei, og 46,5 prosent ja, i folkeavstemningen om EF-medlemskap 25. september.

**1973:** Frihandelsavtalen mellom Norge og EF trer i kraft 1. juli. Fra 1. januar 1977 er det null toll på handelen med industrivarer (toll bare på sjømat og landbruksvarer).

**1985:** EU vedtar Det indre markedet. Innen 1. januar 1993 skal det være fri flyt på markedene for varer, tjenester, kapital og arbeidskraft.

**1988:** 13. juni går det ut et brev fra statsministerens kontor der alle departement pålegges å følge regelutviklingen for det indre markedet: «Ved framleggelse av forslag til nye rettsregler og forskrifter på dette området skal det derfor opplyses hvordan disse står i forhold EFs regelverk. Dersom det er avvik, skal det gis en begrunnelse for dette.» Dette førte blant annet til at norsk miljøpolitikk på viktige områder ble passiv og avventende.

**1992:** EØS-avtalen undertegnes 2. mai i Porto, Portugal. 16. oktober godkjenner Stortinget EØS-avtalen med stemmetallet 130 mot 35. De som stemte nei, var samtlige stortingsrepresentanter fra Senterpartiet og SV, tre fra Kristelig Folkeparti, to fra Arbeiderpartiet og to fra Fremskrittspartiet. Vedtaket krevde tre fjerdedels flertall i henhold til Grunnloven (minst 124 representanter for). Et forslag fra Fremskrittspartiet, Senterpartiet, Kristelig Folkeparti og SV om å utsette behandlingen til det var avholdt en folkeavstemning om saken, ble nedstemt.

I desember 1992 sier et flertall av sveitserne nei til EØS-avtalen i en folkeav-

stemning. Samtidig krevde EU-domstolen at EØS-avtalen måtte endres på enkelte punkter. Det ble derfor nødvendig med nye forhandlinger mellom Norge og EU.

**1993:** Stortinget vedtar i april, mot stemmene til Senterpartiet og SV, å godkjenne endringene i EØS-avtalen, etter at Sveits ikke skulle være del av avtalen og de endringene som EU-domstolen hadde insistert på.

**1994:** EØS-avtalen trer i kraft 1. januar 1994. Fra starten var det en avtale mellom EU og 6 EFTA-land. Etter folkeavstemninger i tur og orden går Østerrike, Finland og Sverige ut av EFTA, og deltar i EØS som medlemmer av EU fra 1. januar 1995.

**1994:** LO vedtar 22. september nei til norsk medlemskap i EU. 28. november stemmer flertallet nei til EU i folkeavstemningen.

**1994:** Loven om erverv av næringsvirksomhet fjerner krav om konsesjonsplikt og erstatter den med en meldeplikt der man ikke kan favorisere norsk eierskap. Ervervsloven ble likevel opphevet i 2003, etter at ESA fastslo at også denne loven var et hinder for den frie etableringsretten og i strid med EØS-avtalen.

**1995:** Den første store debatten om et EØS-direktiv var debatten om oljedirektivet, offisielt kalt konsesjonsdirektivet. Olje- og gassvirksomheten langs norskekysten ble underlagt samme frie konkurranse som på EUs indre marked. I april 1995 ble direktivet vedtatt med stemmene til Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet.

**1996:** Allerede i desember 1994 fastslo ESA at Vinmonopolets «enerett til import, eksport og engrossalg av alkoholholdige drikker» var i strid med EØS-avtalen. Fra 1. januar 1996 ble det åpnet for private importører og grossister.

**1998:** Som et tillegg til EØS-avtalen godkjenner stortingsflertallet i desember 1998 en egen veterinæravtale med EU. Norge må dermed fjerne den veterinære grensekontrollen ved import av levende dyr og av kjøtt, fisk og meieriprodukter.

**1999:** EFTA-domstolen fastslår i mai at den norske graderte arbeidsgiveravgiften er i strid med EØS-avtalen. Ordningen ble siden gjeninnført med en del endringer.

**2001:** EUs omstridte gassmarkedsdirektiv tas inn i EØS-avtalen. Hensikten med direktivet var å styrke gasskjøperne slik at prisen på gass kunne presses nedover. Det norske gassforhandlingsutvalget, som bidro til at gassfeltene ble utnyttet mer effektivt og at gassprisen lå høyere enn den ellers ville gjort, ble nedlagt etter press fra EU.

**2001:** Tre direktiver om tilsetningsstoffer i mat, de såkalte matsminkedirektivene, godkjennes på Stortinget med stemmene til Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet. Dermed ble tilsetningsstoffer som var forbudt i Norge tillatt i matvarene. Året etter ble også EUs barnematdirektiv godkjent, selv om fagfolk advarte mot at barn kunne få for store doser av vitaminer og mineraler.

**2003:** Patentdirektivet, som gjør det mulig å ta patent blant annet på genmodifiserte planter og dyr, godkjennes på Stortinget, mot stemmene til Senterpartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre og SV.

