

Et frihandelsrettslig alternativ til EØS
– et konkurransedyktig alternativ for norsk næringsliv?



UiT Norges arktiske universitet

Tromsø, september 2014

Et frihandelsrettslig alternativ til EØS – et konkurransedyktig alternativ for norsk næringsliv?

Innhold

Innhold	2
Forord	4
1. En mulig "moderne handelsavtale" mellom Norge og EU?	5
A. Et utgangspunkt og presentasjon	5
B. Hva studien har vist	7
1. Regelbasert, stabilt og forutsigbart handelssystem:	7
2. Markedsadgangen utenlands	10
3. «Ikke-diskriminerende rammevilkår og konkurranse»	11
4. «Harmoniserte produktkrav og ens europeiske standarder»	12
5. «System for samsvarsvurderinger»	13
6. En konklusjon	14
2. Norsk næringslivs målsetting og rammevilkår	17
3. Norsk eksportnærings behov	20
4. EØS- avtalen, slik det offisielle Norge ser det – noen hovedpunkter	24
5. Hvordan har norsk vareeksport utviklet seg siden inntreden i EØS?	31
A. Resultater	34
C. Import	38
D. Handelsbalanse	40
E. Oppsummering og diskusjon	40
F. Konklusjon.	46
6. EU-markedets skranker; med særlig vekt på WTO	48
A. Er norsk næringsliv dårligere stilt med WTO enn EØS?	54
B. De veterinære handelshindringer	54
C. De tekniske handelshindringer	56
7. Frihandelsavtalen mellom EU og Sveits	58
A. Frihandelsavtalens innhold: En introduksjon	61
B. Hovedprinsipper i EUs avtaler med Sveits:	62
C. Avtalens virkekrets er positivt avgrenset	63
D. Partene er likestilt	64

E.	Separate avtaler uten automatisert regelimport, overvåkning eller domstol	64
F.	Avtalen i sine enkeltheter: En gjennomgang	66
1.	Hovedavtalen om frihandel av 1972.....	67
2.	Avtale om forsikringstjenester;	69
3.	Avtale om fri bevegelse av personer over landegrensene.....	70
4.	Avtale om lufttransport	72
5.	Avtale om landveis- og togtransport.....	73
6.	Landbruksavtale	75
7.	Avtale om tekniske handelshindre.....	76
8.	Avtale om offentlige innkjøp.....	78
9.	Avtale om beskatning av renter av sparepenger	79
10.	Avtale om regelverk for matvareindustrien	80
11.	Miljøvernavtalen vedrørende informasjon og overvåkning	81
12.	Forskningsavtalen.....	81
13.	Protokoll til avtalen om fri bevegelse av personer	82
14.	Avtale om forenkling av tollklarering av varer	83
15.	Schengen-avtalen.....	84
16.	Eurojust-samarbeidsavtalen.....	86
17.	Samarbeidsavtalen mot svindel og andre økonomiske forbrytelser	87
18.	Dobbelt-beskatningsavtalen	88
19.	Avtalen om politisamarbeid mellom EUROPOL og Sveits	89
G.	Oppsummering av frihandelsløsningen med Sveits	90
8.	Mekanismer som gjelder hvis EØS-avtalen sies opp	95
A.	Egne varestandarder, samsvarsvurdering og harmonisering	95
B.	Noen tilfeller av ikke-direkte virkende harmonisering.....	96
C.	Om samsvarsvurderinger, dvs. avtalen om tekniske handelshindre	98
9.	Hovedkonklusjon.....	100

Forord

UiT Norges Arktiske Universitet har i perioden mai-september 2014 gransket alternativer til EØS-avtalen. Rapporten som er et oppdrag for Nei til EU på grunnlag av midler bevilget av Utenriksdepartementet, er hovedsakelig av juridisk karakter, men også rettsøkonomiske analyser står sentralt. Denne rapport tar ikke opp om Norges valg anno 1992 da EØS-avtalen ble vedtatt, var korrekt. Ettersom tidene forandrer seg er det også grunnlag for revurdering av standpunkter og posisjoner; slik John Meynard Keynes uttrykte det; «receiving new information from which I gain new insight, I change opinion, don't you?» som et retorisk grep på et spørsmål fra en britisk journalist om Keynes vakling når det gjaldt gullinnløsning for pundet.

Rapporten har vært kommentert av instituttleder Kathrine Tveiterås og økonom Geir Finne. Vi takker for gode kommentarer og forslag. Hjertelig takk også til Vice-Director, Head of the Legal Division ved Swiss Institute of Comparative Law, dr.jur. Lukas Heckendorn Urscheler som gjennom samtaler i Lausanne september 2014 og ved overlevering og henvisning til sveitsiske offisielle dokumenter har gitt oss innsikt og kunnskaper som har bidratt til den retning som denne rapporten har tatt.

Rapporten er et felles produkt, dvs. at begge forfattere inntar ansvar for analyse, slutninger og konklusjoner i rapporten. Trondsen har skrevet kapittel 5 i første hånd, Ørebech de øvrige kapitler.

18. september 2014

Peter Ørebech & Torbjørn Trondsen

1. En mulig "moderne handelsavtale" mellom Norge og EU?

«Videre trekkes Sveits noen ganger også frem i norsk europadebatt som en alternativ tilknytningsform til EU. Dersom Sveits og EU skulle bli enige om en ny modell eller rammeavtale som er annerledes og mindre forpliktende enn EØS, vil dette antakelig slå rett inn i norsk europadebatt som et mulig alternativ til dagens løsning».

Europautredningen¹

Dette er en juridisk og rettsøkonomisk analyse, dvs. vi fremstiller økonomiske forhold i lys av hvordan virkeligheten skal være, gitt at «law in books» også tilsvarer «law in action».² At det ofte ikke er slik får en tidvis erfare når maktpolitikken sveiper over land og folk, F.eks. de brudd på Verdens handelsorganisasjons (WTO) og Generalavtalen for handel og toll (GATT) prinsipper som skjedde og skjer i forbindelse med Ukraina-krisen våren og sommeren 2014.³

Uansett; dette er en fremstilling av hvordan tingene skal være «om de følger boka» ikke hvordan det nå en gang er i det politiske landskap. Rapporten tar ikke opp de ulike tollregimer og inneholder ingen komparative analyser av tollsatser som måtte følge av den ene tilknytning til EU eller den andre; dvs. EØS-avtale kontra frihandelsavtale. For en slik analyse, se våre rapporter fra 2006⁴ og 2011.⁵

A. Et utgangspunkt og presentasjon

Utredningen vil bli lagt opp på følgende måte. Her i kapittel 1 fremstilles prosjektets tema, dets premisser og rammer. Deretter «løfter vi på sløret» og avdekker de funn som forskningen har gjort. I kapittel 2 presenteres leseren for underlagsmaterialet, først de offisielle norske handelspolitiske mål slik de oppstilles i offisielle dokumenter. Kapittel 3 avdekker hva myndighetene anser som næringslivets fremste behov, Dernest fremstilles hovedpunktene i

¹ NOU 2012:2 s. 312 sp.2.

² Metodikken og grunnpillarene i denne rapport bygger på Torbjørn Trondsen og Peter Ørebech, *Rettsøkonomi for fornybare ressurser* (Universitetsforlaget 2012).

³ www.abc.nyheter.no

⁴ Anon: "EU's tollregime for norsk sjømat og hvordan en ny WTO-avtale kan påvirke norsk tollpreferanse", Norges fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø, (Tromsø, mars 2006).

⁵ Peter Ørebech, "EØS, fisken, tollene og alternativene – en utredning for Alternativer til dagens EØS-avtale (Tromsø, 2011).

EØS avtalen (Kapittel 4) og det gis en analyse av den faktiske handelsutviklingen siden EØS avtalen ble inngått (kapittel 5). I Kapittel 6 vurderes EU markedets skranker sammenlignet med de generelle WTO regler som både Norge og EU har sluttet seg til. I kapittel 7 analyseres frihandelsavtalen mellom EU og Sveits som en alternativ tilknytningsform til EU. Kapittel 8 diskuteres det handlingsrom og konsekvenser som foreligger i avtalene for revisjon og oppsigelse. I kapittel 9 følger hovedkonklusjonen.

Grunnen til at vi velger ut EU-Sveits-avtalene er at disse er prototypen på en moderne, mellomfolkelig bilateral avtale om frihandel og utvidet deregulert samkvem som i stadig sterkere grad dominerer i internasjonal handel. Grunnet de motsetninger som har oppstått mellom EU og Sveits i den seneste tid,⁶ har vi imidlertid også gjort sammenligninger med Assosieringsavtalen (også kalt frihandelsavtalen) mellom EU og Ukraina.⁷ Dette for å undersøke om en så ny avtale (2013) som den ukrainske inneholder komponenter som ville kunne være fordelaktig for Norge i tilfelle oppsigelse av EØS. EØS har ikke vind i seilene verken for USA, Ukraina eller Sveits-avtalene. Det aldri har vært på tale å få disse land til å slutte seg til EØS. Slik situasjonen er i Sveits er det ikke aktuelt for dem å slutte seg til EØS. Det er heller ikke aktuelt å velge en institusjonell ordning som kopierer EØS-institusjonene: «Aber ich beurteile unsere institutionellen Optionen unter dem Gesichtspunkt der Souveränität. Dieser Kriterium ist für mich noch wichtiger. Der Efta-Gerichtshof bleibt eine fremde Institution, selbst wenn wir einen Richter mit teinen Schweizer Pass dorthin entsenden würden».⁸

Motstanden mot «multilateralismen» i regi av WTO⁹ (Doha-rundens mange sammenbrudd) har bragt «bilateralismen» i høysetet. Også EU søker i den retning, se de mange frihandelsavtaler som EU har inngått i perioden fram mot 2005¹⁰ og den videre sterke pågang i

⁶ Se f.eks. Se intervju med den sveitsiske statssekretær Yves Rossier; «Souferänitetsverlust beim EWR-Androcken ist grösser», Neue Züricher Zeitung 16. august 2013. Se også Schweizerische Eidgenossenschaft, Federal Department of Justice and Police FDJP, Brev til EUs European External Action Service, Revision of the Agreement on the Free Movement of Persons av 4 July 2014 og svarbrev fra EUs utenrikskommisjonær Catherine Ashton av 24 juli 2014, som avviser muligheten for revisjon.

⁷ Association agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, “a Deep and Comprehensive Free Trade Area” (Artikkel 1.2 litra d).

⁸ Yves Rossier; «Souferänitetsverlust beim EWR-Androcken ist grösser», Neue Züricher Zeitung 16. august 2013: «Men jeg vurderer våre institusjonelle opsjoner under suverenitetens synsvinkel. Dette kriterium er for meg mye viktigere. Efta-domstolen forblir en fremmed institusjon, selv om man kan sende dit en dommer med sveitsisk pass».

⁹ For en generell studie av WTO/GATT se W. Benedek, Die Rechtsordnung des GATT as völkerrechtlicher Sicht (Berlin, Springer Verlag 1990)

¹⁰ Se omtalen av avtaler som EU har inngått siden årtusenskiftet, Olu Fasan, London School of Economics and Political Science; Comparing EU Free Trade Agreements (InBrief No 6F; European Centre for Development Policy Management – 2004)

retning av nye, utvidede avtaler, representert ved Den trans-atlantiske partnerskapet for handel og investeringer(TTIP)¹¹ og EUs avtale med Ukraina.¹²

B. Hva studien har vist

«Ein Androcken an de Efta-Institutionen in EWR würde viel stärker in die Souveränität der Schweiz eingriffen als das vom Bundesrat geplante Rahmenabkommen mit der EU».

Staatssekretär Yves Rossier¹³

Hovedpunktene i hhv. Frihandelsløsningen og EØS-avtalen er grunnlaget for den komparative studie som følger i fortsettelse (kapittel 0 - 0). Det er lagt opp slik at vi tar ett og ett tema – fremstiller likheter og forskjeller – og så konkluderer vi på hva som er de mest fordelaktige systemer og vedtaksprosesser for Norge sett ut i fra de målsettinger og krav som myndighetene selv oppstiller (som vist i kapittel 0 - 0). Disse vurderinger består i å undersøke om de krav myndighetene anser som vesentlige for norsk eksportsuksess oppfylles bedre av EØS-avtalen enn av en frihandelsavtale med delavtaler slik som er utviklet mellom EU og Sveits, dvs. hvilke systemer som best oppfyller krav til:

1. *Regelbasert, stabilt og forutsigbart handelssystem*
2. *Bedret markedsadgang for norske bedrifter*
3. *Ikke-diskriminerende rammevilkår og konkurranse*
4. *Harmoniserte produktkrav og ens europeiske standarder*
5. *System for samsvarsvurderinger*

1. Regelbasert, stabilt og forutsigbart handelssystem:

Reglene «skal ikke bare kopieres fra EU-retten, men også tolkes, praktiseres og kontrolleres på samme måte» (EØS): Dette utgangspunkt står i kontrast til Frihandelsløsningen,

¹¹ Europeiska kommissionen; Det transatlantiska partnerskapet för handel och investeringar *Regelverken* (September 2013)

¹² Association agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, “a Deep and Comprehensive Free Trade Area” (Artikkel 1.2 litra d).

¹³ Yves Rossier; «Souveränitätsverlust beim EWR-Androcken ist grösser», Neue Züricher Zeitung 16. august 2013: “Tilslutningen til EFTA-institusjonene i EØS-avtalen vil virke mye mer omfattende inn på sveitsisk suverenitet enn det som ville være resultatet av [det sveitsiske] Forbundsråds foreslåtte Rammeavtale med EU.”

som i prinsippet og med få unntak avviser harmoniserte regler som grunnlag for samhandling mellom frie nasjoner. Med unntak av reglene om «fri flyt» og «tollforenklingsavtalen» som spesifikt viser til EU-retten, er det *samsvarsvurderinger* som gjelder. Men her finnes en vesentlig modifikasjon i forhold til den ordning som medlemsland i EU er underlagt: Ingen EU-bestemmelse har gjennom frihandelsavtalenes formuleringer vært gitt direkte virkning i Sveits. Sveits inkorporerer kun slike regler som landet godtar, jf. «vetoretten» i Felleskomiteen (se kapittel 7).

Dette kan nok variere fra avtale til avtale, når det gjelder handel med matvarer i EU og Ukrainas frihandelsavtale (artikkel 64) er det for eksempel avtalt at «Ukraine shall approximate its sanitary and phytosanitary and animal welfare legislation to that of the EU». Dvs. en tilnærming, men ikke en harmonisering. Men EU og Ukraina har også avtalt samsvarsløsninger: Se for eksempel artikkel 66; «Determination of equivalence».

Norge må også kunne oppnå tilsvarende løsninger. Dette er som alt annet et forhandlingsspørsmål og der det er mye om å gjøre, er det sikkert mulig å få til nasjonal lovgivning og samsvarsbehandling i stedet for harmonerte lovkrav eller lovtilnærmingskrav.

Det forhold at det er liten grad av harmonisering er imidlertid ikke ensbetydende med at handelen ikke nyter godt av gode, «regelbaserte» og «forutsigbare» systemer for handel. Sveits vil – der harmonisering ikke er avtalt – opprettholde sine handelsregimer. Eksportører av varer til Sveits må kjenne disse krav, på samme måte som de må kjenne de krav som andre land i WTO-samfunnet av stater oppstiller. Reglene for eksport og import er uansett ikke standardiserte internasjonalt. Sveits' matsikkerhetskrav er regelbaserte og eksportører kan ved å sette seg inn i reglene forutberegne sin rettstilstand. Det som kan påpekes som negativt er at hvis alle verdens (ca 200) land skal kunne operere med egne krav til importerte produkter, så blir det mer tungvint for eksportører – og en må i større grad «skreddersy» produktet til de enkelte markeder.

Denne ulempe vil i stor grad motvirkes av en utviklet bruk av samsvarsvurderinger (se pkt. 5. nedenfor i dette kapittel).

Det gjenstående spørsmål er om kravet til *stabilitet* er bedre tjent med en EØS-avtale enn med en frihandelsavtale a la EU-Sveits. Dette går på regelendringskompetanse og –hyppighet. Dette spørsmål avgjøres av om det gjelder et forhold som er regulert internasjonalt f.eks. av WTO eller av FNs landbruksorganisasjon (FAO). I og med at EU og Sveits er medlem av begge vil endringer i f.eks. Veterinæravtalen (Sanitary and Phytosanitary Agreement) og Codex Alimentarius (FAO) ut likt for eksportørene. Både EU og Sveits må tilpasse sine matvarestandarder til disse lovendringer.

For reguleringer som ikke er begrenset av folkeretten, dvs. der statene har eksklusiv autonomi, vil det ikke være lett å forutsi hvilke ordninger; EØS-avtalen eller Frihandelsavtalen som yter størst stabilitet. Noe kan kanskje sies: siden frihandelsavtalen er mer «tungrodd» og således yter mer motstand mot endringer pga. avtalens mellomfolkelige karakter, vil partene derfor fortsette å praktisere ordninger som partene etter mye «møye og stort besvær» har klart å enes om.

Dette er annerledes i EU. Her gjelder at stadig større deler av forordninger og direktiver kan vedtas og endres av Kommisjonen. Dvs. et pyramidalt, byråkratisk organ som kjapt kan vedta og iverksette nye regler. Effektivt, ja men derved også ustabilt og derfor lite forutberegnelig. Mht. stabile regler synes derfor Frihandelsavtalen å være å foretrekke for eksportører og andre næringsdrivende. Dette illustreres godt av sekundærlovgivningen som Vedlegg I om veterinære og plantefysiologiske forhold henviser til.¹⁴ Det er en enorm overvekt av kommisjonsreguleringer. Av henvisninger i Vedlegg I til slike reguleringer var det 725 mens det tilsvarende tall for Rådsreguleringer var 36, dvs. at 95 % av alle reguleringer var vedtatt i Kommisjonen. Av de 1037 henvisninger til EUs vedtak iht. sekundærlovgivning i Vedlegg I gjaldt 979 av dem Kommisjonsvedtak, dvs. at kun 6,5 % var beslutninger i Rådet.

Ikke bare omløpshastigheten er kritisk. Også det enorme omfanget av bestemmelser representerer en trussel mot forutberegneligheten.

Forutberegneligheten i EØS og EU er også påvirket av at representanter for de berørte organisasjoner eller interesser har liten eller ingen innflytelse på innholdet i reglene. Det er en ikke særlig godt skjult hemmelighet at «big finance» har klippekort på å få gjennomslag for sine lovforslag; «In recent years, a number of Commissioners, MEPs and top officials have walked through the 'revolving door' meaning that they have left their EU jobs and instead started working for big business. When this happens, big business gains inside-knowledge, vital contacts, and above all, powerful influence. This helps to make Brussels even more business-dominated and remote from citizens' concerns and the public interest»¹⁵ (jf. EUs «komitologi» styre¹⁶).

¹⁴ Et enkelt eksempel, se Commission Decision 2005/34/EC of 11 January 2005 laying down harmonised standards for the testing for certain residues in products of animal origin imported from third countries (OJ L 16, 20.1.2005, p. 61).

¹⁵ <http://www.alter-eu.org/revolving-doors> (besøkt 6. september 2014).

¹⁶ Se St.prp. 100 (1991-92) pkt. 8.4.3 s. 322-23.

2. Markedsadgangen utenlands

Det neste krav gjelder «[b]edret markedsadgang for norske bedrifter». Siden vi ekskluderer «law in action», er analysegjensstand ordningen slik den skal være, rettsriktig fortolket. Politiske trekk i strid med folkeretten – in casu WTO- og GATT-retten – slik tilfellet er for lov- og boikottvedtaket i Russland 6-7. august 2014, vil i adskillig grad svekke markedsadgangen men er uansett ikke del av denne analyse.¹⁷

Som denne rapport viser setter WTO-reglene rammer for og forbyr reversering av liberalisering som alt har funnet sted i verdenshandelen. Dette er regulert i GATT artikkel XXIV (5). Moderne frihandelsavtaler f.eks. avtalen mellom EU og Ukraina legger til grunn at WTO-reglene skal følges : «The Parties shall progressively establish a free trade area over a transitional period of a maximum of 10 years starting from the entry into force of this Agreement¹, in accordance with the provisions of this Agreement and in conformity with Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (hereinafter referred to as "GATT 1994")».

For hver handelsrunde (nå pågår Doha-runden) «bankes» tollsatsene nedover, noe som gir seg utslag i lavere «tak» på de enkelte staters bindingslister til WTO. Dvs. at preferansetoll som partene måtte ha avtalt bilateralt blir stadig mindre verd. Dette viser seg for eksempel i EU-Ukraina-avtalen der en rekke produktgrupper skal behandles etter prinsippet om «preferential treatment» (se avtalen artikkel 37.4 (a)).

Handelsbegrensende forhold omfatter også direkte og indirekte handelshindre av ikke-pekuniær art. Dette omfatter særlig kvalitetssikrings- og standardiseringskrav, hhv, Codex alimentarius (FAO) og Internasjonale Standarder (ISO). Disse gjelder under GATT, men iht. kravet om «nasjonal behandling» (GATT artikkel III) skal kravene til importerte varer ikke være strengere enn krav som stilles til nasjonalt produserte varer. Som følge av de ofte fremforhandlede avtaler om godkjenning av handelsforbindelsenes nasjonale standarder som samsvarende med hverandre, vil frihandelsløsningen sett i sammenheng med WTO avtalen stor sett ikke lede til mer tekniske vanskeligheter.

For å unngå at hvert eneste eksportmarked oppstiller egne, særlige krav vil de fleste medlemsland i WTO ofte legge til grunn ISO-standarder og Codex alimentarius.

¹⁷ Se Peter Ørebech – referert til i www.abc.nyheter.no den 7 august 2014.

3. «Ikke-diskriminerende rammevilkår og konkurranse»

I hvilken utstrekning kan lovgiver for sitt innenlandske marked innen rammen av frihandelsavtaler diskriminere mellom egne borgere og utlendinger? Med dette siktes det til diskriminering mht. nasjonalitet. I motsetning til hva mange kanskje vil tro har frihandelsavtaler anno 2013, se f.eks. Frihandelsavtalen mellom EU og Ukraina lagt opp til likebehandling av innenlands- og utenlandsproduserte varer: «This Chapter applies to the preparation, adoption and application of technical regulations, standards, and conformity assessment procedures as defined in the Agreement on Technical Barriers to Trade, contained in Annex 1A to the WTO Agreement (hereinafter referred to as the "TBT Agreement") that may affect trade in goods between the Parties (artikkel 53.1)». Kasuistiske utslag av denne regel finnes i artikkel 55, 56, 57. En ulovlige forskjellsbehandling kan bringes inn for konsultasjoner i Felleskomiteen (for eksempel artikkel 37.4 (b), noe som kan ende i en delvis suspensjon av avtalen, forhandlinger, iverksetting av «passende tiltak» (artikkel 38) og i siste instans bringes inn for tvisteløsning (se Avdeling 1, artikkel 306- 327 i EU-Ukraina avtalen) i en Voldgiftsrett (arbitration panel) se artikkel 318, jf. «Rules of Procedure» i Vedlegg XXIV til EU-Ukraina-frihandelsavtalen.

Utgangspunktet er at EØS-avtalen nedfeller prinsippet om ikke-diskriminering i artikkel 4 om likebehandling av alle innvånere av EU eller av EFTA-statene. Kasuistiske utslag av prinsippet finnes i artikkel 13, 16.1, 28.2, 40, 42.1, 61.2, 97, og 124. Det er klart at ikke-diskriminering gjelder alle forhold som faller innenfor «de fire friheter».

Hvordan er det så med frihandelsavtalene mellom EU og Sveits? Er denne også bygget opp rundt «ikke-diskrimineringsprinsippet» slik vi ser det i Ukraina-avtalen? Hovedavtalen (1972) og de 18 delavtalene inneholder en rekke bestemmelser om ikke-diskriminering; f.eks. hovedavtalen (artikkel 15.2, 18, 20 m.v.), luftfartsavtalen (artikkel 3), transportavtalen (artikkel 1.3), *Anbudsavtalen for offentlige innkjøp (artikkel 6)*, forsikringsavtalen (fortalen, EXCHANGE OF LETTERS N° 1 Principle of non-discrimination) m.m. Situasjonen under frihandelsavtalen mellom EU og Sveits kan best beskrives slik det gjøres i forsikringsavtalen artikkel 39 som gjelder endring av nasjonalt regelverk: “The Agreement shall be without prejudice to the right of each Contracting Party, subject to compliance with the principle of non-discrimination and the provisions of this Article, unilaterally to amend its domestic legislation on a point regulated by this Agreement”. Altså lovendringer er tillatt men kun så fremt og så langt dette ikke strider mot likebehandling – dvs. ikke-diskrimineringsprinsippet.

Intet sted i avtalene er det holdepunkter for at EU eller Sveits kan se bort ifra likebehandlingsprinsippet mht. nasjonalitet. Et holdepunkt for dette er det forhold at både Sveits og EU er medlemmer av WTO og GATT. Her forplikter alle medlemsstater seg til både prinsippet om mest-begunstigende- behandling (GATT artikkel I) og nasjonal behandling (GATT artikkel III) for alle fremmede varer uten hensyn til opprinnelse.

Men uansett hva som måtte være utfallet av en detaljert analyse av de 18 avtalene EU-Sveits: For Islands, - Liechtensteins- og Norges del er det uansett tale om etableringen av «en moderne handelsavtale», dvs. f.eks. etter modell av EFTA-Ukraina avtalen. Og her er det klart at ikke-diskriminering er et grunnleggende prinsipp. Vi kan derfor konkludere med at norsk eksportrettet virksomhet ikke vil komme i noen dårligere stiling dersom EØS sies opp og i stedet erstattes av en handelsavtale.

4. «Harmoniserte produktkrav og ens europeiske standarder»

Gjennom den utvidede veterinæravtale i EØS (1. januar 1999) avvikles alle nasjonale unntak for Island, Liechtenstein og Norge. Dvs. at *EU-food law* gjelder fullt ut. Se vedlegg I Om veterinære og plantefysiologiske saker.¹⁸ Dette betyr at EUs matsikkerhetskrav, grenseverdier for tilsetningsstoffer, konserveringsmidler, forurensninger,¹⁹ fremmedstoffer etc. gjelder for produkter produsert og /eller omsatt i EØS-området, dvs. også produkter med opprinnelse i tredjeland.²⁰ For vin er det også etablert harmoniserte ordninger som forenkler handelen.²¹

Dette er en annerledes løsning enn den som følger av frihandelsavtalen mellom EU og Sveits, der Sveits for sitt hjemmemarked, med noen få unntak som dessuten ikke gjelder varer men personer²² og sivil luftfart,²³ kan anvende sveitsisk lovgivning.

¹⁸ EEA Agreement Annex I: VETERINARY AND PHYTOSANITARY MATTERS.

¹⁹ Et enkelt eksempel, se Commission Decision 2005/34/EC of 11 January 2005 laying down harmonised standards for the testing for certain residues in products of animal origin imported from third countries (OJ L 16, 20.1.2005, p. 61).

²⁰ Som illustrert av Kommisjonsvedtaket i forrige note.

²¹ EØS-avtalen Protokoll 47 om opphevelse av tekniske hindringer for handel med vin.

²² Som vist i *fortalen til Avtalen om fri flyt av personer*; «free movement of persons between them on the basis of the rules applying in the European Community»

²³ Se Luftfartsavtalen, *fortalen*; «to base these rules on the legislation which is in force within the Community at the time of signature of this Agreement».

For andre produkter enn matvarer opererer EØS også med standardiseringskrav. Det dreier seg her om industriprodukter og produksjonsprosesser for frambringning av slike. Grunnlaget her er reglene som følger som vedlegg til EØS-avtalen om bl.a. standarder for teknisk utstyr.²⁴

Som det fremgår av EU-Sveits avtalene er det da forskjell mellom frihandelsavtalen og EØS derved at Sveits på sitt hjemmemarked, kan anvende sveitsiske matsikkerhetsregler og standarder. Dvs. at det krav til ensartethet som regjeringen i Norge oppstiller som viktig målsetting for en god handelspolitisk utvikling er ikke oppfylt hva angår de veterinære standarder. Imidlertid stilles det en rekke krav i den mellomfolkelige avtale som gjør at EU godkjenner som sveitsiske krav som samsvarende, se neste punkt.

Hvorvidt dette influerer på handelssamkvemmet står og faller med følgende forhold: *For det første*; om de krav Sveits stiller ikke er mer krevende enn de krav som følger av EUs regelverk. Dvs. at alle produkter som kan godkjennes for EU-markedet også automatisk vil gjøre det for Sveits. *For det annet*; selv om dette ikke er tilfelle, om det finnes avtaler om samsvarsvurdering (*conformity assessment*) som godkjenner at sertifiserte produkter i EU også er godkjente i Sveits og *vice versa* (se neste underpunkt).

5. «System for samsvarsvurderinger»

Det er et gjensidig forhold mellom harmonisering og samsvarsvurderinger. Der kvalitetskrav, standarder, sertifikater etc. er harmonisert i to eller flere land, vil regler om samsvarsvurderinger være overflødig. Dette betyr også at manglende harmonisering kan kompenseres gjennom etablering av ordninger for å godkjenne hverandres kvalitetskrav som likeverdige og at kontroller utført og sertifikater utstedt også gjelder for det marked som produktet eksporteres til.

EU og Sveits har gjennom avtalen om gjensidig anerkjennelse av hverandres kvalitetskrav og kontroller – den s.k. avtale om tekniske handelshindre med supplement etablert et velutviklet avtaleverk som avbøter praktiske vanskeligheter som måtte være et resultat av manglende harmonisering: Ordningen gjelder for de fleste varegrupper – herunder også landbruksvarer, slik det illustreres av Vedlegg 10 til landbruksavtalen mellom EU og Sveits.²⁵

²⁴ EØS-avtalen Vedlegg II. Tekniske forskrifter, standarder, prøving og sertifisering.

²⁵ ANNEX 10 on recognition of conformity checks for fruit and vegetables subject to marketing standards.

Ser vi på EU, ser vi at denne stat ikke har ordninger for samsvarsvurderinger mellom egne medlemsland. Dette har sammenheng med at alle kvalitetskrav, standarder etc. som er egnet til å hindre den frie vareflyten er fjernet gjennom harmoniserte regler (forordninger) eller harmoniseringskrav (direktiver). Dette er intet negativt for valg av EU-medlemskap som løsning for næringslivets behov fordi behovet for enkel grensepassering er ivaretatt av harmoniserte regler og fjerning av veterinære- og andre grensekontroller.

For EØS kan det samme sies: Behovet for samsvarskrav og -vurderinger faller bort i den utstrekning harmoniseringsordningene er på plass. For matvarer, dyr, husdyr, drikke m.m. er slike harmoniserte ordninger nedfelt i «den utvidede veterinæravtale» (1999). Det samme gjelder for en rekke tekniske krav.

Om harmonisering har skjedd eller det er utviklet et system med samsvarskrav og -vurderinger er tilnærmelsesvis like gode ordninger for «den frie vareflyten». Det forhold at EU/EØS scorer høyere på harmoniserings-skalaen, mens frihandelsregimet gjør det best mht. samsvarsvurderinger, kan ikke medføre noen nevneverdig forskjell i vurderingen av de to alternativer. For næringslivsinteressene må det være likegyldig om «den frie flyten» ivaretas via harmoniserte regler eller samsvarsvurderinger. Det ene (EØS) er likeså godt som det annet (frihandelsløsningen).

6. En konklusjon

Som denne analyse viser (se fortsettelsen) vil sammenligningen mellom en moderne frihandelsavtale a la Sveits (men også assosiasjonsavtalen med Ukraina) lede til den konklusjon at *Harmoniserings- og samsvarsregler* i markedet leder til samme resultat: Varer flyter fritt over grensene mellom land, og sunnhetsattester, helseerklæringer, sertifikater utstedt i det ene land godkjennes som likeverdig i det annet. Her må EØS- og frihandelsavtalen sies å stå på like fot. For begge gjelder imidlertid at grensepasseringer krever stopp – nå ikke pga veterinære kontroller – men pga. tollklarering (et tema som kun berøres sporadisk her). På dette punkt er den ene ordning ikke bedre enn den andre. Det samme kan sies hva angår diskriminering pga. nasjonalitet. Både EØS- og frihandelsavtalene har klare påbud om at aktører uansett hjem- eller registreringssted skal behandles likt. Dette er forhold som ikke er lett å omgå fordi alle land som er medlem av WTO plikter ikke bare å unnlate diskriminering mellom ulike medlemsland (Most Favored Nation Treatment, GATT artikkel I) men også å avstå fra å gi utenlandske

produsenter og varer dårligere vilkår enn hjemlandets (kravet om National Treatment, GATT avtalen artikkel III).

I disfavør av EØS gjelder det enorme omfanget av bestemmelser som EU har utarbeidet. Næringsdrivende kan lett miste oversikten. Alvorlig er også den store «omløpshastigheten» for reglene: Dette representerer en trussel mot forutberegneligheten. Det samme kan sies om det korporative system som Kommisjonen har etablert og som i all hovedsak lar sterke industrielle komplekser få det avgjørende ord i fasen for regelproduksjon, «komitologien» i EU²⁶.

En alvorlig hemsko gjelder også for norsk innflytelse på beslutninger som gjelder Norge gjennom EØS-avtalen. Selv om Norge i beslutningsfasen har alle muligheter for å influere på avgjørelsene (se EØS-avtalen artikkel 99-101) er Norge uansett en liten aktør som avspeiles både av vår beliggenhet i utkanten av det sentrale Europa, men mest pga at de store ressusene som settes inn for å oppnå heldige lovordninger for stormakter som Tyskland, Frankrike, Italia, Spania. Storbritannia etc. ofte ikke passer for en spredt befolkning og atypisk nasjon som Norge. Dette blir ikke bedre av at – som regjeringens egen statistikk viser – Norge kun i 5 % av de saker der Norge *kunne ha gitt sitt besyv med i laget* klarer internt å enes om eller komme frem til et standpunkt som spilles inn i lovforberedelsesfasen.²⁷

Like ille er det at uansett EØS-avtalens artikkel – så gjelder at det er en enorm overvekt av kommisjonsreguleringer der de lovforberedelsesfaser som EØS-avtalen viser til og som åpner for norske innspill - etter hvert er blitt sterkt redusert særlig på næringsreguleringenes område. Av henvisninger i sekundærlovgivningen som *EØS-avtalen vedlegg I om veterinære og plantefysiologiske forhold* henviser til utgjorde Kommisjonsreguleringer i alt 725 mens det tilsvarende tall for Rådsreguleringer var 36, dvs. at 95 % av alle reguleringer var vedtatt i Kommisjonen. Av de 1037 henvisninger til EUs vedtak iht. sekundærlovgivning i Vedlegg I gjaldt 979 av dem Kommisjonsvedtak, dvs. at kun 6,5 % var beslutninger i Rådet.

Et siste forhold som vurderes er *markedsadgangen*: Avgjørende for om EØS eller frihandel skal komme best ut for næringslivsinteressene er hvordan en vil vurdere situasjonen mht. markedsadgangen slik den tar seg ut rettslig sett: Hvis EØS-avtalen sies opp vil rammevilkårene være som følger:

På samme måte som Sveits har en frihandelsavtale med EU, har også Norge det, jf. Frihandelsavtalen av 14 mai 1973. Denne avtale legger fundamentet for de ordninger mht. tollregimer som også avspeiles i EØS-avtalen. Dersom EØS sies opp kan Norge derfor falle

²⁶ Se St.prp. 100 (1991-92) pkt. 8.4.3 s. 322-23.

