



Nei til EU
www.neitileu.no

Oslo 16.09.2011

Europautredningen
v/ sekretariatsleder Ulf Sverdrup
epost: ulf.sverdrup@gmail.com

Innspill angående de eksterne delutredningene

Vi viser til Europautredningens rapportserie med eksterne delutredninger

Vedlagt oversendes et oppsummerende notat fra Nei til EU som kommenterer flere av rapportene.

Vi ber om at notatet spres til utvalgets medlemmer, og dessuten gjøres tilgjengelig som innspill på Europautredningens nettsider.

Med hilsen,
Morten Harper
Utredningsleder i Nei til EU



Ekstern slagside

12 feil og mangler i Europautredningens eksterne delutredninger

Forord

Europautredningen (Sejerstedutvalget) skal levere en svært viktig rapport i form av en NOU (Norges Offentlige Utredninger) før eller rett over nyttår. På basis av denne skal regjeringa utarbeide en stortingsmelding om erfaringene med EØS-avtalen og alle de andre samarbeidsavtalene mellom Norge og EU.

Denne NOUen blir en svært viktig premissleverandør for den kommende samfunnsdebatten i Norge om EØS og forholdet Norge-EU. Da er det svært viktig at Fredrik Sejersted og hans utvalg virkelig baserer seg på forskning og kunnskap, ikke på synsing og utredninger med klare slagsider, slik vi ofte har sett tidligere i norsk EU/EØS-debatt. Dessverre ser vi alt for mange eksempler på nettopp det siste i en del av de delutredningene Sejersted & Co har bestilt som grunnlag for sitt arbeid.

Nei til EU har valgt å sammenstille en del av de grovere feil og mangler i denne lille rapporten, for slik å gjøre opinionen oppmerksom på forholdet, og med håp om at utvalget luker dette bort i sitt arbeid inn mot den sluttrapport de nå har under utarbeidelse.

Heming Olaussen, leder i Nei til EU

Innhold

0. Innledende kommentar	2
1. Nasjonalromantisk mytespinn	3
2. Fisk I: Feil om Norges råderett utenfor EU	4
3. Fisk II: Tollbelastningen overdrives	5
4. Lobbyisme for EU-medlemskap?	6
5. Tendensiøst og feilaktig om Island	7
6. Mat I: Mangler biologisk perspektiv	9
7. Mat II: Usynliggjøring av faglige debatter	10
8. Mat III: Tilleggsgarantier, kompensatoriske tiltak og dokumentasjonsprogrammer	11
9. Migrasjon I: Dublin-systemets konsekvenser	12
10. Migrasjon II: Betydningen av Frontex	14
11. Miljø I: Det indre markedet og klimakvotene	15
12. Miljø II: Ensidig positiv til EU/EØS	17
Vedlegg: Europautredningens eksterne delutredninger	19

Ekstern slagside

Nei til EU arbeidsnotat nr. 6/2011, utgitt september 2011. Bestilling/nedlasting: www.neitileu.no.

Forsidefoto: Nei til EU.

Notatet er utarbeidet av Morten Harper, utredningsleder i Nei til EU.

0. Innledende kommentar

Europautredningen, det regjeringsoppnevnte Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU, har per medio september innhentet og utgitt 17 eksterne delutredninger. Utredningene er ment å være en del av grunnlagsmaterialet for utvalgets hovedrapport.

En del av utredningene er grundige og saklige fremstillinger av sitt område. Halvard Haukeland Fredriksens *EU/EØS-rett i norske domstoler* (rapport nr 3) og *EØS-avtalen og norsk energipolitikk* av Ole Gunnar Austvik og Dag Harald Claes er begge eksempler på faglig solide rapporter.

En rekke rapporter har imidlertid en atskillig mindre forskningsbasert tilnærming. Dette notatet tar for seg 12 eksempler på feil og mangler i delutredningene.

Noen rapporter har en slik politisk slagside at det er vanskelig å forstå hvorfor de ble bestilt. Har Thomas Hylland Eriksen og Iver B. Neumann latterliggjøring av nei-siden i *Norsk identitet og Europa* (rapport nr 2) overhodet noen relevans for Europautredningens arbeid? Og hvorfor valgte man å be en av Islands ivrigste EU-tilhengere, Eiríkur Bergmann, skrive om landets erfaringer med EØS-avtalen (*Iceland and the EEA, 1994-2011*, rapport nr 7)?

