



Notat fra Nei til EUs folkestyreutvalg nr. 2 2023

Sikkerhet og beredskap

Av Heming Olaussen, Stein Ørnhøi, Jan Steinholt,
Lars Borgersrud og Einar Frogner



Innhold

Innledning	3
1 Sikkerhetspolitikk, Norge og EU/EØS	4
1.1 Sammendrag	4
1.2 EUs ambisjoner og USAs interesser	4
1.3 Sikkerhetspolitikken og EUs militære utvikling	4
1.4 Hva er EU i dag militært?	5
1.5 NATO og USA	6
1.6 EU og Norge	7
1.7 Forsvarskommisjonens rapport, NOU nr. 4, 2023: «Forsvar for fred og frihet»	8
1.8 Om nordisk samarbeid	10
2 Beredskap	11
2.1 Sammendrag	11
2.2 Matproduksjon og beredskap	11
2.2.1 Sårbarhet	11
2.2.2 Verdikjeden	12
2.2.3 Politisk styring	13
2.3 Transport	13
2.3.1 Jernbane - fare for avsporing	13
2.3.2 Buss langt utenfor rute	14
2.3.3 Lufta er for alle i EØS	15
2.3.4 Taxi og båt	15
2.4 Norsk helseberedskap - avhengig av EU?	16
2.4.1 EU er svaret?	16
2.4.2 Nasjonal beredskap mulig likevel?	17
2.4.3 Noen tjener på kommersialisering	17
2.4.4 Folk og kompetanse	18
2.4.5 EU, EØS og Norge	18
2.5 Energipolitikk og EØS	19

Innledning

Sikkerhet og beredskap er temaer som i stadig sterkere grad får oppmerksomhet. Sikkerhetspolitikk på grunn av nye kriger og konflikter, og på grunn av motsetninger mellom ulike stormakter. I tillegg dessuten EUs forsøk på å etablere seg som en stormakt på linje med USA, Kina og Russland. I vår sammenheng er det et særlig fokus på hvordan EU ser ut til å utvikle seg, sikkerhetspolitisk og militært, og hva dette kan bety for Norge.

Beredskap er viktig både som en følge av de samme kriger, konflikter og rivalisering, men ikke minst en EØS-avtale som påtvinger Norge en konkurransepolitikk som er kontraproduktiv i en verden med miljø- og energikrise, og der nasjonal suverenitet og sjølberging blir stadig mer aktuelt og påtrengende.

Det følgende er først og fremst et forsøk på å få fram viktige og aktuelle fakta, og vurderinger av mulige konsekvenser. Når det gjelder beredskap er det temaene mat, energi, helse og transport som er belyst. Disse er svært aktuelle, og viser motsetningene mellom en overnasjonal politikk ført fra Brussel, og nasjonale hensyn og behov. De stiller dessuten spørsmålstegn ved om norsk politikk bør være ettergivende overfor EU, eller om man bør vise at man tør å ta i bruk det mye omtalte «handlingsrommet» i EØS-avtalen, herunder vetoretten.

I løpet av gruppas arbeid med problemstillingene ble det i løpet av forsommeren 2023 levert to offentlige utredninger som ble stående sentralt i vårt arbeid:

- NOU 2023:14 «Forsvar for fred og frihet» (360 sider) fra Totalberedskapskommisjonen
- NOU 2023:17 «Nå er det alvor» (460 sider) fra Forsvarskommisjonen

Felles for de to utredningene, i forhold til vår tilnærming, er at de temmelig ukritisk anbefaler en mest mulig aktiv tilnærming og tilpasning til EU. Det er verdt å merke seg. Med unntak av et par dissenser i forsvarskommisjonens rapport, kan en vel generelt si at de to rapportene gjenspeiler rådende synspunkter i visse politiske kretser og i et sjikt innen administrasjon og næringsliv.

Sikkerhet og beredskap

Nei til EUs folkestyreutvalg utreder ulike sider ved EØS-avtalen og alternativer til dagens avtale. Utvalget vil utarbeide en rapport som utkommer i mars 2023.

Dette notatet om sikkerhet og beredskap er en del av utvalgets pågående utredningsarbeid. Notatets del 1 er skrevet av en egen arbeidsgruppe bestående av Heming Olaussen, Stein Ørnhoi, Jan Steinholt og Lars Borgersrud. Del 2 er skrevet av Heming Olaussen og Jan Steinholt, med bidrag fra Einar Frogner om matberedskap.

Forsidefoto (øverst til nederst, venstre til høyre): CC0 Gerd Altmann Pixabay, Finabel European Army Interoperability Centre og CC0 Pixabay.

Utgitt av Nei til EU i desember 2023.

Mer informasjon om EU og EØS-avtalen finner du på www.neitileu.no.

1 Sikkerhetspolitikk, Norge og EU/EØS

1.1 Sammendrag

Sikkerhetspolitikk er i relativt liten grad en problemstilling som direkte berører EØS-avtalen. Men som vi vil vise i det følgende, er det blitt en mer og mer aktuell problemstilling i forholdet mellom Norge og EU, til en viss grad også koplet til EØS. Vi mener det har betydelig informasjonsverdi å få fram og framstille det sikkerhetspolitiske aspektet ved Norges forhold til EU. Ikke minst fordi det finnes krefter i Norge som ivrer for en tettest mulig forbindelse mellom Norge og EU, også på dette feltet. Fra ja-sida bruker man for eksempel begrepet «Europa» bevisst synonymt med EU. Det på tross av at det er en rekke land i Europa som ikke er med i EU, herunder Norge og Storbritannia. På den måten utviskes skillet mellom hva som er i EUs interesse, og hva som er i Europas interesse. Som absolutt ikke behøver å være det samme.

Kampen om ideologien er minst like viktig som den sikkerhetspolitiske rivaliseringa. Kapitlet beskriver utviklinga i EU i retning av stadig økende fokus på forsvars- og sikkerhetspolitikk som et overnasjonalt anliggende, og hvordan dette berører Norge og norske interesser.

1.2 EUs ambisjoner og USAs interesser

Flere av EUs medlemsstater har i lang tid ønsket å utvikle den økonomiske unionen i retning av å etablere «Europas Forente Stater» - en statsdannelse på linje med USA eller Tyskland, slik EU-motstanderne i Norge har forutsagt ville måtte skje. Det forutsetter at EU etablerer en felles militærmakt. Det har vært kontroversielt på grunn av Europas historie med mer eller mindre sammenhengende kriger tilbake til middelalderen. Det har vært en lang vei å gå og veien er ennå langt unna å bli realisert. Det har også vært kontroversielt fordi USA ikke har ønsket en slik utvikling. USA har ønsket å kontrollere Europas sikkerhet gjennom NATO. Men utviklingen av USAs interesse for å engasjere Vesten i en stadig mer tilspisset strid med Kina, har reist spørsmål om troverdigheten til USAs europapolitikk. Helt nylig har to forhold bidratt til å forsere dette: Utviklingen i Ukraina-krigen og utsiktene til at Donald Trump kan bli valgt som USAs neste president. Vi har fått et forvarsel om dette mandag 2. oktober 2023, da EUs utenriksministre samlet seg i Kyiv med forsikringer om at Ukraina-støtten vil fortsette. Bakgrunnen for denne demonstrasjonen var den dramatiske situasjonen i den amerikanske kongressen 30. september der amerikansk støtte til Ukraina-krigen ble blokkert.

Hvis dette skulle bli en permanent situasjon, vil spørsmålet om ukrainsk EU-medlemskap komme på dagsorden på ganske kort sikt av militære grunner. Alternativet vil kunne være ukrainsk statssammenbrudd. Det vil måtte aksentuere alle planer om å utvikle EUs militære muskler til en militær union. Når dette skrives, er den videre utviklingen høyst usikker og vi kan ikke utelukke noe.