²⁷ NOU 2012:2. s. 153 sp. 2.

tilbake på det sk. «Fiskebrevet» som innrømmer preferansetoll for norsk fisk. EU på sin side oppnår toll-lettelser for vin med opprinnelse i EU, jf. «vinbrevet».

Videre gjelder at Norge og EU er medlemmer av Verdens handelsorganisasjon (WTO). Grunnprinsippene for Generalavtalen for handel og toll (GATT) og Generalavtalen for handel med tjenester (GATS) gjelder mellom EU og Norge. Det er denne rapportens konklusjon at mye av de ordninger som norsk næringsliv etterspør kan næringen oppnå gjennom norsk pågang for å skaffe markedsadgang via et utviklet frihandelssystem – herunder også i regi av EFTA.²⁸ Vi viser her til Arne Melchior som nettopp påpeker at land som Canada og nå kanskje også USA har fått – eller forventes å få en bedre tollregime enn det Norge nå har gjennom EØS.²⁹ Ute av EØS vil Norge ikke lengre være bundet av EØS-avtalen Protokoll 9 – og de tollsatser som der er avtalt – men kan på fritt grunnlag kreve «Most-favored-nation treatment» etter GATT artikkel 1.

La oss så gjennomgå dokumentasjonen, herunder både de rettslige rammeverk hhv. under en Sveits-liknende frihandelsmodell og EØS-avtalen og statistikk og økonomiske analyser av handelsutviklingen mellom EU og Norge i noen decennier før og etter at EØS-avtalen trådte i kraft.

²⁸ EFTA har inngått en rekke frihandelsavtaler og utvikler stadig nye, for en oversikt over avtalene se; <http://www.efta.org>

²⁹ FiskeribladetFiskaren, 5. september 2014 s. 18; intervju med forsker Arne Melchior, Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI).

2. Norsk næringslivs målsetting og rammevilkår

Dette kapittel undersøker de norske offisielle syn på norsk næringslivs behov for så å veie for og mot en handelsavtale ved et skifte i veivalg; fra et EØS sett i lys av de 20 år som har gått siden avtalen trådte i kraft og til en mellomfolkelig handelsavtale. I denne vurdering legges til grunn det kompleks av handelsrelaterte avtaler som er inngått i kjølvannet av Sveits' handelsavtale av 1972 (se kapittel 7 A).

Vi skal her i hovedsak undersøke de offisielle norske syn på tilstanden i dag og utsiktene for fremtiden slik dette fremstilles i den relativt ferske offentlige melding til Stortinget som ble utarbeidet under den Rød-Grønne regjering (næringsminister Trond Giske). Som en vil se av fortsettelsen er handelspolitikken kun en mindre del av denne stortingsmelding.³⁰

Næringslivets behov forandrer seg over år. Noen generelle trekk ligger imidlertid fast. Vi skal her ta disse elementer punkt for punkt med sikte på – i fortsettelsen – nærmere å konkretisere behovene slik de fortoner seg for næringsforvaltningen. Hva som var maktpåliggende ved inngangen til Norges frihandelsavtale med EEC i 1973 var ikke nødvendigvis det samme som ved inngangen til EØS-avtalen (1992). Dagens situasjon – 20 år etter at EØS trådte i kraft – er ikke identisk med forholdene slik de var da Norge fremforhandlet EØS-avtalen. Bl.a. hadde vi i 1990-årene og enda tidligere på 1970-tallet knapt noen forestilling om hvilke nedturer Europa stod overfor i de kommende decennier. Arbeidsløshetstallene er talende i så måte: Hvem hadde ant i den blomstrende perioden på 1970 tallet at Europa i det annet decennium på 2000-tallet skulle ende i en arbeidsløshetsrekord på 26 millioner mennesker?³¹ Næringsdepartementet er seg dette bevisst og fremhever at det «økonomiske tyngdepunktet i verden forskyves fra vest til øst og sør. Fortsatt høy vekst i Asia, Latin-Amerika og Afrika vil føre til økt etterspørsel også etter norske varer og tjenester».³² Dette legger grunnen for det vi kan kalle det norske pragmatiske syn; vi selger der det er etterspørsel etter norske varer og tjenester. Hvilket marked som tar unna norskproduserte varer og andre ytelser er av mindre betydning.

De endrede rammebetingelser har medført at norske myndigheter ved milepælene på 1990-tallet og nå i 2013 har utarbeidet rapporter og meldinger om «næringslivets behov». Et utgangspunkt som nok ikke har endret seg over årene er at næringslivets behov også er langt på vei identisk med det offentlige Norges behov: «Arbeid til alle» fordrer «full sysselsetting».

³⁰ Meld. St. 39 (2012–2013) Mangfold av vinnere. Næringspolitikken mot 2020, se kap. 5.12.

³¹ Op.cit. s. 5 sp. 2.

³² Op.cit. s. 130 sp. 2.

Dette krever igjen at vi i Norge har et næringsliv som går for «full maskin», noe som krever «god konkurranseevne» og «stor omstillingsevne».³³ Med denne forutsetning vil en også legge til grunn at de politiske målsettinger for statens næringspolitikk ligger nær opp til det som næringslivet oppfatter som viktige mål i sitt virke. Her må det imidlertid gjøres en modifikasjon, slik det også påpekes av regjeringen:

«Begrepet verdiskaping oppfattes forskjellig avhengig av den enkeltes ståsted. En bedriftseier vil ta utgangspunkt i bedriftens økonomiske resultat. På nasjonalt nivå refereres ofte til et lands brutto nasjonalprodukt, BNP. Det er nødvendig å skille mellom hvordan tiltak påvirker verdiskapingen innenfor en enkelt næring eller bedrift og hvordan tiltaket påvirker den samlede verdiskapingen i hele økonomien. Ved å definere størst mulig verdiskaping i norsk økonomi som samfunnsøkonomisk lønnsomhet gis målsettingen et faglig innhold som både tar inn over seg dagens næringsstruktur med tilhørende ressursallokering og fremtidens muligheter».³⁴

For norsk industri og næringsliv gjelder at ingen produksjon uten kjøpedyktig marked. Dvs. at handel og markedstilgang er et mantra, men også en realitet. I Stortingsmelding nr. 39 legges det til grunn at fordi ca 70 % av norsk eksport går til «det europeiske markedet», vil «mange norske bedrifter og næringer ... merke[r] tilbakeslaget i Europa. Vi kommer ikke til å være uberørt av det som skjer, tvert imot ser vi at både bedrifter og bransjer merker krisen i Europa i form av lavere etterspørsel og årligere lønnsomhet. Det er derfor ingen selvfølge at den enestående økonomiske utviklingen vi har hatt i Norge de siste årene fortsetter».³⁵

Hva er så myndighetenes oppfatning av næringslivets behov nå i dag og i årene som kommer? Noen av disse forhold ligger fast over lengre tid, andre er mer øyeblikksbestemte. I fremstillingen her er det langsiktige behov gjennomgått først, for så å overta av de krav som dagens tidsalder krever.

Siden dette er en fremstilling av handelspolitikken og ikke næringspolitikken generelt, skal vi her ikke gi noen analyse av de bredere og mer grunnleggende perspektiver som ligger under all næring og næringsutvikling. Imidlertid: vi får her nøye oss med å peke på at også handelspolitikken må ligge innen rammen av følgende forhold:

³³ Op.cit. s. 5-6.

³⁴ Op.cit. s. 8 sp. 1.

³⁵ Op.cit. s. 6 sp. 1.

*«Miljøhensynet løftes til en overordnet dimensjon i næringspolitikken».*³⁶ Dette kan nok være et samfunnsøkonomisk sikte, men er neppe noe norske bedriftsledere har som mål for sin bedrift. Rammene må legges av det offentlige; noe Næringsdepartementet annonserer at de vil gjøre i årene som kommer: «Bedrifters samfunnsansvar, miljø og arbeidstakerrettigheter er også en del av norsk handelspolitikk. I frihandelsavtalene arbeider Norge for å få inn et kapittel om bærekraftig utvikling for å sikre at handelsliberalisering ivaretar hensyn til miljø og arbeidstakerrettigheter».³⁷

«Stor omstillingsevne»: Dette er en «annen hoveddimensjon» i Næringsmeldingen.³⁸ Handelspolitikken må nødvendigvis svinge med markedssignaler og trender. Denne evne må derfor også besittes av handelsstanden.

*«Størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi».*³⁹ Denne overordnede målsetting for staten Norge er også langt må vei et mål for de enkelte bedrifter, innenfor sitt segment av næringslivet. Eksportbedrifter og andre handlende opptrer innen denne ramme

I fortsettelsen er tema handelspolitikk i snever forstand. Dvs, at vi har eksportnæringenes behov i kikkerten, det vil i all hovedsak si utenlandshandel, dvs. i praksis (*in casu*) norske eksportbedrifter.

Siktemålet er å finne frem til de behov som styresmaktene har registrert som viktige og derfor søkt ivaretatt og fremhjulpert av det offentlige virkemiddelapparat.

³⁶ Op.cit. s. 6 sp. 2.

³⁷ Op.cit. s. 125 sp. 1.

³⁸ Op.cit. s. 6 sp. 2.

³⁹ Op.cit. s. 8 sp. 1.

3. Norsk eksportnærings behov

Dette kapittel fremstiller gjeldende oppfatning av de eksportrettede næringers behov. Det er ikke tale om å foreta historiske studier av synspunktene i fortid eller endringer i disse synspunkter over de siste 4-5 decennier. Synspunktene på behovene er dels direkte uttrykt og dels innbakt i de målsettinger og virkemidler som det offentlige utformer. Siden vi har en kun litt over året gammel stortingsmelding vil denne legges til grunn.

- Vi må «bedre markedsadgangen».⁴⁰ Det underliggende behov for eksportnæringen er selvsagt tilgang til utenlandske markeder. I de fleste tilfeller vil produktene ikke kun være beregnet for ett eneste marked, men ha salgspotensialer i de aller fleste land. Myndighetene tar derfor sikte på å holde dørene til flest mulige markeder åpne. Tankegangen er at om markedet ikke er interessant i dag, vil det kunne bli det i morgen. Dette er også motivert av forestillingen om substitutter: Dersom et marked svikter kan andre markeder «blomstre opp». Dette behov søkes oppfylt gjennom de «tre pilarer»: hhv. WTO, EØS og handelsavtaler.⁴¹

Målet for norsk handelspolitikk er – gjennom de virkemidler som de tre pilarer utgjør – å «styrke norsk næringsliv i det globale markedet ved å bedre markedsadgangen for norske bedrifters varer, tjenester og investeringer».⁴² Det gjelder å etablere systemer med «[i]kke-diskriminerende rammevilkår », ⁴³ dvs. konkurranse på like vilkår.⁴⁴ Vi merker oss at Næringsdepartementet mener at Norge kan oppnå disse rammebetingelser og markedsfordeler *både* ved medlemskap i WTO, via EØS og frihandelsavtaler.⁴⁵

Departementet fremhever som positivt med WTO er at organisasjonen fremmer et «globalt, stabilt og regelbasert handelssystem som gir bedriftene forutsigbare rammebetingelser og markedsadgang»,⁴⁶ altså det som er målet for handelspolitikken.

EØS-avtalen som er «hovedpilaren i Norges forhold til EU»⁴⁷ Denne avtale «sikrer Norge tilgang til EUs indre marked og innebærer fri bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital i hele EU og EØS. Et felles EØS- regelverk for konkurranse og statsstøtte sikrer norske virksomheter like konkurransevilkår med virksomheter i EU, og forhindrer dermed bruk av

⁴⁰ Op.cit. s. 125 sp. 1.

⁴¹ Op.cit. s. 125 sp. 1.

⁴² Op.cit. s. 125 sp. 1.

⁴³ Op.cit. s. 13 sp. 1.

⁴⁴ Op.cit. s. 32 sp. 1.

⁴⁵ Op.cit. s. 125 sp. 1.

⁴⁶ Op.cit. s. 125 sp. 1.

⁴⁷ Op.cit. s. 125 sp. 2.

mottiltak som for eksempel straffetoll for varer som omfattes av avtalen». ⁴⁸ Som et særskilt pre for EØS nevnes *for det første* at det for «et flertall av varekategorier finnes det harmoniserte produktkrav og europeiske standarder som gjør at de samme krav gjelder i alle EØS-land». ⁴⁹ *For det annet* at det er etablert et «felles system for samsvarsvurdering gjør at norske produkter som omfattes av regelverket kan testes i Norge når dette er nødvendig, for deretter å selges i resten av EØS uten nye krav til testing». ⁵⁰

Om den tredje pillar, frihandelsavtalen heter det at den skal «sikre oss best mulig markedsadgang i fremvoksende økonomier og hos handelspartnere». ⁵¹ Formålet med dette er å sikre «størst mulig bidrag til verdiskaping og velstand i Norge gjennom økt handel ut over det som oppnås gjennom det multilaterale system i WTO». ⁵²

Av dette kan en trekke den slutning at handelsavtalene dersom de skal kunne måle seg med EØS-avtalen, må – slik styresmaktene ser det – oppfylle følgende krav:

1. Regelbasert, stabilt og forutsigbart handelssystem
2. Bedret markedsadgang for norske bedrifter
3. Ikke-diskriminerende rammevilkår og konkurranse
4. Harmoniserte produktkrav og ens europeiske standarder
5. System for samsvarsvurderinger. ⁵³

• *Veien videre: «Landsstrategier for utvalgte land/nye markeder»*: ⁵⁴ I vurderingen av hvilke instrumenter som er best egnet til å fremme de norske handelspolitiske mål og derved også oppfylle næringslivets behov for god markedstilgang, oppstiller Næringsdepartementet følgende ledetråd: «Det overordnede målet er å oppnå bedre rammevilkår og større forutsigbarhet for igjen å skape økt samhandel og et styrket næringssamarbeid mellom landene». ⁵⁵ Det er her særlig trukket frem Brasil, Russland, India, Kina, og som satsningsområder.

Selv om EØS-avtalen fremstilles som en optimal løsning for Norge og norsk markedsadgang, er det ingen norsk offentlig organ som promoterer at en slik avtale skal etableres i forhold til den fremadstormende BRICS- statene. Ikke en gang assosierings-avtalen

⁴⁸ Op.cit. s. 125 sp. 2.

⁴⁹ Op.cit. s. 125 sp. 2.

⁵⁰ Op.cit. s. 125 sp. 2.

⁵¹ Op.cit. s. 125 sp. 2.

⁵² Op.cit. s. 130 sp. 2.

⁵³ Meld. St. 39 (2012–2013) Mangfold av vinnere. Næringspolitikken mot 2020, se kap. 5.12.

⁵⁴ Op.cit. s. 125 sp. 2.

⁵⁵ Op.cit. s. 126 sp. 1.

mellom EU og Ukraina har elementer som kan sammenligne denne med EØS. Derfor er sistnevnte da også vanligvis omtalt som «frihandelsavtalen»; «Porosjenko: – En historisk dag. Sju måneder etter planen underskrev president Petro Porosjenko Ukrainas frihandelsavtale med EU». ⁵⁶

EU-markedet har en egen tyngde som følge av volumet av handelen både med varer og med tjenester. Som et pre med EØS nevnes at «Regjeringen benytter mulighetene EØS-avtalen gir til å delta i utviklingen av det indre marked og utformingen av nytt EØS-regelverk, blant annet gjennom deltakelse i møter under Europakommisjonen og gjennom EFTA. Regjeringen vil fortsette å arbeide for et velfungerende indre marked i tråd med norske interesser». Regjeringen selv mener at «norske synspunkter og prioriteringer er godt ivaretatt». ⁵⁷ Det er vanskelig konstaterbart så lenge norske posisjonspapirer ikke er offentlig tilgjengelig, kun EU-kommisjonens to meldinger «Single Market Act» og «Single Market Act II». Noen linjer senere heter det imidlertid; «Norge deltar i dette arbeidet på europeisk nivå og regjeringens mål er å ivareta norske interesser. Dette innebærer en aktiv innsats der det er viktig å komme tidlig inn i regelutformingsprosessene i EU samt at det er åpenhet og konsultasjoner omkring disse prosessene i Norge». ⁵⁸ Dette kan oppfattes slik at Regjeringen så langt er lite fornøyd med norsk utbytte av å delta i forberedelsesfasen, noe som styrkes av at Næringsdepartementet straks nedenfor nevner i teksten nevner problemområder som det må jobbes videre med, jf. uttrykket «fortsatt er rom for forbedringer». ⁵⁹

«1) forbedret gjennomføring av indre markedsregler; 2) håndheving av EØS-regelverk; 3) informasjon om EØS-regelverk og problemløsningsmekanismer 4) tilsyn med varer og tjenester som er viktig både for miljø, konsumenter og arbeidstakernes helse og sikkerhet, og for like konkurransevilkår for næringslivet, 5) administrativt samarbeid mellom EØS-landene og 6) arbeidstakernes rettigheter ... Kostnadene ved grenseoverskridende handel innenfor EØS kan reduseres ytterligere, og hensynet til miljø, forbrukere, arbeidstakere og like konkurransevilkår kan styrkes». ⁶⁰

Dette er – siden forholdene er listet opp etter omtalen av EU-meldingene der Norges synspunkter på det indre marked etter sigende var «godt ivaretatt» – tydeligvis forhold der

⁵⁶ Se NRK 27. juni 2014, <http://www.nrk.no/nyheter/1.11371545> (besøkt 9.september 2014).

⁵⁷ Op.cit. s. 126 sp. 2.

⁵⁸ Op.cit. s. 127 sp. 1.

⁵⁹ Op.cit. s. 126 sp. 2.

⁶⁰ Op.cit. s. 126-127.

Norge ikke nådde frem med sitt syn. En mer kritisk holdning til regjeringens måloppnåelse finnes hos miljøer som daglig følger EU-systemet på nært hold: «Jeg er veldig bekymret. Norge har satt inn alle krefter for å få forståelse hos EU-landene, men i Brussel kan vi ikke se at det har ført til noen bevegelse i EUs holdning»⁶¹ Derfor; vi kan sitte ved bordet og vi kan si hva vi vil men hva hjelper det når «lille Norge» ikke klarer å innta noen klar posisjon i noen tilfeller innen forberedelsesfasen utløper?

⁶¹ «Kan kaste ut Norge». Paal Frisvold, intervju i Dagens Næringsliv 2 august 2014 s. 12.

4. EØS- avtalen, slik det offisielle Norge ser det – noen hovedpunkter

Denne fremstilling av EØS-systemet avbygger ikke på selvstendig eller ny forskning. De forhold som omtales her er alle hentet fra tidligere fremstillinger og analyser.⁶² Selv om en er lite tjent med å «henge ut noen» for manglende evne til å forutsi konsekvenser av EØS-avtalen – jf. sitatet av John Meynard Keynes i forordet her – kan det likevel være grunn til å vise hvilke forestillinger som var gjeldende da EØS-avtalen ble vedtatt i Stortinget:

Under avsnittet «virkninger for norsk næringsliv» fremholder regjeringen Brundtland at:⁶³

- «Eksportbedrifter vil ... dra fordel av at etterspørselen i EØS-området kan bli høyere som følge av økt inntektsnivå og en viss vridning i handelen i retning av økt intern EØS-handel».
- «Offentlig sektor berøres i liten utstrekning»
- «Landbrukspolitikken, herunder skjermingen overfor utlandet, berøres i all hovedsak ikke av EØS-avtalen».
- «For store deler av norsk næringsliv ... er det sannsynlig at deltakelse i EØS vil ha positive virkninger som på lengre sikt kan være betydelige»
- «... et frihandelsalternativ [vil ventelig] føre til lavere investeringer i Norge ... enn ved deltakelse i EØS»
- «... bedrifter som i prinsippet allerede har adgang til markedene i EØS-landene, kan få en sikrere markedsadgang og mer like rammevilkår, blant annet gjennom felles konkurranseregler, som bl.a. kan beskytte mot anti-dumping-tiltak».

Noe av dette har vist seg «å slå til». Annet har fremstått som en feilvurdering- eller bedømmelse. En årsak til dette er selvsagt at EØS-avtalen gjennom rettsavgjørelser har utviklet seg langt fra det som Norge anså som en rettsriktig oppfatning av tekstene i avtalen.

Før vi tar fatt må det presiseres at «law in books» er forskjellig fra «law in action»: Europautvalget er klar på at «avtalene mellom EU og Norge [utvikler] seg også gjennom *praksis* – ved utvidende tolkning av de eksisterende reglene og ved anvendelse av dem på stadig nye områder. De sentrale drivkreftene er her særlig EU-domstolens rettsskapende utvikling av EU-retten og utviklingen av Kommisjonens forvaltningspraksis, som begge deler får direkte

⁶² Viktigste grunnlag her er St. prp. nr. 100 (1991-92). Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) og særlig ordningen sett i ettertid: NOU 2012:2. Utenfor og innenfor Norges avtaler med EU Utredning fra utvalg oppnevnt av Utenriksdepartementet 7. januar 2010 (Europautredningen) Avgitt til Utenriksdepartementet 17. januar 2012.

⁶³ Alle sitatene i fortsettelsen (kulepunktene) er hentet fra St.prp. nr. 100 (1991-92) pkt. 1.9.7, s. 47-49.

betydning for tolkning og praktisering særlig av EØS-avtalen. Dertil kommer praksis i EFTA-domstolen og EFTAs overvåkningsorgan, samt utviklingen i nasjonal rettspraksis og forvaltningspraksis. Slike tolkninger og praktiseringer blir sammen derved konvensjoner som aktørene tilpasser seg. Konvensjoner kan defineres ifølge Salais and Storper⁶⁴, som “praksiser, rutiner, avtaler, og deres assosierte uformelle og institusjonelle former som binder handlinger sammen gjennom gjensidige forventninger”. Slike konvensjoner reflekterer således det tilstedeværende sosiale og konkurransemessige presset både fra markeder og utøvelse av legal og politisk makt som former handlingsmønstrene i de industrielle og regulatoriske sosiale nettverkene.⁶⁵

Denne formen for dynamikk er gjerne mindre synlig enn de nye rettsaktene, men kan ofte være vel så viktig for omfanget av forpliktelsene.⁶⁶ Når vi sammenligner ordningene under frihandels- og EØS-modellene er det først og fremst det første alternativ som studeres. Der vi imidlertid har sikre holdepunkter for at praktiseringen avviker fra rettsriktig tolkning av EØS, trekkes også den praktiske gjennomføring inn i vurderingen.

1. Vårt utgangspunkt er at EØS-avtalen «er klar – reglene skal ikke bare kopieres fra EU-retten, men også tolkes, praktiseres og kontrolleres på samme måte».⁶⁷ Hva som særmerker EØS og som gjør EØS både forskjellig fra fullt EU-medlemskap og en frihandelsløsning á la Sveits er følgende grunnleggende forhold: EØS’ organisatoriske system skulle kopiere EUs: «Den vedtatte topilarstrukturen krevde at EFTA opprettet nye institusjoner som skulle utøve de kontroll- og tvisteløsningsfunksjoner Kommisjonen og EF-domstolen fylte på EF-siden».⁶⁸ Dvs. at den overnasjonalitet som medlemslandene i EU hadde valgt å innordne seg under skulle tilsvares av et overnasjonalt overvåknings- og domstolsapparat med virkning for Island, Liechtenstein og Norge: For private betyr dette et ekstra kontrollnivå: «Videre oppleves det av mange som uvant å være underlagt overnasjonal kontroll fra EFTAs overvåkningsorgan i tillegg til vanlig norsk forvaltningskontroll».⁶⁹ Dette rammer private, men ikke kun dem, også fylkes- og lokalkommuner er berørt: «Kommunene har en viktig rolle ved at de i betydelig grad er ansvarlig for å sette EUs sekundære lov- og regelverk ut i livet. Ansvarer dreier seg også om å

⁶⁴ Salais, R., and M. Storper. 1992. The four worlds of contemporary industry. *Cambridge Journal of Economics* 16: 169-193.

⁶⁵ Trondsen T. 2012. Value chains, business conventions, and market adaptation: A comparative analysis of Norwegian and Icelandic fish exports. *The Canadian Geographer / Le Géographe canadien*, 56(4): 459-473

⁶⁶ NOU 2012:2, s. 39 sp. 2.

⁶⁷ Op.cit. s. 219 sp. 1.

⁶⁸ Op.cit. s. 57 sp. 1.

⁶⁹ Op.cit. s. 138 sp. 1.

praktisere dette lovverket på en måte som er ensartet med praktiseringen i andre land som inngår i EØS-området. På den måten er kommunene direkte i søkelyset til EFTAs overvåkningsorgan. Dette har gitt kommunene et nytt og stort ansvarsområde, som ikke den tradisjonelle kommunale forvaltningen kjente før EØS-avtalen».⁷⁰

Forskningsrapporter viser at «av sakene til møter i kommunestyre- og fylkesting i 20 kommuner og fylkeskommuner i 2008, fant at drøyt 70 prosent av sakene i snitt var berørt av EU/EØS».⁷¹

Om ESA og EFTA-domstolen kan det sies at dersom organenes indre liv og virke fullt ut var kontrollert og styrt av medlemslandene, dvs. Island, Liechtenstein og Norge, så ville ESA og EFTA-domstolen stått i et noenlunde tilsvarende forhold til sine medlemsland som forhold mellom EU-statene og Kommisjonens mange direktorater og EU-domstolen. Slik er det imidlertid ikke: «Noen ganger kopierer EFTAs Overvåkningsorgan (ESA) Kommisjonens retningslinjer og gir dem ut med tilsvarende virkning for EFTA-statene. ESAs retningslinjer for statsstøtte er i dag på ca. 600 sider, som i detalj regulerer hvilke typer støtteordninger som er akseptable og hvilke ikke».⁷² Og fremholder Europautredningen videre; «Disse [kontorregler] er ikke formelt inntatt i EØS-avtalen, men EFTAs overvåkningsorgan har gitt ut tilsvarende retningslinjer ... og i praksis avgjør [disse] hvilke former for statsstøtte som er lovlige i Norge og hvilke ikke».⁷³ Dvs. ikke bare styrer EU kommisjonen egne medlemslands politikk, nei de styrer også ikke-medlemslands politikk gjennom det «avskrivningsbyrå» som ESA er og har utviklet seg til å bli. Og ikke nok med det, områder der Norge ikke formelt har bundet seg følger en likevel EUs retningslinjer.

Kommisjonen nøyer seg imidlertid ikke kun med å styre i forkant, de opererer også som kontrollører i etterkant: «Når Kommisjonen fører løpende kontroll med EU-statenes etterlevelse av EU-retten er det praktisk viktig hvilke prioriteringer, standarder og terskler den legger til grunn. Så langt som mulig vil ESA søke å kopiere dette i sin kontroll med Norge og de andre EFTA-statene, slik at kontrollen blir ensartet.

Gjennom perioden 1992 – 2011 er det mange eksempler på at Kommisjonen har gått sektorvis frem i sin kontroll med medlemsstatene (energi, tele, samferdsel osv), og gjennom ESAs oppfølging får dette da tilsvarende virkning for Norge».⁷⁴ Igjen; de avgjørelser som

⁷⁰ Op.cit. s. 138 sp. 1.

⁷¹ Op.cit. s. 149 sp. 1.

⁷² Op.cit. s. 91 sp. 2.

⁷³ Op.cit. s. 106 sp. 2, note 25.

⁷⁴ Op.cit. s. 91 sp. 2.

Kommisjonen treffer får – som følge av ESAs rolle som kopist for EU – direkte virkning også i EFTA-landene som er med i EØS.

EUs syn på egen rolle og EFTA-landenes status av rene underbruk av EU fremkommer da også mer eller mindre direkte i de utspill og den kritikk som EU fremkommer med: «Høsten 2011 ble manglende rettidighet tatt opp som en mer generell problemstilling i EØS-komiteen. Fra EUs side ble det rettet kritikk mot EFTA-landene på grunn av det store antallet forsinkelser. Det ble listet opp en serie direktiver der blant annet Norge trenerer fremdriften, deriblant postdirektivet, AMT-direktivet og andre. Ifølge EU er det tale om så mange som ca. 500 rettsakter som for tiden avventer klarering i Norge, Island og Liechtenstein».⁷⁵ En tilsvarende holdning avspeiler seg i EU gjennom Finanstilsynssaken: EU godtar ikke at Norge har konstitusjonelle skranker som medfører at EUs eget finanstilsyn ikke kan treffe vedtak som får direkte virkning i Norge. Europabevegelsens fhv. leder Paal Frisvold sier det slik: «Det er et uvanlig skarpt utspill, fordi det kommer før forhandlingene mellom Norge og EU er avsluttet. Det viser hvilken makt og posisjon EU-byråene har... vi oppfatter brevet som et siste ultimatum».⁷⁶

Slike reaksjoner tyder på at EU i liten grad aksepterer at EØS-landene selv gjennom lovlige vedtak skal godta – via politiske vedtaksprosesser nedfelt i konstitusjonen– de forordninger og direktiver som EU utsteder. EU ser bort i fra at EØS-avtalen innfører to-pilar ordningen, og betrakter EFTA-landene i EØS som «lydriker» som må rette seg etter alle direktiver uten å influere på innholdet i noen av bestemmelsene.

Noen vil kanskje si at dette må kunne forsvares såfremt Norge hadde vært en sterk pådriver og påvirker i EUs beslutningsprosesser. Det kan en imidlertid vanskelig si: Prosessen som skulle lede fram til sikre norske standpunkter går ikke på skinner: EØS-notatene – som er et viktig element i forvaltningens håndtering av Europasaker – har liten eller ingen gjennomslagskraft: «Undersøkelsen viste at 63 prosent av rammenotatene omhandlet saker som allerede var vedtatt i EU ... Bare fem prosent av rammenotatene ble utarbeidet i forberedelsesfasen».⁷⁷ Dette tyder enten på at arbeidet ikke er høyt nok prioritert, og/eller at det er satt alt for få saksbehandlere på dette arbeidet. Uansett «er det bemerkelsesverdig at norske myndigheter har klart å tilpasse seg så effektivt til et regelverk som man ikke selv har vært med

⁷⁵ Op.cit. s. 98 sp. 2.

⁷⁶ Dagens Næringsliv 2. august 2014 s. 12.

⁷⁷ NOU 2012:2. s. 153 sp. 2.

på å utforme». ⁷⁸ Dette er kanskje mer av et hjertesukk enn av et ønske om å berømme det norske regjeringsapparat?

Hvordan kan Norge forvente å påvirke utfallet i EU når hjemlig saksbehandling går så sent at Norge ikke rekker å innta en bestemt posisjon før vedtaket allerede er truffet i EU?

2. «For å få delta i EUs indre marked måtte EFTA statene forplikte seg til å overta EU-retten og gjennomføre den på samme måte som i EU. Videre måtte man forplikte seg til løpende å utvikle avtalen i pakt med den underliggende EU-retten. Dette kommer til uttrykk ved at EØS skal være et «dynamisk og ensartet» samarbeid, som er et nøkkelbegrep for å forstå avtalen». ⁷⁹

Dette er ikke spesielt problematisk: Avtalen må om den skal endres, reforhandles og i så måte må begge parter være enige om endringene. Dette er ikke oppsiktsvekkende men helt i tråd med vanlig mellomfolkelig praksis.

Imidlertid er det en skjevhet i avtalen fordi initiativet til endringer normalt kommer fra EU – og dersom det mot formodning skulle komme mot/endringsforslag fra Norge som gir innpass for substansielle – og ikke kun formelle eller tekniske tilpasninger, så vil slike forslag normalt møte liten begeistring eller oppslutning: «Men substansielle tilpasninger eller unntak som bryter med prinsippet om ensartethet er det svært vanskelig å få EU med på, og det har blitt enda vanskeligere med årene». ⁸⁰

3. Det neste punkt er mer kontroversielt: «Løpende overtakelse av nye relevante EU rettsakter i EØS-avtalen»: ⁸¹ De hyppige lovendringer er en reell situasjon som tvinges inn i en formell ordning – «to pilar systemet» hvis viktigste formål er å omgå (unngå) brudd på Norges grunnlov: *Formelt*; Norge kan ikke bindes av et lovgivende organ som Norge ikke er medlem av. EU-rettens regler kan ikke gi direkte virkning i Norge. *Reelt*; vi må overta EU-lovverket, like det eller ikke, noe som manifesterer seg i redselen for å bruke «vetoretten», som nettopp var brekkstangen som ble benyttet for å selge inn EØS-avtalen i Stortinget. Hvorvidt grunnloven verner det norske folk mot reelt – og ikke kun formelt, jf. grl. § 49 – å bli underlagt fremmede makters lovgivning skal ikke diskuteres her.

For vårt formål – en diskusjon av det offisielle norske syn på hva EØS-avtalen forplikter oss til – er den norske posisjonen slik den *de facto* praktiseres avgjørende. Om det norske syn

⁷⁸ Op.cit. s. 226 sp. 2.

⁷⁹ Op.cit. s. 64 sp. 1.

⁸⁰ Op.cit. s. 830 sp. 1.

⁸¹ Op.cit. s. 64 sp. 1.

er rettsriktig eller ikke er uten betydning all den tid spørsmålet ikke blir satt på spissen. Norge gjør ikke forsøk på å utfordre EU-forslag. Langt mindre benytte «vetoretten», hvilket betyr at plikten til «løpende overtakelse» da også blir stående som «det gjeldende». Dette «fenomen» forklares slik; «Selv om EFTA statene formelt står fri til å reservere seg mot nye rettsakter, vil det gå ut over prinsippet om ensartet utvikling, og vil som hovedregel føre til at den berørte delen av avtalen settes ut av kraft».⁸² Vi viser her også til sitatet straks ovenfor (fotnote).

Derved oppstår det paradoks at den vetorett som alle EØS-tilhengere bedyrer at eksisterer, vil de samme politikere – med et eneste unntak for postdirektivet – aldri benytte: «Reservasjonsretten er reell og er et viktig element i EØS-avtalen. Så langt ennå ikke brukt i praksis av noen av de tre EFTA-statene. Samtlige EFTA-stater har akseptert samtlige av de 6462 nye rettsaktene»⁸³ (forfatters understrekning). At noe som ikke benyttes er «reelt» og «viktig» harmonerer ikke helt godt med alminnelig språkbruk. NOU 2012:2 gir et slående uttrykk for denne merkverdighet: «Men Norges forhold til EU er basert på tilknytning *uten* medlemskap, der man har *forpliktet seg* til å overta store deler av EUs politikk og regler og etterleve dette på samme måte, men uten selv å være medlem»(uth.her).⁸⁴ Her sies det med rene ord det alle ledende politikere vet; nemlig at Norge er forpliktet til å inkorporere nye EU-bestemmelser. Derved vet en også at reservasjonsretten ikke er annet enn «skuebrød for folket» og at disse politikere er villige til å bryte grunnlovens bestemmelser.

4. Håndhevingskompetansen etablerer egne institusjoner og prosedyrer for «Tilsyn og kontroll med at EFTA-statene gjennomfører og etterlever EU/EØS-retten på samme måte som i EU-statene».⁸⁵ Norge må finne seg i at enkeltindivider og juridiske personer kan klage staten inn for EFTAs Overvåkningsorgan (EFTA Surveillance Authority, ESA). Norge er bundet av ESAs avgjørelser, med mindre en velger å la saken gå til EFTA-domstolen. Dvs. at Norge frivillig har gitt fra seg en massiv del av den utøvende- og dømmende makt til hhv. ESA og EFTA-domstolen. Denne rapport diskuterer ikke om dette er stridende mot grl. § 88; at høyesterett dømmer i siste instans. Uansett hva en måtte mene om dette synes det å være almen enighet om at det «Folkerettslig er ... svært uvanlig at stater på denne måten tilknytter seg organisasjoner som de ikke er medlem av, og forplikter seg til å følge deres regler. Norge har ikke noen andre tilsvarende ordninger, og det er så langt Utvalget kjenner til heller ikke andre

⁸² Op.cit. s. 68 sp. 1.