Andre rapporter preges av faktiske feil og uvitenskapelig synsing. Særlig graverende er Torben Foss sin *Analyse av Norges avtaler og samarbeid med EU på fiskeriområdet* (rapport nr 4), som gir feil bilde av norsk råderett og tollsatsenes betydning for handelen.

Flere av rapportene har en for snever tilnærming til temaet. Frode Veggelands *Norges forhold til EU på mat- og landbruksfeltet* (rapport nr 9) mangler det biologiske perspektivet og overser veterinærfaglige debatter. Jan-Paul Brekkes *Migrasjon og integrasjon: Norges tilknytning til EU* (rapport 10) sier lite om konsekvensene for norsk asylpolitikk – og hva dette betyr for mennesker som søker asyl. Hans Chr. Bugges *EØS-avtalens rolle og betydning på miljøvernområdet* (rapport 14) styrer unna det indre markedet og de fire frihetenes faktiske innvirkning på miljøet gjennom økt transport og økonomisk vekst.

Europautredningens mandat og erklærte ambisjon er å være forskningsbasert. Da må utvalget legge til side betydelige deler av de eksterne utredningene, og – ikke minst – innhente dokumentasjon og analyser på de mange feltene der delutredningene er mangelfulle.

Av hensyn til leseligheten er eventuelle fotnoter tatt vekk i sitatene fra rapportene.

1. Nasjonalromantisk mytespinn

Rapport nr 2 har tittelen *Norsk identitet og Europa*, og er skrevet av Thomas Hylland Eriksen og Iver B. Neumann. Her konkluderes det:

”Først og fremst er Norge rikt. Det sosiale konfliktnivået er minimalt sammenlignet med praktisk talt et hvilket som helst annet sted. Verden utenfor er langt borte, så langt at man for lengst har mistet den av syne. Den lever videre takket være ekskursjoner og fortellinger. Europa inngår ikke i disse fortellingene.” (Side 15)

I en EU/EØS-kontekst, som er det vi må lese rapporten innenfor, må dette bety at rapportforfatterne mener den sterke norske EU-motstanden ikke skyldes kritisk innsikt eller interessemotsetninger, men tvert imot mangel på kunnskap og fraværende interesse for det som skjer utenfor landets grenser. Dette er respektløst mot det store flertallet som er mot norsk EU-medlemskap og fullstendig uegnet som bidrag til en ”forskningsbasert” gjennomgang av Norges forhold til EU.

Hylland Eriksen og Neumann, som begge er erklærte EU-tilhengere, sauser sammen markedsføringen omkring Lillehammer OL og nei-sidens retorikk i 1994:

”En nasjonal identitet fundert i det enkle livet i bondesamfunnet kunne nå ubekymret markedsføres, en generasjon etter at befolkningen hadde glemt dette livet (og at de fleste den gang drømte om å komme seg ut av det).

(...)

Den kommersialiserte nasjonalismen som kom til uttrykk, mimet en identitet og en væremåte ingen av deltagerne hadde førstehånds kjennskap til. Den reproduserte en velkjent metafor for den norske nasjon, nemlig slektsgården, men var på usynlig vis finansiert av petroleum.” (Side 8)

Med den plassen rapporten vier til Lillehammer OL fremstår sportsarenaens nasjonale hyllest som en hovedforklaring på norsk nei til EU-medlemskap. Ifølge velgerundersøkelser var det andre og mer håndfaste motiver som avgjorde for nei-siden, bl.a. ønske om å sikre folkestyre og lokaldemokrati, sysselsetting og miljøvern.¹

Rapporten har en gjennomgående arrogant og nedlatende tone overfor EU-motstanden. Under overskriften ”1994 i nasjonens tegn” heter det blant annet:

”Også Nei til EU la vekt på Norges friskhet og renhet som kontrast til Europa... (...) både rosemaling og bunader ble tidvis brukt som markører på Nei-standpunktet. (...) Nei-siden vekket også til live nasjonale symboler fra vikingetiden som ikke hadde vært i nevneverdig bruk siden 1940-tallet.” (Side 8)

”Analysen” er ikke bare frekk. Den er også misvisende. Makt- og demokratiutredningen påviste at en ”nærmere gjennomgang av symbolbruken i 1994 viser at den organiserte Ja-siden brukte nasjonale symboler i større grad enn Nei-siden.”²

¹ Anders Todal Jensen og Henry Valen: *Brussel midt imot*, Ad notam Gyldendal 1995, side 51.

