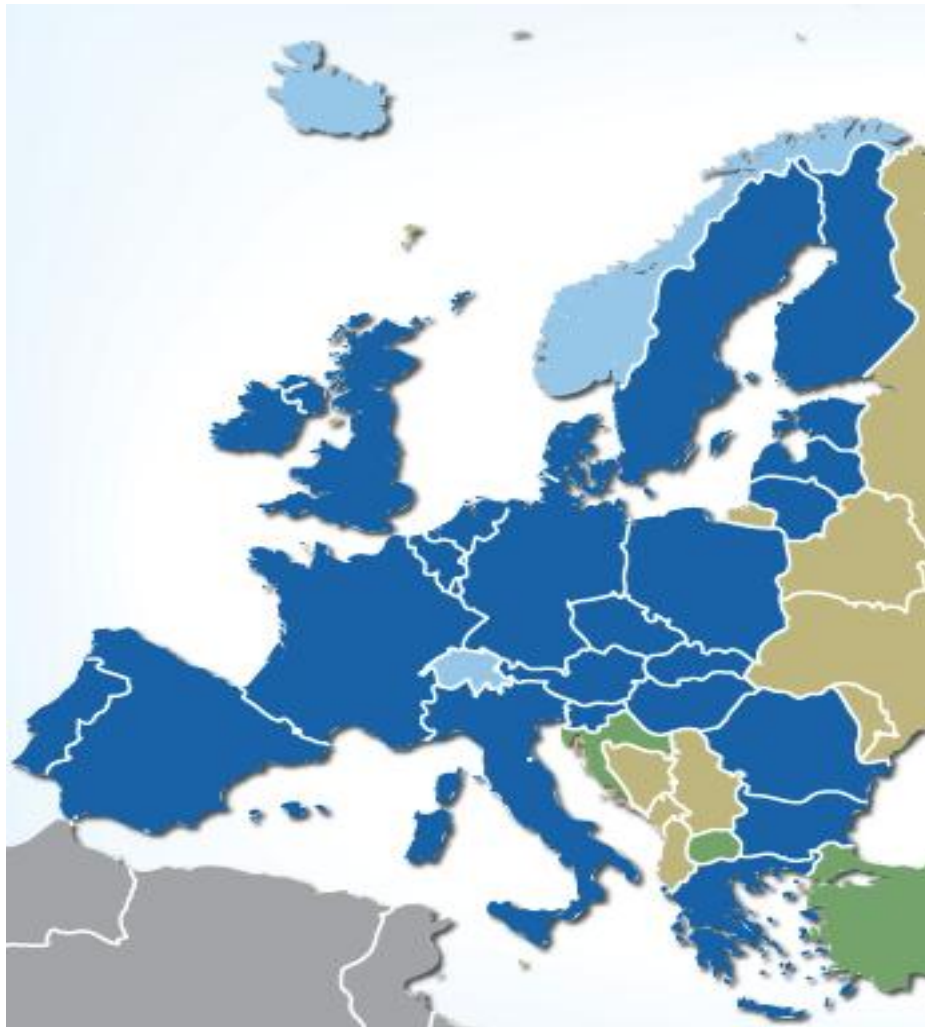


europa bevegelsen

EØS-avtalen: Økonomisk forutsigbarhet men gradvis marginalisering av Norges rolle i Europa.



Innspill til Utvalget for gjennomgang av Norges avtaler med EU (Europautredningen)

Europabevegelsen hilser velkommen Regjeringens initiativ til å foreta en gjennomgang av EØS-avtalen og andre avtaler Norge har med EU.

Våren 2010 nedsatte Europabevegelsen en ressursgruppe med sentrale personer fra mange ulike samfunnsområder som berøres av Norges forhold til EU, blant annet med det formål å følge arbeidet til det offentlig nedsatte EØS-utvalget på faglig og politisk grunnlag og forberede og initiere løpende innspill og uttalelser fra Europabevegelsens knyttet til utvalgsarbeidet.

Europabevegelsen EØS-ressursgruppe består av:

Elisabeth Grieg (leder)
Kjell Bjørndalen (nestleder)
Eivinn Berg
Olav Chen
Wenche Fone
Christer Gulbrandsen
Stein Lier-Hansen
Gunn Marit Helgesen
Vibeke H. Madsen
Monica K Mattsson
Jonas W. Myhre
Karen Pinholt
Rasmus Reinvang
Majoran Vivekananthan
Geir Ove Ystmark

Europabevegelsen oversender med dette sitt innspill til Utvalget for gjennomgang av Norges avtaler med EU (Europautredningen).

Oslo, februar 2011

Paal Frisvold

Leder

Trygve G. Nordby

generalsekretær

Innhold

1. Bakgrunn.....	4
2. Sammendrag av innspill.....	5
3. Marginalisering av Norge: Mangel på deltakelse, medvirkning og demokrati	8
4. Arbeidsliv, økonomi og handel	13
5. Miljø, klima og energi.....	17
6. Samarbeidsområder utenfor EØS-avtalen virkeområde	20

1. Bakgrunn

EØS-avtalen er den mest omfattende og forpliktende internasjonale avtale Norge har inngått. Den trådte i kraft 1. januar 1994 og har virket i 17 år. I denne perioden har det skjedd dyptgående endringer i EØS-samarbeidet, primært som følge av utviklingen internt i EU og den dramatiske forskyvningen av styrkeforhold mellom EFTA- og EU-siden. Dette har stillet samarbeidet overfor store og uforutsette påkjenninger både for avtalens materielle innhold og institusjonelle struktur. Trass i dette har EØS-avtalen overlevd. Dette skyldes at Norge, Island og Liechtenstein har vist stor vilje til tilpasning, ikke minst hva angår massiv overtagelse av EUs regelverk for det indre marked. Gjennomføringen av EUs politikk og lovverk har skjedd samtidig med stadig færre muligheter for reell deltakelse og påvirkning av innholdet i EUs politikk og regelverk. Denne utviklingen har ført til at norske interesser i dag knapt registreres i EUs lovgivende fora. Dette ”demokratiske underskudd” vil bli ytterligere forsterket når vi i tiden fremover stilles overfor krav om overtagelse av EU-regelverk som kan ha betydelige konstitusjonelle utfordringer.