⁸³ Op.cit. s. 80 sp. 2.

⁸⁴ Op.cit. s. 296 sp. 2.

⁸⁵ Op.cit. s. 64 sp. 1.

eksempler på noen lignende ordninger i omfang og karakter i internasjonalt samarbeid. Folkerettslig er den norske tilknytningsformen til EU en sær og sjelden fugl».⁸⁶

Man kan undre seg; hvordan kan det ha seg at Norge – ett av verdens rikeste land – frivillig inngår i rollen som husmann under et fallittert hovedbøl, som kun får endene til å møtes gjennom QE – «quantitative easing» – dvs. ved å trykke opp penger?

Graden av tilfredshet i EU mht EØS kan også være en målestokk for oppfattelsen i EU av Norges servilitet og underdanighet: Jo bedre egenkontroll av at EU-retten fullt ut vedtas og implementeres i områder av Europa som ikke er medlemmer av EU, jo større tilfredshet i EU: «Kommisjonen fremhevet at «the Commission does not have concerns about the level of enforcement of competition rules by the EFTA Surveillance Authority, with which it has excellent and regular contacts». I et annet spørsmål om konkurransesaker fremhevet Kommisjonen at «the Commission is not aware of any grounds nor any concrete case that would lead it to conclude that the Authority (ESA) does not effectively apply the EEA competition rules in cases falling under its competence».»⁸⁷

⁸⁶ Op.cit. s. 38 sp. 1.

⁸⁷ Op.cit. s. 300 sp. 2.

5. Hvordan har norsk vareeksport utviklet seg siden inntreden i EØS?

“Norsk fisk er ikke en del av EØS avtalen, og markedsadgangen forhandles utenom. I dag er handelen med fisk regulert gjennom tollfrie kvoter. Flere andre land har forhandlet frem bedre avtaler enn Norge. Canada har en avtale med EU som vil gi dem tollfrihet på sikt, mens USA og EU er i forhandlinger om en avtale som kan gi samme utfall. Paradokset er at EU inngår bedre avtaler med andre land. Det er urimelig at Norge ikke skulle ha like gode vilkår som andre and, i og med at vi har så tett kontakt med EU”

Arne Melchior⁸⁸

I dette kapittel vurderes om EØS-avtalen har hatt noen betydning for bedring- eller utvikling av norsk eksport og import, eller om næringsutviklingen kan sies å være mer eller mindre indifferent i forhold til de ulike handelspolitiske løsninger som er og var aktuelle for Norge. Dette skal vi gjøre ved å analysere trendene i norsk utenrikshandel fra Norges tilslutning til EØS og frem til og med 2013. Hovedproblemstillingen er å undersøke om Norges tilslutning til EØS og EUs utvidelse med nye medlemmer har gitt seg utslag i eventuelle endinger i handelsmønstre på makronivå med basis i norske utenrikshandelsdata. Viktige spørsmål er

- Hemmes Norges eksport av manglende EU medlemskap?
- Gir EØS avtalen fullgod markedsadgang?
- Påvirker EU reguleringene profilen for norsk eksport?

Datagrunnlaget for rapporten er hentet fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) hvor norske eksport- og import av varer⁸⁹ er tilgjengelige i Statistikkbanken i akkumulert form. I og med at det er hele den norske utenrikshandelen som skal undersøkes, er det valgt en grov kategorisering av produkter og verdi som vist i Tabell 1.

Før vi går løs på datagrunnlaget er det imidlertid nødvendig å korrigere Melchior som føyer seg inn i rekken av dem som standhaftig formidler feilaktige forestillinger om fiskens forhold til EØS. Handel med fisk omfattes *klart* av EØS-avtalen artikkel 20 jf. Protokoll 9.⁹⁰ Hva angår tollsatser og tollnedslag er det imidlertid korrekt som hevdet av Melchior at moderne

⁸⁸ FiskeribladetFiskaren, 5. september 2014 s. 18; intervju med forsker Arne Melchior, Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI).

⁸⁹ Norsk eksport av tjenester innenfor skipsfart- og oljeboring, rørtransport, reisetrafikk og lignende er ikke tatt med i analysen. Disse tjenestene utgjorde i 2013 22 % av norsk totale eksport og 34 prosent av totalimporten. (Meld.St.2 2014)

⁹⁰ Se f.eks. Peter Ørebech, EF-rett, GATT-rett eller EØS-rett (Oslo 1992). Det samme standpunkt er inntatt av Europautredningen, NOU 2012:2 Utenfor og innenfor, s. 91 sp. 2: «På samme måte er det i EØSavtalens regler om handle med fisk i protokoll 9 lagt inn intensjoner om videre liberalisering av handelen med fisk, og gjennom årene er det inngått en rekke avtaler om dette». Se også NOU s. 667.

frihandelsavtaler konsekvent avtaler nedtrapping av toll med nulltoll som det ytterste mål, se f.eks. assosieringsavtale mellom EU og Ukraina, artikkel 29; «Elimination of customs duties on imports».

Tabell 1. Kategorisering av varetyper gruppering etter SITC- nomenklatur. (SSB Tabell 08809)

- Varer i alt
0 Matvarer og levende dyr
1 Drikkevarer og tobakk
2 Råvarer (ikke spiselige), ekskl. brenselstoffer
3 Brenselstoffer, smøreoljer, elektrisk strøm
4 Animalske og vegetabiliske oljer, fett og voks
5 Kjemiske produkter
6 Bearbeidde varer gruppert hovedsakelig etter materiale
7 Maskiner og transportmidler
8 Forskjellige ferdigvarer
9 Andre varer og transaksjoner

For å forenkle analysen er produkttypene akkumulert til følgende kategorier:

0+1+4 Nærings- og nytelsesmidler
2+3 Råvarer og brenselstoffer
5+6+7+8+9 Industrivarer

Sjømatprodukter er i av SSB kategorisert under gruppe 0 «Matvarer og levende dyr». Andelen sjømat økte fra 82 prosent i 1988 til 91 prosent i 2013 i den sammenslåtte kategorien «Nærings- og nytelsesmidler» (Tabell 3, vedlagt). I denne nye kategorien har vi også tatt med «Animalske og vegetabiliske oljer, fett og voks». Denne gruppa består av en del blanding av matoljer (for eksempel tran) og andre olje og fettstoffer som brukes til dyrefôr og kanskje industribruk. Men de aktuelle kvanta som ikke er matvarer til dyr og mennesker antas å være små. Kategorien «Råvarer og brenselstoffer» er en sammenslåing av SSBs kategori 2 og 3 som inneholder alle typer ikke-spiselige råvarer, brennstoffer, petroleumsprodukter og strøm. Andelen av olje og gasseksporten av denne kategorien økte fra 88 prosent i 1988 til 97 prosent

i 2013 (Tabell 3, vedlagt), mens andelen av kull og andre metallprodukter er falt fra 3 til 1 prosent og EL kraft fra 0,9 til 0,7 prosent fra 1988 til 2013.

Den siste kategorien «Industrivarer» inkluderer alle øvrige bearbeidede varer i (SSBs kategori 5-8) inkludert handelstransaksjoner. Produkter fra kraftkrevende industri og avanserte maskiner økte sin andel av industrivarer fra 18 prosent i 1988 til 56 prosent i 2013 (Tabell 3).

Norge tilsluttet seg EØS 1.1.1994. Sverige, Finland og Østerrike ble fullt medlem fra 1.1. 1995, og gikk da samtidig ut av EØS. 1.5. 2004 ble Kypros, Tsjekkia, Estland, Ungarn, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Slovakia og Slovenia medlemmer. 1.1. 2007 ble også Romania og Bulgaria medlemmer og til slutt ble Kroatia medlem 1.7.2013. Bortsett fra Kroatia, er alle de øvrige landene innfaset i de tallene som er oppgitt for EU frem til 2013.

For å søke å identifisere eventuelle endringer i handelsmønstre, har vi delt analysen inn i tre perioder: 1988-95 som dekker perioden før det norske EØS medlemskapet og Sveriges, Finlands og Østerrikes EU medlemskap antas å ha noen betydning. Neste periode er 1996-2004 inkluderer den andre utvidelsen av medlemsland. Den siste perioden er 2005-2013 som inkluderer utvidelsen med Bulgaria og Romania.

I en analyse av handelsmønstre er naturligvis reguleringer av toll og andre handelshindre en av svært mange faktorer som kan ha betydning. I 1990 var fiskefangstene i Norge for eksempel rekordlave, men økte kraftig ut over 1990 årene. I tillegg landet russiske fartøyer i økende grad sine fangster i Norge. Samtidig har oppdrettsnæringen utviklet produksjonsteknologi og produkter som har hatt stor suksess i markeder som i økende grad har preferanse for sunn fersk fisk. Begge disse forhold har bidratt til at Norge har hatt mye mer fisk og eksportere etter 1994 enn i de årene før som er inkludert i statistikken. Dette reflekteres i sjømatens økende dominans av norsk næringsmiddeleksport som i 2013 var på 91 prosent (Tabell 3, vedlagt). Det samme forholdet gjelder innenfor olje og gass, hvor stadig flere oljefunn har øket det norske eksportvolumet av etterspurte produkter i markedet, ikke bare i Europa med også globalt, og utgjør 97 prosent av norsk eksport av råvarer og brenselprodukter (Tabell 3, vedlagt). Denne næringen er også etterfulgt av en ekspansjon innenfor oljeservice og skipsbygging som har fremskaffet den teknologien som olje-gassnæringen er avhengig av for å ekspandere i stadig nye områder på kontinentalsokkelen og videre internasjonalt. På markedssiden har det også vært store endringer som en følge av Kinas inntreden i verdensmarkedet basert på landets store tilgang på billig og effektiv arbeidskraft. Denne kinesiske ekspansjonen for eksempel innen skipsbygging, har også i økende grad vært avhengig av import av vestlig teknologi og foredlede metaller som aluminium og jernprodukter som Kina

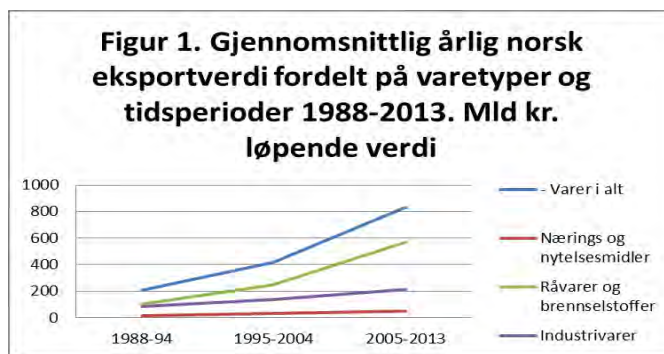
ikke har hatt tilstrekkelig tilgang til tidligere, noe som har skapt store markedsmuligheter for norsk teknologi eksport.

Norges handel med EU er i stor grad påvirket av det større globale markedsbildet som må inkluderes i analysen for å oppnå et helhetlig bilde av tilslutningsformens betydning.

Vi har derfor valgt å ta utgangspunkt i beregning av verdien av Norges totale eksport- og importutvikling for de tre hovedkategorier av varer fordelt på endringene av eksportandeler til de ulike handelspartnerne for tre perioder 1988-2013. I tillegg har vi gjort en egen analyse av de landene som har trådt inn i EU etter 1995 for å se på i hvilken grad forskjellig tilknytning til EU har hatt noen betydning for handelsmønsteret.

A. Resultater

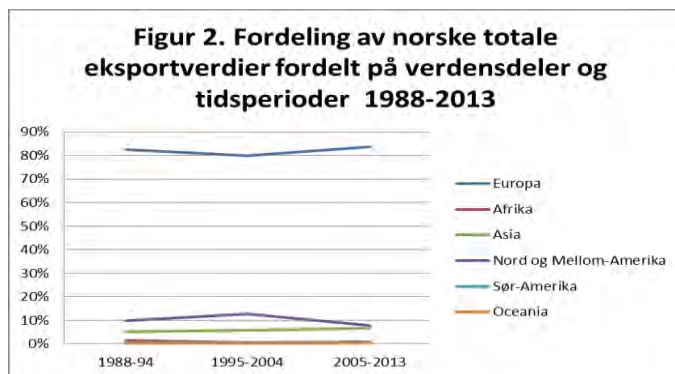
Figur 1 viser at Norges årlige gjennomsnittlige eksportverdi er firedoblet fra perioden 1988-1995 til perioden 2005-2013, fra ca. 200 til vel 800 milliarder i løpende kroner, eller fra 146 milliarder i 1988 til 906 milliarder i 2013 (Tabell 2, vedlagt).



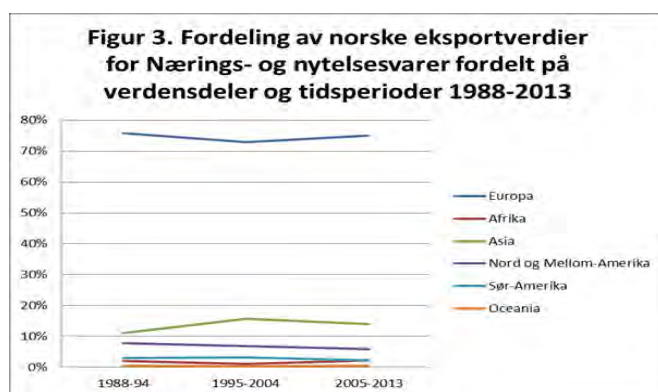
Råvarer og brenselstoffer, som inkluderer olje, gass og strøm, står alene for 75 prosent av veksten, mens industrivarer og nærings- og nytelsesmidler står for henholdsvis 25 og 5 prosent.

Hvis vi trekker ut sjømat, olje og gass samt produkter fra kraftkrevende industri, finner vi at disse naturressursbaserte produkters andel av de gjennomsnittlige årlige norske eksportverdier økte fra 59 prosent til 79 prosent fra perioden 1988-94 til 2005-2013 (Tabell 3, vedlagt). Hvis vi legger til eksportverdien av avanserte maskiner som i stor grad følger etter eksporten av de direkte råvarebaserte produkter har økningen vært fra 65 til 86 prosent av norsk eksport (Tabell 3, vedlagt).

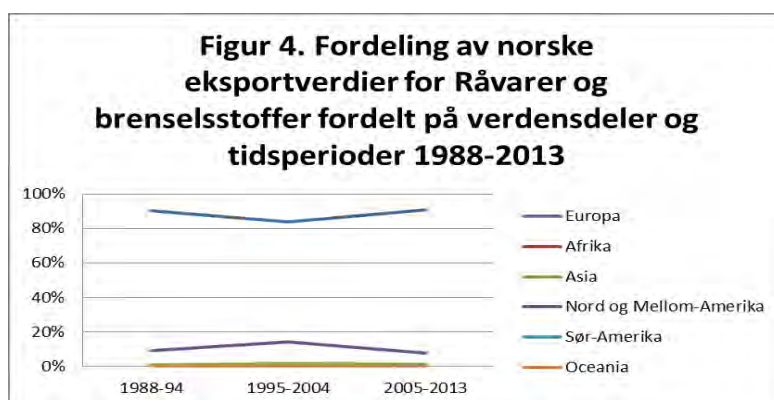
Figur 2 viser at 80 prosent av de norske eksportinntektene kommer fra Europa.



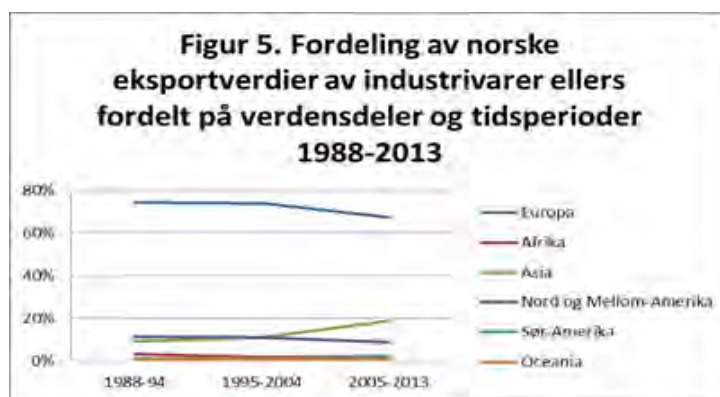
Amerika økte i perioden 1995-2004 for så igjen å falle litt fra 2004 til 2013.



det samme. Nærings- og nytelsesmidler (Figur 3), i hovedsak sjømat, følger den samme hovedtrenden som vareeksporten totalt. Den relative eksportandel til Europa gikk imidlertid ned fra 76 prosent i 1988-94 til 73 prosent i 1995-2004 og til 75 prosent i 2005-2013. Asias relative andel økte imidlertid fra 11 til 15 prosent fra 1988-94 til 1995-2004 for så å flate ut til 14 prosent i perioden 2005-2013. Både Nord og Mellom-Amerika og Sør-Amerika har hatt en fallende andel av norsk næringsmidleeksport i hele perioden, mens Afrika har hatt en stabil andel, ca. 2 prosent, i både den første og siste perioden.



Når det gjelder Råvarer og brenselstoffer (Figur 4) er markedet delt mellom det Europeiske og Nord og Mellom-Amerikanske markedet med til sammen 99 %, hvor Europa representerer 91 og 91 prosent i både den første og siste perioden.



For Industrivarer ellers har det Europeiske markedet relativt sett redusert mens Asia har øket sin betydning siden 1994. Frem til 2005 var eksportandelen til Europa konstant på 74 prosent, men er falt til 68 prosent etter 2005. Eksporten til Asia er derimot øket i hele perioden fra 9 prosent i 1988-1995 til 19 prosent i 2005-2019. Nord og Mellom-Amerikas andel er derimot redusert i hele perioden fra 11 prosent i 1998-95 til 9 prosent i 2005-13.

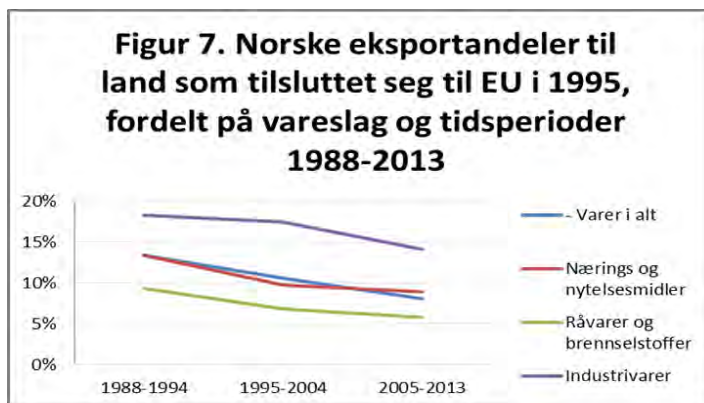
Med dette globale bildet som referansepunkt, skal vi i det følgende se på fordelingen av eksporten internt i EU som utgjør en del av Europa. Vi deler opp EU landene i tre; de opprinnelige 12 EU land som Norge inngikk EØS avtale med fra 1994 (Figur 6), de nye medlemslandene fra 1995 (Finland, Sverige Østerrike- Figur 7) og de land som tilsluttet seg unionen i 2005 og 2007.



Figur 6 viser at verdiandelen av den totale eksporten til de 12 opprinnelige EU land var stabil på 65 prosent av totaleksporten de første 10 årene etter Norges tilslutning til EØS men økte til 70 prosent i perioden 2005-2013. Det er den økende eksportandelen av råvarer og brenselstoffer, m.a.o. olje og gass, som drar eksportandelen opp. På den andre siden er importandelen av norske Nærings og nytelsesmidler (i hovedsak sjømat) og industrivarer til de

12 opprinnelige EU landene blitt redusert fra henholdsvis 57 til 42 prosent og fra 51 til 45 prosent i periodene 1988-1995 til 2005-2013.

Eksportandelen til de landene som tilsluttet seg EU i 1995 er på den andre siden gått kraft ned (Figur 7).



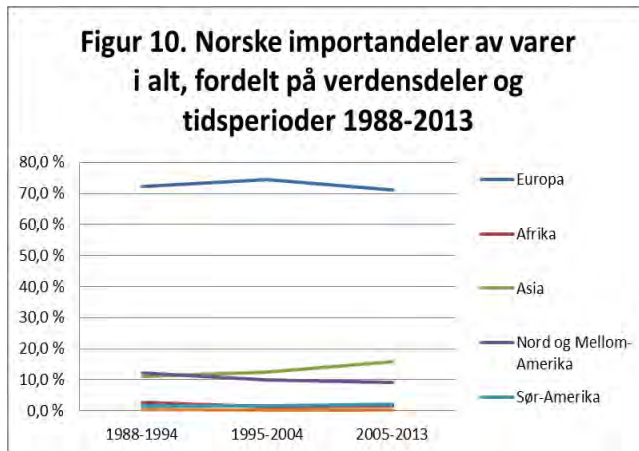
Eksportandelen for alle varer i alt ble redusert fra 13 prosent fra 1988-2005 til 2005-2013. Trenden er den samme for alle varetyper. Eksporten av Nærings- og nytelsesprodukter ble i samme tidsrommet redusert fra 13 til 9 prosent, Råvarer og brenselstoffer fra 9 til 6 prosent og Industrivarer fra 18 til 14 prosent fra 1988-2005 til 2005-2013.

For land som tilsluttet seg EU i 2005 og 2007 er bildet et helt annet (Figur 8). Her har veksten vært stabil voksende i perioden. Den norske eksportandelen for alle varer økte fra 1 til 2 til 3 prosent i de tre periodene. Det er særlig eksporten av Nærings- og nytelsesprodukter (hovedsakelig sjømat som sild, laks og torsk) som har øket sin andel av norsk totaleksport fra 1 prosent i 1988-94 til 10 prosent i 2005-2013. Også andelen av industrivarer har økt fra 2 til 4 prosent i perioden, mens råvarer og brenselstoffer er økt fra 1 til 2 prosent av norsk eksport.



C. Import

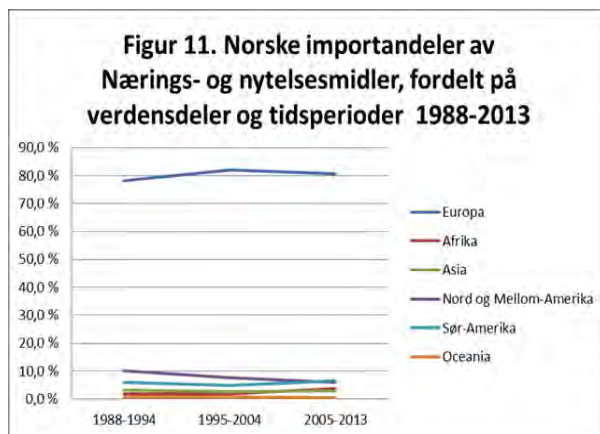
Den årlige verdien av importerte varer er nesten tredoblet (fra 168 til 465 milliarder kroner) fra



1988-1995 til 2005-2013. Øket import av industrivarer representerer hele 77 prosent av denne veksten (fra 139 til 470 milliarder kroner). Importen av Nærings- og nytelsesmidler økte 3, 6 ganger og Råvarer og brenselvarer 3,2 ganger i denne perioden.

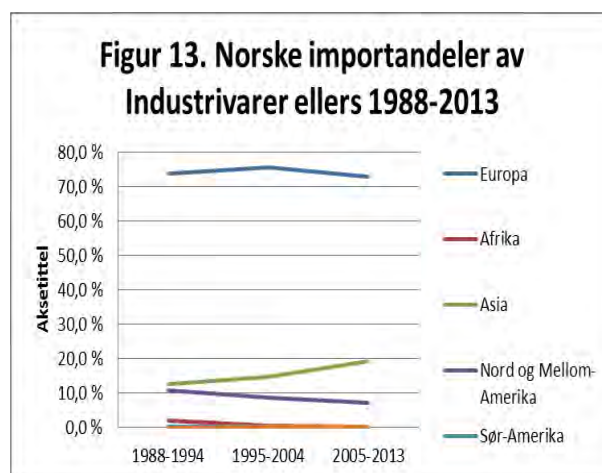
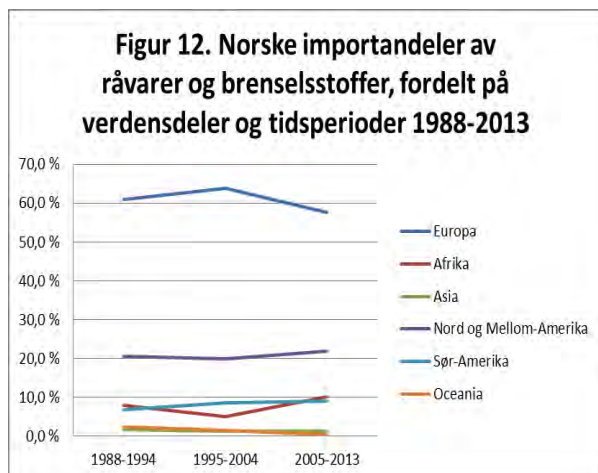
Figur 10 viser at Europa er den største leverandøren av varer til Norge fra 72

prosent i 1988-95 til 74 prosent i 1995-2004 og 71 prosent fra 2005-2013. Norge har økt sin importandel fra Asia fra 11 prosent i 1988-95 til 16 prosent 2005-2013 samtidig som importandelen fra Nord og Mellom-Amerika er redusert 12 til 9 prosent.



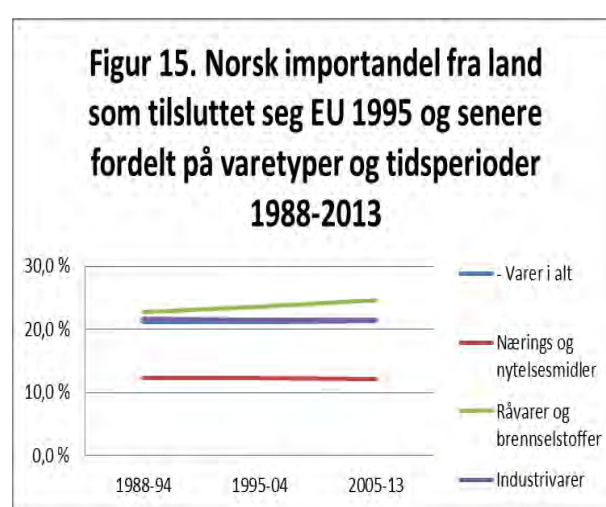
Figur 11-13 viser norske importandeler fordelt på varekategorier. Figur 11 viser at 81 prosent av Nærings- og nytelsesmidler importen kom fra Europa i 2005-2013, opp fra 78 prosent i 1988-95. Ellers er importandelen fra Nord og Mellom-Amerika falt fra 10 til 6 prosent, mens importen fra Afrika er økt fra 2 til 4 prosent.

Importandelen av Råvarer og brenselstoffer fra Europa er redusert fra 61 prosent i 1988-95 til 58 prosent i 2005-2013, mens importen fra Afrika og Sør- Amerika er øket med 2 prosentpoeng hver fra 1988-95 til 2005-2013.



Importtrenden for import av industrivarer (Figur 13) viser at Europa opprettholder en andel på 73-76 prosent. Andelen er fallende samtidig som Asias andel er øket fra 13 til 19 prosent.

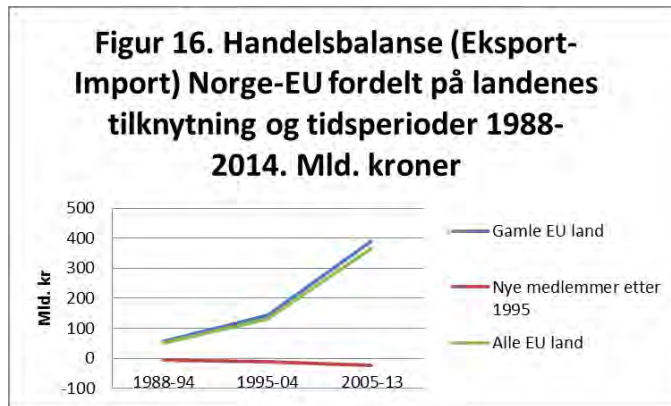
Figurene 14 & 15 viser at importandelen fra de opprinnelige EU land og land som tilsluttet seg



unionen i 1995 og 2005/2007 i hovedsak er stabil over hele perioden, bortsett fra en liten økning av Råvarer og brenselstoffer, hvor handel med EL kraft kan være en faktor.

D. Handelsbalanse

Samlet sett har handelsbalansen mellom Norge og EU vært sterkt positiv voksende i hele perioden hvor det årlige norske eksportoverskuddet steg gjennomsnittet fra 52 milliarder i 1988-95 til 367 milliarder kroner i 2005-13. Det er de opprinnelige 12 medlemsland som trekker



eksportoverskuddet opp. Bildet for de nye EU medlemmene etter 1995 er annerledes. Her er eksportoverskuddet negativt fra -5 til -23 milliarder kroner. Det betyr at Norge importerer mer varer til disse landene enn vi eksporterer. Disse landene har derved kunnet økt sitt eksportoverskudd med Norge, mens de

opprinnelige EU landene har økt sitt eksportunderskudd til Norge.

E. Oppsummering og diskusjon

De hovedtendensene som kan oppsummeres av denne gjennomgangen av norsk utenrikshandel med varer fra 1988 til 2013 er:

1. Norge har hatt en formidabel eksportvekst i hele perioden, i hovedsak bestående av produkter fra naturressursbaserte industrier basert på olje og gassutvinning, fiske og fiskeoppdrett, kraftkrevende industri og tilknyttede avanserte maskiner og utstyr. Samlet bidro disse produktkategoriene med 86 prosent av vareeksportverdiene i perioden 2005-2013, som er en økning på 21 prosentpoeng siden 1988-1994. Hvis man inkluderer tjenester som samlet var på 260 milliarder kroner i totaleksporten på 1153 milliarder kroner i 2013, hvorav service til skipsfart, oljeservice, rørtransport og utenlandske turister på til sammen 145 milliarder⁹¹ kategoriseres som naturressursrelatert, så er ca. 80 % av Norges totale eksportverdi naturressursrelatert.
2. Eksportutviklingen har også gitt rom for en økende import, spesielt av industrivarer som i økende grad forsynes fra Asia og spesielt Kina og ikke minst reiser og andre tjenester som utgjorde hele 235 milliarder kroner av en totalimport på 844 milliarder kroner i 2013⁹².

⁹¹ Meld.St.2 s.138

⁹² Op.cit.

3. Samlet sett har Norge en sterk vekst i overskuddet på handelsbalansen med utlandet hvor gjennomsnittet for perioden 2005-2013 er syv ganger høyere enn for perioden 1988-95.

4. Det er også et slående trekk at selv med denne sterke veksten i norsk vareeksport, så er markedsbildet rimelig stabilt når det gjelder fordeling på markeder. Cirka 80 prosent av den norske vareeksporten hentes fra det europeiske markedet uavhengig av markedets organisering, hvor andelen til Råvarer og brenselstoffer ligger noe over 80 prosent, næringsmidler og industrivarer ligger mellom 70 og 80 prosent. Olje og gass er med andre ord koplet tettere opp mot Europa gjennom de investeringer som er gjort i gass- og oljeledninger, mens sjømat og industrivarer henter en større andel av sine eksportinntekter fra Asia. Importandelen for industrivarer har spesielt vist en stor vekst i Asia etter 1995. Europa er på den andre siden også den viktigste leverandøren til norske importvarer på vel 70 prosent (for næringsmidler ca. 80 prosent), mens Asia nærmer seg 20 prosent av norsk import, særlig av industrivarer.

5. Det er de 12 EU landene Norge inngikk EØS avtale med som er de største kjøperne av norske varer og i særdeleshet Råvarer og brenselprodukter, i særdeleshet olje og gass. Den formidable eksportveksten av olje og gass fra Norge i perioden er med andre ord absorbert i EU markedet blant de 12 opprinnelige EU land, noe som reflekterer et stort behov og stabile distribusjonskjeder. På den andre siden er eksportandelen til de opprinnelige 12 EU land for både sjømat og industrivarer gått noe ned etter at Norge ble med i EØS. Her har altså norske eksportører funnet mer attraktive markeder særlig i Asia for den senere produksjonsvekst. Den norske importandelen fra disse opprinnelige 12 EU land har vært helt stabil siden 1988 uavhengig av norsk markedstilknytning.

6. Eksportbildet til de land som har tilsluttet seg EU i 1995 (Sverige, Finland og Østerrike) er noe forskjellig. Disse landene har en relativ mindre andel av norsk vareeksport 2005-2013 sammenlignet med situasjonen i 1988-95, selv om den totale eksportverdien i nominelle kroner er øket fra 28 til 67 milliarder kroner i perioden. At Norges eksportandel til de nye EU medlemmene i 1995 er redusert, kan tyde på at disse landene gjennom sitt EU medlemskap i økende grad tilfredsstiller sitt importbehov fra de øvrige EU land på bekostning av import fra Norge. Eksportandelen til land som tilsluttet seg EU etter 2005 har på den andre siden samlet sett øket sin andel av norske eksport siden 1988-95, uavhengig av EU tilknytningen. Importandelen fra alle land som er tilsluttet EU etter 2005 har imidlertid vært stabil, med en liten økning er registrert av Råvarer og brenselprodukter, noe som trolig er knyttet til liberalisering av strømmarkedet. Det ser derfor ut som at det er liberaliseringen av handelsmulighetene som de nye EU medlemmene har oppnådd siden tidlig på 1990 tallet blant

annet som følge av oppløsningen av Sovjetunionen og tilpasning til EUs konkurranseregler har vært viktige drivere også for norske eksportmuligheter til disse landene.

Samlet sett fremgår det at tilgangen på norske naturressurser, den avledede industrivirksomhet sammen med utbygging av verdikjeder til markedene i stor grad påvirker profilen i utenrikshandelen med varer. Det er jo forbausende å registrere at selv med den meget sterke eksportveksten, så er eksportprofilene rimelig stabile. Europa er Norges aller viktigste marked, men hvor Asia har en økende betydning og spiser eksportandeler fra både EU og USA/Nord og Mellom Amerika. Sør-Amerika, Afrika og Oceania representerer kun marginale handelspartnere og da knyttet til litt klippfisk og en økende oljeservicebransje (særlig Brasil). Dette betyr at når produksjon av norske råvarer øker, eksporteres disse gjennom de samme verdikjeder som tidligere bare i et større omfang. Dette er i tråd med de observasjonene som er gjort av handelsmønstre og gjeldene konvensjoner i fiskemarkedet, hvor den produksjonsorienterte industrien i stor grad eksporterer gjennom tradisjonelle spesialiserte verdikjeder uavhengig av markedsendringer⁹³ Slike verdikjeder kombinerer fysiske logistikk-løsninger, sosiale handelsnettverk, informasjons- og kunnskapsnettverk og finansielle transaksjonsnettverk som samlet sett tilfredsstiller både kunde- og selgerbehov. Det betyr at markedsverdiene skapes gjennom tilbud og etterspørsel av råvarene innad i slike verdikjeder mer enn av markedsmuligheter i seg selv som ikke er koplet opp mot landets eksporterende og importerende verdikjeder.