² Øyvind Østerud, Fredrik Engelstad og Per Selle: *Makten og demokratiet – En sluttbok for Makt- og demokratiutredningen (1998-2003)*, Gyldendal akademisk 2003, side 268.

2. Fisk I: Feil om Norges råderett utenfor EU

Rapport nr 4 heter *Analyse av Norges avtaler og samarbeid med EU på fiskeriområdet*, og er skrevet av Torben Foss. Den gir en feilaktig fremstilling av Norges råderett utenfor EU.³

Foss hevder at nasjonale stater som f.eks. Norge ikke har full kompetanse til å bestemme over sitt eget fiske og egne ressurser i egen sone (side 9). Dette er helt uten holdepunkter i den fiskeritavtalen som gjelder. Standpunktet uttrykker en selvpålagt skranke på egen jurisdiksjonskompetanse som er uten fotfeste i folkeretten.

Det er en alvorlig følge av standpunktet: Det virker som om Norge for evig og alltid har gitt fra seg fiskerettigheter til EU. Dvs. at EU skulle kunne påberope seg historisk fiske som grunnlag for fortsatt høsting av ressurser som Norge iht. havrettskonvensjonen artikkel 56 har suverene rettigheter til.

Ikke noe sted i rapporten fremgår det at det avgjørende mht. medlemskap versus EØS-avtale er at mens Norge i det siste tilfelle beholder full jurisdiksjonskompetanse over fiskeressurser, er det EU som har denne kompetansen ved medlemskap.

Det er heller ikke nevnt med ett ord at Norges suverene stilling i det internasjonale samfunnet av stater opphører ved medlemskapet. Hvis vi ble medlem av EU, er det EU som forhandler om fiskeressurser med Russland, Færøyene og Island.

Foss prøver seg også på kontrafaktisk historieskrivning: Hva ville ha skjedd om Norge var blitt med i EU etter 1994? Han behandler hhv. spørsmålet om fiske og fangst og tilvirkingsindustrien. Foss legger til grunn en overdreven optimisme når det gjelder Norges muligheter for innflytelse ved et eventuelt medlemskap. Det samme gjelder forestillingen om at bestandsuttaket ville blitt ett og det samme om Norge var med i EU eller ikke. I motsetning til EU legger Norge Det internasjonale havforskningsrådet ICES sine anbefalinger ganske så slavisk til grunn.

³ Omtalen av rapporten er hentet fra Peter Ørebech: *Norges avtaler og samarbeid med EU på fiskeriområdet*, Nei til EU arbeidsnotat nr. 1/2011.

3. Fisk II: Tollbelastningen overdrives

Torben Foss sin fiskerirapport overdriver grovt tollbelastningen for fiskeribransjen.⁴ Ingen som leser Foss kan sitte igjen med et annet inntrykk enn at det er tollen som er problemet for fiskeriene. Dette er gjennomgangstonen i hele arbeidet. Ikke ett eneste sted står det noe om at EU i mange sammenhenger har senket eller fjernet tollene på import av fisk rett og slett fordi unionen har en stor underdekning.

Foss skriver at tollene har ”vist seg å bety svært mye for norsk fiskeindustri” (side 19). Dette er ikke konklusjonen i et flerårig forskningsprosjekt gjennomført ved Norges fiskerihøgskole, *Norsk fiskeeksport til EU – tollregime og handelsmønster* (2006). Her kom det frem at eksporten av norsk fisk i svært liten grad tok hensyn til nulltoll og de nisjer som åpnet seg gjennom tollfrie kvoter.

Betydningen av 0-toll er gitt helt urealistiske proporsjoner i rapporten. Hvis dette er så fantastisk som Foss gir uttrykk for, hvorfor har ikke torskesektoren tatt av? Her er det 0-toll for grilletter, panetter etc. Finnes det noen slik industri i Norge? Svaret er nei, denne industrien er flagget ut av høykostlandet Norge og til lavkostland.

For lakseeksporten gjelder det en tollsats på 2,7 %. Her er tallenes tale klare, det er en formidabel vekst i eksporten på 737 % på 19 år. Dette har kunnet skje på tross av 2 % toll, mens hvitfisk selv med 0-toll ikke klarer konkurransen. Går det an ikke å trekke den eneste riktige slutning, nemlig at toll er uten betydning mht. eksportsuksess?