Det er i lys av denne utviklingen at Europabevegelsen hilser velkommen Regjeringens initiativ til å foreta en gjennomgang av EØS-avtalen og alle andre avtaler som styrer Norges forhold til EU. Vi deler den oppfatning at tiden er moden for å foreta den omfattende gjennomgang det nå legges opp til i regi av Europautredningen. En hovedutfordring vil være å beskrive EØS-avtalens rolle i å sikre norsk arbeids- og næringsliv reelle adgang til verdens største integrerte marked, og samtidig belyse de klare begrensingene avtalen representerer for det norske samfunns muligheter til å delta i utformingen av EUs politikk og regelverk. Utviklingen og fordypningen av EU-samarbeidet siden EØS-avtalen trådte i kraft vil også måtte stå sentralt i en bred og faktabasert gjennomgang av Norges avtaler med EU.

2. Sammendrag av innspill

1. Europautredningen bør foreta en sammenligning mellom beskrivelsen av EØS-avtalen i St. prp. nr 100 og hvordan avtalen fungerer i praksis i dag.
2. Europautredningen bør foreta en vurdering av betydningen av norsk deltakelse i Kommisjonens utredningsprosess hva gjelder reelle muligheter til å påvirke innholdet i EUs politikk og regelverk.
3. Europautredningen bør vurdere betydningen av fraværet av norske myndigheter i EUs ministerråd for forståelsen og gjennomføringen (implementering) av EUs politikk og regelverk i Norge.
4. Europautredningen bør foreta en vurdering av betydningen for norske politiske partier at de har manglende anledning til å delta i diskusjon, forhandlinger og vedtak av EUs politikk og regelverk i Europaparlamentet.
5. Europautredningen bør beskrive og vurdere Stortingets involvering og engasjement i EU-saker med stor relevans for Norge og sammenligne situasjonen med den i Sverige og Danmark.
6. Europautredningen bør foreta en vurdering av hvordan ”samrådsprosessen” mellom EU- og EFTA-pilarene fungerer i praksis, sammenlignet med hvordan dette var forutsatt – i henhold til St. prp. nr 100 (1991-1992).
7. Europautredningen bør beskrive og vurdere konsekvensene av det faktum at Norge automatisk overtar rettsakter fra EU uten å delta i EUs beslutningsorgan. Finnes det måter å bøte på dette demokratiske underskuddet på innenfor dagens EØS-avtale?
8. Europautredningen bør beskrive hvilke muligheter Norge har til å innvirke på EUs beslutningsprosess og i hvilken utstrekning norske myndigheter rent faktisk har benyttet seg av disse muligheter. Hvilke resultater kan norske myndigheter vise til? Dette bør illustreres gjennom saker som har vært eller er viktige for Norge, som for eksempel saker om Gassmarkedsdirektivet, Datalagringsdirektivet, REACH-forordningen og handel med selskinn.
9. Europautredningen bør redegjøre for hvilke rolle EUs nye byråer, tilsyn og forvaltningsorganer som EEA, EMSA, EFSA, EIT, m.m. spiller og Norges tilknytningsform til disse. Hvilke begrensninger og utfordringer er det forbundet med å delta som observatør?
10. En overordnet oppgave for Europautredningen bør være å beskrive og vurdere konsekvensene for EØS-avtalens betydning for Norge av at EØS-avtalen har bestått uforandret i 17 år, mens EU på sin side har gjennomført en dynamisk utvikling med stadig dypere og bredere samarbeide mellom medlemsstatene.

11. Europautredningen bør beskrive og vurdere i hvilken utstrekning det demokratiske underskuddet er blitt større etter Lisboa-traktaten. I tillegg bør utredningen beskrive hvilke nye problemstillinger Lisboa-traktaten medfører for myndighetenes muligheter til å opprettholde EØS-arbeidet.
12. Europautredningen bør beskrive ESA og EFTA domstolens virksomhet og vurderer hvorvidt disse organer har styrket eller svekket norske borgere og foretaks rettssikkerhet og hvorvidt disse organers avgjørelser har tjent som korrektiv til norsk myndighetsutøvelse.
13. Europautredningen bør beskrive reservasjonsretten og drøfte ulike scenarier for hvilke rettslige, økonomiske og handelspolitiske konsekvenser Norges eventuelle bruk av denne retten vil kunne få, gjerne illustrert ved konkrete historiske eksempler hvor spørsmål om bruk av reservasjonsretten har vært reist.
14. Europautredning bør beskrive og vurdere hvilke handlingsrom EØS-avtalen gir Norge til å sikre arbeidstakernes rettigheter i Norge.
15. Europautredningen bør beskrive og vurdere hvorvidt norsk tilknytning til EUs nye tilsyn for banker og kredittinstitusjoner kan skje innenfor den konstitusjonelle rammen av EØS-avtalen. Hvilke konsekvenser vil en norsk tilknytning innenfor dagens rammer ha for våre myndigheters kontroll og autoritet overfor norske finansinstitusjoner?
16. Europautredningen bør beskrive og vurdere hvilke muligheter EØS-avtalen gir for at Norge kan delta aktivt i utviklingen av EUs Europa 2020-strategi.
17. Europautredningen bør vurdere de handelspolitiske konsekvensene av at handelspolitikk ikke omfattes av EØS-avtalen – og i hvilken grad norske industri og næringsliv berøres av dette.
18. Europautredningen bør beskrive og vurdere hvilke handelspolitiske ulemper opprinnelsesreglene innebærer for norske eksportører. Hvor mange norske bedrifter har flyttet deler av, eller hele, virksomheter ut av Norge for å unngå ressurskrevende byråkrati og papirarbeide dette regelverket representerer. Representerer dette en trend eller består det kun av enkelttilfeller?
19. Europautredningen bør beskrive prosessene knyttet til fornybardirektivet som case og vurdere
 - I hvilken grad EØS-avtalen muliggjør trenering av innføring av EØS-relevant lovverk i Norge på bekostning av oppnåelse av miljømål, sammenlignet med EU-landenes situasjon.