Endring av slike kjeder skjer gjennom systematiske investeringer i både logistikk, sosiale nettverk og finansielle løsninger hvor nye sidegrener av hoved-kjedene presser seg frem, utvikles og bygges. Dette ser vi for eksempel innenfor skipsbygging, maritim service og oppdrettsteknologi. Her har Norge gått gjennom en prosess fra å være en ren skipsfartsnasjon som bygde sine egne skip, til å flytte ut skipsbygging til andre nasjoner som kunne gjøre dette billigere, men som fortsatt har vært avhengig av norsk spesialteknologi. Verdien av den årlige skipseksporten har vært på ca 10 milliarder kroner i hele perioden men viser en fallende tendens. Det samme har skjedd innenfor oljeservice og teknologibransjen som har fulgt med i norske oljeselskapers og oppdrettsnæringens internasjonalisering. Dette har lagt grunnlaget for et konkurransefortrinn i nye eksporterende verdikjeder for avansert utstyr og service som tidligere kun ble levert til hjemmemarkedet. Avanserte maskiner økte således andel av den årlige eksportverdien av industrivarer fra 4 til 20 prosent fra 1988-94 til 2005-2013. Grunnlaget for

⁹³ Trondsen T., 2012. Value chains, business conventions, and market adaptation: A comparative analysis of Norwegian and Icelandic fish exports. *The Canadian Geographer / Le G'oeographe canadien*, 56(4): 459-473

markedssuksessen er altså kontroll med etterspurte og konkurransedyktige teknologier som konkurrentene i andre land i mindre grad kan levere selv med billigere arbeidskraft. I en slik konkurransesituasjon vil ikke toll på import fra Norge være avgjørende eller utslagsgivende. Skal vi tro Arne Melchior (ingressen innledningen dette kapittel) er forhold utenfor tollene av underordnet betydning. Ifølge ham er det de «tollfrie kvoter» som gjelder: Vekk med tollene og norsk fiskeindustri vil få en ny blomstringstid.⁹⁴ Som en vil se av fortsettelsen er slike feil og unøyaktigheter et resultat av en overforenklet framstilling.

Det er en knapphetsfaktor som gjør seg gjeldende innenfor de råvare- og naturbaserte næringene slik som både olje, gass, kraftkrevende metallindustri og sjømat. Her er det ikke produktene og deres produksjonsteknologi som er den primære knapphetsfaktoren men selve tilgangen på billige naturressurser. Det gir Norge et naturgitt konkurransefortrinn for leveranse av etterspurte råvarer i markedet. Innen olje og gass samt villfisk er dette fortrinnet absolutt og tilknyttet til kun tilgjengelige råvarer i Norge.

Innenfor fiskeoppdrett er det selve tilgangen på produksjonslokaliteter i fjordsystemet som har gitt fortrinn i og med at en stor del av fiskefôret som utgjør ca. 50 prosent av produksjonskostnadene, i stor grad er importert fra andre land med basis i fiskemel og –oljer sammen med vegetabiliske proteiner og –oljer. EUs importtoll på 2 prosent for ferske og frosne lakseprodukter har i denne sammenheng marginal betydning, mens importtollen på 13 prosent for røkt laks kan gi norske videreforedlingsbedrifter en konkurranseulempa i forhold til deres EU konkurrenter hvis de ikke kan produsere produkter som har en andre konkurransefortrinn, for eksempel gjennom deres tilgang på ferske råvarer rett etter slakting.

En stor del av foredlingen av de norske råvarene går til utenlandsk industri som videreforedler råvarene til forbrukertilpassede produkter. Dette kan være en rasjonell tilpasning om den norske industrien tjener mer på å produsere et større volum av råvarer enn ved videreforedling om tilgangen på arbeidskraft er en knapphetsfaktor.

Når det gjelder eksport av industriprodukter for øvrig er dette en produksjon av ferdigprodukter som er mer konkurranseutsatt i det internasjonale markedet. Uten tilgang på knappe råvarer, hviler konkurransefortrinnet for slik produksjon først og fremst på kunnskaper om avansert teknologi og unike kompetansebaserte produkter som våre konkurrenter ikke har klart å kopiere. Slike produkter er basert på patenter og/eller ren markedsrett hvor markedsførerne har inntatt en ledende posisjon ved å være tidlig ute med merkevarebygging og kundebindinger i markedet som holder konkurrentene ute. Et eksempel på dette er malingsprodusenten Jotun

⁹⁴ FiskeribladetFiskaren, 5. september 2014 s. 18; intervju med forsker Arne Melchior, Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI).

som har bygd seg opp på skipsmaling for norske redere og som nå er vokst til et globalt selskap som er representert i alle verdens hjørner. Flyselskapet Norwegian er et annet eksempel som fikk en konkurranse beskyttet oppbyggingsperiode i Norge godt støttet av norske myndigheter og brukere som ønsket et alternativ til SAS. Nå er selskapet i en internasjonaliseringsperiode hvor konkurranse på den internasjonale arena forutsetter etableringer ute med utenlandsk arbeidskraft. Industriprodukter uten noen spesiell naturgitt konkurransebeskyttelse i Norge vil derfor søke etter lokaliseringer utenlands som gir dem konkurransebeskyttelse.

Et tredje eksempel er Telenor som har tatt fortrinn av oppbygging av en førsteklasses kompetanse innenfor telefoni i Norge som et statlig selskap, men som senere gjennom internasjonalisering har utviklet seg som et konkurransedyktig globalt telecomselskap. I kjølvannet har det også vokst frem en norsk leverandørindustri for telecom som alene står for 3 prosent av eksportveksten av industrivarer.

Hvilken rolle spiller så de markedsreguleringer som EU representerer? Betydningen av toll og andre handelshindringer har først og fremst betydning i sterkt konkurranseutsatte markeder hvor mange produsenter fra mange land er i stand til å levere de samme produktene. Noen få prosent ekstra kostnader i toll kan derved gjøre et lands eller produsents produkter konkurranseutsatt. Men denne markedsmekanismen gjelder kun i de tilfeller hvor kjøperne kan skaffe alternative produkter og løsninger av den samme kvaliteten. I mange tilfeller ser vi at kjøperne også er villige til å endre innkjøpene til billige tilsvarende produkter til en lavere kvalitet. Dette var tilfellet ved den økende flommen av billige kinesisk produserte produkter som kanskje så bra ut ved innkjøpstidspunktet men hadde en betydelig lavere holdbarhet. Dette er også tilfeller for eksempel foredlede sjømatprodukter av surimi (vasket fiskemasse) hvor prisene har vært redusert ved å erstatte fiskeråstoffer med andre billige ingredienser. Men for sjømat- og petroleumsproduktene har Norge en unik tilgang på råvarer og produksjonslokaliteter som har gitt et absolutt konkurransefortrinn som har gjort det mulig å oppnå priser i markedet som er betydelig høyere enn produksjonskostnadene. Her har også nærheten til det europeiske markedet og særlig de opprinnelige 12 EU land stor betydning.

Disse landene har en klar underdekning av både sjømat- og petroleumsprodukter. EUs Fish Processor and Traders Association⁹⁵ har estimert at 58 prosent av all sjømat som konsumeres i EU er importert. Denne importavhengigheten er økt fra ca 50-51 prosent i 2001/2002. Samlet

⁹⁵ AIPCE-CEP is composed of the EU Fish Processors and Traders Association. While AIPCE is the EU Fish Processors Association, CEP stands for the EU Federation of National Organisations of Importers and Exporters of Fish. These professional associations were established in 1959. AIPCE and CEP work together on the basis of a Co-operation Agreement. <http://www.aipce-cep.org/>

sett er importmengden øket tilsvarende 7 til 9 millioner tonn i perioden 2001-2013⁹⁶. Importverdien var på ca. 160 milliarder kroner, eller over tre ganger så mye som verdien av norsk fiskeeksport. Om årsaken til denne utviklingen skriver New Economics Foundation ⁹⁷)

“The EU and many of its leading member states remain highly dependent on fish resources from other countries. This is down to two main driving factors: EU stocks are in poor health – well below their maximum potential – and EU demand for fish remains high as EU citizens eat more fish than their waters can produce”

Norge er fortsatt den største leverandøren til EU med hele 20 prosent av importen i 2012⁹⁸. I tillegg er Norge lokalisert nært markedet som gjør det mulig for norske leverandører å etablere verdikjeder for foretrukne ferske sjømat produkter og leveranse av petroleumsprodukter gjennom et kostnadseffektivt rørledningssystem. I tillegg er Norge en stabil leverandør uten de store risikoer som blant annet er knyttet til våre konkurrenter i Russland. Samlet sett gir Norges geopolitiske lokalisering og naturgitte tilgang på råvarer en helt unik markedsposisjon uavhengig av vår tilknytning til EU som handelsblokk.

Spørsmålet til slutt er om tilknytning til EU som handelsblokk vil kunne øke risikoen for reduserte fortjenestemarginene om vår store avhengighet av denne markedet skulle friste EUs myndigheter til å innføre importtoll. Denne risikoen vil kunne reduseres fra norsk side ved i enda større grad å spre eksporten til mange forskjellige land, slik at handelshindringer i ett marked kan kompenseres gjennom salg til andre markeder. En slik strategi kan kreve oppbygging av nye verdikjeder og anvendelse av ny teknologi, for eksempel fryse-/tineteknologi som vil gjøre det mulig å distribuere sjømat av fersk kvalitet med skip på en mer kostnadseffektiv måte enn flyfrakt til fjerne markeder eller ved oppbygging av distribusjonskjeder med skip for nedkjølt gass slik det i dag gjøres fra Hammerfest. Slike norske råvarebaserte eksportprodukter som kan gå inn i en rekke lands foredlingsledd tilpasset lokal etterspørsel, gir en helt annen konkurransekraft enn mer spesialiserte produkter mer ensidig avhengig av konkurranseutsatte enkeltmarkeder. Dette blir godt illustrert i dagens situasjon hvor Russland som et av Norges største laksemarkeder, har innført importforbud for norsk laks uten at eksportprisene er påvirket i nevneverdig grad. Norske produsenter og eksportører har

⁹⁶ A.I.P.C.E.-C.E.P (2013). FinFish study. EU Fish Processors and Traders Association Brussels, December.

⁹⁷ New Economics Foundation (NEF) (2014). Fish dependence – 2014 update. The reliance of the EU on fish from elsewhere. OCEAN2012.

⁹⁸ European Commission (2014). Facts and figures on the common Fisheries Policy. Brussels ISSN 1830-9119

kunnet vri eksporten til andre attraktive markeder som delvis er blitt tilgjengelig når Russland suger opp andre lands eksport. I denne type råvaremarkedet er det således en type nullsumspill mellom partnerne som gjør det vanskelig for en part å skape store hindringer i omsetningen. Det er således i hovedsak russiske forbrukere og produsenter som blir skadelidende av en slik proteksjonistisk politikk.

Oppdeling av markedene i handelsblokker vil imidlertid kunne øke transaksjonskostnadene i verdikjedene. Fordelene med at kjøpere og selgere tilhører den samme handelsblokken er at beslutningsprosessene for å få produktene frem i verdikjeden kan skje mer sømløst uten overaskende reguleringer og hindringer som øker kostnadene. En av de viktigste begrunnelser for innføring av det indre markedet i EU var nettopp å oppnå slike kostnadsfortrinn. Men igjen, slike kostnadsfordeler vil kunne primært komme forbrukerne til gode i verdikjeder hvor importlandet er ensidig avhengig av utenlandske leverandører slik EU er når det gjelder fersk sjømat og olje og gass produkter og teknologi. Økende transaksjonskostnader vil ellers bli lagt på prisene som importørene måtte dekke inn hos sine sluttkunder. Balansen mellom tilbud og etterspørsel for de enkelte produkttypene og verdikjeder er med andre ord helt avgjørende for hvordan eventuelle handelsreguleringer vil slå ut.

F. Konklusjon.

Norges har en enestående internasjonal markedsposisjon for naturbaserte og avledede teknologiprodukter uavhengig av markedstilknytning. I denne artikkelen er det summert at minst 86 prosent av norsk vare eksport og omlag 80 prosent av totaleksporten er av denne kategori. Denne posisjonen er blitt betydelig styrket på de siste 25 år uavhengig av Norges EØS medlemskap. Det har ikke vært mulighet å finne belegg i handelsstatistikken for at EØS avtalen i seg selv har hatt signifikante virkninger for norsk eksport volum eller profil. De 12 opprinnelige EU land har i økende grad gjort seg avhengig av unike norske eksportprodukter som i begrenset grad kan leveres like konkurransedyktig fra andre nasjoner. Norges internasjonale markedsposisjon vil i økende grad fortsatt kunne styrkes ved å bygge ut flere verdikjeder til voksende markeder internasjonalt noe som vil redusere den sterke avhengigheten til EU markedet. Videreutvikling av verdikjedene basert på de norske konkurransefortrinn mot mer videreforedling rettet mot markedenes behov og ønsker slik de kompetansebaserte virksomhetene innenfor blant annet maritim service, avanserte problemløsende maskiner og utstyr og telecom har vist veien til, har også et videreutviklingspotensiale internasjonalt. Norge

som et lite rikt land i verden har derfor fortsatt store forutsetninger for å utvikle klare konkurransefortrinn utenom de store handelsblokkene.

Vi ser av dette at det heller ikke følger av den faktiske handelsutvikling at EØS er den eneste løsning for norsk eksportindustri. Nye markeder er utviklet uten noen EØS-avtale i bunn. Konklusjonen er derfor at vi ikke finner at helle rikke manglende EU medlemskap har hemmet norsk eksport. EØS avtalen gir i praksis full markedsadgang uten hindre. I hvilken grad EU reguleringer påvirker profilen på norsk eksport er det også vanskelig å påvise. EU er interessert i norske varer og Norge er interessert i markedsadgang. Selv om Norge har liten påvirkning på de politiske prosessene som ligger bak EUs markedsreguleringer, så har begge handelspartnere en gjensidig interesse at handelen går mest mulig sømløst. Det er primært på noen spesielle produktkategorier som røket laks at norske produsenter hemmes med en høy tollsats som en beskyttelse av EUs røykerier. Men så lenge norsk verdiskapning er større ved å øke eksporten av filet som råstoff til EUs røykerier, er heller ikke dette et problem verken for industrien eller det norske samfunnet som har knapphet arbeidskraft. Mer foredling i Norge ville kreve mer import av utenlandsk arbeidskraft. I stedet sikrer Norge råstoff til foredlingsarbeidsplasser i EU.

6. EU-markedets skranker; med særlig vekt på WTO

«And as tariffs are progressively reduced, there are increasing concerns that import and export procedures may create or represent effective non-tariff barriers».

Olu Fasan⁹⁹

I verste fall – om så galt skulle skje at EU ikke ønsker avtaler med Norge etter mønster fra Sveits – hvordan kan Norge klare å fremme sine handelspolitiske mål i et system som kun bygger på Frihandelsavtalen av 1973 med hhv. «fiskeri- og vinbrev» og de konsesjoner som følger av EU og Norges forpliktelser iht. WTO, GATT og GATS? De tariffære forhold rundt dette er fremstilt i to rapporter utarbeidet ved UiT Norges Arktiske Universitet i hhv 2006¹⁰⁰ og 2011.¹⁰¹ Disse analyser skal verken overprøves eller videreutvikles her. Her skal vi kun aller først gjengi noen av hovedpunktene fra de to rapporter mht. tollsatser: For tollbelagte varer, dvs. varer som tilhører Tollnomenklaturens posisjon 1-24 (landbruksvarer), er det medlemsstatenes «bindingslister» som gjelder, dvs. unilaterale lovnader om at satsene inntatt i listene skal utgjøre makssatser for tollene. Medlemsstaten kan ensidig suspendere disse tollkrav, noe EU f.eks. ofte gjør. For alle industrivarer (posisjon 25-97) gjelder det nulltoll, som et resultat av flere runder i GATT (Kennedy, Tokyo og Uruguayrundene). For landbruksvarer (herunder også fisk) har det ikke vært mulig å fremforhandle null-toll på multilateral basis.

En løsning på dette er å søke om fullt EU medlemskap. Men i motsetning til hva mange kanskje tror er dette ikke eneste metode: Norge har lenge fulgt en annen strategi enten direkte mellom Norge og andre land, eller i regi av EFTA: Ved å tilby null toll på alle fiskeprodukter vil gjenytelsen hos handelspartneren i den bilaterale avtal være null toll på import til eget hjemmemarked. I de avtaler som Norge har inngått er det dessuten også åpnet for at utenlandske fartøy (EØS-fartøy som lander i Norge) skal gi anses å ha opprinnelse i Norge, dvs. at fisken kan selges under norsk flagg og da med null toll. Dette har medført at store deler av makrellen blir landet i Norge fordi EU-landet fisk blir møtt med høye tollsatser i f.eks. Hviterussland og Ukraina som følge av at disse land svarer «med samme mynt» som EU: Høy toll som et resultat

⁹⁹ Olu Fasan, London School of Economics and Political Science; Comparing EU Free Trade Agreements (InBrief No 6F; European Centre for Development Policy Management – 2004) p. 1.

¹⁰⁰ Anon: EUs tollregime for norsk sjømat og hvordan en ny WTO-avtale kan påvirke norsk tollpreferanse, Norges fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø, (Tromsø, mars 2006).

¹⁰¹ Peter Ørebech, EØS, fisken, tollene og alternativene – en utredning for *Alternativer til dagens EØS-avtale* (Tromsø, 2011).

av at EU opererer med slik høy toll. Dette er imidlertid ikke tema for dette kapittel, i og med at tollregimene er behørig drøftet i 2006-¹⁰² og 2011-rapportene¹⁰³ fra vårt fakultet.

Vårt formål med denne fremstilling er å fastslå hvilke ordninger og mekanismer som *rettslig sett* vil tre i aksjon dersom EØS-avtalen opphører *uten* at det erstattes av et avtalesett å la det som er utviklet med Sveits. Utgangspunktet er at land som forlater EFTA eller har hatt frihandelsavtaler med EFTA eller enkelte stater i EFTA og som blir medlemmer av EU trer ut av disse frihandelsavtaler. Handelen reguleres deretter av en revidert EØS-avtale tolket i lys av WTO-reglene. Vi skal her undersøke og gjengi de viktigste prinsipper som gjelder for land som trer inn i en tollunion slik som EU. Dette angir også prinsipper som må komme til anvendelse i tilfelle av at Island, Liechtenstein og Norge forlater EØS og faller tilbake på de frihandelsavtaler som ble fremforhandlet i 1972-73 EU er bundet av WTO og handelsavtale med Norge (1973)

Det som står fast er at EU og Norge er parter i WTO-avtalen (1996). EU er bundet av WTO-avtalen 1996 og GATT-avtalen av 1947 med tilleggsavtaler og -protokoller noe som betyr at EU under enhver omstendighet, ikke kan tilby Norge dårligere betingelser enn det som følger av GATT-avtalene. Uruguay-runden førte ikke til at fiskeprodukter (som er en del av landbrukssegmentet) oppnådde tollreduksjoner og fjerning av muligheten for å etablere kvantitative importrestriksjoner i GATT-retten.¹⁰⁴ Dette betyr at en rekke land fortsatt har kvantitative begrensninger, herunder også EU: f.eks. hva angår våpen og krigsmateriell¹⁰⁵ (iht. GATT provisions - XXI:(b) - (b) to prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests), kull og visse metaller,¹⁰⁶ utstyr som kan brukes til innenlandsk undertrykking,¹⁰⁷ kvikksølv og kvikksølvlegeringer,¹⁰⁸ fluor og fluorforbindelser som er skadelige for ozonlaget (jr. Montreal

¹⁰² Anon: EUs tollregime for norsk sjømat og hvordan en ny WTO-avtale kan påvirke norsk tollpreferanse, Norges fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø, (Tromsø, mars 2006).

¹⁰³ Peter Ørebech, EØS, fisken, toll og alternativene – en utredning for *Alternativer til dagens EØS-avtale* (Tromsø, 2011).

¹⁰⁴ Multilateral trade negotiations, The Uruguay round (MTN.TNC/W/89/Add.1). 7 November 1991 s. 3-5.

¹⁰⁵ Se f.eks. Council Regulation (EC) No 174/2005 of 31 January 2005 imposing restrictions on the supply of assistance related to military activities to Côte d'Ivoire (O.J. L 29, 2.2.2005).

¹⁰⁶ Se f.eks. Council Regulation (EC) No 194/2008 of 25 February 2008 renewing and strengthening the restrictive measures in respect of Burma/Myanmar and repealing Regulation (EC) No 817/2006 (O.J. L 66, 10.03.2008).

¹⁰⁷ F.eks. Council Regulation (EC) No 314/2004 of 19 February 2004 concerning certain restrictive measures in respect of Zimbabwe (O.J. L 55, 24.02.2004).

¹⁰⁸ Se Regulation (EC) No 1102/2008 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2008 – O.J. L 304, 14.11.2008.

konvensjonen), ¹⁰⁹ visse farlige kjemikalier (opplistet i Rotterdamkonvensjonen) ¹¹⁰ og planter og ville dyr rød-listet hos CITES. ¹¹¹ Det gjelder videre importrestriksjoner for visse produkter av stål til EU, ¹¹² og vedrørende tekstiler. ¹¹³

Det er således klart at Norges særfordeler – dvs. den s.k. preferansetoll – følger av Handelsavtalen mellom EEC og Norge av 14. mai 1973. Vi viser her til rapportene fra UiT – Norges fiskerihøgskole av 2006 og 2011 som inngående beskriver preferansesystemet

Medlemskapet i GATT/WTO gjør at EU må legge disse handelsregler til grunn for stater som ikke er medlemmer av EU, EØS eller som har assosierings- eller andre typer preferanseavtaler med unionen. Direkte betyr det at de bindingslister som EU har avgitt til WTO må følges i den forstand at høyere tollsatser ikke kan innføres. WTO-reglene er derfor rammevilkår for EU. Som den toll-unionen den er, er det klart at EU som selvstendige toll-område, kan preferere varer fra stater i tollunionen ved å fjerne eller gi disse lavere tollsatser enn dem som følger av EUs bindingsliste til WTO/GATT:

"Each such customs territory shall, exclusively for the purposes of the territorial application of this agreement, be treated as though it were a contracting party". Dette betyr bl.a. at plikten til å fjerne toll eller andre handelshindringer som EU har besluttet seg for iht. sine nasjonale bindingslister, hviler på EU og ikke medlemsstatene (se GATT-avtalen art. XXVI 8(ai)). Plikten gjelder ikke bare eksternt mot tredjeland, men også internt mellom medlemsstater. Vanligvis vil det siste imidlertid ikke være noe problem fordi den indre frihet i en tollunion normalt vil gå adskillig lengre enn det som følger av GATT-reglene. I EU er dette iallfall tilfelle. Vi skal i fortsettelsen undersøke hvorvidt GATT-avtalen og Frihandelsavtalen mellom EF og Norge binder EF. Deretter (pkt.) undersøkes om GATT-reglene egentlig fører til noen forverring av situasjonen for Norge i tilfelle av oppsigelse av EØS.

¹⁰⁹ Regulation (EC) No 1005/2009 of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on substances that deplete the ozone layer. (Ch. 4) O.J. L 286, 31.10.2009.

¹¹⁰ Regulation (EC) No 689/2008 of the European Parliament and of the Parliament and of the Council of 17 June 2008 (OJ L 204, 31.07.2008).

¹¹¹ Se Vedlegg til Commission Regulation (EU) No 101/2012 of 6 February 2012 Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) (1975).

¹¹² EU notification til WTO ref. G/LIC/N/3/EEC/14.

¹¹³ Se f.eks. Council Regulation (EEC) No. 3030/93 (OJ No L 275, 8.11.93, p.1) - on common rules for imports of certain textile products from third countries, as last amended by Commission Regulation (EU) No 1160/2010. Se også Council Regulation (EC) No 517/94 (OJ No L 67, 10.3.94, p. 1) – on common rules for imports of textile products from certain third countries not covered by bilateral agreements, protocols or other arrangements, or by other specific EU import rules; as last amended by Commission Regulation (EU) No 1260/2009 of 18 December 2009 (OJ L 338, 19.12.2009, p.58).

1) Det er videre klart at EU gjennom å åpne for medlemskap for nye land, kan endre på vilkårene for samhandel mellom «de gamle» og «de nye» medlemmer, men slik inntreden i en tollunion á la EU kan ikke reversere tollpreferanser som allerede er innført vis-á-vis tredjeland.

Spørsmålet er om vi kan utlede noen sikre slutninger fra GATT artikkel XXIV (9)? Er det adgang til å reversere den pågående utvikling i retning av tollfrihet? Iht. Generalavtalen art. XXIV (9) skal:

"The preferences referred to in paragraph 2 of Article I ... not be affected by the formation of the customs union or of a free-trade area but may be eliminated or adjusted by means of negotiations with contracting parties affected".

Her vises det til GATT-avtalen artikkel I pkt 2: «The provisions of paragraph 1 of this Article shall not require the elimination of any preferences in respect of import duties or charges which do not exceed the levels provided for in paragraph 4 of this Article and which fall within the following descriptions...»

Altså; det forhold at avtaler sies opp – noe som berører preferansetoll – betyr ikke at de som nød godt av preferansen, ved oppsigelsen falt tilbake til det generelle tollnivå slik det kommer til uttrykk i nasjonale bindingslister iht. prinsippet om Beste-vilkårs-behandling etter artikkel I (1). Unntaket gjelder for land som nyter godt av historiske rettigheter ("bestefarklausuler") iht. Generalavtalen art. 1 (2). Denne bestemmelse uttaler seg ikke direkte om andre former for opphør av medlemsskap i tollunioner, frihandelsforbund eller andre preferansavtaler á la EØS. Det er klart at forbudet mot reversering ikke forhindrer etableringen av tollunioner eller frihandelsavtaler forutsatt at de oppnådde preferanser beholdes:

«5. Accordingly, the provisions of this Agreement shall not prevent, as between the territories of contracting parties, the formation of a customs union or of a free-trade area or the adoption of an interim agreement necessary for the formation of a customs union or of a free-trade area; Provided that:

(a) with respect to a customs union, or an interim agreement leading to a formation of a customs union, the duties and other regulations of commerce imposed at the institution of any such union or interim agreement in respect of trade with contracting parties not parties to such union or agreement shall not on the whole be higher or more restrictive than the general incidence of the duties and regulations of commerce applicable in the

constituent territories prior to the formation of such union or the adoption of such interim agreement, as the case may be;

(b) with respect to a free-trade area, or an interim agreement leading to the formation of a free-trade area, the duties and other regulations of commerce maintained in each of the constituent territories and applicable at the formation of such free-trade area or the adoption of such interim agreement to the trade of contracting parties not included in such area or not parties to such agreement shall not be higher or more restrictive than the corresponding duties and other regulations of commerce existing in the same constituent territories prior to the formation of the free-trade area, or interim agreement as the case may be"

GATT-avtalen gir følgende veiledning for tolkningen av regelen og utregningen av hvilken videre preferanse som skal kunne fortsette selv etter etableringen av medlemskapet i unionen (til Artikkel XXIV.5):

«2. The evaluation under paragraph 5(a) of Article XXIV of the general incidence of the duties and other regulations of commerce applicable before and after the formation of a customs union shall in respect of duties and charges be based upon an overall assessment of weighted average tariff rates and of customs duties collected. This assessment shall be based on import statistics for a previous representative period to be supplied by the customs union, on a tariff-line basis and in values and quantities, broken down by WTO country of origin. The Secretariat shall compute the weighted average tariff rates and customs duties collected in accordance with the methodology used in the assessment of tariff offers in the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. For this purpose, the duties and charges to be taken into consideration shall be the applied rates of duty. It is recognized that for the purpose of the overall assessment of the incidence of other regulations of commerce for which quantification and aggregation are difficult, the examination of individual measures, regulations, products covered and trade flows affected may be required.¹¹⁴

Kort fortalt betyr dette at ingen etablering verken av tollunioner eller frihandelsforbund som inkluderer nye medlemstater skal reversere allerede innrømmede kvantumsmessige

¹¹⁴ Annex I: Notes and Supplementary Provisions.

tollettelser vis-a-vis land som ikke blir med, selv om den nye handelsforbundet generelt har høyere tollsatser enn den som det nye medlemsland opererte med. Det gis detaljerte regler for hvordan man regner ut *veide, gjennomsnittlige tollsatser*, dvs. sett i forhold til de ulike kvanta eksportert for de forskjellige vareslag.¹¹⁵ Disse regler bygger på det grunnleggende prinsipp om at *ingen tollreduksjoner skal kunne reverseres*. Altså land som ikke blir med i ny tollunion eller frihandelsforbund med høye tollmurer utad skal ikke miste sine preferanser for det kvantum de tidligere har solgt som følge av at den nye sammenslutning opererer med en høyere tollsats vis-a-vis tredjeland enn det en av medlemstatene i den nye konstruksjon gjorde før medlemskapet.

Prinsippet om "enveiskjøring" i importtollen er et generelt prinsipp som må gjelde også der tollunioner eller frihandelsforbund oppheves, slik at nye konstellasjoner oppstår utenfor disse organisasjoner. En måte å se dette på er at ingen stat har sluttet seg til WTO uten at de samtidig har forpliktet seg til å arbeide vedvarende for en reduksjon av handelshindringer, herunder også toll. Dvs. at i det nye regime som EU og Norge må opprette i tilfelle av at EØS sies opp må alle toll-løsninger være tilsvarende gode som det som var nedfelt i EØS. Den konkrete løsning må her som andre steder endelig avklares gjennom avtaler mellom partene.

2) Et springende punkt, som vi ikke kan se er direkte avklart i WTO-regelverket, er hva som skal skje med tollettelser de generelle slik de er tilbudt alle medlemmer i WTO (dvs. toll preferanser) som er tilstedt et land i kraft av en assosieringsavtale, herunder EØS-avtalen, dersom denne sies opp? Kan det land som sier opp avtalen fortsette å nyte godt av preferansene nedfelt i den oppsagte avtale? Kan preferansetoll som alt er innført reverseres? Etter en analogi fra «bestefarsklausulen» vil det kunne argumenteres for at uttreden av EØS ikke virker diskvalifiserende for adgangen til fortsatt prefererende eksport til part som en ikke lengre har avtale med. Dette kan forklares med at alle preferanseavtaler har to parter, og selv om noen preferanser gjelder det land som tar initiativet til å oppheve avtalen, vil andre preferanser gjelder den annen part. Denne part må kunne kreve at tollpreferansene gjelder som før. Dersom et lands uttreden betyr inntreden i tollunion er vi klart innenfor tilfellet nevnt i GATT artikkel XXIV (5). Det samme gjelder om landet trer inn i et frihandelsforbund, f.eks. EFTA. Dvs. at selv uten en fornyet og utvidet frihandelsavtale med EU vil GATT-reglene langt på vei bevare «status quo». For et liknende tilfelle, se saken mot Hellas vedrørende sovjetisk eksport av industrivarer i forbindelse med inngåelse av gresk assosiasjonsavtale med EEC i 1969.¹¹⁶

¹¹⁵ Se vedlegg VII – handelsvektet EU toll.

¹¹⁶ Se GATT: Basic Instruments and Selected Documents (BISD). Eighteenth Supplement (april 1972) s. 179.

A. Er norsk næringsliv dårligere stilt med WTO enn EØS?

Vi kommer så til det gjenstående spørsmål som regjeringen vektlegger i vurderingen av om frihandelsløsninger kan måle seg med et EØS-, evt EU-medlemskap.

I dette underpunkt skal vi se på om det egentlig er så store forskjeller mellom EØS-løsningene og ordningen under GATT.

Vårt utgangspunkt er at EU gjennom sitt medlemskap i WTO/GATT alt har underlagt seg de standarder som gjelder internasjonalt og som EU også følger nasjonalt. Eller sagt annerledes; EU synes å følge de internasjonale standarder mht. matvaresikkerhet og tekniske handelshindringer som de er forpliktet til. Dersom denne hypotese stemmer vil konklusjonen vist ovenfor i kapittel 1 B bli stående. De 5 hensyn som næringslivet skulle tilgodeses med (se kapittel 1B) vil derved gis en omtrent likeverdig oppfyllelse.

Utgangspunktet er – og her kan det være grunn til å friske litt opp i noen historiske forhold – at "det indre marked" er et "EU-tiltak" som EFTA-landene ønsket å få dra fordel av. Målsettingen var følgelig å utvikle et tilnærmet likt "hjemmemarked" uten handelshindre. I første omgang var det kun snakk om fjerning av de tekniske handelshindre i hele EØS-området, dvs. at EFTA-land fortsatt kan opprettholde de fysiske (tollstasjoner) og fiskale hindre (toll og andre avgifter) som ellers ikke er forbudt, f.eks. iht. GATT-reglene.

Kort fortalt gikk "programmet for konsolidering af det indre marked"¹¹⁷ ut på at alle direkte og indirekte handelshinder som vanskeliggjør og fordyrer den frie flyt av varer, tjenester, personer og kapital skal avvikles innen utgangen av 1992. Dette innbefatter fysiske, tekniske og fiskale (avgiftsmessige) hindringer. Med *fysiske* hindringer forstår en ting som innvandringspass- og tollkontroll.¹¹⁸ *Tekniske* hindringer omfatter alle direkte legale begrensninger.¹¹⁹ *Fiskale* hindringer nasjonale avgiftsordninger med virkning for bl.a. vareomsetningen.¹²⁰ Disse siste forhold angår tollregimet og skal derfor ikke behandles her.

B. De veterinære handelshindringer

WTO stiller krav om at medlemmer må slutte seg til hele pakken med regler. Intet land kan «plukke rosiner ut av pølsen» og kun gå for enkelte av WTO-avtalene. Ved å slutte seg til WTO

¹¹⁷ EEC Hvitbok om utviklingen av det indre marked ("Hvitboken" 1985) s. 7.

¹¹⁸ "Hvitboken" 1985 s. 9.

¹¹⁹ "Hvitboken" 1985 s. 17.

¹²⁰ "Hvitboken" 1985 s. 41.

(1996) slik reglene ble utformet i Uruguay-runden må en transformere kravene alle som en – til nasjonal rett. Dette gjelder også for EU. Vi skal her i dette punkt se nærmere på om og i hvilken utstrekning at dette har skjedd.

I dette punkt ser vi på de materielle regler som gjelder for vern av mennesker og dyrs liv og helse (Art. XX (b) Security Clause). Avtalen det her er snakk om er «Sanitary and Phytosanitary Agreement» (veterinæravtalen) under WTO. Denne avtale er *lex superior* til, ikke kun nasjonal rett, men også i forhold til Landbruksavtalen mellom EU og Sveits: «Nothing in this Title shall limit the rights and obligations of the Parties under the Agreement establishing the World Trade Organisation and its Annexes thereto, and in particular the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS)» (artikkel 8).

Utgangspunktet er at EU som alle andre av WTO-medlemsland er forpliktet til å følge de internasjonale standarder som oppstilles i veterinæravtalen artikkel 3.1. Det følger av artikkel 13 at de ansvarlige nasjonale myndigheter skal etablere overvåkningsorgan nasjonalt som sikrer etterlevelse sentralt og lokalt og også i private organer som er tildelt myndighet.

Gjennom Veterinær- og plantefysiologi-avtalen (Sanitary and Phytosanitary Agreement, SPS-avtalen) knytter en seg an til standarder for matvaresikkerhet vedtatt i Codex Alimentarius Commission¹²¹ under Verdens matvareorganisasjon FAO. Videre inkorporeres standarder for bekjempelse av dyresykdommer – ved henvisning til «International Office of Epizootics» (OIE) dvs. International Aquatic Animal Health Code og med hensyn til plantesykdommer – til «Plant Protection Convention Secretariat» (artikkel 12.1). Gjennom Codex Alimentarius innføres ISO standarder og «Hazard Analysis and Critical Control Point Evaluation» (HACCP).¹²²

Detaljene her får vi la ligge. Poenget er at EU som følge av medlemskapet i WTO må transformere de samme prinsipper og standarder som følger av SPS-avtalen, dvs. ISO- og OIE standarder og Codex Alimentarius vedtak. Om Norge er medlem i EU, har en EØS-avtale, frihandelsavtale – eller står kun tilbake med WTO-avtalen er således betydningsløs hva angår 4 av de 5 krav (se kapittel 1B) for et godt «eksport-klima». Mht. kravet om *bedret markedstilgang* er de veterinære, plantefysiologiske og sykdomsmessige-standarder indifferente.