⁴ Omtalen av rapporten er hentet fra Peter Ørebech: *Norges avtaler og samarbeid med EU på fiskeriområdet*, Nei til EU arbeidsnotat nr. 1/2011.

4. Lobbyisme for EU-medlemskap?

Rapport nr 5 tar for seg norske ikke-statlige aktørers lobbyvirksomhet i Brussel: *Norwegian Non-Governmental Actors in Brussels 1980 – 2010, Interest Representation and Lobbying*, skrevet av Kjell A. Eliassen og Pavlina Peneva.⁵

Det er en nokså tynn rapport, basert på svar fra 12 interesseorganisasjoner, 6 regionale kontorer, 7 norske bedrifter og 3 lobbyseksjoner.

Rapportens hovedkonklusjon er følgende:

”Som en konklusjon viser vår studie at et flertall av aktørene som er involvert i EU-lobbying finner at vårt forhold til EU gjennom EØS-avtalen og flere andre avtaler og institusjonelle ordninger, i stedet for fullt medlemskap, virker begrensende på deres evne til å drive lobbyvirksomhet overfor EU.” (Side 5)

At mange aktører som har valgt å etablere seg i Brussel synes et EU-medlemskap ville være å foretrekke er i og for seg ikke oppsiktsvekkende. Vi skal heller ikke kritisere rapportforfatterne for denne nokså ensidige konklusjonen, som vi antar er en beskrivende oppsummering av respondentenes vurderinger.

Det er derimot flere andre formuleringer som gir grunn til å kritisere rapporten for en EU-positiv slagside. Vi skal her trekke frem to tendensiøse utsagn. Det første er et spydig sleivspark til landbrukssektorens innsats mot EU-medlemskap:

”In Norway the interests tied to the most important industry, oil and gas, were inconsequential in the membership issue, while sectors such as fishing and farming mattered. The petroleum sector did not actively lobby for membership, but rather provided the revenues, which allowed the state to dole out subsidies to agriculture, which in turn enabled them to campaign against accession.” (Side 15)

Det andre er et spekulativt utsagn om motivene for å si nei til EU-medlemskap, nasjonal identitet og skepsis til overnasjonalitet:

”Some authors argue that the reason for Norway to reject EU membership in 1972 as well as in 1994 was that the peasants and fishermen were able to present themselves as the embodiment of the nation. This ‘hidden’ impact of national identities on integration policies might be essential for explaining a long-term and persistent pattern of rejection of supranational integration.” (Side 15)

⁵ Omtalen av rapporten bygger på Jo Stein Moen: *Notat om Europautredningens rapport nr. 5*, 2011.

5. Tendensiøst og feilaktig om Island

Rapport nr 7 omhandler Islands erfaringer med EØS: *Iceland and the EEA, 1994-2011*. Forfatteren Eiríkur Bergmann er tidligere styremedlem i Europabevegelsen på Island og har dessuten vært ansatt ved EUs ambassade til Norge og Island. Det fremgår ikke av presentasjonen av ham i rapporten, der det mer uangripelig fastslås at han er professor i statsvitenskap og direktør ved Senter for Europastudier ved Bifröst-universitetet. Det kan settes spørsmålsteget ved om det var riktig å bestille denne utredningen hos en person som, ifølge Nei til EUs søsterorganisasjon Heimssyn, er regnet som en av de ivrigste EU-tilhengerne på Island. I alle fall burde rapporten opplyst om Bergmanns bakgrunn.

Tendensiøst om Island som ”De facto medlem”

I et avsnitt kalt ”De facto membership” skriver Bergmann:

“It could even be claimed that Iceland is a de-facto member of the EU through its close co-operation agreements, even without having formal access to decision-making in the EU institutions.” (Side 18)

Noen sider tidligere i rapporten hevder han:

“Whatever measure is used it clearly becomes evident that Iceland is deeply involved in the European project and very few areas remain excluded.

(...)

EU members have the ability to influence decision making using various means, whereas Icelandic citizens are not afforded the same rights as a non members. The Icelandic government has therefore surrendered part of its decision making to the EU and has little or no chance of having any influence over future decisions...” (Side 14)

Bergmann beskriver videre vetoretten som uaktuell og ikke hensiktsmessig å benytte:

“This formal veto right can be compared to the Atom Bomb in the way that it might be effective to hold but not very beneficial for anyone to use it.” (Side 15)

Lignende argumentasjon om ”medlemskap uten innflytelse” er velkjent også fra den norske ja-siden. Påstandene overdriver grovt omfanget av EØS sammenlignet med et EU-medlemskap. EØS (og Norge og Islands andre avtaler med EU) omfatter som kjent blant annet ikke store og viktige politikkområder som EUs felles landbrukspolitik, fiskeripolitikken og pengepolitikken (ØMU). Argumentasjonen underdriver dessuten den innflytelsen EFTA-landene har i EUs forberedelse av ny lovgivning og adgangen til å avvise uønsket regelverk gjennom vetoretten.