- Hvilke konsekvenser har det for norske industri, teknologiutvikling og sysselsetning at disse prosessene er forsinket, sammenlignet med EU-landenes situasjon?
20. Europautredningen bør vurdere om det er hensiktsmessig at biologisk mangfold og naturvern blir en del av EØS-avtalen, og hvilke problemstillinger som gjør seg gjeldende ved fortsatt å holde dette området utenfor EØS.
 21. Europautredningen bør belyse arbeidet i EUs lovgivende organer med utvikling av egen nordområdepolitikk og hvordan Norge skal komme i inngrepen med dette. Hva er konsekvensene av at nordområdene ligger utenfor EØS-avtalen?
 22. Europautredningen bør se på i hvor stor grad Norge de facto er bundet av i EUs asylpolitikk og hvilken innflytelse vi har på dette området.
 23. Europautredningen bør drøfte praktiske og politiske konsekvenser av at norske soldater stilles til rådighet for EUs innsatsstyrker uten at Norge er med å bestemme EUs sikkerhetspolitikk.

3. Marginalisering av Norge: Mangel på deltakelse, medvirkning og demokrati

EØS-avtalen forplikter Norge til å innføre all EUs lovgivning for det indre marked i norsk rett. Dette er politikk og regelverk som i ulik grad berører alle deler av samfunnet. Norsk eksklusjon fra politiske diskusjoner og forhandlinger i EUs beslutningsorgan representerer således et stort problem i forhold til demokrati og deltakelse for regjeringer, Stortinget, sentral og lokal forvaltning og det sivile samfunn. Det svekker samfunnets evner til å ta del i og å forstå våre nabolands holdninger og politisk tenkning på områder som berører vårt eget dagligliv. Det medfører også en marginalisering av Norge i europeisk politikk og samfunnsliv.

St. prp. nr 100 (1991-1992) om Stortingets samtykke til ratifikasjon av EØS-avtalen gir en grundig beskrivelse av EØS-avtalens virkeområde og funksjon.

1. Europautredningen bør foreta en sammenligning mellom beskrivelsen av EØS-avtalen i St. prp. nr 100 og hvordan avtalen fungerer i praksis i dag.

Utredningsprosessen

EU- og EØS-arbeidet foregår i tre forskjellige faser. Først utredes forslag til ny politikk og lovgivning, så forhandles og vedtas den, og til slutt innføres den i nasjonal lovgivning. Regjeringen peker ofte på mulighetene til norsk påvirkning av EUs politikk og regelverk under det innledende arbeidet i Kommisjonen, slik EØS-avtalens paragraf 99,100 og 101 åpner for. Det er vesentlig å få på det rene om dette er tilfelle. Her er noen momenter som Europautredningen bør inkludere i denne vurderingen:

- Det finns ingen nordmenn i ledende posisjoner i Kommisjonens administrasjon og heller ingen Kommissær som kan bidra til å ivareta norske interesser av høy prioritet. Mens Norge har ca. femti korttidsansatte på laveste nivå, har for eksempel finnene over fem hundre fast ansatte i politiske og ledende stillinger. Hvilke ulemper medfører dette for oss? Hvilke fordeler har finnene?
- Selv om norske representanter har observatørstatus i de fleste av Kommisjonens komiteer og utvalg som trekker opp forslag til ny lovgivning slår St. mld. nr 27 fra 2002 (Om EØS-samarbeidet 1994 - 2001) fast at norske sakkyndige "ikke deltar på lik linje som deres kollegaer fra EU-landene".¹ Den samme meldingen fastslår at "økt deltakelse i ekspertgruppene kan gi økt informasjon og innsikt i utredningsfasen, men kan ikke kompensere for at Norge ikke har adgang til EUs lovgivende organer."² Det

¹ Utenriksdepartementet, St. mld. nr 27 (2001-2002) Om EØS-samarbeidet 1994 – 2001, kap. 4 s. 85

² Ibid., s 86

antas at denne situasjonen ikke er blitt forbedret etter EUs utvidelse mot sentral- og østeuropa.

2. Europautredningen bør foreta en vurdering av betydningen av norsk deltakelse i Kommisjonens utredningsprosess hva gjelder reelle muligheter til å påvirke innholdet i EUs politikk og regelverk.

Beslutningsprosessen

Norske regjeringsrepresentanter er utelukket fra å delta i forhandlingene i EUs ministerråd. Dette er forhandlinger som ofte strekker seg over to-tre år og gir EU-landene anledning til å tilpasse politikk og regelverk i henhold til forhandlingene. Ikke sjeldent gis EU-landene anledning til å fremforhandle overgangsordninger eller sågar unntak. Norge har ikke denne muligheten. Nordmenn kan heller ikke velge representanter til Europaparlamentet, et organ som har utviklet seg til å bli Europas ledende politiske arena og som fatter vedtak på lik linje med regjeringens representanter i ministerrådet.

3. Europautredningen bør vurdere betydningen av fraværet av norske myndigheter i EUs ministerråd for forståelsen og gjennomføringen (implementering) av EUs politikk og regelverk i norsk lov.
4. Europautredningen bør foreta en vurdering av betydningen for norske politiske partier at de har manglende anledning til å delta i diskusjon, forhandlinger og vedtak av EUs politikk og regelverk i Europaparlamentet.
5. Europautredningen bør beskrive og vurdere Stortingets involvering og engasjement i EU-saker med stor relevans for Norge og sammenligne situasjonen med den i Sverige og Danmark.