1.3 Sikkerhetspolitikken og EUs militære utvikling

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

Institusjonene kort forklart

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

- EDA - European Defense Agency. Det europeiske forsvarsbyrået, hvor Norge har hatt samarbeidsavtale siden 2006. EDA utgjør sammen med EUs utenrikstjeneste (EEAS) sekretariatet for PESCO.
- EDF - European Defense Fund. Det europeiske forsvarsfond. Innlemmet i EØS-avtalen i 2021.
- EPF - European Peace Facility. Den europeiske fredsfasiliteten. Styrker/ressurser som skal kunne brukes utenfor EU for å sikre EUs utenrikspolitiske interesser.
- CSDP - Common Security and Defence Policy. Politisk rammeverk for å gi EU en ledende rolle i å sikre fred og sikkerhetspolitisk stabilitet utafør EU, slik EU beskriver det.
- PESCO - The Permanent Structured Cooperation. EUs forsvarspakt. Norge deltar i et prosjekt for «militær mobilitet».
- ESA - European Space Agency. Er ikke et direkte EU-organ, men har 22 europeisk medlemsland, deriblant Norge. Styres av et råd og av en generaldirektør.

Likevel er det toneangivende krefter innad i EU som har sjøsatt en del initiativ som peker i retning av en sterkere europeisk satsing på en egen sikkerhetspolitikk. I Norge står de største partiene med et bein i hver leir. Full støtte til NATO, og en skritt-for-skritt-tilnærming til EU, også på dette området. En slags to-delt strategi, «for sikkerhets skyld»; altså om man tror USA vil kunne komme til å svikte. Dessuten har de mest ihuga EU-tilhengerne her til lands få eller ingen motforestillinger mot å opptre positivt til de kreftene i EU som ønsker seg EU som en egen statsdannelse.

1.4 Hva er EU i dag militært?

EU har pr. i dag ingen felles kommandomyndighet eller operativt militærapparat. Ingen felles hær, flyvåpen eller marine. Men til sammen har de 27 EU-landene omfattende militære styrker, og et samlet potensiale til å bli verdens nest mektigste militærmakt. Skal man bygge en stat - Europas forente stater - må man ha militær makt å bygge på. Strategene som tenker lengst om dette, spesielt franske og tyske, har for lengst pekt ut en slik kurs.

EU er på god vei til å bygge opp militære forvaltningsorgan og militære prosjekter. Norge har sluttet seg til noen av disse. Her er noen nøkkelpunkter:

- Unionstraktaten art. 42.3 pålegger medlemslandene i EU å ruste opp militært.
- EUs globale strategi for militær og operasjonell handlekraft ble lansert i 2016.
- Daværende leder av EU-kommisjonen Jean-Claude Juncker slo i 2017 fast at EU har et mål om å etablere en militærunion i 2025.
- Det er etablert et forsvarsfond - EDF - som ifølge Juncker skulle styrke Europas rolle som en global aktør. Fondet skal både styrke forskning og utvikling innen europeisk forsvarsindustri og samtidig være et militært redskap. Initiativet er svært omdiskutert, og EU-kommisjonen er anklaget for å omgå reglene for den felles forsvars- og sikkerhetspolitikken (CSDP) med sikte på å innføre overnasjonalitet på områder som traktaten bevisst ikke gjør overnasjonale. EDF-forordningen ble innlemmet i EØS-avtalen i 2021. Dermed brøt Norge med forutsetningen om at forsvarspolitikken er EØS-avtalen

urvedkommende. Argumentet man viste til var at dette er forskning og innovasjon (protokoll 31.1. i EØS-avtalen), på tross av at Unionens forsvars- og sikkerhetsinteresser kan bestemme fondets prioriteringer (forordningens art. 3). Island og Liechtenstein sikret seg unntak fra alle EDF-forpliktelsene.

- Den europeiske fredsfasiliteten (European Peace Facility) med et budsjett på 12 milliarder euro er tenkt som et instrument for militære intervensjoner.
- 1. mars 2022 vedtok EU et «strategisk kompass» som tydeliggjør at EU skal sikre sine interesser «over alt i verden» for eksempel i forhold til mineraler og metaller og så videre. EUs utenrikssjef Joseph Borell uttalte i den forbindelse at også EU må sikre sine vitale strategiske interesser utafor eget område, og at «EU må lære seg å bruke maktspråk».
- En av hindringene for at EU kan reagere raskt og effektivt overfor definerte trusler, er beslutningsprosessen i EU, som krever enstemmighet i slike spørsmål. Det vil både EU-kommisjonen og Tyskland gjerne gjøre noe med. Man ønsker såkalt «kreativ tilbakeholdenhet» (ikke legge kjelker i veien), og man ønsker en omlegging av systemet slik at det skal klare seg med flertallsbeslutninger. Ikke minst EU-kommisjonens president, Ursula Van der Leyen, har ivret for dette (Aftenposten 01.10.2020).
- På tross av skepsis fra noen land har man fått på plass en europeisk forsvarspakt (PESCO) - EUs fordypede forsvarssamarbeid. Norge, USA og Canada bidrar til et prosjekt om militær mobilitet. Altså at NATO-allierte skal kunne flytte militære styrker over landegrenser i krise eller krig. Her ser man direkte koblinger mellom EU og NATO. Gjennom en nordisk innsatsstyrke har Norge også vært en del av beredskapen til EUs kampstyrker (EU battle groups), som har vært lite i bruk i direkte kamp.
- Norge deltar også i flere av EUs andre programmer, som romprogrammene Galileo (satelittnavigasjon) og Copernicus (jordobservasjon). I utgangspunktet sivile programmer. Spørsmålet er om og når de vil kunne bli inkorporert i sikkerhetspolitiske strategier for dominans i verdensrommet. Slik vi har sett på Andøya, som er blitt omgjort fra en virksomhet primært for sivil romforskning til (også) en del av den militære etterretninga, med koblinger til det amerikanske Space Force-programmet, altså militær styrke i verdensrommet.
- Romfartsbyrået European Space Agency er blitt militarisert gjennom tett samarbeid med forsvarsbyrået EDA. EUs organer er langt mer åpne enn norske myndigheter på at romfartsprogrammet også har en klart militær side. Forsvarspakten PESCO og Det europeiske forsvarsfondet (EDF) er allerede satt i sving for å finansiere og utvikle romkapabiliteter for EUs sikkerhet og forsvar. Utforminga av EUs strategiske kompass for sikkerhet og forsvar gir anledning til å styrke båndene mellom romfart og forsvar, påpeker EU-instituttet for strategiske studier (ISS) i et ferskt notat.

1.5 NATO og USA

Norge har vært medlem av NATO siden starten i 1949. Det har aldri vært noen folkeavstemning over medlemskapet, som utvilsomt innsnevrer norsk sjølråderett på sikkerhets- og forsvarsfeltet vesentlig. Det er likevel bred støtte for dette medlemskapet, og norske myndigheter baserer seg på artikkel 5-doktrinen; at et angrep på et NATO-land er et angrep på alle. Med en lang grense mot Russland og med vår strategiske beliggenhet mot Nord-Atlanteren og Barentshavet, har Norge i årevis lagt til rette for at USA - som den desidert sterkeste militærmakta i NATO - skal kunne operere i og fra Norge, kfr. overvåkingssystemer, baser, forhåndslagre med videre. Derfor har Norge i samme periode - i tillegg til NATO-samarbeidet - inngått en lang rekke bilaterale avtaler med USA om samarbeid på ulike felt, som i stor utstrekning har innsnevret norsk suverenitet og bundet opp norsk forsvarsplanlegging, som del av en villet politikk.

I perioden fra 1989 og Sovjetunions fall ble dette ansett som kurant av de aller fleste, og det skjedde til del med åpenhet overfor russerne. Tross en viss skepsis og motstand i

befolkningen, var det ingen omfattende, kritisk opinion mot den avhengigheten Norge frivillig underla seg USA.

Denne utviklingen har nå snudd. Dette har skjedd på grunn av Putins annektering av Krim og konflikten om Øst-Ukraina siden 2014, og seinere invasjonen i Ukraina 14. februar 2022. I samme periode har det dessuten skjedd store endringer i det større verdensbildet. Kinas framgang internasjonalt og Brics-landenes selvhevdelse, kombinert med en ytterst polarisert og ustabil politisk situasjon i USA, har lagt veien åpen for ny tenking om europeisk sikkerhetspolitikk, og dermed også norsk. Nye spørsmål stilles om USA vil komme Europa til unnsetning hvis det kommer en ny russisk aggresjon mot Norge, eller om USA primært vil være opptatt av sin hovedutfordrer i verden, Kina, både økonomisk, politisk og militært? Særlig aktuelt er dette hvis Trump vinner presidentvalget i USA i 2024. Det er også stor usikkerhet om hvordan konflikten mellom USA og deres allierte og Kina vil utspille seg, om USA vil ønske å involvere NATO og EU. Den nye internasjonale situasjonen stiller spørsmål om hvorvidt befolkningen i Europa og EU er tjent med å være ensidig knytta til et nedadgående USA i forhold til framvoksende land og økonomier?