¹²¹ International Code of Practice; General Principles of Food Hygiene (CAC/RCP 1-1969, Rev.4-2003).

¹²² Dette inneholder konkrete standarder som følger; antallet i parentes: Food standards for commodities (237), Codes of hygienic or technological practice (41), Pesticides evaluated (185), Limits for pesticide residues (3 274), Guidelines for contaminants (25), Food additives evaluated (1 005) og Veterinary drugs evaluated (54)

C. De tekniske handelshindringer

Av tekniske handelshindringer regnes de direkte (forbud eller kvoter)- så vel som de indirekte (dvs. toll og importgebyrer eller andre avgifter). Utgangspunktet er klart nok: De direkte handelshindre er forbudt etter WTO/GATT-reglene; se GATT artikkel XI; General Elimination of Quantitative Restrictions. Andre hindringer – som er lovlige – er slik som faktisk hindrer import pga. særlige standarder eller krav til varen eller varespesifikasjoner og toll-krav.

Alle medlemmer av WTO har sluttet seg til den såkalte TBT-avtale, dvs. avtalen som regulerer «Technical Barriers to Trade». Som det heter i Fortalen:

«THE EUROPEAN COMMUNITY, hereinafter referred to as "the Community", and THE SWISS CONFEDERATION, hereinafter referred to as "Switzerland" ... Considering their obligations as Contracting Parties to the Agreement establishing the World Trade Organisation and, in particular, to the Agreement on Technical Barriers to Trade, which encourages the negotiation of mutual recognition agreements ... Have agreed to conclude the following Agreement».

Den folkerettslige forpliktelse har EU og Sveits omsatt i Avtalen om samsvarsvurderinger. Avtalen inneholder regler som akkrediterer som kvalifiserte sertifiseringsorganer . Disse må tilfredsstillende de krav som International Standard Organization (ISO/EN/NS) oppstiller (avtalens vedlegg 2 pkt. oppstiller.

Dette medfører at EU og Sveits anerkjenner som likeverdige alle rapporter, sertifikater, autoriseringer og samsvarsmærker som er utstedt av kompetente organ i de to land (artikkel 1). Avtalen om samsvarsvurderinger gjelder alle typer av varer, produkter og gjenstander nevnt i Vedlegg I. Dette omfatter bl.a. maskiner, personlig verneutstyr etc. – dvs. alle produkter som listet opp ovenfor i denne rapport kapittel 7 F7.

Begge parter plikter å godkjenne hverandres dokumenter (artikkel 1.2). Derved unngår en dobbeltarbeid mht. kvalitetssikring og -kontroll.

Samsvarsvurderinger og utstedte godkjenninger som er avtalt mellom Sveits og EFTA-landene Island, Liechtenstein og Norge skal også omfattes av samsvarsavtalen mellom EU og Sveits (artikkel 4.2). Dvs. at produkter fra de andre EFTA-land som Sveits har godkjent som samsvarende med sveitsiske krav, skal også anses som gyldige og fullt ut salgbare produkter i EU, dvs. uten noen tilleggskontroll- eller sertifisering. Denne ordning som særlig begunstiger EFTA-lands produkter gjelder ikke generelt i forhold til tredjeland, jf. artikkel 15.

Dersom Norge sier opp EØS-avtalen betyr dette at tekniske krav som nå er harmoniserte med EU-rettslige krav, ikke lenger behøver å være det. Dvs. at Norge er fri til å etablere egne

regler som så blir vurdert ut i fra de nasjonale kvalifikasjonskrav som Norge finner å ville oppstille. Normalt vil dette være ISO-standarder fordi slike er avtalt benyttet iht. Norges WTO-forpliktelser, se Agreement on Technical Barriers to Trade artikkel 2.4 – jf. 2.6.

I og med at disse krav både gjelder innen rammen av WTO, EU og EFTA vil de substansielle regler i prinsippet være ensartet. Noen praktiske forskjeller kan tenkes som følge av at flere organ akkrediteres som kontroll- og sertifiseringsorgan. Men uansett den faktiske implementering: Også her er det klart at hovedbolken av de krav som regjeringen oppstiller mht. næringslivet «fremtidige suksess» er oppfylt uansett hvilken tilknytingsform som velges: WTO-løsningen tilfredsstiller kravet til «regelbasert, stabilt og forutsigbart handelssystem, «ikke-diskriminerende rammevilkår og konkurranse», «harmoniserte produktkrav og ens europeiske standarder» og «system for samsvarsvurderinger». Det eneste som ikke berøres er regjeringens krav om «bedret markedsadgang for norske bedrifter» (se kapittel 1B 2). Det vi således står igjen med er hvilke regimer som best ivaretar markedsadgangen, ikke mht. minst brysomme kravspesifikasjoner til eksportvarer men mht. direkte eller indirekte handelshindre: Dvs. kvoteordninger, importforbud eller andre mengdereguleringer eller toll- eller andre pekuniære hindre, som kan være til stor hinder for veksten i eksportnæringer ut over de historiske WTO garanterte historiske kvoter

Her er det grunn til å fremheve at det som vel må regnes som det mest alvorlige av alt; totale importforbud, slik det nå rammer norsk fiskeeksport til Russland, av næringen selv møtes nærmest med et skuldertrekk.¹²³ Dette gjelder for et marked som har vokst med ca 5 % i året om som i 2013 hadde gått forbi Frankrike som det største marked for mottak av norsk laks. Synspunktet er at laksen vil finne andre markeder, evt. andre veier inn i Russland.¹²⁴

Et provokatorisk spørsmål blir da; hvis totalt importforbud ikke er så dramatisk for norsk fiskeeksport, hvordan kan det da ha seg at en prosentsats på 2,0 på fersk rund laks er fremstilt som være eller ikke være for næringen?

¹²³ Slik det omtales av Dagens Næringsliv 9 august 2014 s. 8-9: «Fnyser av forbudet» og «Vi har hatt et behagelig stress».

¹²⁴ Dagens Næringsliv 9 august 2014 s. 6-7: «Ifølge Hindar vil ikke Cermaq sende norsk laks til Chile- for så å prøve å videresende denne til Russland».

7. Frihandelsavtalen mellom EU og Sveits

I dette kapittel undersøkes frihandelsavtalen mellom EU og Sveits. Hvis Norge velger å si opp EØS-avtalen er en ikke usannsynlig utgang et handelsregime som ikke er ulikt det vi ser mellom Sveits og EU. Noen vil si at en kopi av Sveits-avtalene er urealistisk. NOU 2012:2 skriver f.eks. at «EU har imidlertid i økende grad uttrykt misnøye med avtalenes virkemåte. I Rådets vurderinger fra 2010 bemerket EU at samarbeidsformen med Sveits skaper rettslig sikkerhet og er vanskelig å administrere, og at denne formen har «clearly reached its limits».»¹²⁵ Denne negative holdning til Sveits-avtalene er også synlig i EU-parlamentet; «in general, [...] the EEA agreement works well». Samtidig benytter parlamentet anledningen til å nevne at EØS stod i skarp kontrast til avtaleformen som EU har valgt med Sveits.¹²⁶ Dette har medført at EU og Sveits' Forbundsråd har fremmet forslag om en Rammeavtale («Rahmenabkommen») i tilknytning til frihandelsavtalene. Rammeavtalen tar sikte på å løse opp i flokene med de institusjonelle forhold: Mens det synes å være en alminnelig oppfatning i Sveits om at Sveits gjennom et såkalt «Non-paper» som var forhandlet frem av den sveitsiske statssekretær Yves Rossier og EU-diplomaten David O'Sullivan,¹²⁷ var villig til å la EU-domstolen få det avgjørende ord i tolkningen av de bilaterale frihandelsavtaler, avvises dette fra offisielt hold: Sveitsiske domstoler skal selv tolke Sveits' folkerettslige forpliktelser iht. frihandelsavtalen med EU. Det er kun i tilfeller der det er uenighet mellom EU og Sveits at EUs tolkning er ment å legges til grunn. Dette er et kompromissforslag i det som betegnes som fastlåste posisjoner. Med et slikt forslag har EU ifølge statssekretær Yves Rossier strukket seg langt, «So ist die EU bereit, ihre Forderungen nach Automatismen und supranationaler Überwachung und Gerichtsbarkeit zu relativieren bzw. ganz fallenzulassen».¹²⁸

Dette forslag til tillegg til de allerede foreliggende avtaler har møtt sterk kritikk i Sveits. Det fremholdes at Sveits har kommet EU i møte på en måte som sterkt reduserer Sveits' suverenitet.

¹²⁵ Op.cit. s. 298 sp.2.

¹²⁶ C. Tobler, J. Hardenbol og M. Balázs. *Internal Market beyond the EU: EEA and Switzerland*, Briefing Paper. Directorate General for Internal Policies, Europaparlamentet (2010).

¹²⁷ Se intervju med statssekretær Yves Rossier; «Souveränitätsverlust beim EWR-Androcken ist grösser», Neue Züricher Zeitung 16. august 2013.

¹²⁸ Yves Rossier; «Souveränitätsverlust beim EWR-Androcken ist grösser», Neue Züricher Zeitung 16. august 2013; «Derved er EU beredt til å frafalle sine krav om henholdsvis automatisk og overnasjonal overvåking og jurisdiksjon»

Vi kan ikke uten videre legge til grunn at EU ønsker å få med Norge på linje med Sveits i en slik sterkt utbygget frihandelsløsning. Svaret på dette spørsmål ligger i fremtidens mørke. Men som vist i kapittel 5, har EU en sterk underdekning av egenprodusert fisk og olje/gass som i stor grad blir dekket av import fra Norge. Norges posisjon for leveranse av fersk sjømat og olje/gass gjennom rørledninger, gjør at EU er minst like avhengig av Norge som Norge er av EU. Det taler for en sterk interesse fra begge parter for å utvikle frihandel. Siden forholdet til Sveits er vel gjennomregulert av frihandelsavtalen (1972) og de 18 underavtaler, så er et evt. arbeid med å få i stand tilsvarende ordninger for Norge ikke spesielt krevende. Og til den innvending som Paal Frisvold – Europabevegelsens tidligere leder i Norge – fremhever om at «det er lite sannsynlig at EU vil gå med på å opprette en egen tilsynsordning for EØS-landene ved siden av EU»,¹²⁹ er følgende å si: Dersom Island, Liechtenstein og Norge trer ut av EØS, og velger en frihandelsløsning à la Sveits – som jo allerede eksisterer og følgelig vil måtte være plattformen som EU og EFTA-landene vil måtte falle tilbake på, vil alle «Felleskomiteer» enkelt kunne omdannes til en EU-EFTA-komite med det samme ansvarsområde som tidligere. Eneste forskjell blir da at EFTA-landene må bli enige om sitt felles syn før de møter i komiteen. For EU blir situasjonen nøyaktig som tidligere. Dette er – hva denne rapportens forfattere kan bedømme – ikke urealistisk.

Her fremstilles det sveitsiske frihandelsregimet slik dette er utformet, med særlig vekt på beslutningsprosesser og systemer. Siktemålet er å få en så fyldig fremstilling av prinsippene og organisasjonsmodellen som er nødvendig for å besvare prosjektoppdraget.

Når vi diskuterer «norsk næringsliv» legger vi til grunn at dette omfatter «norske bedrifter, både ... de som produserer i Norge og de som etablerer seg i utlandet».¹³⁰ Av dette synes det også å følge at hvilke nasjonaliteter som er representert på eiersiden, er uten betydning. Det avgjørende er følgelig firmaets registreringssted, forretningssted, styrets sete og hovedkontor; jf. det som kalles «nasjonal forankring av viktige selskaper», og «[n]asjonal forankring av hovedkontorfunksjoner».¹³¹ Siden stat og kommune er betydelige på etterspørsels-siden og også leverandør av særlig tjenester, vil vi her i denne rapport ikke opererer med noe skille mellom virksomheter som er offentlig- eller privat eid.

Ved denne vurdering tar vi utgangspunkt i de avtaler som Den Europeiske Union (EU) har med Sveits. Som vist i kapittel 5 er EU avhengig av norsk olje, gass, mineraler, fisk, kraft etc. og vil derved ha en egeninteresse i å få best mulig tilgang til de norske ressurser. I en økende

¹²⁹ Dagens Næringsliv 2. august 2014 s. 12.

¹³⁰ Meld. St. 39 (2012–2013) Mangfold av vinnere. Næringspolitikken mot 2020, s. 131 sp. 2.

¹³¹ Op.cit. s. 139.

internasjonal konkurranse vil EUs næringsliv som er avhengig av råstoffimport fra Norge med importtoll primært påføre sine egne innbyggere økende kostnader innen de produktområder hvor alternativene er dårligere som fersk fisk, olje og gass, i den grad Norge har gode alternative markeder med null toll. Sett i relative tall, ser vi at EUs betydning for Norge er svekket over år, mens Norge som eksportmarked for EU har stadig styrket seg som vist i kapittel 5 Europautredningen uttrykker det slik: «Utviklingen for enkeltvise varegrupper viser at bearbeidede industrivarers andel av total vareeksport til EU har falt fra rundt 34 prosent i 2001 til under 30 prosent i 2010».¹³² Derimot har importen fra EU økt betraktelig: «Verdien på vareimporten fra EU til Norge har økt med 250 prosent siden 1992».¹³³

En reversering av EUs toll-lette som vil følge av manglende frihandelsavtale, vil medføre at EU i et godt betalende marked som Norge, vil tape i konkurransen med produkter fra andre land som har null-toll eller preferansetoll.

Vi legger til grunn at på samme måte som EU nå har undertegnet en handels- og assosiasjonsavtale med Ukraina vil EU være uten saklig grunn for å avvise en frihandelsløsning med Norge. Viktigere enda er det nok at EU har hatt langt større nytte av EØS enn det Norge har hatt; økningen av eksporten med 250 % taler sitt klare språk. En avtale som vil forlenge mulighetene for en fortsatt vekst i norsk import fra EU er sikkert høyt prioritert.

Avgjørende vil det likevel være at EU neppe vil avvise en Sveits-lignende avtale ut i fra det forhold at Norge og EU jo allerede er bundet av Frihandelsavtalen av 1973. Ved enkle grep kan de avtaler som EU- og Sveits har utviklet utvides til å gjelder Island, Liechtenstein og Norge.

Trendene i tiden peker også i samme retning: Fordi det gjeldende synet på internasjonale handelsavtalers velsignelser lever videre i beste velgående – jf. den omfattende frihandelsavtale som EU nå søker å fremforhandle med USA; Det transatlantiske handels- og investeringspartnerskap (Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership TTIP), vil en avvisning av frihandelsalternativet i forhold til Norge være usannsynlig.

Det er en rekke likhetstrekk mellom de forskjellige frihandelsavtaler internasjonalt. Her vil vi trekke frem prinsipper som gjelder generelt i slike avtaler, men som også gjenfinnes i avtalene mellom EU og Sveits. Sannsynligheten for at EU vil avvise en Sveits-lignende løsning er liten.

Norge har gjennom EØS-avtalen og frihandelsavtalen av 1973 preferansetoll for en rekke fiskeriprodukter. De detaljerte ordninger er nøye gjennomgått i to UiT-Rapporter av hhv. i

¹³² Op.cit. s. 338 sp. 2.

¹³³ Op.cit. s. 338 sp. 2.

2006¹³⁴ og 2011.¹³⁵ Denne rapport skal ikke gjenta hovedpoengene her. Mht. mulighetene for å beholde slike preferanser, se diskusjonen i kapittel 6)

Denne rapport tar heller ikke stilling til fremtidige utsikter for en mer eller mindre harmonisert og uhindret handel med tjenester. Dette ligger i «framtidens mørke».

WTO har lenge forsøkt å få til en internasjonal avtale på handel med tjenester. Det har til nå ikke lyktes. Som følge av dette har OECD for en mindre krets av vestlige land forsøkt å etablere en multilateral frihandelsløsning. Det samme gjelder for EU:

«Dette ble i perioden etter 2000 supplert med en intensivering av EUs arbeid med å harmonisere medlemslandenes reguleringsregimer. Evalueringer viste at handelen med varer i det indre markedet hadde utviklet seg mer eller mindre som forventet, men at integrasjonen av tjenestesektorene, som sto for 70 prosent av aktivitetene i EU, hang betydelig etter. EU innførte derfor en rekke sektorrettete direktiver som hadde til formål å samordne regelverket for et bredt spekter av tjenestenæringer. Samtidig la EU økt vekt på å stimulere til mer fleksible og omstillingsdyktige arbeidsmarkeder uten at dette skulle gå ut over arbeidstakernes rettigheter (flexicurity)».¹³⁶

Forhandlingsrundene mellom USA og EU om den s.k. Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) er også et bilateralt eksempel på å oppnå liberalisering av handel med tjenester. Dersom Norge skulle ønske det vil en kopi av TTIP forslagene for handel med tjenester neppe være usannsynlig. Men dette er spekulasjoner og ikke mulig å prediktere ved hjelp av empirisk vitenskap, og vi skal derfor avstå fra dette i denne rapport.

A. Frihandelsavtalens innhold: En introduksjon

EU og Sveits inngikk en hovedavtale om frihandel (1972) tilknyttet i alt 18 hjelpeavtaler, sistnevnte som erstatning for den EØS-avtalen som Sveits opprinnelig var en del av (Oporto avtalen av 2. mai 1992), men som en folkeavstemning 6. desember 1992 forkludret. Noen av avtalene er «horisontale» dvs. dekker alle eller de fleste sektorer av handelssamkvemmet. Dette

¹³⁴ Anon: EUs tollregime for norsk sjømat og hvordan en ny WTO-avtale kan påvirke norsk tollpreferanse, Norges fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø, (Tromsø, mars 2006).

¹³⁵ Peter Ørebech, EØS, fisken, toll og alternativene – en utredning for *Alternativer til dagens EØS-avtale* (Tromsø, 2011).

¹³⁶ NOU 2012:2 s. 330 sp. 2

gjelder hovedavtalen (1972) og Avtalen om samsvarsvurderinger.¹³⁷ De 18 tilleggssavtaler tar utgangspunkt i den frihandelsavtale som EEC og Sveits undertegnet 22. juli 1972: «Agreement between the European Economic Community and the Swiss Confederation».¹³⁸ Formålet er å oppheve avgiftsmessige – tariffære – og kvantitative hindringer for handelen med industriprodukter mellom de to land. Avtalen inneholder i alt 5 vedlegg og en sluttakt pluss felles- og ensidige erklæringer. Vedleggene inneholder regler om særbehandling av visse produktgrupper, særlige regler om kostnadskompensering for ekstra vanskelige produksjonsforhold i landbruket, opprinnelsesregler og administrativt samarbeid, det er særregler for Irlands forhold til Sveits og for sveitsiske lagre av produkter i tilfelle krig eller krisetilstander. Av tilleggssavtalene nevnes slike som er relevante i forhold til denne rapporten siktemål, dvs. handel med varer og tjenester. Det er grunn til å merke seg at for flere grupper av avtaler krever ikrafttrekken av alle avtalene i denne gruppe (ofte 7 avtaler), mangler ratifisering av en av disse rammer dette alle 7.¹³⁹

B. Hovedprinsipper i EUs avtaler med Sveits:

I dette kapittel skal vi analysere EUs avtaler med Sveits; hvilke regler og prinsipper som avtalene er bygget rundt og hvilke organer som skal håndtere evt. stridsspørsmål. Aller først (pkt. 1) fremstilles avtalens karakter; dvs. om det er en ordning med «krypende jurisdiksjon» som legger stadig nye områder inn under handelsavtale-regimet? I pkt. 2 er det spørsmål om avtalen er dynamisk, dvs. en avtale som oppdateres fortløpende i takt med EUs lovendringer, eller om alle nye forordninger og direktiver må traktatfestes og deretter transformeres til sveitsisk rett? I pkt. 3 ser vi på avtalenes rekkevidde i tid; er Sveits kun bundet av avtalene med EU for en bestemt periode eller er avtalene evigvarende og uoppsigelige? Pkt. 4 omhandler organisatoriske spørsmål: Etablerer handelsavtalene spesielle organer til å avgjøre uenighet eller tvistemål? Er det kontrollorganer hvis funksjon er å overprøve sveitsisk forståelse og tolkning av handelsavtalene? I pkt 5 undersøkes tollregimene: Er ordningen under WTO og handelsavtaler med nasjonale bindingslister og preferansetoll forskjellig fra ordningen under EØS-avtalen? Til sist (pkt. 6) er tema om kvalitets- og varestandarder er nasjonale men med

¹³⁷ Agreement on Mutual Recognition in Relation to Conformity Assessment

¹³⁸ Official Journal L 300 , 31/12/1972 s. 189-280

¹³⁹ Se f.eks. Landbruksavtalen artikkel 17, som krever at alle følgende avtaler blir ratifisert før noen av avtalene er bindende; Agreement on Trade in Agricultural Products, Agreement on the Free Movement of Persons, Agreement on Air Transport, Agreement on the Carriage of Goods and Passengers by Road and Rail, Agreement on Mutual Recognition in Relation to Conformity Assessment, Agreement on Certain Aspects of Government Procurement og Agreement on Scientific and Technological Cooperation.

gjensidig anerkjennelse av hverandres regler eller om handelsavtalen legger opp til harmonisering av regler?

C. Avtalens virkekreft er positivt avgrenset

Det handelsrettslige utgangspunkt finnes i generell folkerett: Nasjonalstatene er suverene. Dvs. statene bestemmer selv om og i hvilken utstrekning de vil binde seg internasjonalt. Bindinger skjer gjennom avtaler med andre stater og ved at staten mer eller mindre stilltiende anerkjenner prinsipper og regler som gjeldende, sedvanerettslig folkerett eller som «general principles of law». Traktat- eller konvensjonsregler er kun bindende for staten gjennom medlemskap i slike avtaler.

Plikten til å inkorporere EU-rettslige ordninger («*acquis communautaire*») rekker ikke lengre enn avtalt i handelsavtalen med hjelpeavtaler. Dette er da også den viktigste følge av suverenitetsprinsippet: All «*restkompetanse*» («*residual rights*») tilhører den suverene stat. Dvs. at kompetanse som ikke positivt er overført til andre, tilhører fortsatt nasjonalstaten iht. suvereniteten. Illustrert ved et par eksempler: Hovedavtalen og de 18 tilleggsavtaler dekker områder som saklig sett er «blinket ut». Handel med tjenester («*services*») er ikke omfattet generelt; dvs. de områder som er innbefattet er særskilt nevnt. Iht. prinsippet om «*residual rights*» er områder som ikke er nevnt heller ikke undergitt begrensninger i nasjonal sveitsisk politikk. Konkret betyr dette; offentlige anskaffelser av varer, tjenester og arbeid innenfor visse spesifiserte sektorer av offentlig virksomhet. Som vist i kapittel 7. A 7 angår handelsavtalen *kun* offentlige anskaffelser og *kun* mht. telekommunikasjon, jernbanedrift, energi, transport, utvinning og distribusjon av kull, olje, gass, produksjon, transport eller distribusjon av drikkevann, elektrisitet, og tjenesteyting innen bygningssektoren. Den siste sektor har imidlertid endel sveitsiske unntak fra reglene om anbud. Dvs. at offentlige innkjøp av f.eks. bøker til offentlige skoler, biblioteker, universiteter etc, militære effekter, leie eller kjøp av bygninger til helsevesen, sykehus, asylmottak, fengsler etc., utstyr til offentlige bygninger mv, faller utenfor avtalen. Det samme gjelder ethvert privat innkjøp – uansett verdi. Dette kan handles fritt og er ikke underlagt anbudsreglementet.

Avtalen om handelssamkvem og samarbeid utenfor handel, slik som f.eks. kriminalitetsbekjempelse og asylmottak gjelder kun så fremt og så langt avtalen omfatter forholdet. Dvs. siden den alminnelige presumpsjon er nasjonal rett til egen lovgivning, må innskrenkningene i suvereniteten være klart uttrykt i traktatene.

D. Partene er likestilt

Strukturen i samarbeidet mellom EU og Sveits er at forholdet reguleres gjennom bilaterale, mellomfolkelige avtaler. Dvs. en form for regulering som baserer seg på partenes likestilling. EU eller EU-retten har ingen forrang, eller overvekt av stemmer ved avgjørelser etter avtalen. Der det er opprettet felleskomiteer gjelder at avgjørelsen treffes ved enstemmighet. Ved tvistemål og avgjørelser som henvises til voldgift gjelder også at hver av partene utnevner en dommer hver, og at formannen i retten velges av de to oppnevnte i felleskap, eller ved uenighet ved at Den internasjonale domstol i Haag utpeker vedkommende.

Kritikken av den «non-paper» fremforhandlede ordning går nettopp på at den likestilling som EU og Sveits har i frihandelsavtalene, forsvinner i den nye Rammeavtalen.¹⁴⁰ Dette benektes imidlertid av statssekretær Rossier; «Die Schweiz würde sich dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) nicht unterstellen, sondern würde lediglich bei Meinungsverschiedenheit mit der EU die Meinung des EuGH einholen. Hingegen plädieren diese Professoren für ein Modell, bei dem sich die Schweiz – und nur die Schweiz – einem Gericht gerade unterwirft, die EU aber in keinen fall».¹⁴¹

Innenfor det nåværende regime betyr dette at Sveits kan nedlegge veto mot innføring av nye EU-forordninger og direktiver, og at endringer av traktatene ikke kan skje uten at Sveits godkjenner dette i sine – etter konstitusjonen – besluttende organer. Det betyr videre at utgangspunktet er at EU-rettens regler ikke har direkte virkning i Sveits, verken for staten eller for enkeltindivider. For at så skal skje må reglene transformeres og vedtas i sveitsiske, nasjonale organer for lovgivning (mer om dette i fortsettelsen). Av dette følger derfor at vi står overfor

E. Separate avtaler uten automatisert regelimport, overvåkning eller domstol

Utgangspunktet i folkeretten er at stater ikke bindes av regler produsert i andre stater eller i det internasjonale samfunn uten at slike regler gis tilslutning gjennom transformering eller inkorporering. Dersom andre ordninger skal gjelde må partene vedta det, i de traktater som partene enes om. Er dette tilfelle for Sveits' mange avtaler med EU? Vi skal her i dette kapittel

¹⁴⁰ Sml. kritikken framsatt i et brev fra 15 jus-professorer som anbefaler i stedet at Sveits slutter seg til en EØS-avtaleliknende ordning med domstol der Sveits har en dommer. Se intervju med Yves Rossier; «Souveränitätsverlust beim EWR-Andocken ist grösser», Neue Züricher Zeitung 16. august 2013:

¹⁴¹ OP.cit. «Sveits skal ikke underordne seg EU-domstolen, men skal utelukkende ved meningsforskjell med EU innhente EU-domstolens oppfatning. Mot dette argumenterer disse professorer [som har undertegnet et brev med alternative forslag] for en modell ved hvilken Sveits – og kun Sveits – blir underkastet, noe EU ikke i noe tilfelle blir».

fremstille hvordan ordningen er for Sveits iht. frihandels- og samarbeidsavtalene med EU. Vi tar utgangspunkt i hovedavtalen og sammenligner ordningen her med hjelpeavtalene. Spørsmålet er om avtalene etablerer et regime

- 1) *for full eller delvis harmonisert regelproduksjon og -anvendelse så fremt og så langt dette er pålagt etter traktatretten (harmoniseringsløsning),*
- 2) *med samsvarsvurderinger (samsvarssløsning) iht. traktatretten, eller*
- 3) *med nasjonal lovgivningsmyndighet for hhv. Sveits og EU innen rammen av folkeretten og med en notifiseringsplikt til den annen part for lovendringer (autonomiløsning).*

Utgangspunktet for lovgivningskompetansen finnes i Hovedavtalen Artikkel 10: «1. In the event of specific rules being established as or of any alteration of the current rules the Contracting Party in question may adapt the arrangements resulting from this Agreement in respect of the products which are the subject of those rules or alterations. 2. In such cases the Contracting Party in question shall take due account of the interests of the other Contracting Party. To this end the Contracting Parties may consult each other within the Joint Committee». Dersom det er nødvendig med etablering eller endring av någjeldende nasjonale regler så kan parten uten konsultasjoner med den andre part fremme ordninger som klart er i tråd med denne avtale. Dvs. at lovgivningskompetansen består innen handelsavtalens rammer. Hensyn skal tas til den annen part. Oppfyllelse av denne plikt *kan* skje ved at konsultasjoner skjer innen rammen av den s.k. Felleskomiteen (Joint Committee). Dette omtales også som «to-pilar systemet». Det opereres ikke med noen domstolsløsning i tilfelle av uenighet mellom partene. Evt. konflikter løses gjennom forhandlinger og evt. mottiltak.

Som et spesielt utslag av den generelle regel finner vi i f.eks.: artikkel 14: Her reserverer EU seg mot at handelsavtalen med Sveits skal forhindre EU fra å forandre ikke-tariffære regler – dvs. kvoteordninger og importrestriksjoner av annen art – om import av visse petroleumsprodukter. Videre følger det av artikkel 15 at kontraktspartene skal kunne beholde og anvende sine matvaresikkerhetsregler som før avtalen ble inngått, under forutsetning av at den ikke fører til diskriminering, og hva angår nye nasjonale regler, så skal disse ikke på usaklig måte hindre handelen med landbruksprodukter. Et annet kasuistisk utslag av den samme regel om nasjonalstatens eksklusive lovgivningskompetanse finnes i artikkel 20 som fastsetter at avtalen ikke avskjærer kontraktspartene fra å nedlegge forbud mot eller restriksjoner for eksport, import eller transittering mellom landene når slike regler er nedfelt i behovet for offentlig sikkerhet, beskyttelse av mennesker og dyrs liv og helse, beskyttelse av industriell eller forretningsmessig eiendom eller regler som angår gull og sølv. Denne eksklusive

kompetanse skal imidlertid utøves slik at den ikke medfører noen vilkårlig diskriminering eller skjult handelshinder.

I de tilfeller der lovendringer i EUs *acquis communautaire* også får konsekvenser for Sveits, enten fordi reglene er transformert til sveitsisk rett eller som inneholdes i sveitsiske bestemmelser med identisk mening, skal lovforslag i en rekke tilfeller fremlegges for sveitsiske eksperter på lik linje med EU-eksperter,¹⁴² jf. «DECLARATION on Swiss attendance of committees» i personflyt-avtalen (se pkt. 2 straks nedenfor).

Mht. tollregler er det bestemt at satsene som Sveits har lagt seg på er gjeldende i Sveits for visse importerte produkter. Disse kan fortsatt anvendes (hovedavtalen artikkel 3.1). Nye, høyere tollsatser skal imidlertid ikke kunne innføres.

Sveits og EU har ikke opprettet spesielle organer til overvåkning eller avgjørelse av tvistemål. Avtalene mangler således organer med overnasjonalitet, og Felleskomiteene – som er organer som om det hadde vært vilje til det, kunne vært brukt overnasjonalt, er i stedet blitt krumtapp i en «to pilar ordning», dvs. en mellomfolkelig avtale med vetorett for både EU og Sveits. Slike stridsspørsmål som ikke kan løses i Felleskomiteen må derfor enten avklares via diplomatisk vei eller i verste fall ved Den internasjonale domstol i Haag (ICJ). I noen avtaler er det «samarbeidsorganer» som er etablert for å oppnå en avgjørelse av stridsspørsmålet, se nedenfor i teksten i dette punkt. Uenighet og strid om avtalenes innhold – tolkning og anvendelse – utløser behov for avtalerevisjon.

F. Avtalen i sine enkeltheter: En gjennomgang

«Die Schweiz würde sich den Europäischen Gerichtshof (EuGH) nicht unterstellen, sondern würde lediglich bei Meinungsverschiedenheit mit der EU die Meinung des EuGH einholen».¹⁴³

Staatssekretär Yves Rossier

Denne fremstilling gjennomgår den egentlige frihandelsavtale mellom EU og Sveits av 1972 (hovedavtalen) og de senere tilkommende hjelpeavtaler. Det er tale om en oversikt og analysen går kun i dybden på spørsmål som gjelder kompetansefordeling og beslutningsprosesser.

¹⁴² EU og Sveits kopierer her ordningen etter EØS-avtalen artikkel 100.

¹⁴³ Yves Rossier; «Souveränitätsverlust beim EWR-Andocken ist grösser», Neue Zürcher Zeitung 16. august 2013: «Sveits kan ikke underordne seg Eu-domstolen men bør kun ved meningsforskjeller med EU slutte seg til EU-domstolens oppfatning [om tolkningen]».

1. Hovedavtalen om frihandel av 1972

EU og Sveits har inngått en hovedavtale om frihandel (1972) tilknyttet i alt 18 hjelpeavtaler, sistnevnte som erstatning for den EØS-avtalen som Sveits opprinnelig var en del av (Oporto avtalen av 2. mai 1992), men som en folkeavstemning 6. desember 1992 forkludret. Noen av avtalene er «horisontale» dvs. dekker alle eller de fleste sektorer av handelssamkvemmet. Dette gjelder hovedavtalen (1972) og Avtalen om samsvarsvurderinger.¹⁴⁴ De 18 tilleggsavtaler tar utgangspunkt i den frihandelsavtale som EEC og Sveits undertegnet 22. juli 1972: «Agreement between the European Economic Community and the Swiss Confederation».¹⁴⁵ Formålet er å oppheve avgiftsmessige – tariffære – og kvantitative hindringer for handelen med industriprodukter mellom de to land. Avtalen inneholder i alt 5 vedlegg og en sluttakt pluss felles- og ensidige erklæringer. Vedleggene inneholder regler om særbehandling av visse produktgrupper, særlige regler om kostnadskompensering for ekstra vanskelige produksjonsforhold i landbruket, opprinnelsesregler og administrativt samarbeid, det er særregler for Irlands forhold til Sveits og for sveitsiske lagre av produkter i tilfelle krig eller krisetilstander. Av tilleggsavtalene nevnes slike som er relevante i forhold til denne rapporten siktemål, dvs. handel med varer og tjenester. Det er grunn til å merke seg at for flere grupper av avtaler krever ikrafttreden av alle avtalene i denne gruppe (ofte 7 avtaler), mangler ratifisering av en av disse rammer dette alle 7.¹⁴⁶

Hovedavtalen om frihandel av 1972 mellom EU og Sveits oppretter en Felleskomité (Joint Committee) for å overvåke om vilkårene i avtalen er oppfylt hhv. i EU og i Sveits særlig med vekt på avgiftsnivå og system (artikkel 4.3). Ved nasjonale lovendringer har traktatpartene rett til det iht. de bestemmelser som følger av handelsavtalen. Det skal tas tilbørlig hensyn til kontraktsparten. For dette formål kan partene konsulere hverandre innen rammen av Felleskomiteen (artikkel 10.2). Hvis en kontraktspart overveier reduksjon av tollsatser o.l. med virkning for tredjeland iht. «Mest-begunstigende-vilkårsbehandling» (most favoured-nation treatment) så skal dette notifiseres til Felleskomiteen. Det iverksettende land skal ta notis av ethvert moment fremlagt av den annen part (artikkel 12). Ved tilfeller av alvorlige forstyrrelser

¹⁴⁴ Agreement on Mutual Recognition in Relation to Conformity Assessment

¹⁴⁵ Official Journal L 300 , 31/12/1972 s. 189-280

¹⁴⁶ Se f.eks. Landbruksavtalen artikkel 17, som krever at alle følgende avtaler blir ratifisert før noen av avtalene er bindende; Agreement on Trade in Agricultural Products, Agreement on the Free Movement of Persons, Agreement on Air Transport, Agreement on the Carriage of Goods and Passengers by Road and Rail, Agreement on Mutual Recognition in Relation to Conformity Assessment, Agreement on Certain Aspects of Government Procurement og Agreement on Scientific and Technological Cooperation.

i nasjonal økonomi eller importøkning som skaper problemer for nasjonal industri, skal importlandet iht. artikkel 27.2 oversende all relevant informasjon til Felleskomiteen for en gjennomgående analyse av situasjonen med det siktemål å komme fram til en tilfredsstillende løsning for alle parter. Hvis det iverksettes «sikkerhetstiltak» (safeguard measures) skal Felleskomiteen notifiseres umiddelbart. Jevnlig skal tiltakene vurderes med sikte på å få til et så snarlig opphør som mulig. Også ved uheldig praktisering av avtalen kan den part som rammes henvise saken til Felleskomiteen som så tar stilling til anklagene. Dersom det ikke oppnås enighet mellom partene, kan klageren innføre mottiltak, herunder trekke tilbake preferansetoll (artikkel 27 3(a)) eller legge på en straffetoll («compensation charge»), se litra (b).