”Samrådsprosessen”

Det var tidlig under EØS-forhandlingene klart at EFTA-landene ikke ville få representasjon i EUs lovgivende organer. For å bøte på det demokratiske underskuddet var det forutsatt at EU-landene og EFTA-landene skulle utveksle synspunkter på innholdet i regelverket før det ble formelt vedtatt på EU-siden. Dette ble bredt omtalt i St. prp nr 100 fra 1991- 1992 om ”Stortingets samtykke til EØS”. Denne ”samrådsprosessen” som den het i stortingsproposisjonen, skulle finne sted i en form for osmosedialog mellom de to EU- og EFTA-pillarene. Stortingsproposisjonen forutså *”en løpende informasjons- og samrådsprosess hvor de to pillarene utveksler synspunkter på det foreliggende forslag og mulige endringer av de parallelt med rådslagningsprosedyrer internt i EF.”*³ EØS-samarbeidet skulle bestå av dialog på ekspertnivå, embetsmannsnivå, politisk nivå og statsledernivå. St. mld. nr 27 fra 2002 fastslår at *”erfaringer fra EØS-komiteen og dens underkomiteer tyder på at det ikke finner sted noen kontinuerlig samrådsprosess før EU fatter*

³ St.prp. 100 (1991-1992) Om samtykke til ratifikasjon av EØS-avtalen,

sine vedtak i Rådet og Parlamentet, slik EFTA-landene la til grunn før avtalen trådte i kraft.”

⁴ Dette kan videre illustreres ved følgende:

- I løpet av seksten år har ”EØS-toppmøtet” på statsledernivå blitt avholdt kun tre ganger. Siste gang i 1999.
- De halvårlige EØS-rådsmøtene for utenriksministre finner fortsatt sted, dog etter at alle EU-statsrådene er reist hjem og uten at Kommisjonen er tilstede på politisk nivå. Formannskapet stiller ytterst sjeldent på politisk nivå, mens mange av de EU-landene som i det hele tatt møter opp er representert ved deres ambassaders hospitanter.
- EØS-komiteen, hvor Kommisjonen og EFTA-landene møtes hver måned for å innlemme EUs rettkter i avtalen, varer i dag kortere enn ti minutter uten at det finnes noen som helst dialog om innholdet i regelverket. Derimot tar Kommisjonen ikke sjeldent ordet for å fronte enkelte saker som hvor for eksempel våre naboland Sverige, Danmark og Finland ønsker å drøfte med oss. Dette gjelder også på områder som ligger utenfor avtalens rammer.
- Referatene fra EØS-komitémøtene holdes fortsatt hemmelig selv om vi er kjent med at Kommisjonen ikke har innvendinger mot at de offentliggjøres.

Ytterst sjelden ber Norge om en forlenget overgangsperiode på områder som er politisk vanskelige. Det skjer som regel på områder hvor EUs medlemsland selv har fått innvilget spesielle ordninger. I slike forespørsler er det Kommisjonen som forelegger og argumenterer Norges sak for EUs ministerråd og Europaparlamentet. Regjeringen har med andre ord ikke en gang adgang til å legge frem sine egne synspunkter overfor de som skal fatte beslutningen på deres vegne.⁵ Dette må være i strid med de mest fundamentale demokratiske rettigheter.

6. Europautredningen bør foreta en vurdering av hvordan ”samrådsprosessen” mellom EU- og EFTA-pilarene fungerer i praksis, sammenlignet med hvordan dette var forutsatt – i henhold til St. prp. nr 100 (1991-1992).
7. Europautredningen bør beskrive og vurdere konsekvensene av det faktum at Norge automatisk overtar rettsakter fra EU uten å delta i EUs beslutningsorgan. Finnes det måter å bøte på dette demokratiske underskuddet på innenfor dagens EØS-avtale?
8. Europautredningen bør beskrive hvilke muligheter Norge har til å innvirke på EUs beslutningsprosess og i hvilken utstrekning norske myndigheter rent faktisk har benyttet seg av disse muligheter. Hvilke resultater kan norske myndigheter vise til? Dette bør illustreres gjennom saker som har vært eller er viktige for Norge, som for eksempel saker om Gassmarkedsdirektivet, Datalagringsdirektivet, REACH-forordningen og handel med selskinn.

⁴ St.mld. 27 (2001 – 2002), s 89

⁵ St. meld. nr 27 (1991-1992), s. 90

EØS og EUs oppretting av underliggende institusjoner

Siden år 2000 har Kommisjonen systematisk delegert forvaltningsansvaret på et femtitalles fagområder ut til underliggende institusjoner. Dette gjelder ikke bare sjø- luft-, tog-, og veisikkerhet, men også mattrygghet, forskning og utvikling, likestilling, miljø- og teknologi, bare for å nevne noen. Regjeringen har gjort store anstrengelser for å få kunne delta i disse nye organene, med blandede resultater. Mens vi faktisk har fått styreplass, dog uten stemmerett, i byrået for sikkerhet til sjøs, kan vi fortsatt ikke benytte oss av de vitenskapelige utvalgene i byrået for mattrygghet. Dette er ofte områder som tidligere var drevet av all-europeiske fora, som på luftfartssikkerhet, hvor vi tidligere hadde full tale og stemmerett, men hvor vi nå er redusert til observatør. På styremøte i EMSA (for sjøsikkerhet) får Sjøfartsdirektoratet ordet helt til slutt og etter Østerrike. Verre er det at vi overhodet ikke har muligheten til å delta i debatten om prioriteringer, budsjettarbeide og hvor disse byråene lokaliseres. Nordmenn kan knapt jobbe i disse organene – og i hvert fall ikke i lederstillinger. Nylig la Kommisjonen frem forslag til en ny europeisk organisasjon som skal overse finansmarkedet. Dette byrået vil ha overnasjonal myndighet og legge viktige føringer for banker og kredittinstitusjoner, noe som vil få stor betydning for vår egen banksektor.