I dette notatet ser vi på de framstøt som skjer i EU for å utvikle en felles sikkerhetspolitikk og en felles militærstrategisk oppbygning. Det kan være i samråd eller i motstrid med USAs interesser. Dersom interesser trues, kan man anta at mottiltak vil bli iverksatt. Vi har allerede sett hvordan USA har insistert på at Norge også i framtida skal ligge under NATO-kommandoen i Norfolk, Virginia, i nær tilknytning til USAs 2. flåte – deres største marineenhet, mens Sverige, Danmark og Finland skal ligge under den baltiske kommandoen, som er styrt fra Nederland. Dette kan ses som mottiltak mot ønskene om felles nordisk forsvarssamarbeid innenfor rammene av en og samme NATO-kommando, som har vært foreslått av de nordiske landene. Vi har også sett det indirekte med integreringen og militariseringen av romsenteret på Andøya i den nye amerikanske «Space War»-strategien, som et motsvar på EUs planer for senteret. US Space Force er en del av det amerikanske militæret, med 77 romfartsenheter, og 8.600 ansatte. USA er det første landet til å militarisere rommet. Styrkene benevnes Space War Delta.

1.6 EU og Norge

EUs militære ambisjoner går lenger enn EØS-avtalen hjemler for Norges vedkommende. Det finnes ingen overordna avtale om sikkerhetspolitikk eller militærpolitisk samarbeid med EU, sjøl om det finnes de som nå anbefaler dette (se nedenfor om Forsvarskommissjonens anbefalinger). Taktikken har derfor hittil gått ut på en «skritt for skritt»-tilnærming. Imidlertid har Venstre fremmet et dok.8-forslag allerede i september 2023 om at Norge skal inngå en slik avtale med EU. Saken ble behandlet i Stortinget høsten 2023, og sjøl om den ikke fikk flertall ved dette veikrysset, spør det hva som skjer når Regjeringa skal komme tilbake til Stortinget med sine forslag, basert på Forsvarskommissjonens rapport, ventelig i løpet av 2024.

Ved behandlinga av langtidsplanen for Forsvaret i 2017 fikk AP og Frp (!) flertall for et forslag om å delta i EDF fra oppstarten i 2021. Høyre, Krf, Venstre og MDG støttet forslaget. Bare SV, SP og Rødt stemte mot. Forsvarsdepartementet var mot forslaget. EDF har et budsjett på om lag 80 milliarder kroner. Norge skal ifølge regjeringa Solberg betale 2 milliarder for perioden 2021-27.

Norge er ikke tjent med å bli trukket inn i EUs offensive strategi for bruk av hard makt for å sikre sine interesser, også utenfor Europa. Dette er en prosess som begynte lenge før

Russlands overfall på Ukraina vinteren 2022. Det har vist seg vanskelig å få svar på hva Norges tilpasninger til EUs sikkerhetsambisjoner kan komme til å koste, og ikke minst hvilke konsekvenser dette vil kunne for framtida. Verden trenger ikke enda flere militære maktblokker. Norge bør ikke trekkes inn i EUs militærunion, hva enten den er i konflikt med eller i tillegg til NATO. EU kan ikke lenger defineres som en «ufarlig og solidarisk union» basert på demokrati og menneskerettigheter, slik mange prøver å idyllisere et EU med stadig større maktambisjoner, også militært.

1.7 Forsvarskommisjonens rapport, NOU nr. 4, 2023: «Forsvar for fred og frihet»

Forsvarskommisjonens flertall tar til orde for å knytte Norge tettest mulig inn i EUs militære unionsprosjekt. Bakteppet er den spente sikkerhetspolitiske situasjonen med den pågående krigen i Ukraina, økt proteksjonisme og voksende rivalisering mellom Kina og USA i Asia som noen av elementene. Rapporten inneholder viktige observasjoner av verdenssituasjonen og av styrker og mangler ved det norske forsvaret. Det er imidlertid urovekkende hvor langt man er villige til å gå i å gi opp langsiktig nasjonal kontroll over nasjonale valg og prioriteringer. Nå også til EU.

Det blir vist til at EU i sitt «strategiske kompass» for sikkerhet og forsvar fra mars 2022 uttrykte ønske om å forsterke samarbeidet med Norge, og at Norge er karakterisert som EUs viktigste partnerland. Samarbeidet har utviklet seg i takt med at EU har styrket sin satsing på det sikkerhetspolitiske og forsvarspolitiske området. Utredningen minner om at EUs felles utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikker ikke er en del av EØS-avtalen. Flertallet ser det som en særlig utfordring at Norge ikke deltar i beslutningsprosessene i EU, selv om de påvirker oss, blir det poengtert. «(D)et er åpenbart en ulempe for Norge at deler av sikkerhets- og forsvarspolitikken som både angår og kan påvirke oss drøftes og avgjøres på arenaer i EU der vi ikke er til stede» sies det.

Kommisjonens flertall tar som en selvfølge at norsk politikk må tilpasses EU, men uten at den tar til orde for norsk medlemskap i unionen. «Når europeisk samarbeid endres må norsk politikk utvikles og tilpasses. Nye metoder for best å ivareta våre sikkerhetsinteresser må vurderes. (Forsvars)kommisjonen vil understreke betydningen av et nært og aktivt forhold til EU for norsk sikkerhet, forsvar og beredskap i tiden fremover.»

Dette til tross for at kommisjonen ikke utelukker at EU-samarbeidet kan svekkes og kanskje gå i oppløsning de neste tiåra. Brexit nevnes som et faretruende eksempel. «Dersom nasjonalistiske strømninger skulle vokse seg sterke nok i sentrale EU-land som Frankrike, Tyskland, Polen eller Italia kan det få dramatiske konsekvenser», heter det. NOUen peker på flere sider ved samarbeidet med EU på forsvarsområdet. Et eksempel er at Norge gjennom forsvarsbyrået EDA er med på et nytt prosjekt for utvikling av autonome kontrollsystemer for montering på ulike typer pansrede personellkjøretøy. Slike ubemannede systemer kan identifisere, manøvrere og låse seg til målet. EDA forsikrer om at beslutningen om å utløse «dødbringende handling» vil styres av mennesker, og viser til en advarende erklæring fra EU-parlamentet i 2018. Imidlertid har utviklinga av såkalte drapsroboter pågått i flere år.

Flere stater og organisasjoner arbeider gjennom FN for et forbud. Forsvarskommisjonen medgir at autonome våpensystemer reiser etiske, moralske og rettslige dilemmaer, for så å legge anfektelsene til side: «Aktører som ikke begrenser utnyttelsen av autonome systemer vil kunne høste store gevinster sammenliknet med motstandere som gjør det. Vestlig regulering vil derfor måtte balansere mellom å gjøre det mulig å henge med på teknologiutviklingen på en ansvarlig måte, og samtidig holde tritt med ulike motstanderes fremskritt.»

Det Kommisjonen ikke nevner, er at dette må sees som et direkte brudd med det som tidligere har vært norsk utenrikspolitikk, der norske myndigheter har gått i spissen internasjonalt for verdensomspennende forbud mot blant annet klasevåpen og landminer, med stor oppslutning fra de fleste land i verden.

Uten nevneverdige motforestillinger hevdes det fra flertallet i Kommisjonen at «det er i Norges interesse å være en del av et fremtidig utvidet forsvarssamarbeid i EU», uten å drøfte eller problematisere hva dette innebærer. Et «fremtidig utvidet forsvarssamarbeid i EU» må forstås som deltakelse i EUs militærunion.