**2004:** EUs østutvidelse med ti nye medlemsland 1. mai gjør at EØS-avtalen reforhandles og de nye EU-landene blir også del av EØS. I og med fri bevegelse av arbeidskraft i det indre markedet, er dette en enorm endring i europeisk arbeidsliv.

**2005:** Gjennom en suverenitetsavståelse får EUs flysikkerhetsbyrå i Köln (EASA) kompetanse til å bestemme typesertifisering for nye fly og gi påbud om reparasjon og kontroll overfor norske flyselskap. Tvister avgjøres av EU-domstolen.

**Juli 2006:** Norge taper i EFTA-domstolen

hjemfallssaken, om statlig eierskap av kraftverk. Det var ESA som hadde stevnet Norge for forskjellsbehandling mellom private eiere og (fylkes)kommunale kraftverk, i strid med EØS-avtalen. Hjemfallsordningen ble ikke avvirket, men endret på flere punkter.

**2007:** Norge får medhold i Verdens handelsorganisasjon (WTO) om at EUs antidumpingtiltak mot norsk oppdrettslaks var i strid med WTOs regelverk.

**2007-08:** I en serie dommer griper EU-domstolen inn mot fagbevegelsens handlingsrom ved å begrense konfliktretten (dommene Viking Line og Laval), begrense adgangen til å stille krav om tariff lønn ved offentlige oppdrag (Rüffert) og retten til en prinsipiell likebehandling av utenlandske og innenlandske selskap hvis de utenlandske tar på seg oppdrag innenlands (Luxembourg).

**2008:** Som del av EUs kjemikalielovgivning REACH overføres det myndighet til EUs kjemikaliebyrå (ECHA) som setter vilkår for registrering av kjemikalier. Adgangen til å innføre nasjonale forbud eller avgifter mot skadelige stoffer er svært begrenset. Tvister avgjøres av EU-domstolen.

**2008:** Norge blir del av EUs kvotesystem, som omfatter om lag halvparten av de totale klimautslippene. Samlet kvotemengde, salgsandeler og reglene for tildeling av vederlagsfrie kvoter harmoniseres med EU.

**2009:** Etter en årelang debatt blir tjenstedirektivet godkjent av Stortinget i april, til tross for at fagforbund med over 90 prosent av LOs medlemmer ville avvise direktivet. I den rødgrønne regjeringen tar Senterpartiet og SV dissens mot innføringen.

**2011:** Et flertall på Stortinget vedtar i april datalagringsdirektivet. Senterpartiet og SV tar dissens i regjering. I 2014 blir så direktivet funnet ugyldig av EU-domstolen, og det blir ikke gjennomført i EØS.

**2011:** Arbeiderpartiets landsmøte vedtar i

april at EUs tredje postdirektiv skal avvises. Den rødgrønne regjeringen meddeler så til EU og EFTA-landene i EØS at Norge reserverer seg mot å ta direktivet inn i EØS-avtalen. Etter valget i 2013 trekker imidlertid den nye Solberg-regjeringen reservasjonen tilbake.

**2011:** ESA fastslår i juni at den norske forskriften for å sikre ryddige lønns- og arbeidsvilkår ved offentlige oppdrag er i strid med EØS-reglene. Det kan ikke kreves tarifflønn ved offentlige oppdrag – hvis ikke tariffavtalen er allmenngjort. Etter harde forhandlinger med ESA ble forskriften svekket på flere punkter.

**2012:** Europautredningen gjennomgår erfaringer med EØS-avtalen (NOU 2012:2). Nei til EU sammen med flere organisasjoner utarbeider Alternativrapporten, som beskriver åtte ulike alternativer til EØS-avtalen.

**2012:** Vikarbyrådirektivet godkjennes av Stortinget i juni mot stemmene til regjeringspartiene Senterpartiet og SV. Alle de tre store arbeidstakerorganisasjonene LO, YS og UNIO krevde at direktivet måtte avvises.

**2013:** LO-kongressen gjør i mai dette vedtaket: «EØS-avtalen påvirker norsk arbeidsliv og samfunn gjennom beslutninger fattet i EU. LO krever at norske myndigheter går imot begrensinger i retten til kollektive kampmidler, det kollektive forhandlingssystemet og retten til nasjonal lønnsdannelse. ILO-konvensjoner, norske tariffavtaler og norsk arbeidslivslovgivning må gis forrang foran EU-regler. En slik forrang må avklares mellom EØS-avtalens parter.»

**2014:** EUs direktiv om «pasientrettigheter ved grenseoverskridende helsetjenester» innlemmes i EØS-avtalen i juli.

**2016:** Norge avstår suverenitet til ESA, som formelt fatter kopivedtak fra EUs tre byråer for finanstilsyn. Stortinget behandler saken i juni etter Grunnloven § 115, med krav om tre fjerdedels flertall. Vedtaket gjøres med

136 mot 29 stemmer. Senterpartiet, SV, KrF og én representant fra Venstre stemmer mot.