9. Europautredningen bør redegjøre for hvilke rolle EUs nye byråer, tilsyn og forvaltningsorganer som EEA, EMSA, EFSA, EIT, m.m. spiller og Norges tilknytningsform til disse. Hvilke begrensninger og utfordringer er det forbundet med å delta som observatør?

Suverenitet og reservasjonsrett

EØS-avtalen gir Norge formelt sett suverenitet, men det må stilles spørsmål ved hvorvidt denne suvereniteten er reell. Ved lov av 27.11. 1992 ble hoveddelen av EØS-avtalen, 129 artikler, inkorporert som norsk lov. Lover og forskrifter som vedtas for å oppfylle Norges forpliktelser etter EØS-avtalen har etter lovens § 2 forrang.

10. En overordnet oppgave for Europautredningen bør være å beskrive og vurdere konsekvensene for EØS-avtalens betydning for Norge av at EØS-avtalen har bestått uforandret i 17 år, mens EU på sin side har gjennomført en dynamisk utvikling med stadig dypere og bredere samarbeide mellom medlemsstatene.
11. Europautredningen bør beskrive og vurdere i hvilken utstrekning det demokratiske underskuddet er blitt større etter Lisboa-traktaten. I tillegg bør utredningen beskrive hvilke nye problemstillinger Lisboa-traktaten medfører for myndighetenes muligheter til å opprettholde EØS-arbeidet.

Norge har forpliktet seg til å overta all lovgivning for det indre marked gjennomføre den i norsk rett. For Norges del blir det juridiske rammeverket og kontrollen ivaretatt gjennom EFTAs overvåkningsorgan (ESA) og EFTA-domstolen.

12. Europautredningen bør beskrive ESA og EFTA-domstolens virksomhet og vurderer hvorvidt disse organer har styrket eller svekket norske borgere og foretaks

rettssikkerhet og hvorvidt disse organers avgjørelser har tjent som korrektiv til norsk myndighetsutøvelse.

EØS-avtalens artikkel 102 m.fl. gir regler for det tilfelle at, for eksempel Norge ønsker å reserve seg mot ny EØS-relevant EU-lovgivning. Ved flere anledninger, for eksempel ved vedtagelsen av tjenstedirektivet, er det blitt reist krav om at Norge skal bruke sitt "veto" uten at det hittil har skjedd. Årsaken bunner delvis i en usikkerhet om de rettslige og politiske konsekvenser av et slikt "veto", i første rekke hvilken del av et vedlegg som anses å bli direkte berørt av det nye regelverk man reserverer seg mot.

13. Europautredningen bør beskrive reservasjonsretten og drøfte ulike scenarioer for hvilke rettslige, økonomiske og handelspolitiske konsekvenser Norges eventuelle bruk av denne retten vil kunne få, gjerne illustrert ved konkrete historiske eksempler hvor spørsmål om bruk av reservasjonsretten har vært reist.

4. Arbeidsliv, økonomi og handel

Arbeidsliv

EUs lovverk på arbeidsliv er for det meste minimumslovgivning og det er opp til det enkelte land hvorvidt man ønsker sterkere lovgivning og vern enn disse minimumsreglene.

Mer enn 50 EU-direktiver med minstekrav til blant annet; arbeidsmiljø, arbeidstid, barnearbeid og likestilling av menn og kvinner gjelder i Norge. EØS-regelverk beskytter ansatte mot usaklige oppsigelser og trakassering, og deltidsansatte har fått utvidede rettigheter. På noen områder har EU bidratt til å styrke arbeidstakeres rettigheter.

Med fri bevegelse av arbeidskraft har Norge økt mulighetene for å importere arbeidskraft samtidig som arbeidsmarkedet generelt sett er blitt liberalisert. Arbeidstakerorganisasjoner i Norge har vært og er bekymret for at denne liberaliseringen undergraver arbeidstakernes rettigheter.

Norge hadde inntil utvidelsen av EU i 2005 relativt små endringer i arbeidsinnvandringen under EØS-avtalen og det var få tilfeller av sosial dumping. Etter utvidelsen mot øst økte arbeidsinnvandringen. Det viste seg at norsk lovgivning ikke var i tilstrekkelig grad tilpasset en slik økning, spesielt med tanke på de utstasjonerte arbeiderne fra Øst-Europa. Et aktivt arbeid mot sosial dumping ble iverksatt og Norge klarte å finne løsninger innenfor rammene av utstasjoneringsdirektivet. Direktivet åpner for et bredt sett av tiltak mot sosial dumping og har hatt innflytelse på det norske lovverket.

14. Europautredning bør beskrive og vurdere hvilke handlingsrom EØS-avtalen gir Norge til å sikre arbeidstakernes rettigheter i Norge.

Økonomi og finans

Norge har en liten, men svært åpen økonomi. Den vil alltid være nært knyttet til og avhengig av utviklingen i våre viktigste markeder. I hovedsak bestemmer det enkelte medlemsland i EU selv den økonomiske politikken. Dette gjelder omfang og fordeling av budsjettutgifter, så vel som skattelegging. Selv om de enkelte medlemsland har styring med hjelpetiltak for landenes finansinstitusjoner og næringslivet generelt, gjør EU, som organisasjon, en innsats for å koordinere tiltak til felles beste.

Finanskrisen og den påfølgende gjeldskrisen har vist behovet for samarbeid om finanspolitikk for å redusere budsjettunderskuddene i enkelte EU-land og gjeldsveksten.