Ifølge det strategiske kompasset er 2025 året da alle medlemsland i PESCO må ha oppfylt alle bindende forpliktelser. Samme år skal den felles militærstaben MPCC være fullt operativ. Også innenfor romfartsteknologi, ubemannede våpensystemer, satellitter og overvåkingsteknologi peker Forsvarskommisjonen på at Norge har særlige fortrinn og fordeler av samarbeid med EU (i tillegg til USA). Norge deltar allerede i det opprinnelig sivile europeiske romfartsbyrået ESA, som i dag jobber tett sammen med Det europeiske forsvarsbyrået EDA, der Norge også er samarbeidspart. Forsvarsbyråets oppgaver er definert i Traktaten om den europeiske union artikkel 45. Følgelig vil kommisjonen fremheve betydningen av at Norge viderefører og prioriterer samarbeidet med EU «på alle de områdene av sikkerhets- og forsvarspolitikken der det foreligger avtaler, innenfor og i tillegg til EØS».

For å styrke Norges mulighet for innsyn og påvirkning overfor EU, mener et flertall i kommisjonen at samarbeidet som ikke omfattes av EØS-avtalen bør formaliseres i en egen rammeavtale om utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik mellom Norge og EU. Et mindretall i kommisjonen er uenige og vil ikke ha en slik rammeavtale. En del av dette mindretallet (Navarsete og Tunsjø) mener dette kan gå på bekostning av NATO-samarbeidet, mens et annet mindretall (Høyforsslett Bjørbæk og Brox Webber) har levert egne særuttalelser (kapittel 18) der de vektlegger en nasjonal forsvarspolitik uavhengig av så vel EU som NATO.

En rammeavtale som flertallet foreslår vil for alle praktiske formål bety at Norge integreres helt i EUs militærunion, også gjennom EØS-avtalen på utvalgte områder der dette er opportunt. I så fall undergraver man premissene for at Stortinget i 1992 aksepterte avtalen. Prinsippet om at utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik ikke er en del av EØS-avtalen, har Stortinget allerede omgått ved å innlemme forordningen om Det europeiske forsvarsfondet (EDF) i EØS-avtalen, til tross for at Island og Liechtenstein har reservert seg.

Et av argumentene for tettere EU-tilknytning ser ut til å være at konkurransen om USAs oppmerksomhet vil tilspisse seg. «USAs politiske forventninger til sine allierte må forventes å øke. Disse forventningene kan i fremtiden ta tydeligere form av konkrete krav eller ultimatum». Særlig vil dette gjelde hvis et land ikke oppfyller sine forpliktelser om å øke forsvarsbudsjettene til NATOs 2-prosentmål. Kravet gjelder innad i NATO, men implisitt også i EU gjennom unionstraktatens artikkel 42. Artikkelen krever at medlemsstatene øker sine militære kapabiliteter og at forpliktelser på forsvarsområdet skal være «konsistente med» forpliktelsene til medlemsland i NATO.

Forsvarskommisjonen mener forsvarsevnen må styrkes gjennom kraftige budsjettøkninger. Dette vil innebære krevende prioriteringer som nødvendigvis vil gå på bekostning av viktige samfunnsområder som for eksempel velferd eller samferdsel. «Norge står overfor mange kostbare utfordringer på en rekke samfunnsområder. Noe må imidlertid prioriteres lavere, for at norske myndigheter og forsvarssektoren skal kunne ivareta nasjonal sikkerhet på en tilfredsstillende måte», heter det.

For de fleste suverene stater handler forsvarspolitisk strategi og beredskap om å forebygge at landet blir sårbart for fremmede makters krav og ultimatum. Rapporten peker på at Norge er spesielt sårbart på Svalbard og i fiskevernsonen. Her er det i dag EU som utfordrer norsk suverenitet over ressursene, slik den såkalte snøkrabbesaken er et eksempel på. EUs opptreden overfor norsk suverenitetshevdelse i Arktis tilsier ikke at EU er synderlig opptatt av å hegne om norske territorielle interesser, spesielt ikke der Unionen har egne og motstridende interesser. Både dette og de utenriks- og sikkerhetspolitiske reservasjonene ved EØS-avtalens tilblivelse, tilsier en langt mer kritisk tilnærming til EUs militære union enn hva Forsvarskommisjonens flertall gir uttrykk for.

1.8 Om nordisk samarbeid

I den sikkerhetspolitiske debatten i Norge opp gjennom årene har vi hatt flere som har tatt til orde for en ide om nærmere nordisk forsvarssamarbeid. I 2009 fikk vi Stoltenberg-rapporten. Norges tidligere forsvarsminister Thorvald Stoltenberg ble av de fem nordiske utenriksministre i juni 2008 bedt om å utarbeide en rapport med konkrete forslag til et utvidet samfunnssikkerhets- og forsvarssamarbeid i Norden. Han var da avtroppende president i Norges Røde Kors. Dette var en oppfølging av forutgående arbeid for å styrke nordisk forsvarssamarbeid, blant annet en felles rapport fra forsvarssjefene i Finland, Norge og Sverige.

Stoltenberg presenterte 13 forslag. I en evaluering 10 år etter, i 2019, ble det slått fast at det var gjort betydelige framskritt for tre av forslagene, liten eller ingen på tre, og liten eller noen framgang for de øvrige. De tre forslagene der man hadde gjort framskritt var nordisk luftovervåking over Island, utvikling av et kompetansenettverk mot digitale angrep og samarbeid om utenrikstjenesten. Av de kanskje mest interessante forslagene (som ikke er fulgt opp), var forslag om et nordisk havovervåkingssystem, en maritim innsatsenhet, et nordisk samarbeid om arktiske spørsmål, en amfibisk enhet og en nordisk solidaritetserklæring.

Grunnen til at dette kan bli relevant i framtida, 14 år etter, er at nordisk forsvarssamarbeid igjen er blitt aktualisert som følge av svenskenes søknad om og finnenes medlemskap i NATO. Dette vil uansett føre til fornyet kontakt mellom forsvarsetatene om planer, øvelser og en rekke andre spørsmål. Initiativet fra 2009 viser at en ikke så alliansetilhørighet – enten dette handlet om forholdet til NATO eller EU - som noe avgjørende hinder for å utvikle slike ideer. Det bør også nevnes at den nåværende AP/SP-regjeringa skriver i Hurdalserklæringa av 2021, «Norsk sikkerhetspolitikk er også tjent med å ha flere bein å stå på, blant annet gjennom et sterkere nordisk utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid.»

Vedtaket i NATO om å splitte de nordiske landene på ulike NATO-kommandoer må ses som et tegn på amerikansk motvilje mot en utvikling i retning nordisk samarbeid som en strategi, innafor NATO. Likevel har de nordiske landene betydelige felles sikkerhetspolitiske interesser, spesielt mot Russland og i nordområdene, og en realøkonomisk vurdering av situasjonen tilsier at en type spesialisering og arbeidsdeling innafor et så kostnadskrevenne felt vil være ønskelig. Men det er NATO som er ramma her, og ikke EU. Det er vanskelig å se for seg at sterkere tilknytning til EUs forsvarsunion vil styrke et operativt nordisk forsvarssamarbeid. På den annen side vil et utvidet nordisk forsvarssamarbeid sannsynligvis i en eller annen forstand kunne omfatte så vel Tyskland som Storbritannia. Hvorvidt det vil være i norsk interesse er et interessant spørsmål, som vi lar stå åpent.

2 Beredskap

2.1 Sammendrag

Notatet omhandler fire områder innen beredskap; mat, transport, helse, energi. Beredskap omfatter sjølsagt mange andre områder i samfunnet, men utvalget har valgt disse som sentrale og aktuelle temaer å diskutere opp mot Norges forhold til EU og EØS-avtalen. Rapporten fra Totalberedskapskommisjonen er sentral i drøftingene som foretas. Notatet framstiller en del fakta om utviklinga innen de fire temaene som er omtalt.

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

Andre konklusjon: Totalberedskapskommisjonen burde lagt en annen definisjon til grunn for sine vurderinger, nemlig: Transportberedskap handler om å tilrettelegge for størst mulig nasjonal samordning av infrastruktur og materiell, med særlig fokus på samfunnsmessig styring, drift og vedlikehold av transportressurser. Dessverre står EØS-avtalen i veien for en slik beredskapsstrategi.

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

Fjerde konklusjon: Norge er blitt en mer ensidig strømgarantist for andre lands forsyningssikkerhet, mens vår egen sikkerhet er blitt svekka.