I Felleskomiteen har EU og Sveits en stemme hver og avgjør saker ved enstemmighet (1972-avtalen artikkel 30). Iht. artikkel 29 (1) skal komiteen administrere avtalen og sikre at avtalen blir tilfredsstillende implementert og praktisert. Her kan komiteen gi anbefalinger og ellers treffe beslutning i alle de tilfeller der dette følger av handelsavtalen. Hver av partene i sin interne rett skal gjennomføre de tiltak som Felleskomiteen beslutter iht. handelsavtalen. Det finnes ingen avtalt ordning for hvordan partene skal te seg dersom enighet ikke oppnås.

Dersom partene ikke blir enige kan hvert enkelt land gå videre med sin lovgivning. Dvs. at enighet er ingen betingelse for at EU eller Sveits kan gjennomføre sitt lovvedtak. Men om så skjer har den andre part kompetanse til å iverksette mot- og/eller straffetiltak (artikkel 27). Vi kan si at både EU og Sveits har vetorett. Vi står således overfor autonomiløsning.

Som det følger av artikkel 6.3: Felleskomiteens vedtak iht. landbruksavtalen skal implementeres nasjonalt av hver av partene iht eget regelverk. Varer som faller utenfor disse tabeller er underlagt nasjonalstatens eksklusive autonomi. Uenighet i komiteen pliktes ikke framlagt verken for Felleskomiteen, voldgift eller domstol.

En annen kompetanse som tilligger Felleskomiteen er å undersøke om en utvidelse av handelsavtalen kan gjennomføres (artikkel 32). Her finnes det dynamiske element. Komiteen kan bli instruert til å undersøke muligheten og deretter oversende en begrunnet henvendelse til den annen part.

Endring av avtalen kan selvsagt skjer dersom partene er enige om det. Enighet i Felleskomiteen binder ikke partene direkte, men først etter at vedtaket i komiteen er ratifisert og dvs. et klart tilfelle av bilateral avtale. Et spesialtilfelle er inntatt i Hovedavtalen protokoll II, artikkel 3: fastsettelsen av tollsatser for alkoholholdige drikkevarer som er listet i Tabell I & II skal ikke skje nasjonalt, men i Felleskomiteen.

Oppsigelse av avtalen er regulert i artikkel 34. Avtalen opphører da etter utløpet av den 12 måneders fristen som gjelder etter at notifikasjon er gitt.

2. Avtale om forsikringstjenester;

«Agreement between the European Economic Community and the Swiss Confederation on direct insurance other than life assurance av 25 juni 1982.¹⁴⁷ Denne gjelder tjenesteyting innenfor kjøp og salg av forsikringer og har som hovedformål å skape like rettigheter for etablering og drift av forsikringsselskaper med unntak av livsforsikring i medlemslandene. Den inneholder i fire protokoller og fem vedlegg i tillegg til de sedvanlige brevvekslinger og slutt- og felleserklæringer.

I avtalens artikkel 15 fremgår at utgangspunktet er at både Sveits og EU kan beholde sine på avtaletidspunktet gjeldende regler. Nye regler som disse land etablerer mht. hvilke verdier som forsikringsselskapene kan ha som sine tekniske reserver utover den som følger av artikkel 19-23 er imidlertid regulert av handelsavtalen. Videre gjelder at ingen av kontraktspartene skal begrense selskapenes frie rett til å omsette fast eiendom og løsøre som er en del av selskapenes portefølje. At Sveits og EU behandles likt mht. sin selvstendige adgang til lovgivning følger også av artikkel 19.2 (hvilke reserver forsikringsselskapene skal ha), artikkel 19.3 (størrelsen på sikkerhetsfond), artikkel 20.3 (plasseringen av de tekniske reserver i hvert enkelt land), Artikkel 33 (rett til hemmelighold av forretningsforhold), Protokoll nr. 1, artikkel 1 (metode for beregning av solvenskrav) m.m.; «in conformity with national rules».

Avtalen etablerer intet overvåkningsorgan men derimot en *ad hoc* voldgiftsordning (artikkel 38 – «arbitration tribunal»). Tvistemål som ikke kan løses i Felleskomiteen (se artikkel 37) skal søkes løst enten i denne domstol eller i EU-domstolen eller i nasjonale sveitsiske domstoler. Felleskomiteen er ansvarlig for avtalens forvaltning, og gjennomføring, herunder informasjonsutveksling og konsultasjoner men også å treffe slike vedtak som avtalen gir kompetanse til. Det er særskilt nevnt at avtalen ikke hjemler overvåkning («the exercise of supervision ... shall not come within its powers», artikkel 37.2).

I stedet for å opprette et eget overvåkningsorgan felles for EU og Sveits bygger avtalen på de nasjonale overvåkningsorganene: Iht. avdeling V (artikkel 30-33) skal EU og Sveits pålegge disse interne organ å samarbeide mht. gjennomføringen og praktiseringen av forsikringsavtalen (artikkel 30). Formålet med samarbeidet (artikkel 31) er å verifisere at de risiki som nevnes i

¹⁴⁷ Official Journal L 205 , 27/07/1991 s. 3-27

Vedlegg nr. 1, Del A, gruppe 18, men også i andre tilfeller av ressursbruk som stilles til disposisjon for selskaper som driver hjelpe- og assistansevirksomhet. For dette formål pålegges de respektive overvåkningsorgan å utveksle opplysninger, med unntak av forretningshemmeligheter (artikkel 33).

Ordningen for tvisteløsning slår inn i tilfeller av mislighold: Kontraktpartene skal avstå fra virksomhet som kan sette på spill måloppnåelsen for avtalen (artikkel 36). Dersom en av partene mener at dette er i ferd med å skje, og Felleskomiteen ikke kommer til enighet er løsningen henvist til diplomatiet og forhandlinger (artikkel 38.1). Dvs. at vi her er på det politiske plan. Mislykkes også dette er voldgiftsdom siste utvei (artikkel 38). Denne avgjørelse er bindende for både EU og Sveits (artikkel 38.7). Det er ikke avtalt hvorvidt «the arbitral award» skal bygge på strikt juss eller om en også kan avgjøres saken etter rett og rimelighet («equity law»)

3. Avtale om fri bevegelighet av personer over landegrensene

Avtalen med visse modifikasjoner, se «Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Swiss Confederation, of the other, on the free movement of persons».¹⁴⁸ Avtalen inneholder tre vedlegg: 1) fri bevegelser av personer 2) en ordning med koordinering av de sosiale ytelser og 3) avtale om gjensidig godkjenning av faglige kvalifikasjoner og autorisasjoner. Avtalen åpner for “fri flyt” – dvs. rett til å reise inn i hhv. Sveits og EU, rett til bolig, og rett til å bli boende. Det gjelder en rett til likebehandling på arbeidsmarkedet uansett nasjonalitet. Det er avtalt at adgangen til de to land skal skje på grunnlag av de reglene som ellers gjelder innenfor EUs “indre marked”. I avtalen om «fri flyt av personer» har partene avtalt at forholdet skal reguleres av EU-reglene («personflyt-avtalen»), jf. fortalet. På tross av dette utgangspunkt inneholder avtalen med Sveits en rekke regler om hvilke vilkår som kontraktpartenes nasjonale lovverk kan stille mht. f.eks. bopel (artikkel 6), grenseboeres rett til passering av grense til sitt arbeidssted i hhv. Sveits og EU om retten til å utstede grenseboerbevis iht. nasjonale regler (artikkel 7), selvstendige næringsdrivendes rett til bopelbevis i hhv. EU og Sveits (artikkel 12), for personer som ikke skal drive forretning eller noen økonomisk aktivitet kan landet stille krav om garanti for tilstrekkelig økonomisk evne slik at de ikke behøver å søke om sosialstønad (artikkel 24.1(a)), retten til å erverve bosted i vertslandet skal være identisk for alle uansett nasjonalitet iht. de nasjonale regler (artikkel 25.1),

¹⁴⁸ Official Journal L 114 , 30/04/2002 s. 6-72

osv. Videre er avtalen avgrenset mot rett til investering i og forretninger med ubygget område og leiligheter. Her gjelder nasjonale regler fullt ut (artikkel 25.2 og 3). Mht. personer av utenlandsk statsborgerskap og deres rett til sosialstønad i sitt vertsland er hovedregel at partene skal følge EU-regelverket *eller* nasjonalt lovverk som tilsvarer disse regler (Vedlegg II artikkel 1; «rules equivalent to such acts»). Tilsvarende formuleringer finnes også andre steder i personflytavtalen, se f.eks. Vedlegg III pkt. 1.

«Personflyt-avtalen» etablerer institusjonelle ordninger som har tvisteløsnings- og overvåkningsfunksjoner: hovedbestemmelsen mht. det siste finner vi i artikkel 14.1 som pålegger Felleskomiteen ansvaret for forvaltningen og anvendelsen av avtalen. Et kasuistisk utslag av overvåkningskompetansen finnes i hhv. artikkel 10.6 (kontroll av at overgangsbestemmelser er fulgt),

Iht. artikkel 19 kan hver av kontraktspartene bringe et spørsmål som gjelder tolkning og anvendelse av denne avtale inn for Felleskomiteen, som søker å avgjøre tvisten. Løsningen skal sikre en god funksjonalitet for avtalen. Dvs. at dette er en form for tvisteløsning som bygger ikke på «*strictum jus*» men på rimelig og rettferdighet og politiske og diplomatiske normer. Vedtaket er ikke av overnasjonal art, fordi Sveits og EU kan begge blokkere et vedtak pga. kravet om enstemmighet i Felleskomiteen (artikkel 14.1).

Avtalen har møtt kraftig motstand i Sveits og ved en folkeavstemning 9. februar 2014 som senere ble godkjent av Sveits' Føderale Råd 20 juni 2014 ble den sveitsiske grunnlov gitt en tilføyelse i artikkel 121a om at Sveits skulle introdusere et nytt regelverk om adgangen til riket som baserer seg på kvantitative tak og kvoter med en preferanse for sveitsiske statsborgere.¹⁴⁹ Forslaget om reforhandlinger ble imidlertid raskt avslått i EU, som «in fundamental contradiction» til målet om fri bevegelse av personer.¹⁵⁰

¹⁴⁹Schweizerische Eidgenossenschaft, Federal Department of Justice and Police FDJP, Brev til EUs European External Action Service, Revision of the Agreement on the Free Movement of Persons av 4 July 2014: "On 20 th June 2014, the Federal Council approved the concept for the implementation of Article 121a of the Federal Constitution, which aims at the introduction of a new admission system based on quantitative limits and quotas, combined with a preference for nationals. After an in-depth analysis, it came to the conclusion that there is a conflict between the new constitutional requirements and the Agreement on the Free Movement of Persons, namely its articles relating to the principle of non-discrimination (including national priority), the stand still clause, and the right to stay... Therefore, as already announced at the Joint Committee meeting of June 2014, I confirm Switzerland's request to revise the Agreement, in accordance with its article 18".

¹⁵⁰ Svarbrev fra EUs utenrikskommissjonær Catherine Ashton av 24 juli 2014.

4. Avtale om lufttransport

«Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on Air Transport».¹⁵¹ Regler for like konkurransevilkår skal bygge på EUs regler, men er ikke identiske med disse regler. Avtalens regler forutsettes ikke å prejudisere EUs konkurranseregler. *Luftfartsavtalen* tar også utgangspunkt i at partene er enige i at reguleringene som gjelder mellom partene skal basere seg på lovgivningen i EU (fortalen og artikkel 1). Et enkeltstående utslag av prinsippet er inntatt i artikkel 12. Avtalen og de vedlagte forordninger og direktiver skal anvendes mellom de to land. Nye domsavsigelser og vedtak som er avgitt etter signaturodatoen for avtalen skal kommuniseres til Sveits. Som det fremgår av denne artikkel gjelder ikke EU-retten direkte, men EU-retten slik den er innskrevet i avtalen. Partene er enige om at bestemmelsene i avtalen skal ikke prejudisere for de regler som følger av EF-traktaten slik den var på datoen for signaturen av avtalen, dvs. den 21. juni 1999 (artikkel 1.1 jf. fortalen). Det er særlig henvist til konkurranseretten og reguleringen av anvendelsen av disse regler samt all *EU-acquis* som er vedlagt avtalen. Hovedregelen er at all diskriminering pga. nasjonalitet er forbudt (artikkel 3). Avtalen legger opp til en samsvars-tolkning (artikkel 1.2): Bestemmelser i luftfartsavtalen som tilsvarer EU-retten skal i sin gjennomføring og anvendelse tolkes på samme måte som EU-domstolen og Kommisjonen slik det er gjort *før* undertegningen, dvs. den 21. juni 1999. Senere vedtak eller dommer er ikke bindende for Sveits. Partene er enige om at Sveits skal være utøvende myndighet ved undersøkelse av evt. brudd på konkurranseregler i artikkel 8 og 9, vedrørende rett til medlemskap i alle avtaler, beslutninger og fellesholdninger samt brudd på regler om «dominerende stilling» for flyselskaper på ruter som går mellom Sveits og tredjeland (artikkel 11.2). Overvåkningsfunksjonen tilligger både EU og Sveits, se artikkel 14, jf. artikkel 12.

I *Luftfartsavtalen* er det avtalt at overvåkningsfunksjonen tilligger både EU og Sveits, se artikkel 14, jf. artikkel 12. Den opprettede Felleskomite («Community/Switzerland Air Transport Committee») skal iht. artikkel 1 og etter forespørsel fra en av traktatpartene, undersøke virkningene av nye EU-regler og avgjøre om disse fremmer avtalens rettsriktige oppfyllelse og gjennomføring. Felleskomiteen har videre – av eget tiltak – iht. artikkel 21 ansvaret for forvaltningen av avtalen og skal sørge for avtalens rettsriktige implementering nasjonalt. Komiteen kan både treffe vedtak og den kan gi anbefalinger. Komiteens vedtak treffes ved enstemmighet (artikkel 21.1) og er bindende for kontraktspartene (artikkel 22.1).

¹⁵¹ Official Journal L 114, 30/04/2002 s. 73-90.

Uenighet og konflikter om tolkning eller anvendelse av avtalen kan partene bringe inn for Felleskomiteen (artikkel 29). Denne tvisteløsning skal imidlertid ikke omfatte spørsmål som tilhører EU-domstolens eksklusive kompetanse, jf. artikkel 20, dvs. gyldighet av vedtak truffet i EU for saker som hører under luftfartsavtalen. Målet er – ved å søke alle muligheter – å oppnå en godt fungerende avtale som er akseptabel for begge parter (artikkel 29). Dvs. at vi her er på det politiske- mer enn det juridiske plan. Fordi det kreves enstemmighet i komiteen vil noen konflikter trolig forbli uløst. I slike tilfeller er det hjemlet av partene iverksetter sikkerhetstiltak («safeguard measures» - artikkel 22 og 31). Sveits kan si opp avtalen (artikkel 36).

5. Avtale om landeveis- og togtransport

«Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on the Carriage of Goods and Passengers by Rail and Road».¹⁵² Også denne avtalens siktemål er å fremme en sunn konkurranse. Det er ialt ni vedlegg til avtalen som dekker følgende forhold: 1) liste over hvilke regler som kommer til anvendelse 2) Regler som kan anvendes for å oppkreve avgifter som er opplistet i avtalens artikkel 8 og 40, 3) Unntaksregler for visse typer transport, 4) liste over gjeldende bilaterale regler som gjelder mellom Sveits og EUs medlemsland, 5) Unntak for vektbegrensninger (aksel- eller boggytrykk), 6) Ordninger for passasjertransporten ved hjelp av busser eller minibusser og 7) regler om sikkerhetstiltak og kvalitetssikring av kjøretøy. Transportavtalen legger opp til et tosidig ansvar for lovgivningen. Det fremgår av fortalen at den sveitsiske- og EUs transportpolitikk er likeverdig. Det er videre tale om at det skal utvikles et koordinert lov- og regulatorisk rammeverk. Reglene skal bygge på prinsippet om ikke-diskriminering (artikkel 1.3, jf. artikkel 38.1). I detalj er ordningen tenkt slik: For det første; visse typer transport skal iht. avtalen være deregulert; ingen autorisasjonssystem eller lisensiering (artikkel 9.2). For det annet; der det fortsatt kan kreves autorisasjon eller lisens skal forholdet reguleres av hhv. EU-retten og «likeverdige sveitsiske bestemmelser» (artikkel 9.4). For det tredje; innkrevingen av veiavgift eller bompenger etc. skal gjennomføres slik at det ikke fører til noen faktisk hindring for den frie bevegelse av varer eller tjenester. For å oppnå dette skal Sveits bestrebe seg på å følge EU-rettens regler (artikkel 38.4). For det femte; lovendringskompetansen tilligger begge avtaleparter: Med unntak av kravet om ikke-diskriminering og bestemmelsene i transport-avtalen har EU og Sveits suverene rettigheter mht. ensidig å endre sitt lovverk (artikkel 52). Det gjelder da en kombinert rådførings- og

¹⁵² Official Journal L 114 , 30/04/2002 s. 9-131

notifikasjonplikt (artikkel 52.2 & 3). Dersom det kommer innvendinger om at nye lover er i strid med avtalen er det ingen regler om at loven ikke kan vedtas eller iverksettes. Imidlertid finnes en tvisteløsningsmekanisme (artikkel 54) som den av partene som mener seg rammet av ulovligheter kan anvende.

Transportavtalen oppretter «Felleskomiteen for innenlands transport» («Community/Switzerland Inland Transport Committee») med representanter både fra EU og Sveits. Avgjørelser treffes ved enstemmighet (artikkel 51.1). Felleskomiteen er ansvarlig for overvåkning av statenes anvendelse av avtalen, herunder er særlig listet opp artiklene 27(6), 33, 34, 35, 36, 39, 40, 42, 45, 46, 47 og 54. Iht. artikkel 52 har hvert av landene selvstendig lovgivningsmyndighet («the right to ... amend unilaterally its domestic legislation»). Slik lovendring skal notifiseres den annen part (artikkel 52.3). Ved uenighet om en lovendring fører til vanskeligheter for avtalens praktisering så kan den annen part bringe dette spørsmålet inn for Felleskomiteen. Komiteen står da overfor følgende valg: Enten å treffe en beslutning som – på grunnlag av gjensidighet – reviderer lovgivningen som det henvises til i vedleggene 1, 3, 4 og 7, eller å treffe en beslutning som fastslår at den nye lovgiving hos den annen kontraktspart er i samsvar med den angjeldende lovgivning hos den første, eller ved å treffe sikkerhetstiltak som sikrer videre fullverdig virkning av avtalen (artikkel 52.4). Dette betyr at dersom Sveits i sitt interne lovverk etablerer ordninger som ikke samsvarer med EU-retten, så er ett av alternativene at EU gjennomgår sitt lovverk og tilpasser dette til det sveitsiske, jf. at avtalen hjemler gjensidig endringer, ikke kun endringer en vei, i disfavør av Sveits.

Dersom en av statene bryter avtalen kan Felleskomiteen etter henvendelse iverksette tvisteløsningsordningen i artikkel 54: Både EU og Sveits kan bringe opp et spørsmål som gjelder tolkning eller anvendelse av avtalen. Målet er å finne frem til en akseptabel løsning. Dvs. en løsning som sikrer en god og effektiv gjennomføring også i fremtiden. Dette viser at tvisteløsningen er en politisk prosess med «gi og ta» og ikke en domstolsprosess med løsninger iht. gjeldende rett. Dersom partene ønsker det, vil avtalen opphøre 7 år etter inngåelsen (artikkel 58.2). Alt som kreves er notifikasjon om ikke-forlengelse (artikkel 58.3). Avtalen opphører da 6 måneder etter at meddelelsen om ikke-fornyelse av avtalen er mottatt. Dersom slik ikke-fornyelse uteblir – dvs. partene unnlater å gi slik notifikasjon – er det avtalt at denne traktat sammen med 6 andre traktater¹⁵³ mellom EU og Sveits skal automatisk fornyes i all fremtid.

¹⁵³ Agreement on the Carriage of Goods and Passengers by Rail and Road, Agreement on the Free Movement of Persons, Agreement on Air Transport, Agreement on Trade in Agricultural Products, Agreement on Mutual Recognition in Relation to Conformity Assessment, Agreement on Certain Aspects of Government Procurement, Agreement on Scientific and Technological Cooperation.

6. Landbruksavtale

«Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on trade in agricultural products».¹⁵⁴ Formålet med avtalen er å styrke frihandelen mellom EU og Sveits ved å bedre markedstilgangen. Avtalen inneholder elleve vedlegg: Nr. 1) Begunstigelser innrømmet EU produkter av Sveits, nr. 2) Begunstigelser innrømmet sveitsiske produkter av EU, nr. 3) begunstigelser som angår ost, nr. 4): om plantehelse, nr. 5) om dyrefor, nr. 6) om frø, nr. 7 om handel med vin, nr. 8) om gjensidig annerkjennelse av navn og varemerker på brennevin og vinsbaserte, aromatilsatte drinker, nr. 9) om økologiske matvarer og fôr, nr. 10) om godkjenning av kontroller av samsvarsvurderte frukt og grønnsaker og nr. 11) om dyrehelse og dyretekniske tiltak som er anvendbare for levende dyr og dyreprodukter.

Landbruksavtalen er utgangspunktet for at hver av avtalepartene har sin egen lovgivningskompetanse som tidligere. Dette følger av prinsippet om restkompetanse («the residual rights»). Et kasuistisk utslag av dette finnes i artikkel 6.3: Felleskomiteens vedtak iht. landbruksavtalen skal implementeres nasjonalt av hver av partene iht eget regelverk. For matvaresikkerhetsregler gjelder at disse fastsettes nasjonalt men med mulighet for å «kikke hverandre i kortene». Et eksempel er Hovedavtalen (1972) vedlegg 9, bilag 1 der regler for organisk vinproduksjon i EU skal følge de EU-regler som er listet her mens sveitsisk produksjon skal følge de der nevnte sveitsiske regler. For visse produktgrupper er Sveits og EU enige om at de gradvis skal nedbygge tollmurer som angår hovedtyngden av handelen mellom de to stater (fortalen). Her er lovgivningsautonomien begrenset. Dette illustreres av Hovedavtalen protokoll II, artikkel 3: fastsettelsen av tollsatser for alkoholholdige drikkevarer som er listet Tabell I & II skal ikke skje nasjonalt, men i Felleskomiteen. Men på de aller fleste områder har Sveits og EU – autonomt – gitt hverandre gjensidige tollettelser også kalt preferansetoll (artikkel 2).

Landbruksavtalen oppretter (artikkel 6) også en Felleskomite («Joint Committee on Agriculture») som har ansvaret for forvaltningen av avtalen. Både Sveits og EU er medlemmer. Det kreves enighet mellom partene for at komiteens avgjørelser er gyldige. Tvister løses etter bestemmelsen i artikkel 7: EU og Sveits kan hver for seg bringe opp for Komiteen uenighet om tolkning og anvendelse av avtalens bestemmelser. Målet for komiteen er å komme fram til en løsning som resulterer i en godt fungerende avtale. Kontraktpartene har også kompetanse til unilateralt å avbøte mangler ved avtalen i tilfelle av ekstraordinære forhold i næringen: Avtalen

¹⁵⁴ Official Journal L 114 , 30/04/2002 p. 132-368

har en sikkerhetsmekanisme; dvs. en bestemmelse om «sikkerhetstiltak» (artikkel 10): Ved evt. alvorlig markedsubalanse i en stat, enten Sveits eller EU, skal hver av statene unilateralt tillates å iverksette, dersom partene etter konsultasjoner ikke blir enige om en passende løsning («suitable solution»), ethvert nødvendig tiltak («any measures it deems necessary»). Avtalen sier intet om hva som skal skje dersom Sveits og EU i komiteen ikke blir enige om tolkning eller rettsanvendelse. I et slikt tilfelle vil partene trolig kreve endringer av avtalen ved reforhandling mellom EU og Sveits (artikkel 12.1). Imidlertid kan komiteen endre vedlegg 1 & 2 og tilleggene til de andre vedleggene (artikkel 11). Avtalen oppretter ingen særskilt domstol eller etablerer noe overvåkningsorgan. I motsetning til transportavtalen har heller ikke Felleskomiteen noen overvåknings- eller domskompetanse i landbruksavtalen. Dette betyr at disse oppgaver tilligger nasjonale organ i kontrollen av selskaper som opptrer innen partens territorium. Avtalen inneholder en utviklingsklausul. Målet er å sikre en stadig økning i frihandelen med landbruksprodukter (artikkel 13). Dette *dynamiske* element skal ivaretas av Felleskomiteen. I lys av disse overlegninger skal partene søke å reforhandle avtalen slik at stadig flere hindringer for frihandel fjernes (artikkel 13.2). Det er ingen automatikk i at et heldig utfall av forhandlingene skal føre til utvidede rammer for avtalen. Avtalen slik den er undertegnet skal deretter sendes nasjonalstatene for ratifikasjon iht. disse parter interne regler. Avtalen her kan sies opp av EU og Sveits. Dette skjer *unilateralt* og gjennom en notifikasjon av den annen part (artikkel 17.3).

7. Avtale om tekniske handelshindre

Avtalen er også kalt avtalen om samsvarsvurderinger. EU og Sveits har inngått en avtale om samsvarsvurderinger;¹⁵⁵ som omfatter en rekke varer i «Det Harmoniserte System» (The Harmonized Commodity Description and Coding System av 12 juli 1983).¹⁵⁶ Dvs. Agreement on Mutual Recognition in Relation to Conformity Assessment,¹⁵⁷ – også benevnt «Mutual Recognition Agreement between the European Union and Switzerland».¹⁵⁸ Avtalen suppleres

¹⁵⁵ Official Journal L 114, 30/04/2002 s. 369-429.

¹⁵⁶ Som bygger på The International Convention on the Harmonised Commodity Description and Coding System, jf. GATT L/5470/Rev.1.

¹⁵⁷ Signert 21. juni 1999. Trådt i kraft 1. juni 2002.

¹⁵⁸ Avtalen dekker en rekke varegrupper; Machinery (Chapter 1), Personal Protective Equipment (Chapter 2), Toys (Chapter 3), Medical Devices (Chapter 4), Gas appliances and boilers (Hot water boilers) (Chapter 5), Pressure vessels (Chapter 6), Equipment and protective systems intended for use in potentially explosive atmospheres (Chapter 7), Electrical equipment (Chapter 8), Measuring instruments and pre-packages (Chapter 11), Motor Vehicles (Chapter 12), Agricultural and forestry tractors (Chapter 13), Good Laboratory Practice

av en underliggende avtale om oppretting av en komite; “The Committee established under the Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on Mutual Recognition in relation to Conformity Assessment on the establishment of the list of conformity assessment bodies recognised under the Agreement”.¹⁵⁹ Avtalen er et resultat av at medlemslandene i Verdens handelsorganisasjon (WTO) har påtatt seg en forpliktelse til å inngå avtaler om samsvarsvurderinger og -kontroll.¹⁶⁰

Formålet med denne avtale er å innrømme den andre part gjensidige anerkjennelse av rapporter, sertifikater, autorisasjoner, og samsvarsmærker som er utstedt av organer som er spesielt nevnt i vedlegg nr. 1 og også fabrikantens samsvarserklæringer. Vedlegg nr. 1 definerer produktgrupper som er omfattet av avtalen, vedlegg nr. 2) gir generelle regler som bemyndiger kompetente organer til å avgi samsvarsvurderinger. Avtalen om *tekniske handelshindre* har som grunnleggende prinsipp at hver og en stat – EU og Sveits – skal fortsatt operere med egne regler. De ulike regelverk skal gjennomgås og undergis gjensidig godkjenning iht. prinsippet i internasjonal handel om samsvarsvurderinger (fortalen). Dette er en modell for koordinering av lovverk som tilhører ulike men samhandlende land, jf. ovenfor; det der nevnte samsvarssløsning. I vedlegg I og II er det gitt regler for hvilke produktgrupper som partene skal søke å oppnå likeverdige kvalitetskrav for. Avtalen er gyldig for en periode av 7 år (artikkel 21.1) og den kan sies opp ensidig av hver av partene (artikkel 21.3). Dvs. at det her gjelder en *unilateral* adgang til å tre ut av avtalen, altså annerledes enn den enighet som gjelder f.eks. et EU-lands uttreden av Den opphører da 6 måneder etter at den andre part har fått underretning.

Avtalen om de tekniske handelshindre åpner for gjensidig anerkjennelse av analyser, sertifikater, autorisasjoner for- og samsvarsmærker på varer i de to land. En komite for gjensidig godkjenning av samsvarsvurderinger («Committee on mutual recognition in relation to conformity assessment») har som oppgave å overvåke avtalens virkemåte (artikkel 10.1). For dette formål skal komiteen gi anbefalinger og treffe vedtak i hht. reglene i avtalen. Komiteen kan også endre vedleggene (artikkel 19). Fordi også denne komite kun kan treffe vedtak ved enighet mellom EU og Sveits er det ikke snakk om overnasjonalitet.

Twisteløsningen er regulert i artikkel 14: Komiteen skal forsøke – etter henvendelse fra en av partene – å løse tvisten. Komiteen skal søke å oppnå en for både EU og Sveits, akseptabel

(Chapter 14), Medicinal products, Good Manufacturing Practice (GMP), inspection batch and certification (Chapter 15) og Construction products (Chapter 16).

¹⁵⁹ EU DECISION No 1/2003 of 28 January 2003.

¹⁶⁰ Se EU og Sveits avtalen om tekniske handelshindre, fortalen: Considering their obligations as Contracting Parties to the Agreement establishing the World Trade Organisation and, in particular, to the Agreement on Technical Barriers to Trade, which encourages the negotiation of mutual recognition agreements».

løsning. For dette formål skal Komiteen overveie alle mulige midler for å få til en smidig gjennomføring av avtalen. Dette peker mot en politisk løsning mer enn en juridisk. Hvis det ikke oppnås enstemmighet, forblir konflikten uløst. I så tilfelle er det probate middel å fri seg fra forpliktelsene i avtalen: Sveits kan si opp avtalen ved unilateral notifikisering til EU. Denne avtale (eller noen av de andre som har en tilsvarende klausul) så kan avtalen mellom EU og Sveits sies opp. Den vil da opphøre – sammen med 6 andre avtaler mellom EU og Sveits – på dagen 6 måneder etter mottakelsen av notifikasjonen (artikkel 21.4). Med mindre EU eller Sveits notifiseres om noe annet i løpet av den første 7 års periode (utløpt 2006), vil avtalen bli automatisk forlenget (artikkel 21.3). Det betyr imidlertid ikke at avtalen ikke skal kunne sies opp. Her faller en tilbake på den alminnelige hovedregel om at nasjonalstaten er suveren og har restrettighetene – «the residual rights». Om avtalen skulle være evigvarende og ikke mulig ensidig å si opp måtte partene ha avtalt det. Når så ikke har skjedd – slik tilfellet er her – er retten til unilateral uttreden til stede.

8. Avtale om offentlige innkjøp

«Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on certain aspects of government procurement».¹⁶¹ Det henvises til at denne avtale skal operere innen rammen av WTO.¹⁶² Dvs. at innkjøpsavtalen supplerer og utvider virkeketten i forholdet EU-Sveits (artikkel 1.1.) Formålet med avtalen er å fremme liberalisering av offentlige anskaffelser av varer, tjenester og arbeid innenfor visse spesifiserte sektorer av det offentliges virksomhet. Vedleggene omhandler de saksområder som denne avtalen omfatter: Vedlegg I gjelder telekommunikasjon, Vedlegg II, jernbanedrift, Vedlegg III, energi – transport, utvinning, distribusjon av kull, olje, gass etc. Vedlegg IV angår produksjon, transport eller distribuering av drikkevann, elektrisitet. Vedlegg V gjelder tvistemål om prosedyrene for innkjøp er fulgt. Vedlegg VI gjelder de mer detaljerte regler om hvilke typer tjeneste- og arbeidskontrakter som er omfattet. Vedlegg VII angår tjenesteyting innen bygningssektoren. Vedlegg VIII omhandler konkrete unntak fra reglene om liberalisering av offentlige innkjøp for Sveits. Vedlegg IX gjelder notifiseringsordninger mht. offentlige anbud og innkjøpsordninger. Vedlegg X lister opp eksempler på forbudt diskriminering av utenlandske operatører. *Anbudsavtalen for offentlige innkjøp* (Vedlegg 2:7) bygger på WTO reglene i «General Procurement Agreement

¹⁶¹ Official Journal L 114, 30/04/2002 s. 430-467.

¹⁶² Government Procurement Agreement (GPA) of 15 April 1994 of the World Trade Organisation (WTO),

(GPS)». Partene er enige om at de skal utvide siktemålet for GPA i forholdet mellom de to land: EU tillater at sveitsiske anbydere påklager tildeling av kontrakter i EU (artikkel 1). Sveits på sin side endrer virkeområdet for GPA til også å omfatte delstats- og kommunenivå (artikkel 2). De detaljerte regler for de offentlige anbud er inntatt i anbudsavtalen, jf. vedlegg I-X. En gjennomgående begrensning er at nasjonale regler – i Sveits «Loi fédérale sur le marché intérieur of 6 October 1995» – om anbud ikke skal diskriminere mellom produkter, tjenester, leverandører eller tjenesteytere uansett nasjonalitet eller forretningssted innen Sveits eller EU (artikkel 6 jf. vedlegg X). De nasjonale regler skal ellers inkorporere de krav som GPA og anbudsavtalen med EU for øvrig oppstiller. Innen disse rammer har så vel Sveits og EU rett til endret og ny lovgivning (fortalen). Vi er her altså tilbake til løsningen etter autonomiløsning.

Avtalen om offentlige innkjøp oppretter en felleskomite hvis formål er å sørge for en effektiv implementering og gjennomføring av avtalen (artikkel 11.1). Komiteen skal være et forum for konsultasjoner. Både EU og Sveits er representert i komiteen som treffer sin avgjørelse ved enstemmighet (artikkel 11.2). Komiteen har ingen overvåkningsfunksjon (artikkel 8). Denne oppgave ivaretas av hhv. Sveits og EU på sine respektive territorier (se Felleserklæringen om de overvåkende myndigheter – «JOINT DECLARATION BY THE CONTRACTING PARTIES on the monitoring authorities»). Avtalen regulerer tvisteløsningen i artikkel 10: Både uenighet om fortolkningen og anvendelsen av avtalen kan bringes inn for Felleskomiteen for offentlige innkjøp. Komiteen skal forsøke å løse konflikten. Også her er målet å finne en akseptabel løsning, dvs. at tvisteløsningsorganet heller ikke her skal «dømme» iht. rettsregler men følge en politisk tilnærming der komiteen tilstreber å oppnå en løsning som sikrer en fortsatt god virkning av avtalen. Dersom tvisteløsningen mislykkes er flere opsjoner mulig: En er å bringe saken inn for Den internasjonale domstol i Haag. Mer nærliggende er nok at partene forsøker å få til en avtale om endring av innkjøpsavtalen med vedlegg. Dette kan selvsagt skje uten at det foreligger noen bestemmelse om dette i innkjøpsavtalen.