Norge er i dag allerede en del av det felles regelverket for finansielle tjenester (bank, forsikring og verdipapirer) og tilsynet med disse tjenestene. EU-delegasjonens rapport fra juni

2009 - ”EØS-avtalen femten år. Fem utfordringer,”⁶ drøfter bl.a. Norges tilknytning til EUs tilsyn og andre utøvende organer. De nye tilsynsmyndighetene for finansmarkedet beskrives særskilt da de ”skal ha overnasjonal myndighet og treffe beslutning i enkeltsaker som involverer banker og kredittinstitusjoner”

15. Europautredningen bør beskrive og vurdere hvorvidt norsk tilknytning til EUs nye tilsyn for banker og kredittinstitusjoner kan skje innenfor den konstitusjonelle rammen av EØS-avtalen. Hvilke konsekvenser vil en norsk tilknytning innenfor dagens rammer ha for våre myndigheters kontroll og autoritet overfor norske finansinstitusjoner?

EUs strategi Europa 2020 tar mål av seg til å sikre EU-landenes økonomiske og samfunnsmessige interesser i framtiden ved å styrke EUs posisjon på det globale markedet. Denne strategien er høyst relevant for Norge.

16. Europautredningen bør beskrive og vurdere hvilke muligheter EØS-avtalen gir for at Norge kan delta aktivt i utviklingen av EUs Europa 2020-strategi.

Handel

Gjennom EØS er norske eksportører av industriprodukter sikret tollfri adgang til det indre marked, unngåelse av mengdebegrensninger, samt antidumpingstiltak blant annet i form av straffetoll. Dette er helt avgjørende for norsk industri for å sikre at vi har likeverdige betingelser som konkurrentene på det europeiske markedet. På de to områdene som ikke kommer inn under EØS, nemlig landbruk og fisk, anses Norge som ethvert tredjeland. Spesielt for fiskeindustrien har dette medført store utfordringer og norsk eksport av laks har i særlig grad fått føle mangelen på beskyttelse mot antidumpingstiltak.

En av de største utfordringene for fiskerinæringen er dårlig markedsadgang for norsk fisk og fiskeprodukter i EU, og mangel på forutsigbarhet i avtaler om kvoter med EU-landene. EU er Norges viktigste marked for eksport av fisk og fiskeprodukter. Bare i 2006 utgjorde eksporten til EU 22,7 milliarder kroner. Dette er 62 % av den samlede norske fiskeeksporten som i 2006 var på 35,6 milliarder kroner.⁷

Regjeringen har selv uttalt at markedsadgang for norsk fiskeriprodukter til EU (nedfelt i EØS-avtalens protokoll 9) må anses å være utilstrekkelig for å dekke norsk fiskerinærings samlede eksportinteresser. Siden EØS-avtalen trådte i kraft er det lagt ned 120 bedrifter i hvitfiskindustrien og den samlede foredlingsindustrien har tapt 750 millioner kroner.⁸ Dette er

⁶ www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/nyheter/2009 s 1

⁷ St. prp. 72 (2006-2007) 4.3.3 Eksport av fisk og fiskeprodukter til EU

⁸ Bjørn Inge Bendiksen: Fiskeindustrien i Nord-Norge og Nord-Trøndelag - endringer i struktur, sysselsetting og produksjon. Nofima-rapport 10/2009

bedrifter som har dannet livsgrunnet for generasjoner av mennesker langs kysten. EUs høye tollsatser på fiskeprodukter er utvilsomt en av hovedårsakene til denne utviklingen. For EU beskytter sin egen fiskeindustri ved å ilegge høye tollsatser for varer med høy grad av bearbeiding.

I henhold til EØS-avtalen skal det gjennomføres forhandlinger på import/eksport av bearbeidede landbruksprodukter annet hvert år (også kalt artikkel 19-forhandlinger). Dette er så langt ikke fulgt opp. I løpet av de siste 17 årene er det kun gjennomført to forhandlingsrunder. Det er likevel grunn til å tro at EU, med Sverige og Danmark i spissen, vil ønske å heve takten og kjøre frem nye artikkel 19-forhandlinger. Det vil bli utfordrende for Norge som har et av de mest proteksjonistiske markedene på meieriprodukter og kjøtt i WTO. Den defensive landsbrukspolitikken har imidlertid også konsekvenser for fiskeriindustrien. Uten at Norge gir noe på landbruk vil det også bli vanskelig å styrke markedet for fisk.

I 2006 innførte USA beskyttelsestiltak mot import av stål. Dette førte til at store stålprodusenter ønsket å øke eksporten til EU og dumpet dermed prisene. EU reagerte med å innføre beskyttelsestiltak, hvor Norge måtte stå i kø blant eksportører fra andre ikke-medlemsland, enda EØS-avtalen innehar en egen protokoll om samarbeid om handel med stål. Norsk eksport av stål til Sverige ble i en tid skadelidende av dette. Denne situasjonen viser hvor skjøre deler av EØS-avtalen er når slike krisesituasjoner oppstår.

Som EU, fremforhandler Norge, enten alene, men som oftest sammen med sine partnere i EFTA, frihandelsavtaler med tredjeland. I slike situasjoner betyr forhandlingsstyrke i form av økonomi, produksjon og størrelse på markedet mye og det kan være liten tvil om at Norge som EU-medlem vil tjene mye på å være en del av verdens største handelsblokk. Tilsvarende ville situasjonen være hvis Norge havner i en handelskonflikt. Som et lite, eksportintensivt land står vi i dag langt på vei alene hvis vi blir utsatt for handelspolitiske virkemidler fra et større tredjeland. Mulighetene for å iverksette mottiltak er i praksis ikke-eksisterende. Som EU-medlem ville vi derimot hatt den handelspolitiske ryggdekningen som følger av å være medlem i et marked med nær 500 millioner innbyggere og en felles handelspolitikk.