2.2 Matproduksjon og beredskap

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

2.2.1 Sårbarhet

Det siste avlingsåret viser med all tydelighet hvor sårbare vi er. Etter ei rekordstor kornavling i 2022 der vi så godt som var sjølforsynte med mathvete, så kommer 2023 med svært krevende klimatiske forhold. I tillegg til en kornhøst med svært lave avlinger er kvaliteten på norsk hvete så dårlig at vi nesten ikke har norsk matkorn på lager for det kommende året. Det må derfor importeres store mengder korn både til mat og fôr fram til neste kornhøst, dette i en verden der handelen av korn er meget vanskelig på grunn av situasjonen i Ukraina. Kvaliteten på kornet til bruk som såkorn for neste års sesong er også krevende. Dette skjer fra år til annet, noe som er ekstra alvorlig fordi de fleste andre land har kornsorter tilpasset et annet klima med en lengre vekstsesong, dermed er såkorn fra disse landene lite egnet under norske forhold. Det samme forholdet gjør seg gjeldende for såfrø av gras. I enkelte år er store deler av Norge langs kysten utsatt for isbrann i enga, noe som krever omsåing og fornying av grasarealet.

Det er et potensiale for å øke produksjonen av frukt og grønt for de sorter og arter som lar seg dyrke i Norge. Men det aller meste av norsk jordbruk drives under forhold som blir

oppfattet som marginale i resten av verden. Og for storparten av arealene er det kun gras som kan dyrkes – og for å foredle gras til kjøtt og mjølk så trengs det drøvtyggere. Det er viktig å være klar over at all matproduksjon baser seg på planteproduksjon som igjen krever en fornuftig og langsiktig forvaltning av arealene. Ekstra viktig er det for et land som Norge der kun 3 % av arealet er dyrket og maksimalt en tredjedel av dette igjen er egnet til produksjon av korn og grøntprodukter. Det kreves derfor virkemidler som tar hensyn til dette og som er innrettet for å øke sjølforsyninga utover det nivået Riksrevisjonen peker på. Virkemidler for å imøtekomme denne sårbarheten kan være:

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

Alle disse tiltakene krever politiske grep som til dels vil utfordre forpliktelsene i EØS-avtalen, sjøl om den ikke skal gjelde for landbruk. Særlig vil dette gjelde importvern og handelsavtaler.

Ved en kollaps i internasjonal handel av fôrråvarer vil vi være ekstremt sårbare. Omlag 15 % av fôret til husdyr i landbruket er importert. Det samme tallet for fiskeoppdrett ligger på i overkant av 90 %. I en krisesituasjon vil derfor både oppdrettsnæringa og landbruket stå i fare for ei større nedskalering. Det vil riktignok frigjøre mat i nedskaleringsfasen, men det vil være ekstremt krevende å bygge seg opp til det samme nivået på nytt.

2.2.2 Verdikjeden

Matproduksjon er ei sammenhengende verdikjede der alle elementer er avhengige av hverandre. Det gjelder alt i fra avl på dyr og planter der Norge ligger helt i verdenstoppen når det gjelder både jordbruk og akvakultur, primærproduksjon, veterinære og plantesanitære forhold, leverandørleddet, næringsmiddelindustrien og distribusjon og handel. Særlig skjebnefellesskapet og den sterke felles interessen det er mellom leverandører av innsatsmidler, primærprodusenter og næringsmiddelindustrien krever aktive politiske grep. Når det gjelder sluttleddene mot forbruker – distribusjon og handel – er maktkonsentrasjonen i ferd med å bli så sterk at det kreves kontrolltiltak for å oppfylle vitale samfunnsinteresser med tanke på forsyning og forbrukeren sine interesser.

For at alle disse leddene skal fungere så krever det at grunnleggende infrastruktur er på plass. Den må derfor være under nasjonal kontroll og ikke avhengig av konkurranseregulering i EØS-avtalen. Helt kritisk her et fungerende transportnett og sikker forsyning av strøm, både for å sikre husdyrholdet og for å sikre sammenhengende kjøle- og lagerlinjer. Likeså er det viktig at ikke en for stor del av lagrene av matvarer til enhver tid er under transport. Sårbarheten vil også være mindre ved en fortsatt strek grad av spredt produksjon og foredling i hele landet.

2.2.3 Politisk styring

Sikkerhet for mat er noe langt mer enn landbrukspolitikk og rammevilkår for fiske og oppdrettsnæringa. Det dreier seg om å ta høyde for hvordan vi skal klare oss om det vi ser på som helt uforutsett skulle skje. Sjukdomsangrep på dyr eller planter i stor skala kan være like dramatisk som klimaendringer og konflikter. Hendelser som totalt vil endre en situasjon der internasjonal handel ikke fungerer slik vi har vært vant til i mange år. Det er nå engang slik at om det er mangel på mat så vil enhver regjering prioritere egen befolkning framfor handel over landegrensene. For å kort oppsummere: Matberedskap og sikkerhet er for viktig til å overlates til markedet – det kreves nasjonal politisk styring med et langsiktig perspektiv.

2.3 Transport

Beredskap handler om å være føre var. Da duger ikke markedsmekanismer, slik utallige kriser har vist. Dette har særlig gyldighet i transportsektoren. Likevel legges den markedsorienterte tenkninga i EU og EØS-avtalen til grunn når Totalberedskapskommisjonen prøver å adressere manglene: «Transportberedskap handler om evnen til å skaffe til veie og sikre nødvendige transportressurser i kriser der markedsmekanismene ikke selv løser transportbehovet.»¹

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

2.3.1 Jernbane - fare for avsporing

Om jernbane heter det i NOU-en fra Totalberedskapskommisjonen: «Forvaltningsreformene i jernbanesektoren de siste årene har medført at det som før var én aktør, nå er brutt opp i flere aktører.» Og videre: «Ulike aktører kan innebære en utfordring for samarbeid, varsling og kommunikasjon ved kriser.» Dette er en åpenbart korrekt situasjonsbeskrivelse, der ordet «kan» bør strykes. Til grunn for fragmenteringa ligger ikke bare Solberg-regjeringas jernbanereform, men EUs fjerde jernbanepakke; et sett av direktiver som sementerer oppsplittinga av jernbanen og som overfører deler av norsk forvaltningsmyndighet til et EU-byrå i Frankrike.

EU-regelverket, innført gjennom EØS-avtalen, betyr mer enn obligatorisk konkurranseutsetting av persontrafikken. Togoperatører står også fritt til å velge verksteder og til å vedlikeholde materiellet i andre land i EØS-området. Statseide Vy har nylig valgt bort statseide Mantena som jernbaneverksted.² Dermed årelates både norske arbeidsplasser og verkstedkompetansen, slik Mantena-direktør John Arne Ulvan har påpekt. Også forsvarstopper har advart mot konsekvensene. «I et forsvarsperspektiv er det viktig at vi kan vedlikeholde kritisk jernbanemateriell i Norge – og at det ikke blir satt ut til land i for eksempel Sørøst-Europa. Det blir for langt unna», uttalte brigader Håkon Warø til Fri Fagbevegelse juni 2023.³

Mantena er trolig det norske verkstedet med størst allsidig kompetanse på tyngre jernbanemateriell. Et smutthull i EØS-avtalens anbudsprinsipper gir mulighet til å drifte i egenregi. Men siden regjeringa som overtok i 2021 har latt Vy og Mantena forbli eid av hvert sitt departement, Samferdselsdepartementet og Næringsdepartementet, er også den døra stengt. Egenregi forutsetter samme eier.

¹ Totalberedskapskommisjonen NOU 2023:17 «Nå er det alvor».

² <https://frifagbevegelse.no/njfmagasinet/vy-valgte-sveitsiske-stadler-na-klager-norske-mantena-6.158.987628.f5582122fe>

³ <https://frifagbevegelse.no/njfmagasinet/forsvarstopp-roper-varsku-om-jernbanen--vi-kan-ikke-gjore-oss-avhengigeav-andre-6.158.966304.d0b0b3ba4f>

2.3.2 Buss langt utenfor rute

I Norge og i store deler av Vest-Europa er det skrikende mangel på bussjåfører, i første rekke på grunn av dårlig lønn og tøffere arbeidsvilkår som følge av anbudspresset. Når jernbanen svikter, er busstransport alfa og omega for militær og sivil beredskap. Turbusser fyller et livsviktig transportbehov i en krisesituasjon. Spørsmålet er hvor lenge slike busser fins, og om det vil være lokalkjente sjåfører igjen til å kjøre dem.