Rapportens konklusjon kan ikke kalles spesielt forskningsbasert:

“But even though it is agreed that with full membership Iceland would see increased transfer of formal sovereignty, we can also counter-argue and claim that in a political and real sense of the sovereignty concept full membership might not entail more transfer of sovereignty than currently is the case through the EEA and Schengen.” (Side 27)

Feil om det politiske landskapet

Bergmann gir en feilaktig beskrivelse av holdningen til EU-medlemskap i partiet Framsóknarflokkurinn, Senterpartiets søsterparti. Han hevder partiet er delt i spørsmålet og står ”uten en klart definert politikk” (side 6). I en tabell der han plasserer partiene inn på aksene høyre- venstre og anti-pro EU, trekker Bergmann Framsóknarflokkurinn over på pro-siden (side 23).

Dette stemmer svært dårlig med at et klart flertall i partiet stemte mot den islandske EU-søknaden og at partiet har reist krav om at søknaden må trekkes tilbake. Faktum er at 6 av partiets 9 medlemmer i Alltinget stemte mot å sende EU-søknaden (juli 2009). I en artikkel i Islands største avis, Morgunblaðið, har partileder Davíð Gunnlaugsson krevd at søknaden settes til side (18. august 2011).

6. Mat I: Mangler biologisk perspektiv

Rapport nr 9 heter *Norges forhold til EU på mat- og landbruksfeltet*, og er skrevet av Frode Veggeland. Den gir en oversikt over de politiske prosessene som ligger bak utviklingen på området og det regelverket som i dag styrer matområdet. Imidlertid er rapporten uten biologisk perspektiv og veterinærfaglige vurderinger av hvilken kvalitet det er på det systemet som etter hvert er implementert under EØS-avtalen.⁶

En hovedkritikk mot rapporten er at man ikke i det hele tatt nevner den begrensning som var lagt på norsk regelverksutvikling i og med statsministerens instruks til departement og direktorater sommeren 1988, der man i et brev til samtlige departement ga beskjed om at ”utformingen av norske lover og forskrifter som omfattes av det indre marked, skal vurderes også med henblikk på en eventuell harmonisering med EFs regelverk”.

Dette pålegget forhindret innovasjon på en rekke forvaltningsområder, men det har så vidt oss bekjent ikke vært gjenstand for noen offisiell analyse. På ”matfeltet” har det bl.a. hindret en meget sterk omstrukturering av den offisielle kjøttkontrollen her i landet, en prosess som allerede i 1987 var kommet langt mht planer.

Det er svært overraskende at biologisk og veterinærfaglig kompetanse ikke er brukt ved utarbeidelse av rapporten. Tunge veterinærfaglige argumenter mot EØS-avtalen ble formulert i rapportens form allerede ved begynnelsen av 1990-tallet. Mange av de samme argumenter ble brukt også da EØS-avtalen ble utvidet fra 1 januar 1999, med den såkalte veterinæravtalen. Det var en svært omfattende debatt om dette, der blant annet regjeringspartiers representanter tok dissens i Stortinget på denne saken – på bakgrunn av biologiske og veterinærfaglige argumenter. I form har notatet et svært overordna perspektiv med liten forståelse for betydningen av EØS-avtalen for de aktører innen næring og forvaltning som daglig må leve med denne avtalen.

Norge, EØS-området og verden ellers står overfor mange utfordringer når det gjelder håndtering av det som rapporten kaller ”matpolitikk” eller ”regulering av matfeltet” - ”offentlige tiltak som skal sikre trygg mat med god kvalitet som frambyes på en redelig måte”. Denne formuleringa mangler viktige elementer (dyre- og fiskehelse, dyrevelferd) og viser forfatterens manglende forståelse av sammenhengene mellom tilstanden i dyrepopulasjoner og miljø og den hygieniske kvaliteten på maten som produseres. Formuleringa tilsier i alle tilfeller at en bør diskutere dette konkret med referanse til Mattilsynets ansvarsområde.