17. Europautredningen bør vurdere de handelspolitiske konsekvensene av at handelspolitikk ikke omfattes av EØS-avtalen – og i hvilken grad norske industri og næringsliv berøres av dette.

Opprinnelsesregler

Norske eksportører er underlagt et komplekst system med opprinnelsesregler fordi vi ikke er en del av EUs tollunion. Regelverket diskriminerer norske aktører fremfor konkurrenter i EU og resulterer i et vesentlig handelshinder.

Produkter som produseres i Norge, og har opprinnessertifikat, har tollfri adgang til EUs indre marked. Men Norge er ikke med i EU-landenes tollunion. Tollunionen betyr at varer fritt kan krysse grenser mellom EU-land uten tollklarering, inspeksjoner eller annet byråkrati.

Siden vi ikke er med i tollunionen, blir det mye byråkrati for å tollklarere alle produkter som skal fra Norge til EU eller omvendt. For flere små bedrifter betyr dette byråkrati og koster mye ressurser. Det innebærer at mulige europeiske kjøpere heller velger leverandører innen EU. Kunnskapen om hvordan EØS fungerer og at også Norge deltar i det felleseuropeiske markedet er ofte dårlig både i EUs institusjoner og i EU-landene.

18. Europautredningen bør beskrive og vurdere hvilke handelspolitiske ulemper opprinnelsesreglene innebærer for norske eksportører. Hvor mange norske bedrifter har flyttet deler av, eller hele, virksomheter ut av Norge for å unngå ressurskrevende byråkrati og papirarbeide dette regelverket representerer. Representerer dette en trend eller består det kun av enkelttilfeller?

5. Miljø, klima og energi

EØS-avtalen har ført til at norsk miljølovgivning i dag i overveiende grad følger miljøpolitikken i EU. Miljø har gjennom årenes løp blitt en viktig del av EUs traktater, EU har vedtatt over 450 rettsakter på området og i Lisboa-traktaten forankres fokuset på miljø ytterligere. Norges EØS-tilknytning på miljøområdet er problematisk fordi a) Norge ikke har medbestemmelse ved vedtak av EU-lovgiving som gjennom EØS blir til norsk regelverk, og b) Norge ikke er med i det viktige politiske forum EU utgjør og som legger rammene for integrasjon av tverrsektorielle miljøhensyn i samfunnsutviklingen i EU og EØS-landene.

EU legger også rammene for Norges klima og energipolitikk, gjennom utformingen av regelverk på området som inkluderer nasjonale forpliktelser og markedsmekanismer. EUs energi- og klimapakke fra 2009 fastsatte en ambisiøs politikk med et overordnet mål om å redusere sine klimagassutslipp med minst 20 prosent, sammenholdt med 1990 innen 2020. Og 30 prosent dersom andre industriland blir med på en bindende global avtale om utslippsreduksjoner for klimagasser. EUs energi- og klimapakke ble vedtatt på politisk nivå allerede i desember 2008. Det meste av klima- og energipakken anses som EØS-relevant og danner en viktig ramme for utforming og gjennomføring av norsk klimapolitikk.

Handel med utslippskvoter ble både i Norge og EU tidlig vurdert som et sentralt virkemiddel i klimapolitikken. EU vedtok sitt kvotehandelsdirektiv allerede i 2003. I første omgang la man kun opp til en utprøving av prinsippene, samtidig som man utviklet de nødvendige markedsmekanismene. Men fra 2008 har det foregått regulær handel med utslippskvoter. I 2009 ble direktivet revidert med sikte på forbedret og utvidet kvotehandel for perioden 2013-2020. EUs kvotehandelsdirektiv ble ikke implementert i EØS-avtalen og gjennomført i norsk lovgivning før i 2008. Dette var tre år etter at det trådte i kraft i EU. EU har nå satt som mål at 20 prosent av det totale energiforbruk i EU innen 2020 skal produseres av fornybare energikilder. Dette er utgangspunktet for fornybarhetsdirektivet som Europakommisjonen foreslo i januar 2008 – etter at målsetningen ble presentert i en hvitebok i januar 2007. I det reviderte direktivet om 20 prosent andel fornybar energi er målet fordelt landene imellom gjennom en byrdefordelingsmekanisme i henhold til BNP og forutsetninger for å produsere fornybar energi, samtidig som målet er gjort juridisk bindende. Land som ikke oppfyller sine forpliktelser kan bli trukket for EU-domstolen.

Det tok fem år å gjennomføre EUs første direktiv om fornybar energi fra 2001 i Norge. Tilsvarende gjør seg gjeldende i dag når det reviderte direktivet skal tas inn. Tre år etter at direktivet ble vedtatt og på et tidspunkt hvor EU-landene er i full gang med implementeringen har Norge så vidt igangsatt forhandlinger om tilpassninger. EØS-tilknytningen på klima- og energiområdet gjør Norge til et haleheng til EU på et område av stor strategisk betydning for energinasjonen Norge. I tillegg muliggjør EØS-tilknytningen store forsinkelser i Norges oppfølging av EU-regelverk, slik vi har sett i forbindelse med norsk implementering av fornybardirektivet (og også Tak-direktivet for utslipp av visse forurensende stoffer til luft).

Dette svekker Norges oppfølging av felles miljømål sammenlignet med EU-land og skaper også usikre rammevilkår for berørte parter i Norge.

19. Europautredningen bør beskrive prosessene knyttet til fornybardirektivet som case og vurdere

- I hvilken grad EØS-avtalen muliggjør trenering av innføring av EØS-relevant lovverk i Norge på bekostning av oppnåelse av miljømål, sammenlignet med EU-landenes situasjon.
- Hvilke konsekvenser har det for norske industri, teknologiutvikling og sysselsetning at disse prosessene er forsinket, sammenlignet med EU-landenes situasjon?