Utenlandske turbusser oversvømmer Norge, særlig i sommerhalvåret. Svært mange av dem er østeuropeiske, med sjåfører som mottar halvparten av norsk lønn og som jobber under tvilsomme arbeidsforhold. Norsk turbilbransje taper i denne konkurransen der også kriminelle aktører er aktive. Utenlandske bussoperatører betaler heller ikke moms til Norge. – Hvis ikke myndighetene tar tak, så har vi snart ingen turbilbransje igjen i Norge, uttaler en erfaren turbilsjåfør til Fri Fagbevegelse 13.09.2023.⁴

Bakgrunnen for disse tilstandene er, nok en gang, EØS-avtalen. Det hjelper nemlig ikke at kabotasje (innenlandske transportoppdrag utført i et annet land enn transportørens hjemstat) i utgangspunktet er forbudt i Norge. EU-regelverket overstyrer. Regelverket tillater denne typen innenlandsk transport utført av kjøretøy fra et annen EØS-stat. Historiene om sosial dumping og livsfarlige kjøretøy som står fast på norsk vinterføre er utallige.

Da bussforordningen i 2011 skulle innføres i Norge gjennom EØS-avtalen, skrev departementet i sin anbefaling blant annet følgende: «Kabotasjetrafikk for persontransport er ikke like omstridt som for godstransport. Årsakene kan være at det ofte ikke oppleves som problematisk i forhold til de hjemlige transportørene, bl.a. fordi trafikken er sesongbetont (typisk turistbusser som frakter cruisepassasjerer eller andre turistgrupper i ferietiden) eller foregår i et allerede deregulert marked (internasjonale bussruter der det er adgang til å frakte passasjerer mellom større byer i vertslandet på samme måte som innenlands ekspressbusser). Departementet ser ikke noen av de nye reglene i forslaget som problematiske. Det bør derfor anses som akseptabelt for Norge.»

I dag, nå som konsekvensene er åpenbare, ville kanskje departementet valgt å formulere seg en smule annerledes. For godstransport som opererer i et annet land enn hjemlandet er det en begrensning på tre lastinger og lossinger i løpet av en sjudagersperiode. Men for turbiltransport er det ingen begrensning på det som misvisende kalles «midlertidig kabotasje».⁵

Island, Danmark, Frankrike og Latvia har likevel trosset EU/EØS-regelverket ved å sette egne, nasjonale begrensninger for turbilkabotasjen. EU-kommisjonen har svart med å stevne Danmark for EU-domstolen. EØS-tilsynet ESA vurderer på sin side å stevne Island for EFTA-domstolen hvis ikke islendingene bøyer av.

Verken den forrige eller den nåværende norske regjeringa har til dags dato våget å stramme inn vilkårene, åpenbart av frykt for ESA, og til tross for at regjeringsplattformen en rekke steder lover å bekjempe sosial dumping i transportsektoren.⁶

4 <https://frifagbevegelse.no/magasinet-for-fagorganiserte/svake-norske-regler-drar-kriminelle-turbiloperatører-til-landet-advarer-sjåfor-6.158.985461.592b65a4ae>

5 <https://europalov.no/rettsakt/adgang-til-markedet-for-internasjonalt-persontransport-med-buss/id-393>

6 Hurdalsplattformen, side 40.

2.3.3 Lufta er for alle i EØS

Alle flyselskaper som hører hjemme i EØS-området har i utgangspunktet fri adgang til å etablere nye flyruter i Norge, og mellom Norge og resten av EØS-området.⁷ Til tross for at den internasjonale luftfartskonvensjonen gir land anledning til å nekte utenlandske operatører å trafikkere innenlandsruter, er denne retten overstyrt av EØS-avtalen. Etableringsretten gir selskaper registrert i EØS-området anledning til å opprette ruter i Norge. Ungarske Wizz Air prøvde seg for et par år siden. Selskapet ble så upopulært i Norge på grunn av sin lønnsdumping og forsøk på fagforeningsknusing at selskapet frivillig trakk seg ut. Imidlertid trafikkerer det dansk-litauiske DAT/DAT LT ruter til Stord og har også fått tildelt FOT-ruter i Nord-Norge. FOT-ruter er subsidierte ruter der trafikkgrunnlaget er spinkelt. De tildeles etter anbudsprinsippet.

Totalforsvarskommisjonen gir denne beskrivelsen av situasjonen innen luftfarten: «Konkurrans hensyn fører til at flyselskapene ser på alternative forretningsmodeller for å kutte kostnader, inkludert å splitte opp virksomheten i flere juridiske enheter og å flytte deler av eller hele virksomheten til et annet EØS-land. Dette vil kunne ha betydning for muligheten til nasjonalt å dekke beredskapsbehov gjennom rettslig regulering. Etter det kommisjonen erfarer, har også flyselskapene i liten grad kapasitet og kompetanse i Norge på tyngre vedlikehold og vil derfor er avhengig av kjøp av tjenester fra andre land.»

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

Liv og helse ble satt i fare i månedene etter at det britiske selskapet Babcock i 2019 ble anbudsvinner og overtok luftambulansetjenesten i nord. I løpet av ett døgn loggførte Universitetssykehuset Nord-Norge (UNN) i Tromsø åtte uønskede hendelser som følge av manglende ambulansfly.⁸ To år seinere ble deler av selskapet solgt til et oppkjøpsfond.⁹

2.3.4 Taxi og båt

I tillegg til områdene som her er nevnt, gir EØS-avtalen pålegg om såkalt maritim kabotasje og fullstendig deregulering av taxinæringen. Drosjesentraler har raskt kunnet formidle hendelser til politiet eller andre instanser fra hundrevis av biler i døgnkontinuerlig trafikk. EØS-tilsynet ESA har imidlertid pålagt Norge å fjerne både antallsbegrensning, kjøreplikt og tilknytningsplikt til drosjesentral, pålegg som Solberg-regjeringa realiserte gjennom taxireformen i 2020. Før jul 2023 foreslo regjeringa Støre å gjeninnføre sentraltilknytningsplikt. Det er i skrivende stund uvisst når forslaget skal tre i kraft og om ESA kan komme til å reise ny sak mot Norge.

Også i innenriks sjøfart er beredskapen og kompetansen satt under press av EØS. Norge har vært bundet av kabotasjeforordningen fra EF/EU siden 1997 fordi, som det heter i forordningen: «Det er nødvendig å oppheve restriksjonene på adgangen til å yte tjenester innen sjøtransport i medlemsstatene for å innføre det indre marked».

I sitt høringsinnspill til Nasjonal transportplan 2025–2036¹⁰ minner Norsk Sjømannsforbund om skipsfartens beredskapsmessige betydning. Forbundet skriver blant annet at «Trenden de siste årene er at det blir stadig flere bemanningsselskaper som ansetter sjøfolk og 'leier'

7 <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/luftfart/statlig-kjop-av-flyruter/id2076452/>

8 <https://sykepleien.no/2019/12/ber-regjeringen-heve-kontrakten-med-babcock>

9 <https://www.finansavisen.no/nyheter/helse/2022/07/19/7901866/luftambulansene-far-nye-eiere>

10 <https://www.sjomannsforbundet.no/no/nsf/nyheter/sjomannsforbundets-hoeringssvar-til-nasjonal-transportplan-2025203622>

de ut til rederier. I motsetning til arbeidsmiljøloven, er det ingen begrensning på innleie i skipsarbeidsloven. Ansettelsesforholdet til sjøfolk er dermed ikke direkte med rederiet, men gjennom et bemanningsbyrå.»

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

2.4 Norsk helseberedskap - avhengig av EU?

Totalberedskapskommisjonen, under ledelse av tidligere forsvarssjef Harald Sunde, leverte sin utredning 5.juni i år. Utredninga er på 460 sider, og omfatter alle sider ved norsk beredskap. Den vil ventelig ligge til grunn for regjeringas forslag til Stortinget. Den er likevel så omfattende, og omhandler ansvarsområdet til et stort antall departementer, så det gjenstår å se hvordan regjeringa vil behandle den. Det er uvisst om man tar sikte på stortingsbehandling i inneværende stortingsperiode.