Dette er komplekse faglige spørsmål som direkte berører dyrehelse, dyrevelferd og mattrygghet. Eksempelvis har en nå sett den tidligere forutsette økning av problemer koblet til økt handel med vegetabilier i form av en rekke internasjonale matbårne utbrudd (shigellabakterier i sukkererter, E. coli i bønnespirer og Yersinia i ruccolasalat). En burde åpenbart ha en egen fagrapport som gikk gjennom dette området.

⁶ Omtalen av rapporten er hentet fra *Mattrygghet, dyrevelferd og dyrehelse i EØS*, Nei til EU arbeidsnotat nr. 3/2011.

7. Mat II: Usynliggjøring av faglige debatter

Som et sentralt element i debatten omkring både den norske tilslutningen til EØS og utvidelsen ved veterinæravtalen var det synet at EØS-avtalens effekter i stor grad vil avhenge av hvordan WTO-baserte tollbarrierer ville utvikle seg. Dersom WTO fører til mer handel over landegrensene vil det uvegerlig føre til mer smitte og biologisk forurensing mellom alle verdens økosystemer. Dette er ikke berørt særlig i Frode Veggelands rapport, og burde kommet sterkere fram.⁷

Det er fremdeles ingen faglig uenighet om at økt handel med biologiske varer medfører økt risiko for innslipp av fremmede organismer, både smittestoff og arter som er uønsket i naturen. I rapporten tas en veldig formalistisk tilnærming til dette, og en får inntrykk av at dette på et vis ble avsluttet ved innføring av de såkalte kompensatoriske tiltakene ved utvidelse av EØS-avtalen. En rask lesing av referanselisten avslører umiddelbart at forfatteren i liten grad har forholdt seg til biologisk orientert litteratur.

Mest alvorlig er det kanskje at en leser ikke vil skjønne noe av debatten omkring veterinæravtalen forut for Stortingsdebatten, da disse fagdebattene er manglende eller skjevt referert. Notatet nevner ikke den omfattende diskusjonen som gikk over hele landet omkring trygg mat og veterinær grensekontroll. Det som ble skrevet og sagt var at muligheten for smitteinnslipp var direkte avhengig av mengde dyr og mat som ble importert.

Rapporten refererer indirekte til dette ved at den henviser til referater fra Stortingsdebatten. Referatet viser for øvrig at nesten hvert innlegg forholdt seg faglig til en rapport utgitt av Den norske veterinærforening og ikke departementets egne vurderinger. Det er merkelig at rapporten ikke har fått med seg dette. Rapporten drister seg imidlertid til å legge vekt på at blant annet “deler av veterinærmiljøet i forvaltningen” ikke hadde store motforestillinger mot å overta EUs veterinære regelverk (side 28) – men uten å referere kilde. Her burde åpenbart fagdebatten vært referert til også når det gjelder kildebruk.

Under punktet om Håndtering av munn- og klauvsjuka får en et klart inntrykk av at det primært var politiske grunner for å trekke i nødbremsen og for å gjøre helomvending. Situasjonen var ikke slik, og det som skjedde var at norske veterinærmyndigheter fikk et klart inntrykk av at man innen EU ikke hadde full oversikt over hvor flere tusen potensielt smitteførende dyr i en transportprosess befant seg. Dette var alvorlig og kunne innebære spredning av smitten til nye land og regioner – også Norge. På det grunnlaget ble det oppretta kontakt mellom Dyrehelsetilsynet og landbruksministeren som så gjorde ensidig vedtak om stopp av all import av animalske produkter fra EU-land. Tre uker seinere var dette endra, og man kunne oppheve forbudet. Framstillinga i rapporten er en grov dreining av hva som skjedde.

⁷ Omtalen er hentet fra *Mattrygghet, dyrevelferd og dyrehelse i EØS*, Nei til EU arbeidsnotat nr. 3/2011.

8. Mat III: Tilleggsgarantier, kompensatoriske tiltak og dokumentasjonsprogrammer

Frode Veggelands rapport sier på side 16: ”Norge fikk gjennom EØS-avtalen enkelte tilleggsgarantier”. Dette er et kraftig understatement og er heller ikke særskilt for Norge.⁸

Prinsippet innen EU er at områder/regioner som har en særegen situasjon med hensyn til en eller annen sykdom kan få slik tilleggsgaranti, noe som medfører krav om dokumentasjon på den varen som skal introduseres i dette området. Det er et meget omfattende arbeid som er lagt ned i enkelte land for å gi en slik dokumentasjon, og Norge har gående en rekke slike programmer. Dette er en del av våre kompensatoriske tiltak, og før 1994 ble det introdusert slike program for en rekke husdyr. Andre land har gjort likedan. Forvaltningen er altså ikke bundet til stater, men til regioner.