**2016:** ESA fastslår i oktober 2016 at Høyesteretts dom som godkjente allmenngjøring i verftsindustrien inkludert utgiftene til reise, kost og losji er i strid med EØS-avtalen. For å unngå domfellelse i EFTA-domstolen spilte regjeringen ballen over til LO og NHO om å endre tariffavtalen for verftsindustrien slik at den ikke var i strid med EØS.

**2016:** I Holship-dommen i desember følger Høyesterett med knapt flertall (ti mot syv dommere) et råd fra EFTA-domstolen om at EUs regler om etableringsrett forbyr havnearbeidere fortrinnsrett til lossing og lasting. Dermed var tariffavtalte rettigheter med hjemmel i ILO-konvensjon 137 feid til side.

**2017:** Godkjenning av pediatriforordningen om kontroll av legemidler for barn innebærer at ESA får direkte bøteleggingsmyndighet i Norge.

**2018:** Stortinget vedtar i mars EUs tredje energimarkedspakke, med suverenitetsavståelse til ESA, som formelt fatter vedtak fra EUs energibyrå ACER. Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og MDG stemte for.

**2018:** I oktober iverksettes en ny artikkel 19-avtale mellom Norge og EU, som gir økte tollfrie kvoter for landbruksvarer. EØS-avtalens artikkel 19 sier at Norge og EU skal gradvis liberalisere handelen, men har også som forutsetning at dette skal være til gjensidig fordel.

**2020:** Solberg-regjeringen får flertall i Stortinget for taxiliberalisering, som etterkommer pålegg fra ESA om å fjerne antallsbegrensning, kjøreplikt og tilknytningsplikt til drosjesentral.

**2021:** I juni vedtar et flertall på Stortinget å innlemme fire kommisjonsforordninger som utdyper EUs tredje energimarkedspakke i EØS-avtalen.

**2021:** Stortinget vedtar i juni med knapt flertall EUs fjerde jernbanepakke, som pålegger konkurranseutsetting og avstår suverenitet til EU-kommisjonen og EUs jernbanebyrå ERA. Arbeiderpartiet, SV, Senterpartiet, Rødt og MDG stemte mot.

**2023:** I april treffer ESA vedtak om å innlemme Norge og Statnett i den nordiske og Hansaregionens budområder for strøm. Beslutningen er skrevet av EUs energibyrå ACER, og deretter formelt godkjent av ESA.

**2023:** ESA åpner i juli sak mot de norske begrensningene på bruk av innleie i arbeidslivet, herunder forbudet mot innleie i Oslo, Akershus, Vestfold, Østfold og Buskerud.

**2023:** Fellesforbundets landsmøte i oktober

krever at Norge frikobles fra ACER og bruker vetoretten mot EUs fjerde energi-markedspakke. Hvis Norge blir tvunget til å endre begrensningene på innleie, så krever Fellesforbundet en annen tilknytning til EU enn EØS-avtalen.

**2023:** Nei til EU får i oktober ikke medhold i Høyesterett i ACER-saken. Høyesterett mener suverenitetsavståelsen var lite inngripende, og derfor kunne vedtas av Stortinget med vanlig flertall.

**2023:** Norge, Island og Liechtenstein blir i desember enige med EU om en ny avtaleperiode for EØS-midler til EU-land. EFTA-landene skal betale 38 milliarder kroner frem til 2028. Av dette betaler Norge 97 prosent, det vil si ca. 5,2 milliarder i året.



# Et spørsmål om å ta demokratiet på alvor

I 2024 er det 30 år siden EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994. Flere politiske saker gjennom disse tiårene viser at det norske demokratiet og folkestyret er sterkt utfordret. Makt er overført til markedet, multinasjonale konserner, uavhengige forvaltningsorganer og rettslige institusjoner – i Norge og i utlandet. Et sentralt element i denne utviklingen er EØS-avtalen, og tolkninger og anvendelsen av den.

Norge har blitt bundet til EUs praksis gjennom unionens kommisjon, domstol og byråer, uten at Norge er medlem i EU. Derfor handler EU- og EØS-debatten om både innholdet i politikken, hvordan beslutninger tas, på hvilke premisser og av hvilke organer og myndighetspersoner. Det har vi sett i de dagsaktuelle spørsmålene om nasjonal råderett over vannkrafta og prisen på strøm til innbyggere og næringsliv. Det samme har vi sett i sakene om nasjonal kontroll med arbeidslivsspørsmål og nå om innleieforbudet.

Denne rapporten fra Folkestyreutvalget dokumenterer erfaringer med EØS-avtalen gjennom 30 år på en rekke samfunnsområder, deriblant arbeidsliv, energi, miljø og klima samt næringsliv og økonomi. Egne kapitler er viet beredskap og sikkerhet i en urolig tid. Rapporten undersøker dessuten alternativer til EØS-avtalen som tar demokrati og folkestyre på alvor – og som ivaretar nasjonale hensyn, internasjonal solidaritet og Norges plass i verdenssamfunnet.

Folkestyreutvalget ble nedsatt våren 2022 av Nei til EU. Dette er utvalgets sluttrapport.

**Bli medlem:**  
send SMS  
**NEITILEU <ditt  
navn og e-post>**  
til 2090 (200,-)