9. Avtale om beskatning av renter av sparepenger

“Agreement between the European Community and the Swiss Confederation providing for measures equivalent to those laid down in Council Directive 2003/48/EC on taxation of savings income in the form of interest payments”.¹⁶³ Dette gjelder forskuddstrekk av mulig innteksskatt for personlige EU-innskyttere i Sveits. Vedlegg I gjelder hvilke myndigheter som er kompetente.

¹⁶³ Official Journal L 385, 29/12/2004 s. 30-49, Official Journal L 153, 07/06/2006 s. 383-402.

Vedlegg II angår organer som anses som likestilt med de statlige skattemyndigheter. *Avtalen om beskatning av renter av innskudd* fortsetter i samme spor: Sveits har ikke fraskrevet seg sin skatteadgang. Det har heller ikke EU (jf. Council Directive 2003/48/EC on taxation of savings income in the form of interest payments). Avtalen legger visse begrensinger på EUs og Sveits' skatteregler, men kompetansen til å etablere reglene er ikke opphørt eller overflyttet til noen annen stat. Vedleggene som er en integrert del av avtalen kan endres ved gjensidig avtale, kun med det unntak at den nasjonale liste over hvilke EU- og sveitsiske organer som er kompetente til å utøve beskatningsmyndighet avklares nasjonalt kun med notifikasjon til den andre kontraktspart (artikkel 21.2).

Skatteavtalen for EU-funksjonærer har verken opprettet Felleskomite eller tvisteløsningsmekanisme. Det er sveitsisk rett som gjelder. Endringer av denne foretas internt i Sveits. Det eneste som kreves er at endringer i avtalen (vedlegg) krever notifikasjon til EU (artikkel 21.2) Uenighet om nasjonal sveitsisk rett er i overensstemmelse med avtalen fremmes for sveitsiske myndigheter, hhv. skatteforvaltningen eller nasjonale domstoler.

10. Avtale om regelverk for matvareindustrien

«Agreement between the European Community and the Swiss Confederation amending the Agreement between the European Economic Community and the Swiss Confederation of 22 July 1972 as regards the provisions applicable to processed agricultural products». Endringsavtale ble inngått 26. Oktober 2004,¹⁶⁴ og bygger på den opprinnelige landbruksavtale av 1972. Hensikten med avtalen er å oppdatere produktspekteret i denne avtale, jf. Uruguayrunden i WTO. *Landbruksavtalen for bearbeidede produkter* viser også til WTO og resultatene fra Uruguayrunden mht. toll på bearbeidede landbruksprodukter. Avtalen er en ajourføring av 1972-avtalen som følge av endringer i bl.a. bindingslistene avgitt til WTO gjennom resultatene fra Uruguay-runden (fortalen). Tollsatser fastsettes ensidig iht. nasjonale vedtak, som notifiseres WTO gjennom de s.k. bindingslister. EU og Sveits' avtalen etablerer preferanseordninger. I den grad Sveits ikke har bundet seg verken til WTO eller EU vil landet ha eksklusiv autonomi mht. tollsatser. Endringene kan da skje ensidig av en av partene men krever enstemmighet. Avtalen krever nasjonal ratifikasjon iht. hjemlandets konstitusjonelle regler (artikkel 5). Også her er forholdet tradisjonell folkerett, med mellomfolkelig avtale som

¹⁶⁴ Official Journal L 23, 26/01/2005 s. 19-48.

overlater reguleringskompetansen til nasjonale myndigheter. Dette er et klart tilfelle av autonomiløsning.

Avtalen om bearbeidede landbruksprodukter tildeler «Felleskomiteen for landbruk» nye oppgaver, slik som å motta oversendte referansepriser fra partene (artikkel 5 og 7) og notifisering av uregelmessigheter eller svindel i fortellingen (se vedheng til Protokoll 2, pkt. 4). Avtalen inneholder ingen bestemmelser om overvåkning av avtalen eller tvisteløsning. Dette betyr at man her følger de alminnelige regler som fremstilt i kapittel 7 F.

11. Miljøvernavtalen vedrørende informasjon og overvåkning

“Agreement between the European Community and the Swiss Confederation concerning the participation of Switzerland in the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network”.¹⁶⁵ Avtalen legger til grunn forurensningers grenseoverskridende karakter og viktigheten av å samarbeid om problemene. Avtalen har to vedlegg; 1) om tilslutning til EUs regler om Det europeiske miljøvern organ og nettverket for informasjon og overvåkning og 2) EU-reglene om finansielle bidrag til organet. *Miljøvernavtalen* vektlegger at miljøpåvirkning skjer over landegrensene. Dette fordrer i utgangspunktet felles regler eller i det minste mellomstatlige regler. Avtalen nedfeller en samarbeidsplikt (fortalen) som arter seg slik at Sveits har påtatt seg å anvende de EU-regler som er opplistet i Vedlegg I. Imidlertid betyr ikke dette at EU-reglene transformeres ord for ord til sveitsisk rett; Sveits utformer selv gjennom nasjonale regler hvordan det nasjonale informasjons nettverk er organisert (artikkel 4). I *miljøvernavtalen* etableres Felleskomiten for miljøsaker som sørger for å sikre at partene korrekt anvender avtalen (artikkel 16.1). Felleskomiteen kan også vedta endringer til vedleggene til avtalen (artikkel 16.3). Det kreves her enstemmighet (artikkel 16.4). Det er ikke opprettet noe tvisteløsningsorgan. Det betyr at en i disse saker følger alminnelige nasjonale forvaltnings- og domstolsprosedyrer og at saker som henhører under folkeretten blir prosedert for Den internasjonale domstol i Haag (ICJ).

12. Forskningsavtalen

«Agreement on scientific and technological cooperation between the European Community and the European Atomic Energy Community, of the one part, and the Swiss

¹⁶⁵ Official Journal L 90, 28/03/2006 s. 37–47.

Confederation, of the other part».¹⁶⁶ Formålet med avtalen er å fremme vitenskapelig og teknologisk forskning med det siktemål å gjøre bedre nytte av forskningsinnsatsen. Gjennom avtalen og Sveits' økonomiske bidrag gis Sveits muligheter for å søke om forskningsmidler, jf. det 7de Rammeprogram (fortalen og felleserklæringen i Sluttakten). *Avtalen om forskningssamarbeid* bygger på at avtalen ikke skal overstyre EU-Traktaten (TEU) eller Traktaten om EUs funksjon (TFEU). Den skal heller ikke forhindre at EUs medlemstater inngår avtaler med Sveits direkte. Dvs. at statenes adgang til å agere på egenhånd er her fullt ut styrt av EU-traktatene. Avtalen sikrer sveitsiske aktører likebehandling med EU-forskere, samme intellektuelle eiendomsrett som slike iht to Rådsreguleringer i 2002. Det vern som tilkommer EU-aktører skal også tilkomme selskaper etablert i Sveits (Vedlegg A pkt. II). Avtalen kan endres ved enstemmighet mellom partene (artikkel 13.2). Forskningsmessige forhold som faller utenfor avtalens rekkevidde reguleres eksklusivt av de enkelte kontraktsparter. Også her er grunnmodellen sydd over lesten i autonomiløsning.

13. Protokoll til avtalen om fri bevegelse av personer

«Protocol to the Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Swiss Confederation, of the other, on the free movement of persons, regarding the participation, as contracting parties of the Republic of Bulgaria and Romania pursuant to their accession to the European Union».¹⁶⁷ Denne avtale I form av en protokoll til hovedavtalen, endrer subjektbeskrivelsen til å omfatte også borgere av Bulgaria og Romania. Vedlegg 1 angår overgangsordninger for kjøp av jord og ferieboliger for borgere av disse to land. Vedlegg 2 lister opp endringer av Avtalen om fri bevegelse av personer mellom EU og Sveits (se pkt. 2). *Protokoll til avtalen om fri bevegelse av personer angår statsborgere av Bulgaria og Romania* som oppnår samme rettigheter som de øvrige EU-borgere (artikkel 1). Sveits kan opprettholde nasjonale restriksjoner på antallet bulgarere eller rumenere som skal kunne arbeide i Sveits (artikkel 10). Den ordning som her er valgt sammenfaller med harmoniseringsløsning, jf. denne rapport i dette kapittel pkt. 2. *Protokollen* inneholder ingen materielle endringer i personflytavtalen jf. denne fremstilling i dette kapittel pkt. 3, mht. Felleskomiteens kompetanse. Det innføres ingen nye tvisteløsningsordninger. Dvs. at pkt. 3 omfatter også borgere av Bulgaria og Romania.

¹⁶⁶ Official Journal L 189 , 20/07/2007 s. 26-39

¹⁶⁷ Official Journal L 124, 20/05/2009 s. 53–62.

14. Avtale om forenkling av tollklarering av varer

«Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on the simplification on inspections and formalities in respect of the carriage of goods and on customs security measures».¹⁶⁸ Siktemålet er å få til en harmonisert ordning mellom EU og Sveits på prosedyrer for tollkontroll. Avtalen inneholder følgende vedlegg: 1) om elektroniske deklarasjoner av varer inn og ut av de to land. 2) om autorisasjon som «økonomisk operatør» og 3) regler om en voldgiftsordning. *Avtale om forenklet tollkontroll mellom EU og Sveits* bygger på en internasjonal avtale som begge partene har undertegnet og ratifisert.¹⁶⁹ Enkelte sider ved dette er skilt ut og omhandlet av en særskilt avtale; om den veterinære- eller plantefysiologiske kontroll som skjer på grensen mellom EU og Sveits.¹⁷⁰ Sikkerhetsnivået i disse kontroller skal helt ut bygge på EU-lovverket (fortalen). Endringer i dette regelverk skal forelegges Sveits samtidig som de skal delta i Custom Code Committee (fortalen). Andre sider ved grensepassering som ikke er omfattet av regler om sikkerhetsnivå skal krav til tollkontrollen utledes av selve avtalen (se særlig artikkel 7-13). I håndhevingsøyemed praktiserer partene en samsvarsmodell (se samsvarssløsning): Her fremgår det at importlandet skal godkjenne som fullgod den kontroll som eksportlandet foretar mht. krav om nødvendig dokumentasjon som bekrefter at varen samsvarer med de rettslige krav i importlandet eller samsvarende krav som oppstilles i eksportlandet (artikkel 6). Tilsvarende samsvarsvurderinger gjelder for sikkerhets-relaterte risiko-forvaltningssystemer. Iht. avtalen må landene gjensidig godkjenne slike systemer som likeverdige (artikkel 12.3). Overvåkningsfunksjonen tilligger Felleskomiteen, se artikkel 13. Ved lovendringer gjelder det en prosedyre der sveitsiske eksperter blir konsultert på samme måte som eksperter i EU-landene (artikkel 22).¹⁷¹ Nasjonal rett skal legges til grunn i beslutningsprosessene hhv. i EU og Sveits (artikkel 21.4). Det gjelder en ensidig rett til oppsigelse av avtalen med virkning 12 måneder etter at notifikasjon er gitt (artikkel 31). I dette tilfelle står vi overfor et kombinert system som inneholder alle alternativene 1-3. Felleskomiteen for toll (artikkel 19) har i visse tilfeller endringskompetanse

¹⁶⁸ Official Journal L 199, 31/07/2009 s. 24–42. Denne avtale erstatter den opprinnelige tollavtale av 1990: Agreement between the European Economic Community and the Swiss Confederation on the simplification of inspections and formalities in respect of the carriage of goods, of 21 November 1990.

¹⁶⁹ International Convention on the Harmonization of Frontier Controls of Goods.

¹⁷⁰ Agreement of 21 June 1999 between the European Community and the Swiss Confederation on Trade in Agricultural Products.

¹⁷¹ Slikt samarbeid er nedfelt i en «Additional Protocol on mutual administrative assistance in customs matters of 9 June 1997».

vedrørende avtalens kapittel III (se f.eks. artikkel 12.5 og 13.5) og vedleggene (artikkel 21.2). Andre endringer krever reforhandling av avtalen. I begge tilfeller kreves det enstemmighet, der Sveits og EU har en stemme hver. Dette gir hver av partene en vetorett. Felleskomiteen kan kun agere i tilfelle av enstemmighet (artikkel 19.2). Kompetansen til Felleskomiteen følger av artikkel 21: Den skal kunne treffe vedtak og gi anbefalinger, administrere avtalen og sikre at partene implementerer avtalen på en tilfredsstillende måte. Videre kan komiteen gi utfyllende regler av teknisk og administrativ art med det siktemål å redusere omfanget av inspeksjoner og «skjemaveldet». Avgjørelser i komiteen skal transformeres til nasjonal rett, i overensstemmelse med sine hjemlands regler (artikkel 21.4). Komiteen har ingen lovgivningsmyndighet; den tilhører medlemsstatene (artikkel 22). *Lovforarbeider* fra EU skal oversendes til Sveits som kan komme med sine oppfatninger og evt. innvendinger i Felleskomiteen (artikkel 22.3). Dersom lovendringer innføres på tross av uenighet kan ikke spørsmålet fremlegges for Felleskomiteen. Dette vil i tilfelle utløse tvisteløsningsmekanismen i artikkel 24: Felleskomiteen skal ta stilling til tolknings- og rettsanvendelsesspørsmål og i sin vurdering søke å oppnå et forlik «amicable settlement». Det sies ikke noe om grunnlaget for forliket. I og med at forlik vanligvis er utenrettslig og i om med at Felleskomiteen ikke er noen domstol, er en rimelig slutning at grunnlaget for løsningen er politikk og diplomati og ikke rettslige normer. Forlik forutsetter enighet mellom EU og Sveits og betyr at EU må forholde seg til forliket, dvs. endre sitt lovverk eller anvendelsen av det i tråd med forliket.

15. Schengen-avtalen

«AGREEMENT between the European Union, the European Community and the Swiss Confederation on the Swiss Confederation's association with the implementation, application and development of the Schengen acquis». ¹⁷² Det er viktig å merke seg at Sveits ikke er medlem av Schengenavtalen, men har gjennom *Schengen acquis avtalen* blitt assosiert medlem av førstnevnte. Sveits – slik som Norge – har ikke stemmerett, kun møterett som gjelder helt opp til ministernivå. ¹⁷³ Formålet med assosieringavtalen er å få til et «area of freedom, security and justice insofar as these provisions create an area without internal border controls and provide for compensatory measures to ensure a high level of security» (fortalen). Avtalen inneholder to vedlegg; 1) som angår gjennomføringen av avtalen, tiltredelsesinstrumentene og den relevante

¹⁷² Official Journal L 53, 27/02/2008 s. 52-79.

¹⁷³ NOU 2012:2 s. 686 sp. 2

sekundære lovgivning 2) Sveits' erklæring om hvilke deler av Schengen-retten som de vil implementere I sveitsisk rett, en sluttakt, ensidige- og felleserklæringer og brevvekslinger (Exchange of Letters).

Schengen avtalen gjelder ikke handel med varer og tjenester og faller derfor utenfor oppdraget her. Avtalen er kun tatt med i denne analyse for å få en forståelse for om «personflyten» slik den er regulert gjennom EØS-avtalen og EUs Funksjonstraktat er eneste mulighet, dvs. at Schengen-acquis som ble (1999) integrert i EU-traktatene skal legges til grunn også for Sveits (se pkt 2). I Schengen acquis avtalen er utgangspunktet at partene har avtalt at forholdet mellom Sveits og EU – på samme måte som for Norge og Island¹⁷⁴ – skal reguleres av Schengen acquis slik de er innskrevet i EU-traktatene. Dette medfører at Sveits' rettigheter og plikter er identiske med dem som gjelder mellom EU på den ene side og Island og Norge på den annen: Dvs. at Sveits skal følge EUs regler både mht. transformering, anvendelse og regelutvikling (fortalen). Systemet er som følger: Sveits er assosiert med EU mht. all lovgivning, håndheving og tvisteløsning for forhold som omfattes av Vedleggene A og B (artikkel 1). Alle bestemmelser som er inntatt i disse vedlegg skal gjelde for Sveits. Når det gjelder nye regler skal disse vedtas i Den blandede komité (artikkel 3). Assosieringsavtalen oppretter en Blandet Komite («Mixed Committee») som selv lager sine forretningsregler (artikkel 3). Sveits plikter gjennom sin deltakelse i *Schengen.acquis-avtalen* å transformere, implementere og anvende den delen av Schengen acquis som er listet opp i Vedlegg A til denne avtale (artikkel 2.1). I den blandede komite kan Sveits fremme forslag om lovendringer og andre tiltak som angår forhold nevnt i artikkel 1, dvs. alle Schengenregler som omfattes av Vedlegg A og B, og som EU så må ta stilling til (artikkel 4.4). Dersom initiativet for nye regler kommer fra EU skal komiteen holdes oppdatert om lovforberedelsen (artikkel 5). I denne fase skal EU søke råd fra sveitsiske eksperter (artikkel 6). Retten til å vedta nye regler er forbeholdt EU uansett hvem som fremlegger forslag til lovendring (artikkel 7.1). Regelendringer notifiseres Sveits som bestemmer om de vil godta reglene og således transformere dem til nasjonal sveitsisk rett (artikkel 7.2(a)). I de tilfeller der konstitusjonelle regler krever omfattende prosedyre internt i Sveits – f.eks. ved krav om referendum – får Sveits en frist på 2 år for å transformere reglene til sveitsisk rett (artikkel 7.2(b)). Dersom Sveits ikke innen fristene transformerer reglene og dette skaper vanskeligheter som medfører sammenbrudd av Schengen-samarbeidet, skal Felleskomiteen vurdere situasjonen. I tillegg kan EU ta forholdsmessige tiltak mot Sveits (artikkel 7.2 annet ledd). Foreligger det et negativt utfall på

¹⁷⁴ Se OJ L 131, 1.6.2000, p. 43 and OJ L 64, 7.3.2002, s. 20.

den interne behandling i Sveits – f.eks. at referendumet avviser EU-lovendringen – følger det av artikkel 7.4 at EUs avtale med Sveits er opphørt, med mindre Felleskomiteen bestemmer noe annet innen en 90 dagers periode. Mht. rettsavgjørelser gjelder følgende; Komiteen skal holde rettsutviklingen under observasjon for å oppnå den mest mulig enhetlige anvendelse av Schengen *acquis*. Dette gjelder EU-domstolens avgjørelser (ECJ) så vel som sveitsiske domstoler. Det skal etableres en ordning som sørger for en gjensidig utveksling av rettsavgjørelser i de to land (artikkel 8.1). Iht. artikkel 8.2 skal Sveits «på selvstendig grunnlag avgjøre om de skal godta innholdet». Dette er ingen vetorett. Dersom Sveits sier nei, ryker hele avtalen (artikkel 8.3). Det er dette som omtales som «giljotinklausul». Tvistemål om hvordan Schengen-*acquis*-avtalen skal anvendes eller som gjelder et tilfelle av vesentlig sprik mellom EU-domstolen og sveitsiske domstolers avgjørelser skal forelegges for Den blandede komite til avgjørelse (artikkel 10). Hvis konflikten ikke løses, blir resultatet at Schengenavtalen opphører etter en 6 måneders periode (artikkel 10.3).

16. Eurojust-samarbeidsavtalen

Avtale med Sveits om EU-samarbeid om håndheving av lov og rett.¹⁷⁵ Avtalen er mellom EU og Sveits og den bygger på EU-vedtaket om opprettelse av «The European Union's Judicial Cooperation Unit» (EUROJUST) med virkning for EUs medlemsstater.¹⁷⁶ Formålet er bekjempelse av alvorlige forbrytelser. Dvs. at Sveits ikke er medlem av EUROJUST. *Eurojust-samarbeidsavtalen* er opprettet for å bekjempe alvorlig og grenseoverskridende kriminalitet. Sveits er medlem av denne gjennom en mellomfolkelig avtale av 2008. Dvs. at så vel EU som Sveits har fortsatt kompetanse til intern, nasjonal lovgivning (se artikkel 3.1) – kun begrenset av de plikter om følger av Eurojust-samarbeidsavtalen. Avtalen legger særlig vekt på at samarbeidet for å bekjempe kriminalitet ikke skal bryte med Den europeiske menneskerettskonvensjon (fortalen). Dette er således et klart tilfelle av autonomiløsning. *Avtalen* etablerer verken overvåkningsorgan eller domstol. Dette betyr at denne i utgangspunktet, er en helt ordinær mellomfolkelig avtale. Det følger bl.a. av bestemmelsen i artikkel 3.3: Avtalen gir intet privat rettssubjekt rettigheter utover det som måtte følge av de to kontraktspartneres interne lovgivning. Dvs. at hver av partene fortsatt kan operere innenfor sine respektive lands interne lovverk (se artikkel 3.1, 18 og 21). Avtalen er også *lex inferior* i forhold

¹⁷⁵ Avtale av 27. November 2008 mellom Eurojust og Sveits

¹⁷⁶ Council Decision of 28 February 2002 on the establishment of Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime.

til bestemmelser i bilaterale og multilaterale avtaler som gjelder rettslig samarbeid i kriminalsaker mellom Sveits og EUs medlemsstater (artikkel 4) Samarbeidsavtalen kan endres ved enighet mellom Sveits og EUROJUST (artikkel 21) Samarbeidsavtalen har regler om tvisteløsning (artikkel 19). Ved uenighet om enten tolkningen eller anvendelsen av avtalen og ethvert annet forhold som forstyrrer forholdet mellom Sveits og EUROJUST skal partene møtes med sikte på å løse uoverensstemmelsene. Dersom det ikke oppnås enighet om tolkning eller rettsanvendelse, skal partene ta opp til drøftelse den konkrete sak som har utløst tvil om rettens innhold. Avtalen kan ensidig sies opp av både Sveits og EUROJUST (artikkel 20). Avtalen opphører da 3 måneder etter notifikasjonen av den annen part.

17. Samarbeidsavtalen mot svindel og andre økonomiske forbrytelser

«COOPERATION AGREEMENT between the European Community and its Member States, of the one part, and the Swiss Confederation, of the other part, to combat fraud and any other illegal activity to the detriment of their financial interests».¹⁷⁷ Hensikten med avtalen er å styrke landenes administrative apparat. Avtalen inneholder felleserklæringer om bl.a. at avtalen omfatter smugling, korrupsjon og pengevasking. *Avtalen for å bekjempe svindel og annen ulovlig aktivitet til skade for avtalepartenes finansielle interesser* er også av mellomfolkelig art.¹⁷⁸ Den nasjonale utøvelse skal skje iht. den nasjonale kompetanse som vedkommende påtaleberettiget myndighet er tildelt (artikkel 9). Ved grenseoverskridende forhold som import, eksport, transitt av varer kan politienhetene i begge land vedta fellesoperasjoner (artikkel 21). Det er også i denne avtale opprettet Felleskomiteer (artikkel 39). Formålet er å fremme anbefalinger og treffe avgjørelser i de sakstilfelle som fremgår av avtalen. I begge tilfelle skal slike fremmes kun i tilfelle av enstemmighet.

Også tvistemål kan fremlegges for komiteen (artikkel 41). Tvisteløsningen skjer også ved enstemmighet. Oppsigelse av avtalen skjer unilateralt. Avtalen opphører da 6 måneder etter mottakelsen av denne (artikkel 45). Her er vi også klart i et autonomiløsning-tilfelle.. Denne avtale etablerer en Felleskomite med representanter for kontraktspartene. De er ansvarlig for «en sunn anvendelse» av avtalen, den skal komme med anbefalinger og den skal treffe vedtak (artikkel 39). Den opptrer enstemmig. Det gjelder en samarbeidsplikt mellom partene: Denne

¹⁷⁷ Official Journal L 46, 17/02/2009 s. 8-35.

¹⁷⁸ Denne avtale supplerer “European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters of 20 April 1959” og “Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime av 8 November 1990”, og skal forenkle gjennomføringen mellom de kontraherende parter.

kan imidlertid diskvalifiseres dersom den avtalepart som ber om felles aksjon selv gjentatte ganger unnlater å ta affære i tilsvarende saker (artikkel 41). Overvåkning skjer i regi av de enkelte kontraktsparter. Avgjørelsen om at visse transaksjoner skal følges nøye treffes individuelt og av den enkelte kontraktsparts myndigheter iht. landets egne lover (artikkel 32,2). Tvistemål om tolkning og anvendelse kan søkes løst i Felleskomiteen. Denne rett tilligger enhver avtalepart, dvs. enten Sveits, EU eller noen av EUs medlemsland (artikkel 40). Komiteen skal søke å løse tvisten så raskt som mulig. Siktemålet for komiteen er å finne fram til en tilfredsstillende løsning. I denne søken skal komiteen undersøke alle muligheter med sikte på å bevare en sunn praktisering av avtalen (artikkel 40.2). Dette er en politisk og ikke juridisk prosess. Det stilles intet krav om at løsningen skal være basert på rettslige prinsipper. I og med at avgjørelser her skal være enstemmige, ser vi at hhv. Sveits og EU har en vetorett. Avtalen er ikke tidsbegrenset (artikkel 44.1). Den kan imidlertid sies opp av hhv. Sveits eller EU (artikkel 45). Avtalen opphører da 6 måneder etter at notifikasjonen er mottatt. Medlemsstatene i EU har ikke noen slik adgang.

18. Dobbelt-beskatningsavtalen

«AGREEMENT between the Swiss Federal Council and the Commission of the European Communities with a view to avoiding the double taxation of retired officials of the institutions and agencies of the European Communities resident in Switzerland».¹⁷⁹ Avtalen sikrer at personer som enten har jobbet i EU-systemet og som bosetter seg i Sveits ikke blir beskattet for inntekter som allerede er beskattet i førstnevnte land. *Dobbelt-beskatningsavtalen for pensjoner utbetalt til fhv. EU-funksjonærer mellom EU og Sveits* (Vedlegg 2: 17) er bilateral og mellomfolkelig. Sveits bestemmer selv sitt skattesystem; jf. uttrykket «federal, cantonal or communal tax in accordance with the principles of its domestic law» og -regler, kun med de begrensninger som gjelder i avtalen om tidligere EU-funksjonærers skatteforhold (artikkel 2). Avtalen kan sies opp ensidig; (artikkel 6); «This agreement may be terminated by either party». Også her er det tale om en *unilateral* ordning slik som vanlig er i mellomfolkelige avtaler. Igjen står vi overfor et rent tilfelle av alternative *Dobbelt-beskatningsavtalen* inneholder verken domstolsløsninger eller overvåkning av Felles- eller Blandede komiteer. Jurisdiksjonen er her fullt ut overlatt til hhv. Sveits og EUs myndigheter (evt. de enkelte medlemsland).

¹⁷⁹ Avtale av 26 oktober 2004.

19. Avtalen om politisamarbeid mellom EUROPOL og Sveits

«Agreement between the Swiss Confederation and the European Police Office».¹⁸⁰ Det er viktig å merke seg at dette ikke er EUROPOL-avtalen som sådan, ei heller en tiltredelsesavtale mellom EU og Sveits, men en avtale om å koordinere arbeidet mot kriminalitet til Sveits på den ene side og EUROPOL på den annen. Hensikten med avtalen er å koordinere ressursene i bekjempelsen av alvorlig og organisert kriminalitet. Denne samarbeids-avtale skal sikre fri flyt av informasjon av personlige opplysninger, men uten å overskride menneskerettighets- eller personvernregler (samarbeidsavtalen artikkel 9.4).¹⁸¹ *EUROPOL-samarbeidsavtalen* er mellomfolkelig og bilateral, dvs. mellom EUs politiorgan og Sveits. Avtalen gjør ikke Sveits til medlemmer av EUROPOL. Ingen av medlemslandene i EU er parter i samarbeidsavtalen. Avtalen bygger på grunnprinsippene i Europol Convention,¹⁸² som bygger på artikkel K.3 i Traktaten om Den europeiske union (TEU- Amsterdam). Mens Europol konvensjon kan endres internt i EU med virkning for alle EUs medlemsland har denne konvensjon ingen slik virkning i Sveits. Dersom tilsvarende endring av mandatet for EUROPOL skal skje med virkning i Sveits må EUROPOL skriftlig oversende et forslag til Sveits om at siktemålet med avtalen bør endres tilsvarende. Sveits avgjør så – i overenstemmelse med regler i sin interne rett – om de vil slutte seg til endringen (artikkel 3.3). Det samme gjelder for andre endringer (artikkel 3.4). Evt. tvistemål skal ordnes bilateralt og ved forhandlinger. Dersom dette ikke fører frem skal partene søke en løsning ved voldgift, som er bindende for partene; dvs. Sveits og EU (artikkel 17). Avtalen kan sies opp ensidig av hver av partene med 6 måneders varsel (artikkel 18). Altså; også her står vi overfor en *unilateral* ordning.

EUROPOL-samarbeidsavtalen: oppretter heller ikke Felles- eller Blandede komiteer, eller domstoler eller domstolsliknende organer. Avtalen opererer med s.k. «Memorandum of Understanding» for hvordan ulike typer av data skal klassifiseres. Det presiseres imidlertid at disse memoranda ikke er gyldige uten at de ratifiseres av Sveits' føderale råd eller i EUROPOLs styre (artikkel 10.6). Det er bestemt at sveitsisk rett gjelder for sveitsiske personer eller organer som opererer i forening med EUROPOL (artikkel 5.1, 6.1, 16, vedlegg 2).

¹⁸⁰ Avtale av 24 september 2004.

¹⁸¹ Jf. Council of Europe Convention av 28 januar 1981 artikkel 6.

¹⁸² Official Journal of the EC C 316, 27/11/1995 s. 1

G. Oppsummering av frihandelsløsningen med Sveits

Med mindre annet er sagt i noen av de 18 avtalene mellom EU og Sveits består nasjonal lovgivningskompetanse innen handelsavtalens rammer (1972-Frihandelsavtalen artikkel 10), så fremt og så langt det ikke medfører diskriminering på grunnlag av nasjonalitet (artikkel 15.2). At Sveits og EU behandles likt mht. sin selvstendige adgang til lovgivning finner man en rekke kasuistiske utslag av f.eks. artikkel 19-20 i *avtalen om forsikringstjenester* (se kapittel 7 F 2), *Transportavtalen* artikkel 52 (se kapittel 7 F 5) og *landbruksavtalen* (se kapittel 7 F 6) m.m.

For «fri flyt av personer» har partene avtalt at forholdet skal reguleres av EU-reglene jf. fortalen (se kapittel 7 F 3). Slik også i *Luftfartsavtalen* (kapittel 7 F 4) Dvs. at en her opererer med en harmonisert rettsorden mellom Sveits og EU.

Endringer som EU gjør i sitt regelverk og som etter avtalene mellom Sveits og EU er ment å skulle gjelde også i Sveits, fremlegges for sveitsiske eksperter på lik linje med EU-eksperter, som således har full adgang til å komme med innsigelser og forslag om endringer.

Nye domsavsigelser og vedtak som er avgitt etter signaturdatoen for avtalen (21. juni 1999) gjelder ikke for Sveits selv på områder som er harmoniserte. De nye regler eller domsavsigelser skal kommuniseres til Sveits som deretter avgjør om endringer eller domstolskapt rett skal transformeres til sveitsisk rett.

I de fleste delavtaler er det ikke avtalt harmonisert lovgivning men nasjonalt regelverk som godkjennes iht. samsvarsvurderinger, dvs. at både EU og Sveits skal fortsatt operere med egne regler. De ulike regelverk skal gjennomgås og undergis gjensidig godkjenning iht. prinsippet i internasjonal handel om samsvarsvurderinger (*Avtalen om tekniske handelshindre* (se kapittel 7 F 7) fortalen).

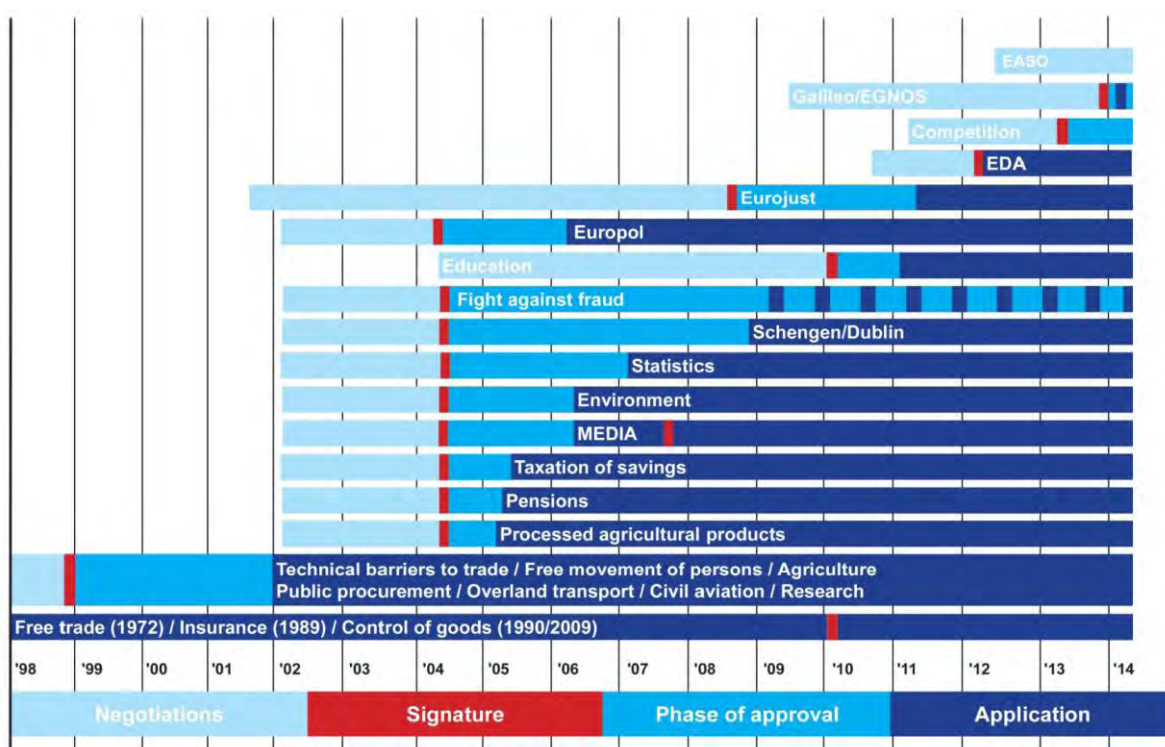
Samsvarsvurderinger er også praktisert ved håndheving: Importlandet skal godkjenne som fullgod kontroll som eksportlandet foretar mht. krav om nødvendig dokumentasjon som bekrefter at varen samsvarer med de rettslige krav i importlandet eller samsvarende krav som oppstilles i eksportlandet (*Avtale om forenklet tollkontroll mellom EU og Sveits*, artikkel 6).

Der det er opprettet Felleskomiteer, dvs. et «two pillar system» er vedtakskompetanse fordelt slik at både Sveits og EU har veto fordi Sveits og EU har begge sete i komiteen og fordi alle avgjørelser treffes ved enstemmighet. Endringene i avtalene med vedlegg som vedtas i Felleskomiteen krever for å bli bindende, nasjonal ratifikasjon iht hjemlandets konstitusjonelle regler (Se *Landbruksavtalen for bearbeidede produkter* artikkel 5).