Et forhold som også bør vurderes, er at dokumentasjonsprogrammene er ressurskrevende og har dreid mye fagaktivitet over fra direkte sjukdomsbekjempelse eller intervensjon i norske matkjeder til dokumentasjon av fravær av sykdommer eller smittestoff. Dette har dermed neppe gagnet verken folkehelse, dyrehelse eller dyrevelferd.

⁸ Omtalen er hentet fra *Mattrygghet, dyrevelferd og dyrehelse i EØS*, Nei til EU arbeidsnotat nr. 3/2011.

9. Migrasjon I: Dublin-systemets konsekvenser

Jan-Paul Brekke har skrevet *Migrasjon og integrasjon: Norges tilknytning til EU*, rapport nr 10. Brekke har laget en presis, men tørr og oppramsende gjennomgang av hvordan Norge har forpliktet seg til samarbeid på området med EU. Brekke går i liten grad inn på hvilke konsekvenser tilknytningen har hatt for landet og for norsk asylpolitikk. Et annet perspektiv som savnes i rapporten er hva europeiseringen av norsk asyl- og flyktningpolitikk har betydd for de den faktisk gjelder – mennesker på flukt som søker asyl i Norge.⁹

Foruten Schengen-samarbeidet er Dublin-forordningen den mest dyptgripende tilknytningen Norge har til EU på asyl- og innvandringsområdet. Dublin-systemet har til hensikt å hindre at asylsøkere søker beskyttelse i mer enn ett medlemsland, og plasserer ansvaret for asylbehandlingen på det medlemslandet asylsøkeren først ankom. Dublin-forordningen er understøttet av fingeravtrykkregisteret Eurodac, som effektivt registrerer alle som søker asyl i Schengen-landene.

Norge har vært tilknyttet Dublin-samarbeidet siden 2001, og i de senere årene har Dublin-forordningen begynt å virke effektivt etter sin hensikt. Brekke peker på at Norge behandler færre asylsøknader på grunn av Dublin-medlemskapet, og har helt rett i det. De siste fem årene har Norge i snitt sendt over dobbelt så mange anmodninger om overtakelse som landet har mottatt.¹⁰

Brekke hevder videre at Dublin-samarbeidet har «blitt kritisert fordi det opprettholder en allerede skjev byrdefordeling mellom mottakerlandene i Europa» (side 9). Statistikk fra EUs eget statistikkbyrå viser at denne kritikken er berettiget. I 2009 var de største returlandene i Dublin-området Polen, Hellas og Italia. Til sammen gikk 64 prosent av alle Dublin-returer dette året til disse tre landene.¹¹ Mellom 2006 og 2010 har Norge plassert ansvaret for nesten en fjerdedel av alle asylsøkere på et annet Dublin-land. Italia og Hellas er de to desidert største mottakerlandene.¹²

Brekke ytrer en viss bekymring for at enkelte EU-land Norge returnerer asylsøkere til, og da særlig Hellas, har så lave standarder for behandling av asylsøkere at menneskerettighetene og FNs flyktningkonvensjonen blir brutt. Hellas har særlig gjort seg skyldig i overtramp mot mennesker på flukt. I en rapport fra NOAS, Den norske Helsingforskomiteen og Greek Helsinki Monitor fra 2008 avsløres omfattende brudd på asylsøkeres rettsvern i det greske asylsystemet, både i forhold til asylprosedyre, mottaksforhold og sosiale rettigheter. Rapporten inneholder også veldokumenterte påstander om politibrutalitet, mishandling av og tortur mot asylsøkere.¹³ Med bakgrunn i disse overgrepene har norske myndigheter vært tvunget til full stans i returer til Hellas ved to anledninger.

⁹ Omtalen av rapporten er hentet fra Svein Eldøy: *Asyl og innvandring*, Nei til EU arbeidsnotat nr. 5/2011.

¹⁰ På forespørsel fra UDI.

¹¹ Eurostat. Tallene fra 2010 er fortsatt mangelfulle.

¹² På forespørsel fra UDI.