2.4.1 EU er svaret?

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

NOU-en referer i betydelig grad til koronakommisjonens rapporter (NOU 6:2021, og NOU 5:2022), der man legger mye av æren for at Norge fikk tilstrekkelig med koronavaksiner på EU, og spesielt Sverige, og derfra trekker en del slutninger om Norges avhengighet av internasjonalt samarbeid for å få tatt del i vaksinetilgangen neste gang vi måtte få en liknende epidemi.

I NOU-en om totalberedskapen er helseberedskap behandlet særskilt i kapittel 25, side 368-385. Men også kapittel 6 Internasjonalt samarbeid står sentralt på et overordna nivå. Her nevnes både EU, Norden og FN. De fleste vil sikkert være enige om at både nordisk samarbeid og arbeid i og gjennom FN er ukontroversielt og ønskelig. Det er noe mer problematisk at NOU-en synes å ha en temmelig ukritisk tilnærming til samarbeid med EU på dette området.

Riktignok informerer NOU-en om at beredskapsarbeid fortsatt er et nasjonalt anliggende i EU. NOU-en redegjør nøye for de mange ulike samarbeidsmekanismene mellom Norge og EU på dette området, blant annet via EØS og via bilaterale avtaler. Nordisk samarbeid er tilgodesett med 2 sider og FN med 1 side.

Kommisjonens oppsummering og konklusjoner gis i side 110-111. Kommisjonens overordna synspunkter kan komprimeres til følgende sitater: «Norge er avhengig av et velfungerende og velregulert internasjonalt samfunn. Flere av de største utfordringene er for store til at enkeltland kan håndtere dem på egen hånd. Mange av utfordringene vi står overfor har utspring utenfor vårt eget land og er grenseoverskridende, og der nasjonale virkemidler ikke er nok.» (Det nevnes pandemier, digitale trusler, kriminalitet, handelsutfordringer, klimatrusler og sikkerhetspolitiske utfordringer.) Merkelig nok nevnes ikke flyktningsspørsmålet.

Det er lett å si seg enig i at internasjonalt samarbeid kan være nødvendig i de fleste av disse tilfellene. Men det åpnes ingen drøfting av HVOR LANGT et slikt samarbeid bør gå, hvor grensene bør settes, eller i hvilke situasjoner internasjonalt samarbeid støter opp mot

nasjonal suverenitet og prinsippene for folkestyre. At det norske folk to ganger har sagt nei til EU-medlemskap og at dette kanskje burde ligge som forutsetning i bunn, forbigås i øredøvende stillhet. Man legger til grunn et ganske ukritisk perspektiv, der internasjonalt samarbeid ikke bare er et virkemiddel, men synes å bli et mål i seg sjøl, fordi Norge angivelig ikke kan stå på egne bein.

Et eksempel nevnes av kommisjonen sjøl, når de i sin oppsummering og konklusjon skriver: «Under pandemien fikk Norge tilgang til vaksiner på grunn av gode relasjoner til naboland og andre europeiske land. Kommisjonen ser at det ikke er realistisk å forvente at alle kriser i fremtiden vil kunne dekkes av de avtalene vi har i dag. Derfor er det viktig å arbeide for å videreutvikle og formalisere samarbeidet på områder der det er særlig behov for dette. *Et eksempel er det pågående arbeidet med å få på plass en avtale om norsk tilknytning til det styrkede europeiske helseberedskapssamarbeidet*» (vår utheving).

Så vidt vites er dette arbeidet i sin slutfase, med Helse- og omsorgsdepartementet og statsråd Kjerkol som ansvarlig. Stortinget har ikke tatt stilling pr. 8. desember 2023.

2.4.2 Nasjonal beredskap mulig likevel?

I NOU-ens kapittel om helseberedskap (kapittel 25) er fokus primært på den nasjonale beredskapen. Her framkommer mye interessant materiale om både utfordringer og muligheter innenfor Norges grenser og kapasiteter. I forhold til Kommisjonens noe ensidige fokus på avhengighet av EU med hensyn til vaksiner og så videre, er det spesielt interessant å lese at det åpenbart finnes ressurser og muligheter nasjonalt som kan gjøres oss mindre avhengige av Kommisjonens foretrukne internasjonale samarbeid (les: med EU). På side 372-373 omtales for eksempel følgende: *"Kommisjonen har også fått innspill om at det bør ses på muligheter for å bygge opp nasjonal og nordisk produksjonskapasitet for forsyning av kritisk utstyr og materiell, inkludert vaksiner og legemidler. Det vises blant annet til helseforskningsmiljøer og tilgrensende fagmiljø innenfor livsvitenskap, og at etablert produksjonskapasitet i prosessindustri og vaksiner av fisk danner et mulig grunnlag for norsk produksjon av enkelte vaksiner og legemidler. Flere innspill fremhever også at det må ses på muligheten for å utvikle en produksjonskapasitet innenfor rammen av et nordisk samarbeid om vaksiner, legemiddelutstyr, smittevernutstyr og medisinsk-teknisk utstyr"* (vår utheving).

Historien om Norsk Medisinaldepot er en tankevekker: I 1994 ga myndighetene fra seg dette instrumentet for å sikre befolkningen en trygg og god legemiddelforsyning. NMD ble omgjort til et aksjeselskap som var tilpasset videre privatisering, fordi en slik statlig monopolisert organisering av engroshandelen ble påstått å være uforenlig med EØS-avtalen. I dag eies firmaet av den tyske apotekerkjeden Vittus.

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

2.4.3 Noen tjener på kommersialisering

Midt under Covid-pandemien godkjente Stortinget forordning (EU) 2017/746 som innebærer at norske sykehus kan måtte kjøpe standardiserte medisinske tester fra kommersielle aktører i stedet for at norsk helsevesen kan lage testene selv. Dette er sterkt fordyrende, og medisinske fagmiljøer har uttrykt frykt for at EU-reglene betyr at norske sykehus må bygge ned egen testkapasitet og dermed svekke helseberedskapen.¹¹

11 Klassekampen 24.04.2020.

EU-kommisjonen har siden vedtatt flere såkalte gjennomføringsforordninger (detaljerte tilpasninger). Regelverket er i stadig endring. Noen endringer er sikkert fornuftige, mens andre kan få uønskede eller uforutsette ringvirkninger for norsk helsevesen. Ved å knytte Norge tettere opp til EUs helseunion, RescEU og andre ordninger for sivil beredskap, risikerer man å gjøre denne beredskapsmessige uforutsigbarheten permanent.

Totalberedskapskommisjonen på sin side peker likevel (side 380) på at det bør ligge muligheter i et nordisk samarbeid for forsyningssikkerhet, men at dette bør skje «som et tillegg til samarbeidet som foregår i EU-regi». Hvorfor dette bør være i tillegg til, og ikke fortrinnsvis, argumenteres det ikke eksplisitt for. Kommisjonen synes å være mest opptatt av styring, planverk og systemer. Mindre av konkrete, operasjonelle forslag til løsninger på problemene, som for eksempel manglene i forsyningssikkerheten. Nasjonale løsninger anbefales ikke eksplisitt, man lener seg først og fremst på EU, og til dels på nordisk samarbeid.

2.4.4 Folk og kompetanse

En annen utfordring ved EØS-avtalen som direkte angår norsk helsevesen, er spørsmålet om tilstrekkelig folk og kompetanse. Beredskap handler ikke minst om fagkompetanse og menneskelige ressurser. Norske sykepleiere har i årevis ropt varsku om kronisk undermanning i helsesektoren. Sykehusene bruker 500 millioner kroner hvert år på innleie fra vikarbyråer for å dekke inn sykepleiermangelen. Siden 2012 har vikarbruken mer enn doblet seg i kommuner og på sykehusene, ifølge en Fafo-rapport omtalt av VG 16. august i år. Slik «minker» behovet for å utdanne egne fagfolk, og kompetansen forsvinner. Det samme gjelder i andre bransjer, hvor det knapt fins lærlingeplasser i mange bygg- og industrifag. Her som ellers har deisen vært: Det er jo bare å importere rimelig arbeidskraft fra EØS-området!