Felleskomiteen har overvåkningsfunksjoner, f.eks. mht. om samsvarsvurderinger som gjelder (f.eks. Hovedavtalen om frihandel av 1972 artikkel 34) -forvaltningssystemer er

korrekte.. Iht. avtalen må landene gjensidig godkjenne slike systemer som likeverdige (*Avtale om forenklet tollkontroll mellom EU og Sveits* artikkel 12.3 og 13. Men komiteen har ingen håndhevingsmakt verken i EU eller i Sveits. Hvis Felleskomiteen ikke kommer til enighet er ønsket om å få til en løsning henvist til «arbitration tribunal» eller evt. forhandlinger (*Forsikringsavtalen* artikkel 38).

Det gjelder en unilateral adgang til å tre ut av avtalen, altså annerledes enn den som gjelder når f.eks. et EU-land vil tre ut av Den europeiske union der det krever enstemmighet mellom alle medlemsland. Den konkrete EU-Sveits avtale opphører da enten 6 eller 12 måneder etter at den andre part har fått underretning.



Figur 1. Oversikt over de sveitsiske avtaler med EU og deres iverksettelse, sett i et tidsperspektiv; forhandling (lys blå), undertegning (rød), ratifikasjon (mellom blå) og iverksetting (mørk blå). En enkelt linje angir en av de 18 avtaler.

Tegnforklaring til forkortelser:

EASO: Avtalen om European Asylum Support Office (ikke signert)

Galileo/EGNOS: The European Geostationary Navigation Overlay Service er Navigation Satellite Systems (GNSS) og er forgjengeren til Galileo (nettopp ratifisert)

EDA; European Defence Agency: administrative agreement.

Hovedtyngden av avtaler mellom EU og Sveits er av mellomfolkelig karakter med nasjonal lovgivningsmyndighet innen rammen av folkerettslige avtaler, jf. f.eks. Hovedavtalen av 1972

artikkel 10, dvs. det som her betegnes som harmoniseringsløsning. Visse tilfeller av samsvarssløsning finnes; dette gjelder særlig for kvalitetskrav til varer – herunder veterinære og plantesanitære forhold (se pkt. 5, jf. 13), Avtalen om tekniske handelshindre (pkt. 6) og Avtale om forenklet tollkontroll mellom EU og Sveits (pkt. 13). Harmoniseringstilfeller finner vi i Protokoll til avtalen om fri bevegelse av personer og i Avtale om forenklet tollkontroll mellom EU og Sveits m.fl.

I noen få tilfeller legges det opp til at Sveits skal inkorporere EU-retten, se f.eks. «personflyt-avtalen» (fortalen og artikkel 16). I harmoniseringstilfellene (autonomiløsning) gjelder en vetomekanisme, dvs. at EU-retten ikke har direkte virkning i Sveits, men må først vedtas i Felleskomiteen. Fordi vedleggene som inneholder EUs sekundære rett kan endres av komiteen har Sveits en vetorett i og med at alle endringer av avtalen med vedlegg krever enstemmighet.

De regler som partene er enige om i avtalen med vedlegg – uansett om dette er EU-rett eller ei, skal transformeres til nasjonal rett. Nasjonal rett skal legges til grunn i beslutningsprosessene hhv. i EU og Sveits.

Avtalene mellom EU og Sveits binder heller ikke beslutningsstruktur eller prosesser direkte. Felleskomiteene er brikker i et «to-pilar system». Forholdet mellom EU og Sveits etablerer intet spesielt rettssubjekt verken for det formål å overvåke medlemsstatene eller å løse tvister mellom private rettssubjekter og avtalens medlemmer, hhv. EU og Sveits' statsborgere og sine respektive stater. EU har sin EU-domstol som før (ECJ) og Sveits nasjonale domstoler tar stilling til om sveitsisk lovgivning og håndhevelse er i overensstemmelse med de sveitsiske internasjonale forpliktelser. Riktignok heter det i noen en av de 18 avtaler at Felleskomiteen skal løse tvister, men dette skjer ikke iht. «lov og rett» (*strictum jus*) – iht. hvilke domstolene er pålagt å dømme – men forhandlingsteknikker iht. politikk og diplomati og en forestilling av hva som er «rimelig og rettferdig». Dessuten gjelder at disse komiteer i sin tvisteløsning ikke binder en part som er uenig i løsningen. Alle avgjørelser krever enstemmighet. Dette hindrer effektivt overnasjonalitet og et underordningsforhold for Sveits i sitt forhold til EU.

Det er i enkelte tilfeller avtalt voldgiftsløsninger (se f.eks. *dette avsnitt, Forsikringsavtalen og EUROPOL-samarbeidsavtalen art. 17*). Disse binder EU likeså mye som Sveits.

Revisjon og oppsigelse: Avslutningsvis skal vi nevne at frihandelsløsningen mellom EU og Sveits legger opp til en bilateral revisjon og en unilateral oppsigelse av avtaler. Utgangspunkt er at Sveits ikke er bundet i en lengre periode av avtalene med EU og dermed heller ikke av EU-regler, enn avtalt. Noen avtaler er tidsbegrensede andre er uten sluttdato, men

kan oppsies og vil da opphøre etter en kortere periode (vanligvis 6 eller 12 måneder). Noen fornyes automatisk med mindre det tas positivt skritt til å få avtalen oppsagt.

Den typiske avtale inneholder regelendringsprosedyrer. Ordningen er som følger: Forslag om avtaleendring fremmes av en av avtalepartene for Felleskomiteen. Behandlingen her – og evt. vedtak – binder ikke partene direkte, men blir kun bindende dersom vedtaket i komiteen blir ratifisert og/eller vedtatt iht. hjemlandets konstitusjonelle regler. Dvs. at vi står overfor en bilateral avtale.

I noen få tilfeller ser vi eksempler på at Felleskomiteen skal kunne treffe avgjørelser med bindende virkning (se f.eks. Frihandelsavtalen av 1972 protokoll II, artikkel 3): Nivået på tollsatser for alkoholholdige drikkevarer i Tabell I & II skjer ikke nasjonalt via bindingslister til WTO og til avtaleparten, men i Felleskomiteen. Dette er likevel ikke et eksempel på overnasjonalitet, fordi Sveits er medlem av komiteen og komiteen kan kun beslutte endringer ved enstemmighet.

Noen avtaler legger opp til at Felleskomiteen skal undersøke om en utvidelse av handelsavtalen bør gjennomføres (Hovedavtalen om frihandel av 1972 mellom EU og Sveits artikkel 32). Dvs. at avtalen gir en prosedyre for dynamisk utvikling av en ellers statisk normativ struktur. Komiteen kan undersøke muligheten etter oppfordring fra den ene part og evt. oversende en begrunnet henvendelse til den annen om forhandlinger med sikte på revisjon.

Noen avtaler er av typen «solnedgangbestemmelser». De er resolutivt betinget og løper inntil en bestemt dato; se f.eks. «personflytavtalen» artikkel 25.2. Det er her litt forskjellige regler avhengig av om oppsigelse kommer i den første periode på 7 år eller om den skjer i senere perioder. I ett tilfelle har vi eksempel på at avtalen må positivt vedtas forlenget ved første utløp av 7-års perioden, se f.eks. *transportavtalen* (pkt.5). Hvis så skjer, krever neste utløp intet dispositivt utsagn. Avtalen løper automatisk med mindre den aktivt sies opp.

Avtalen(e) kan sies opp fordi ingen av avtalene er uoppsigelige. Dette gjelder selv om intet uttrykkelig er sagt om oppsigelse og evt. frister: I denne vurdering må en falle tilbake på hovedregelen om at nasjonalstaten er suveren og har restrettighetene – «*the residual rights*». I mangel av avtale som binder ensidig uttreden etter oppsigelse, er retten til unilateral noe som følger av den opprinnelige eksklusive jurisdiksjonskompetanse.

Frihandelsavtalen av 1972 hjemler en stats uttreden i artikkel 34. Dette gjelder også de andre avtalene som også kan sies opp *unilateralt*. Dvs. at begge land kan komme ut av alle de 18 avtaler uten at det er enighet om avtalens opphør mellom kontraktspartene.

En del av avtalene opphører etter utløpet av den 12 måneders fristen som gjelder etter at notifikasjon er gitt. Andre av avtalene har kortere oppsigelsesfrist; gjerne 6 måneder, se f.eks.

Avtalen om tekniske handelshindre artikkel 31, Avtalen for å bekjempe svindel og annen ulovlig aktivitet til skade for avtalepartenes finansielle interesser artikkel 45 og EUROPOL-samarbeidsavtalen artikkel 18.

Med dette som grunnlag skal vi sammenligne frihandelsordningen med de ordninger som trer i kraft dersom EØS-avtalen sies opp, se neste kapittel.

8. Mekanismer som gjelder hvis EØS-avtalen sies opp

Formålet med dette kapittel er ikke å undersøke de ulike tollsatser, men diskutere andre forhold som kommer til anvendelse dersom EØS-avtalen sies opp. Formålet her er å fremstille det beslutningsmessige og organisatoriske system.

For det første: På samme måte som Sveits har en frihandelsavtale med EU, har også Norge det, jf. Frihandelsavtalen av 14. mai 1973. Denne avtale legger fundamentet for de ordninger mht. tollregimer som også avspeiles i EØS-avtalen. Dersom EØS sies opp kan Norge derfor falle tilbake på det sk. «Fiskebrevet» som innrømmer preferansetoll for norsk fisk. EU på sin side oppnår toll-lettelser for vin med opprinnelse i EU, jf. «vinbrevet».

For det annet: Norge og EU er medlemmer av Verdens handelsorganisasjon (WTO). Grunnprinsippene for Generalavtalen for handel og toll (GATT) og Generalavtalen for handel med tjenester (GATS) gjelder mellom EU og Norge. Mye av de ordninger som norsk næringsliv etterspør kan næringen oppnå gjennom norsk pågang for å skaffe markedsadgang via et utviklet frihandelssystem – herunder også i regi av EFTA.¹⁸³ Som vil bli dokumentert i fortsettelsen inneholder frihandelsmodellen en rekke ingredienser som vi finner en annen løsning på i EØS-avtalen. Her gjennomgås aller først en del av disse forhold:

A. Egne varestandarder, samsvarsvurdering og harmonisering

Fremstillingen i dette kapittel bygger på presentasjoner (i kapittel 7 F) av de 18 avtaler som er inngått mellom EU og Sveits. Her trekkes de slutninger som følger av denne ovenfor nevnte, fremstilling.

Fri flyt av personer, varer og tjenester krever minst mulig av kontroller nasjonalt, f.eks. ved grensepasseringspunkter der personers identitet, veterinære- eller plantefysiologiske forhold blir undersøkt, eller tollklarering skjer. For å oppnå dette fjernes kontrollpunktet, det avtales samsvarsvurderinger, («conformity assessment agreements»), ens krav til produktet via harmoniserte regler, egen- eller internkontroll etc. innføres.¹⁸⁴ I stedet for harmonisert rett mellom EU og Sveits, f.eks. slik det legges opp i EØS-avtalen, kan partene velge å godkjenne

¹⁸³ EFTA har inngått en rekke frihandelsavtaler og utvikler stadig nye, for en oversikt over avtalene se; <http://www.efta.org>

¹⁸⁴ Et slikt eksempel; se EU DECISION No 1/2003 of 28 January 2003 of the Committee established under the Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on Mutual Recognition in relation to Conformity Assessment on the establishment of the list of conformity assessment bodies recognised under the Agreement «Internal manufacturing checks with monitoring of the final assessment» Official Journal of the European Union av 1.3.2003, L 56/113.

hverandres kvantums-, kvalitets- og standardiseringskrav, som likeverdige, og således ikke representere noen skjult handelshinder. Det samme gjelder for Ukraina i sin assosierings-avtale med EU; «equivalence for trade purposes» (artikkel 62 pkt. 21, jf. artikkel 69 m.fl.)¹⁸⁵ Ved å godta samsvarsvurderinger i stedet for harmonisert rett har partene avvist «automatisk regelimport». Dette valg godkjenner også at EU, Sveits og Ukraina m.fl. er selvstendige stater som hver for seg må kunne gjøre egne valg om tillatte produkter, kvalitet- og andre forhold av betydning for sitt lands folkehelse. Dette betyr også at det er likeverd mellom landene i handelsavtalen mht. lovgivningskompetanse. Dette har Norge gjennom EØS-avtalen gitt avkall på.

Det juridiske utgangspunkt er at inngåelse av handelsavtaler mellom to eller flere stater medfører innskrenkninger i statenes høyhetsrett – herunder lovgivningskompetanse – men at inngrepet ikke rekker lengre enn det som er avtalt. Dvs. at nasjonal handlefrihet består med mindre annet uttrykkelig er avtalt. Det betyr videre at den samfunnsmessige utvikling som nødvendiggjør nye innskrenkninger i nasjonal råderett må eksplisitt vedtas ved formell endring av avtalen.

De 18 avtaler har dels ordninger med fjerning av fysiske hindringer, «harmonisert regelimport», dels nasjonale reguleringer og dels avtalt at slike nasjonale ordninger skal anses som «samsvarende». Fremstillingen er ordnet som følger: De tilfeller som finnes av hhv. avtalt harmonisering og samsvarsvurderinger er eksplisitt drøftet her. *Alle da andre avtalene* blant de 18 – som ikke eksplisitt nevnes – baserer seg da på at lovgivningen og – kompetansen til å etablere egne rettsregler – fortsetter som før avtalene ble inngått.

B. Noen tilfeller av ikke-direkte virkende harmonisering

Hvilken fremgangsmåte er valgt og hva er virkningen av ordningen? Utgangspunktet – slik det er vist overfor er at Sveits og EU er enige om at de materielle reglene som skal gjelde mellom partene er *EU-acquis*.

Krumbappen i avtalen er «Felleskomiteen» og den rolle denne spiller i regelutviklingen. Vi skal her relativt detaljert gjennomgå ordningen og de prosesser som følges i forbindelse med harmonisering av EU- og sveitsisk regelverk. En illustrasjon er «*personflytavtalen*».

¹⁸⁵ Association agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, “a Deep and Comprehensive Free Trade Area”.

For det første; den frie flyten skal *basere* seg på EU-rettens regler («on the basis of the rules applying» - fortalen). Dette er ikke det samme som at Sveits er pålagt å følge EU-rettens regler. Disse regler *per se* er ikke direkte bindende for enkeltindivider som passerer grensen til Sveits. Sveits tillates å ha egne regler som tilsvarer EU-reglene («rights and obligations equivalent to those contained in the legal acts of the European Community» - se artikkel 16.1). De regler som partene er enige om skal transformeres til nasjonal rett er dem som er inntatt i avtalen med vedlegg. Nasjonal rett skal legges til grunn i beslutningsprosessene hhv. i EU og Sveits.

Det gjelder et substanskrav; EU-rettens bestemmelser slik de praktiseres skal legges til grunn også i Sveits: Den rettslige praktisering slik den fortoner seg i EU-domstolen (ECJ) («account shall be taken of the relevant case-law of the Court of Justice of the European Communities prior to the date of its signature» - artikkel 16.2). Dette betyr en akseptasjon av og tilpasning til EU-retten «in action». Det er imidlertid grunn til å merke seg at Sveits' forpliktelse kun gjelder for de rettsavgjørelser som er avsagt før datoen for personflytavgiftens undertegning, dvs. før 21 juni 1999. Nyere rettsutvikling avgjør Sveits på fritt grunnlag om de vil slutte seg til. Dette kan skape misnøye i EU, som da kan bringe saken inn for Felleskomiteen. Denne treffer en avgjørelse om virkningene av EU-domstolens rettsutvikling. Men igjen, fordi det gjelder et krav om enstemmighet vil Sveits således kunne forhindre en tolkning av EUs sekundærrett som Sveits ikke hadde tanke om at var en del av avtalen (artikkel 16.2).

For det annet: I alle tilfeller der en eller annen avgjørelse treffes i Felleskomiteen gjelder det en vetomekanisme for både Sveits og EU, dvs. at EU således ikke utøver noen over-nasjonal myndighet over Sveits. Ingen EU-rett eller EU-domstolsavgjørelse har direkte virkning i Sveits, men inkorporeres i sveitsisk rett gjennom de 18 avtaler evt. via vedtak i Felleskomiteen. Dette betyr at avtalene ikke inneholder elementer som åpner for ensidige, dynamiske prosesser. Endringer kan selvsagt skje, men da kun på vanlig mellomfolkelig måte: Fordi vedleggene som inneholder EUs sekundære rett kun kan endres av komiteen, har Sveits vetorett, grunnet bestemmelsen om at alle endringer av avtalen med vedlegg krever enstemmighet (jf. uten unntak tekstene i de 18 avtaler mellom EU og Sveits, kapittel 7).

For det tredje: Tvistemålskompetansen, i de avtaler der det er en slik mekanisme, tilligger Felleskomiteen. Dette er ikke en domstol ei heller en voldgiftsrett. Det er et instrument som anvender politiske og diplomatiske grep av alle mulige slag («every possible means» - personflytavgiftens artikkel 19.2, eller «to examine all possibilities» - transportavgiftens artikkel 54, landbruksavgiftens artikkel 7 m.fl.) for å oppnå avtalens fortsatte gode funksjonalitet («to maintain the good functioning» - landbruksavgiftens artikkel 7 m.fl.). Med funksjonaliteten tenkes

det på at rettsutviklingen via domstolsavgjørelser i EU og Sveits ikke må sprike slik at det etter hvert utvikler seg en EU-autentisk tolkning (ECJ) og en (ofte) quasi- eller parasittisk tolkning (Sveits).

Som en vil vite fra folkerettslige forhandlinger er dette et spørsmål om å gi og ta, ofte er det «grand bargain» løsninger som i mange tilfeller ender opp med «half way solutions» - dvs. midt på treet kompromisser. Dette kan resultere i at EU må endre sine forordninger og direktiver, og ikke kun en ensidig tilpasning fra Sveits' side.

C. Om samsvarsvurderinger, dvs. avtalen om tekniske handelshindre

Denne avtale er «horisontal» dvs. at den virker i en rekke sektorer av samfunnet. Avtalen er supplert av avtalen om opprettelse av en komite som skal godkjenne hvilke EU- og sveitsiske organer som kan vurdere produktsamsvar.¹⁸⁶

Denne godkjenningskompetanse omfatter ikke noen overvåkning av organenes virke. Oppgaven her ivaretas internt i hhv. EU og Sveits, i mange tilfelle vil det bety klassifiseringselskaper slik som Norsk Veritas, Lloyd, Veritas Sociale m.fl. iht. International Standard Organisations klassifiseringsregler (i Norge; Norsk Standard). Derimot vil de organer som får slik godkjenning fortløpende måtte overvåke om produktgruppen som anses som samsvarende med tilsvarende EU-produkt, dvs. at produktet holder «EC quality» (se f.eks. EU decision Chapter 2, Personal Protective Equipment).

Twisteløsning mht. uenighet om samsvarsvurderinger gjort i hhv. EU eller Sveits er heller ikke overlatt til et eget organ. Verken i selve avtalen eller i avtalen om etablering av komiteen finnes det slik kompetanse.

Enkelte av «de vertikale» avtaler nevner eller referer til samsvarsvurderinger. *Landbruksavtalen* omfatter slike vurderinger i relasjon til frukt og grønnsaker (Avtalen om landbruk, vedlegg 10). En vurdering som gjøres (se f.eks. vedlegg 6 artikkel 2) er hvorvidt regelverk hhv i EU og Sveits samsvarer med hverandre. Dette er undersøkt og enigheten er nedfelt i del 1 av tillegg 1 til vedlegg 6. I tillegg A er listet EU-regelverket. I tillegg B finnes Sveitsiske regler som kvalifiseres som likeverdige.

Men også håndhevingssiden har sine samsvarsvurderinger: Det dreier seg her om godkjenning av kontroller som er gjort i ett land som likeverdig med kontroller gjort i det andre.

¹⁸⁶ EU DECISION No 1/2003 of 28 January 2003 of the Committee established under the Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on Mutual Recognition in relation to Conformity Assessment on the establishment of the list of conformity assessment bodies recognised under the Agreement.

De ansvarlige organer plikter å iverksette fysiske kontroller (Landbruksavtalen artikkel 7.2). Denne overvåkning skjer av nasjonale organer.

Disse samsvarsordninger likestiller EU-rett og sveitsisk rett. EU-retten er ikke verken overnasjonal i forholdet til Sveits, EU har ingen enekompetanse («preemptive force») eller lager bestemmelser som er overordnet (*lex superior*) i forhold til Sveits. Det forhold at sveitsiske regler har likeverdig status medfører at EU og Sveits kan leve videre med sine nasjonale kvalitetskrav. I og med at både EU og Sveits er medlemmer av FAO (FNs matvareorganisasjon) og Codex Alimentarius standardene, er de praktiske konsekvenser ofte ikke så store. Visse sprik finnes kun i de tilfeller der Sveits eller EU avviker fra standardene. For eksempel der codex stiller opp minimumskrav, men overlater det til medlemsstatene å evt. stille strengere krav. (Tiden har ikke tillatt at vi har gått nærmere inn på disse forhold.)

Summa summarum: Frihandelsavtalen mellom EU og Sveits behandler de to avtaleparter som likestilte. Dette er en avtale i beste mellomfolkelige ånd. EU har verken i lovgivningsfasen eller i rettsanvendelsen noen forrang i forhold til sveitsiske nasjonale organer. F.eks. den dynamiske prosess i utviklingen av EØS som Norge i praksis har akseptert, er fraværende i frihandelsavtalen mellom EU og Sveits.

9. Hovedkonklusjon

Det forhold at EU besværer seg over Sveits-avtalene mens de trykker EØS til sitt bryst, kan tyde på at EU som den supermakt landet er, ikke ønsker å måtte forhandle om løsninger med et lite Europeisk land og derved reelt og formelt behandle Sveits som sin likemann. Snarere kan det tyde på at EU vil diktere løsningene slik situasjonen er i EØS uten innblanding verken fra Sveits eller Norge. Dette bekreftes av de underhåndsforhandlinger som har vært ført mellom Sveits og EU.¹⁸⁷ Hvorom allting er: Som Europautredningen fremholder: Hvis Sveits og EU enes «om en ny modell eller rammeavtale som er annerledes og mindre forpliktende enn EØS, vil dette antakelig slå rett inn i norsk europadebatt som et mulig alternativ til dagens løsning».¹⁸⁸ Dette kan disse forfattere slutte seg til. Det forhandles om nettopp en ny rammeavtale («Rahmenabkommen») – en løsning som etter Rossiers oppfatning gir mindre suverenitesavståelse enn EØS-avtalen. En slik rammeavtale fører til endringer i tolknings- og overvåkningsfunksjonen, men ingen substansielle endringer av avtalenes innhold ellers. Hovedinnholdet i den anbefalte skisse er å avvise en EØS-modell fordi den fører til en «Souveränitätsverlust beim EWR-Androcken ist grösser» enn den foreslåtte rammeavtale.

Frihandelsavtalene begrenser EUs handlingsrom. Den negative holdning til Sveits-avtalene¹⁸⁹ kan derfor sees på som et bevis på at Sveits har klart – gjennom avtalesettet – å bevare sin selvråderett.

Vi kan ikke uten videre legge til grunn at EU ønsker å få med enda flere land – Island, Liechtenstein og Norge – å forholde seg til på lik linje med Sveits i en slik sterkt utbygget frihandelsløsning. Dette vil representere en uønsket forskyvning av makt fra EU-rådet og Kommisjonen. Imidlertid, kan det sies, er det ikke dette som er spørsmålet, men hva EU «tennerskjærende» vil måtte finne seg i, like det eller ikke.

Avtaleutkastet for frihandel med USA viser det samme: den ønskede frihandel mellom landene søkes oppnådd gjennom en frihandelsavtale, ikke ved en EØS-avtale. Det er ingen som foreslår at USA f.eks. skal bli medlem av EØS-avtalen.

Denne rapporten har vist følgende:

For det første: avvikling av tollpreferanseavtaler reverserer ikke toll-lette som allerede er innvilget for det dokumenterte kvantum solgt, men kan hindre ekspansjon i eksporten til EU

¹⁸⁷ Sml. det såkalte «Non-paper mit Optionen», se intervju med statsekretær Yves Rossier; «Souveränitätsverlust beim EWR-Androcken ist grösser», Neue Züricher Zeitung 16. august 2013.

¹⁸⁸ NOU 2012:2 s. 312 sp.2.

¹⁸⁹ Jf. C. Tobler, J. Hardenbol og M. Balázs. *Internal Market beyond the EU: EEA and Switzerland*, Briefing Paper. Directorate General for Internal Policies, Europaparlamentet (2010).

uten en frihandelsavtale hvor slike kvantums bekransninger er fjernet Dette virker slik at om et land går ut av EFTA og null-tollregimet her og inn i EU-regimet med en høyere tollsats, beholdes preferansevilkåret for det kvantum eksportert til EUs nye medlemsland. Ordningen nå er imidlertid at alle medlemsland i EU kan benytte seg av retten til å kjøpe av denne varemengde til null toll. Altså at det nye medlemsland mister den særlige fordel som dette landet alene nøt godt av under sitt medlemskap i EFTA.

Et tilfelle som ikke er like klart regulert i GATT-avtaleteksten (artikkel XXIV) er at land sier opp en tollpreferanseavtale uten å slutte seg til en annen. Her ser vi det slik at prinsippet om «bestefarsklausuler» gjelder generelt i handelsforhold, og at det forhold at en stat forlater en preferanseordning for å slutte seg til en tollunion bare er et kasuistisk utslag av klausulen. Klausulen gjelder derfor også ellers, uten at landet går inn i et mer forpliktende tollsamarbeid. Dvs. at fordeler som partene oppebar som følge av EØS beholdes ved overgang til handelsforhold som etablerer med tyngende frihandelsforbund mht. til toll.

For det annet: Frihandelsavtalen med delavtaler og WTO-avtalene avviser systemet «automatisk regelimport» som er realiteten under EØS-regimet. Dvs. at Sveits bestemmer selv hvilke tekniske- og veterinære krav som anses hensiktsmessig å ha ut i fra lokale sveitsiske forhold, innen rammen av Frihandelsavtalene med EU og andre land og Sveits' deltakelse i WTO-avtalen. Dette valg godkjenner også at EU og Sveits er selvstendige stater som hver for seg gjør egne valg om tillatte produkter, kvalitet- og andre forhold av betydning for befolkningen og landets vel, herunder dyre- og folkehelse. Dette betyr også at det er likeverd mellom landene i handelsavtalen mht. lovgivningskompetanse.

Vi har sett at regjeringens krav til det handelsregime som norsk næringsliv behøver kan i all hovedsak tilfredsstilles gjennom en frihandels- og WTO modell. En frihandelsavtale kan også på noen punkter være bedre enn EØS om dette kan begrense mengden av regler som produseres i EU byråkratiet under sterk innflytelse av et korporative system som Kommisjonen har etablert – som i all hovedsak lar dominante næringsinteresser innen EU som premissgivere: Dette representerer en trussel mot både forutsigbarheten og konkurransekraften for utenlandske eksportører. .

Hensynet til «bedret markedsadgang» (kapittel 1B 2) som av Regjeringen rangeres blant de 5 forhold som et handelsregime må oppfylle for å tilfredsstille norsk næringsliv, koker ned til hvorvidt det ene handelsregime tilbyr bedre tollsatser enn det andre. Det er uten videre klart at preferanse-tollen som Norge nyter godt av ligger lavere enn den alminnelige tollene som EU innkrever iht. sine Bindingslister til WTO. Imidlertid gjelder at EU – grunnet en alminnelig underdekning på fisk og fiskeprodukter, olje og gass – mer eller mindre opererer med autonome

satser. Disse er ofte satt ned i null og gir således bedre vilkår for alle eksportører uansett land enn selv den norske preferansetollen:

"In addition there are a vast number of other regulations, too numerous to list, suspending custom duties, either totally or partially, for a limited period because of shortage of supplies in the Community".¹⁹⁰

Målsettingen for EU har vært å sikre råstofftilførselen til EU: «The Suspensions and tariff quotas have ensured competitive supplies to certain segments of the EU processing industry, which could maintain their activities and jobs; ... These measures have not significantly affected the balance and prices of the main EU markets for fisheries and aquaculture products, hence not disrupting producers' interests». ¹⁹¹ Bruken av autonome satser har ikke avtatt over år. ¹⁹² Svik i tilførsel av fisk fra egen flåte har økt: «the EU self-sufficiency rate for fishery products has decreased from 57% to 38%». ¹⁹³ Dette har medført at eksporten til EU øker og EU har av hensyn til fiskeindustrien sørget for å suspendere tollene. ¹⁹⁴

Vi må således konstatere at økt underskudd på EUs selvforsyningsgrad av fisk, olje og gass vil øke EUs avhengighet av Norge uten hensyn til EØS-avtalen. Den formelle tollsats vil av denne grunn, neppe komme til å gi uttrykk for den reelle tollbelastning.

For det fjerde: Det samme viser handelsstatistikken: handelen har utviklet seg uten hensyn til EØS. Dette fremkommer både mht. land i EU og i Europa ellers. Det er med andre ord en gjensidig avhengighet mellom EU som råstoffimportør og Norge som råstoffstormakt som gir Norge en unik forhandlingsposisjon i forhold til EU uavhengig av tilknytningsform

¹⁹⁰ R.R. Churchill: EEC fisheries law (1987) s. 262.

¹⁹¹ COMMISSION STAFF WORKING PAPER IMPACT ASSESSMENT *Accompanying the document* Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE council on the common organisation of the markets in fishery and aquaculture products, Brussels, SEC(2011) 883, s. 13.

¹⁹² Hjemmel er Article 28 og Vedlegg VI til Council Regulation (EC) No 104/2000, Council Regulation (EC) No 1255/96 som suspenderer toll for vise industry, jordbruks- og fiskeprodukter. Selve tollregimet fastsettes i "Council Regulation" se f.eks. Council Regulation (EC) No 1062/2009 (2010-12). Suspensjonene for 2013-15 er inntatt i REGULATIONS COUNCIL REGULATION (EU) No 713/2014 of 24 June 2014 amending Regulation (EU) No 1388/2013 opening and providing for the management of autonomous tariff quotas of the Union for certain agricultural and industrial products.

¹⁹³ Proposal for a COUNCIL REGULATION on trade related measures to guarantee the supply of certain fishery products to Union processors from 2013 to 2015 amending Regulations (EC) No 104/2000 and (EU) No 1344/2011 and repealing Regulation (EC) No 1062/2009 s.2.

¹⁹⁴ Dette er nærmere omtalt i Anon: "EUs tollregime for norsk sjømat og hvordan en ny WTO-avtale kan påvirke norsk tollpreferanse", Norges fiskerihøgskole, Universitetet i Tromsø, (Tromsø, mars 2006) og Peter Ørebech, "EØS, fisken, tollene og alternativene – en utredning for Alternativer til dagens EØS-avtale (Tromsø, 2011).

Til sist kan det være grunn til å henge på et lite vedheng: Når det gjelder *prosessuelle rettigheter* for næringsdrivende som vil utfordre EUs reguleringer vil konklusjonen være at en kombinert WTO- og frihandelsløsning mellom EU og Norge er undervurdert som instrument for å fremme vidtgående frihandelstiltak. Dersom norsk produsent av varer som omfattes av tollnomenklaturen¹⁹⁵ kap. 1-24 (jordbruks- og fiskerivarer) eller kap. 25 – 99 (industrivarer), møtes av kvantitative handelshindre (Frihandelsavtale EEC-Norge, 1972 art. 13), nasjonal diskriminerende behandling (art. 18), tollhindringer (art. 3) eller dumpinganklager (art. 25) vil disse eksportører kunne få prøvd gyldigheten av EU-tiltakene for EU-domstolen. Dette kan være effektivt i slike tilfeller der EU f.eks. diskriminerer mot Norge og således bryter med GATT avtalen Artikkel I (Most-favored-nation treatment) som gir alle medlemmer av WTO krav på likebehandling mht. markedstilgang i EU.

Det samme gjelder for landbrukseksportør eller -importør som mener at sanitære eller veterinære tiltak overskrider grensene for det lovlige. Den norske stat vil trolig kunne opptre som hjelpeintervenient i slike saker.¹⁹⁶ En EØS-avtale bringer ikke en, for norske næringsdrivende, bedre ordning på dette punkt. Kanskje frihandelsavtalen egentlig gir den beste løsning her fordi EU neppe enda en gang, vil gå med på at traktatbestemmelser skal gis direkte virkninger i EU uten at tilsvarende skjer i EFTA.¹⁹⁷

For det fjerde: EØS-avtalen gjennom sine harmoniseringskrav gir ikke nødvendigvis enklere grensepasseringer. Lagt på vei fører samsvarsregler til samme resultat: Varer flyter fritt over grensene mellom land, og sunnhetsattester, helseerklæringer, sertifikater utstedt i det ene land godkjennes som likeverdig i det annet. Her må EØS- og frihandelsavtalen sies å stå på like fot. For begge gjelder imidlertid at grensepasseringer krever stopp – nå ikke pga. veterinære kontroller – men pga. tollklarering.

Den ene ordning er ikke nødvendigvis bedre enn den andre. Det samme kan sies hva angår diskriminering pga. nasjonalitet. Både EØS- og frihandelsavtalene har klare påbud om at aktører uansett hjem- eller registreringssted skal behandles likt. Dette er forhold som ikke er lett å omgå fordi alle land som er medlem av WTO plikter ikke bare å unnlate diskriminering mellom ulike medlemsland (Most Favored Nation Treatment, GATT artikkel I) men også å avstå fra å gi utenlandske produsenter og varer dårligere vilkår enn hjemlandets (kravet om

¹⁹⁵ Opprinnelig; "Customs Cooperation Council Nomenclature Convention (1950)" som nå er avløst av "Harmonised System of the International Convention on the Harmonised Commodity Description and Coding System (1983)".

¹⁹⁶ Se Ulf Bernitz: Sveriges EG-anknytning i rettslig perspektiv. Juridisk Tidsskrift vid Stockholms Universitet 1988 s. 61.

¹⁹⁷ Se EFs krav i denne retning i Regjeringsutvalget for EF-saker: "EFTA-EF forhandlingene. Kartlegging og forberedelser". Statusrapport (mars 1990) s. 65.

National Treatment, GATT avtalen artikkel II). Fordelen med EØS avtalen er at den fjerner mulighetene for kvantitative begrensninger på importen av tollfrie varer eller varer med sterkt nedsatte tollsatser. Dette er viktig for norske ekspanderende næringer som sjømat og olje/gass som ville vært sterkt hemmet om de historiske eksportkvanta fra før EØS avtalens inngåelse skulle legge til grunn. Men som vi har sett er EU sterkt avhengig av import av både sjømat og olje/gass, noe som i EU/Sveits-avtalens lys burde tilsi tollfrihet også i et frihandelsperspektiv.

I disfavør av EØS gjelder den store «omløpshastigheten» for EU reglene som gjør forutsigbarhet vanskeligere. Det største problemet er kanskje det korporative system som Kommisjonen har etablert – som i all hovedsak lar toneangivende interesser innenfor vedkommende industri eller næring komme til orde i fasen for regelproduksjon, jf. «komitologien» i EU¹⁹⁸.

Avgjørende for om EØS eller frihandel skal komme best ut for næringslivsinteressene er hvordan en vil vurdere situasjonen mht. markedstilgangen slik den tar seg ut rettslig sett (som vist i drøftelsen ovenfor).

¹⁹⁸ Se St.prp. 100 (1991-92) pkt. 8.4.3 s. 322-23.