Naturvern

Både EU og Norge har underskrevet internasjonale konvensjoner om å bevare biologisk mangfold (Bern-konvensjonen og Konvensjonen om Biologisk Mangfold). Naturvern er imidlertid ikke omfattet av EØS-avtalen. EUs politikk er på dette området ambisiøs og disiplinierende.

EUs viktigste instrument på dette området er strategien for biologisk mangfold og to bindende rettsakter; habitatdirektivet og fugledirektivet. Habitatdirektivet er EUs oppfølging av Konvensjonen om Biologisk Mangfold i lovform og forplikter landene til å sikre beskyttelse og levedyktighet for et representativt utvalg av EUs truede naturtyper og arter, og for å oppnå dette skal EU-landene opprette såkalte Natura 2000-verneområder for de utpekte naturtypene og artene. EU Kommisjonen har mandat til å følge opp om medlemslandene har vernet de områder som skal til for å sikre EUs biologiske mangfold og kan trekke land som ikke oppfyller forpliktelsen for EU domstolen. EUs naturvernregelverk har vist seg å være disiplinierende for naturverninnsatsen i EU. I utgangspunktet var målet at Natura 2000 - områdene skulle dekke 12 prosent av EUs areal, men i 2009 finnes det mer enn 26.800 slike områder i Europa, som til sammen dekker rundt 20 prosent av EUs territorium. I Norge er 15% av arealet vernet av naturvern hensyn, med en overvekt av relativt artsfattige høyfjellsområder.

I EU beskytter habitatdirektivet EUs biologiske mangfold mot negative virkninger av det indre marked. Norge har på sin side et eget naturvernregelverk, som i praksis er mindre forpliktende enn EUs gitt mangelen på en overnasjonal myndighet med mandat til å sikre oppfølging. Norges lavere andel vernede områder er en av flere faktorer som antyder at Norge har et svakere naturvernregime enn EU-landene. Naturen i den norske delen av EØS-området har med andre ord sannsynligvis et dårligere vern mot negative konsekvenser av det indre marked, enn det naturen i EU-landene har. Dette er potensielt konkurransevridende og synes lite hensiktsmessig gitt at både Norges og EUs naturvernlovgiving er forankret i Konvensjonen om Biologisk Mangfold og dermed felles miljømål.

20. Europautredningen bør vurdere om det er hensiktsmessig at biologisk mangfold og naturvern blir en del av EØS-avtalen, og hvilke problemstillinger som gjør seg gjeldende ved fortsatt å holde dette området utenfor EØS

6. Samarbeidsområder utenfor EØS-avtalen virkeområde

Ut fra Norges helhetlig forhold til EU er det en rekke områder som faller helt utenfor EØS-avtalens virkeområde, som for eksempel regional og distriktpolitikk, handel, utenriks- og sikkerhetspolitikk, for å nevne noen.

Nordområdene er et område som opplever økende oppmerksomhet fra mange stater i verden og har fått en fornyet utenrikspolitisk tyngde både i Norge og internasjonalt de senere år. Dette av miljømessige, økonomiske og geopolitisk grunner. Globale aktører, som EU, har legitime interesser i denne regionen og kan gi verdifulle bidrag.

Blant de fem arktiske kyststatene er Norge minst med hensyn til landarealer, men relativt stor med hensyn til vår status som hav- og kyststat. Norge har en ”asymmetrisk” kobling til stormaktstriangelet USA, Russland og EU og vi må benytte oss av mange ulike fora og kanaler for regelmessig dialog og samspill med disse. Som liten stat uten garantier for hvem som er våre alliansepartnere fra sak til sak, er EU en strategisk aktør for Norge når det gjelder å sikre respekt for internasjonal rettsorden.

Nordområdekonteksten betyr at Norge nøye må analysere sitt forhold til EUs gradvise utvikling på det utenriks-, sikkerhets og forsvarspolitiske området. Ikke minst gjelder dette etter ikrafttredelsen av Lisboa-traktaten der EU profilerer seg med en tydeligere ambisjon på disse områdene gjennom innføringen av en egen ”utenriksminister” og egen utenriksstjeneste. En mer autonom sikkerhetspolitisk rolle for EU vil berøre hele det europeiske området.

EU tildeles liten eksplisitt oppmerksomhet i Norges nordområdestrategi. Gitt at kontroll, forvaltning og utnyttelse av ressurser er viktige nasjonale interesser i nord, er det også en del av scenarioet at EU er vårt viktigste avsetningsmarked for både nåværende og fremtidige produkter fra nord. Vår tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen setter en rekke rammer for vår adferd og aktivitet som markedsaktør både som olje- og fiskeeksportør, samt regelverket knyttet til all form for statsstøtte og miljølovgivning, for å nevne noen sentrale områder. Disse ”indre markedsanliggender” som angår nordområdene er viktige tema i forholdet mellom Norge og EU.

21. Europautredningen bør belyse arbeidet i EUs lovgivende organer med utvikling av egen nordområdepolitikk og hvordan Norge skal komme i inngrepen med dette. Hva er konsekvensene av at nordområdene ligger utenfor EØS-avtalen?

Norge har flere avtaler med EU utenom EØS-avtalen som gjør at man, direkte og indirekte, bindes opp, ikke bare på området som avtalene regulerer, men også på tilgrensende politikkområder. Norge påtar seg derved forpliktelser uten å være med i den demokratiske prosessen som definerer politikken. Eksempler på dette er Schengen- og Dublin-samarbeidet og deltakelsen i EUs militære innsatsstyrke.

22. Europautredningen bør se på i hvor stor grad Norge de facto er bundet av i EUs asylpolitikk og hvilken innflytelse vi har på dette området.
23. Europautredningen bør drøfte praktiske og politiske konsekvenser av at norske soldater stilles til rådighet for EUs innsatsstyrker uten at Norge er med å bestemme EUs sikkerhetspolitikk