Helsepersonellkommisjonen (NOU 2023:4) bestrider denne importstrategien. «Pandemien har vist at Norge er sårbar overfor en avhengighet av utenlandsk arbeidskraft som fra en dag til neste ikke er tilgjengelig i situasjoner der vi trenger den mest», konkluderer utredningen. Kortsiktige løsninger er det motsatte av å bygge beredskap. Når lønningene stiger og arbeidsløsheten minker i mange østeuropeiske land, velger mange utenlandske arbeidere å reise hjem. Utvandringen fra Norge til Polen setter nå nye rekorder. Tendensen forsterkes av en svak norsk kronekurs. Og der står Norge uten kvalifisert egen arbeidskraft.

2.4.5 EU, EØS og Norge

Hva er så EUs ulike mekanismer og institusjoner for helseberedskap, sett i forhold til Norge? Totalberedskapskommisjonen synes å bygge på at EØS-avtalen er et beredskapsverktøy for Norge. På tross av EØS-avtalen, mener Kommisjonen det kan være fare for at sentrale deler av krisehåndteringen i EU foregår i spor hvor EØS-landene Norge, Island og Liechtenstein ikke deltar, kfr. Koronapandemien og krigen i Ukraina. Kommisjonen mener EØS-avtalen var avgjørende for at de tre landenes behov ble ivaretatt i en tidlig fase av pandemien. Et kontrollspørsmål er da: Hvordan så dette ut med hensyn til ikke-EU/EØS-landet Sveits? Dette berøres ikke i NOU-en. Påstanden om EØS bare står der.

Kommisjonen påpeker at Norge fikk ta del i vaksinesamarbeidet (til slutt), men at man ikke har garantier for at dette vil skje neste gang. Koronakommisjonen anbefalte Norge å prioritere arbeidet med å slutte seg tett til EUs forsterkede helsesamarbeid (HERA - European Health Emergency Preparedness and Response Authority - et EU-direktorat). Kommisjonen sier de har mottatt innspill om at Norge bør slutte seg til EUs styrkede helsesamarbeid (EUs helseunion) som har som formål å øke EUs evne til å forebygge, oppdage og raskt reagere på grenseoverskridende helsekriser og at Norge dessuten bør få i stand en alternativ finansieringsmekanisme som kan settes opp som en parallell til

EUs tilsvarende (ESI - EU Emergency Support Instrument), i tråd med anbefalingene fra Koronakommisjonen.

Programmet EU4Health - EUs fjerde helseprogram understøtter arbeidet med å skape en europeisk helseunion. Målet er å beskytte europeiske borgere mot grenseoverskridende helsetrusler, forbedre tilgjengeligheten til medisinsk utstyr, legemidler og annet kriserelatert utstyr, og dessuten bidra til å styrke de nasjonale tiltakene på området. Norge deltar i programmet.

Kommisjonen skriver: Regjeringen har besluttet at det skal innledes forhandlinger med EU med sikte på å kunne inngå en avtale om norsk tilknytning til det styrkede europeiske helsesamarbeidet (altså HERA). Det skal arbeides for en løsning som gir Norge størst mulig påvirkning gjennom fulle deltakerrettigheter, ifølge UD. Etter hva Totalberedskapskommisjonen kjenner til, pågår det nå samtaler, og det er en ambisjon om å komme til enighet om en avtale innen utgangen av 2023.

2.5 Energipolitikk og EØS

For Norge burde energitilgang være vårt minste beredskapsmessige problem. På land har vi betydelig helgrønn energi, primært vannkraft. Eller hadde; før Stortinget i 2018 bandt oss til EUs energiunion og EU-byrået ACER gjennom vedtaket av EUs Energimarkedspakke 3. For energifattige EU er tilgang til gass fra Norge alfa og omega. Det gjelder helt uavhengig av om Norge er EØS-land eller ikke.

«Vi har enda mer enn før behov for et robust kraftsystem – et system som kan takle kriser i en verden med mer uregulerbar kraft både hos oss og våre naboland, og sannsynligvis med større usikkerhet i årene som er foran oss enn det vi har sett de siste tretti årene», observerer Regjeringas energikommisjonen i sin rapport.

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

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

Nettopp dette var vesentlige argumenter i Statnetts konsesjonssøknad for nye kabler i 2013: «Termisk produksjon i Tyskland og Storbritannia gir det norsk-svenske kraftsystemet hjelp til å håndtere hydrologiske svingninger ved å produsere mer når det er tørt og mindre når det er vått», het det i analysen som fulgte konsesjonssøknaden.

Norge har et kraftoverskudd på 20 TWh i et normalår. Vi har siden 1960-tallet utveksla kraft med våre nordiske naboer. I 1993 var eksport- og importkapasiteten godt tilpassa kraftoverskuddet og den gjensidige forsyningssikkerheten. Siden den gang er overføringskapasiteten fordoblet, nesten i sin helhet til land utenfor Norden.

Allerede i 2011, som respons på Fukushima-katastrofen i Japan, bestemte Tyskland seg for å avvikle sin atomkraft. Det kom på toppen av Energiewende fra 2000 med satsning på uregulerbar, fornybar kraft, blant annet vindkraft. Storbritannia og Danmark hadde planer

for å avvikle sin kullkraft, hvilket nå langt på vei er realisert. Danmark stenger ned to av sine siste kullkraftverk i inneværende år. Sverige begynte alt i 1999 å stenge ned flere av sine kjernekraftverk. Svenskene har også vannkraft, men den er i stor grad elvekraft med liten eller ingen magasinering. Bare Finland baserer seg nå på stabil energi. Der utgjør kjernekraft rundt halvparten av elproduksjonen. Men Norges kraftutveksling med Finland er beskjeden. Med andre ord står Norge nesten aleine igjen med en kraftforsyning som for 80-90 prosent vedkommende er stabil, regulerbar og fornybar. Det betyr at forutsetningene for nye utenlandsforbindelser med høy kapasitet var brutt allerede før de to siste kablene til Tyskland og Storbritannia kom i drift. Det betyr at Norge er blitt en mer ensidig garantist for andre lands forsyningssikkerhet, mens vår egen sikkerhet er blitt svekka.

Også Totalberedskapskommisjonen (NOU 2023:17) medgir at energiunionen er et tveegget sverd: «Å gjøre seg avhengig av mellomlandsforbindelser vil imidlertid være risikabelt, for eksempel i en ekstraordinær situasjon som rammer både Norge og nabolandene våre, da hvert land mest trolig vil prioritere eget forbruk i en slik situasjon.»

Forsvarskommisjonen (NOU 2023:14) noterer på sin side at EU og Storbritannia vil bruke press for å overstyre norsk energiforvaltning. «Norge vil bli enda viktigere for energisikkerheten til europeiske allierte og det vil være økt press på norske myndigheter om hvordan vi forvalter våre energiresurser», understreker rapporten.

Med slike prognoser som bakteppe virker det direkte uansvarlig å insistere på mindre nasjonal styring og kontroll med vår energiforsyning fordi EØS-avtalen krever det. Nei til EU bør derfor fastholde kravet om nasjonal politisk styring med kraftforsyninga. Energimarkedspakke 4, som innebærer økt markedsstyring og økt makt til EU-organet ACER, må avvises av Regjeringa og/eller Stortinget. Det bør være en prioritert oppgave å stoppe denne økte maktoverføringa over norsk energipolitikk til EU.

Egne notater

Sikkerhet og beredskap

Nei til EUs folkestyreutvalg utreder ulike sider ved EØS-avtalen og alternativer til dagens avtale. Utvalget vil utarbeide en rapport som utkommer i mars 2023. Dette notatet om sikkerhet og beredskap er en del av utvalgets pågående utredningsarbeid. Notatets del 1 er skrevet av en egen arbeidsgruppe bestående av Heming Olaussen, Stein Ørnhøi, Jan Steinholt og Lars Borgersrud. Del 2 er skrevet av Heming Olaussen og Jan Steinholt, med bidrag fra Einar Frogner om matberedskap.

Utgitt av Nei til EU i desember 2023.

Mer informasjon om EU og EØS-avtalen finner du på www.neitileu.no.



neitileu.no