¹³ Et uverdig sjansespill om asyl i Europa (2008) NOAS, Den norske Helsingforskomite og Greek Helsinki Monitor.

Hellas er et ekstremt eksempel, men også andre av de landene Norge returnerer flest asylsøkere til gjennom Dublin-forordningen har svært mangelfulle asylsystemer, prosedyrer og mottaksforhold. Norske Jussbuss har sammen med den sveitsiske flyktninghjelpen dokumentert at dette er tilfelle i Italia.¹⁴ FN's høykommissær for flyktninger har denne våren oppfordret Malta til å gjøre større endringer i sitt asylsystem for å oppfylle europeiske og internasjonale standarder.¹⁵ Polen og flere av de andre nyeste Dublin-statene ved EUs yttergrense i øst har også svært unge og mangelfulle asylsystemer.

Brekke unngår i sin rapport å kommentere sammenhengen mellom Dublin-systemets skjeve ansvarsfordeling og uverdigg behandling av asylsøkere i EUs yttergrensestater. Innstramminger i asylpolitikken, restriktive tiltak og avskrekkingspolitikk går ofte hånd i hånd med høye asylankomster og en oppfatning blant politikere om at asyltilstrømmingen er «ute av kontroll». Også her til lands. Dublin-systemet er på den måten en av de viktigste årsakene til at yttergrensestatenes asylsystemer og praksis bryter med grunnleggende rettigheter. Det er et urettferdig system som skyver Europas asylbyrde over på kriserammede land i Sør- og Øst-Europa, som i utgangspunktet har svært pressede asylsystemer.

En konsekvens av Dublin-systemet som en rekke humanitære organisasjoner har satt fingeren på er økt bruk av fengsel for å kontrollere asylsøkere. Brekke tar ikke opp dette i sin rapport. Da asylsøkere som faller innenfor Dublin-regelverket ikke får realitetsbehandlet søknaden sin i det landet de oppholder seg i, er det vanlig praksis i stadig flere land at de blir fengslet både i påvente av retur, og etter overføring til et annet Dublin-land. Å fengsle asylsøkere fordi de har søkt asyl, og uten at det foreligger en kriminell handling, er uhyrlig. Interneringsleire og lukkede asylmottak har skutt opp som paddehatter i de seneste årene, og det fins nå over 250 av dem i Dublin-området.¹⁶ Cecillie Schjatvet har skrevet masteroppgave om fengsling av Dublin-asylsøkere ved Jus på UiO. Hun dokumenterer en utstrakt fengselsbruk i europeiske land i forbindelse med Dublin-retur. Også i Norge. Utlendingsinternatet på Trandum hadde nærmere 7500 overnattingsdøgn i 2010.¹⁷ For ti år siden fengslet knapt Norge en eneste asylsøker. Den ekspansive bruken av dette kraftige virkemiddelet bør ses som en del av en europeisk utvikling generelt, og en konsekvens av Dublin-tilknytningen vår spesielt.

¹⁴ Asylum Procedure and Reception Conditions in Italy (2011) Jussbuss og Schweizerische Flüchtlingshilfe.

¹⁵ <http://www.independent.com.mt/news.asp?newsitemid=122673>

¹⁶ Jesuit Refugee Service.

¹⁷ Politiets utlendingsenhet.

10. Migrasjon II: Betydningen av Frontex

En viktig del av Norges tilknytning til EU på migrasjonsområdet, som er kraftig underkommunisert i Jan-Paul Brekkes rapport, er vår deltakelse i grensekontrollorganet Frontex. Frontex utgjør EUs operative del av yttergrensekontrollen, som innebærer kontroll og overvåkning av yttergrensen i sør og øst.¹⁸

Frontex har allerede gjennomført en rekke operasjoner både til lands, til vanns og i lufta med. Dette består i hovedsak av klappjakt på mennesker som prøver å ta seg inn i Europa via smuglerruter over Middelhavet, og langs østgrensen. Ut over dette trener Frontex grensevakter, og har hurtigreaksjonsgrupper (såkalte Rapid Border Intervention Teams – RABIT) bestående av nasjonalt politi og grensevakter som hurtig skal kunne rykke ut til områder hvor migrasjonspresset er stort. Norge har i alt bidratt med 20 polititjenestemenn til Frontex.

Antallet asylsøkere til Europa har etter begynnelsen på 2000-tallet blitt nesten halvert.¹⁹ Dette til tross for at verdens flyktningbefolkning har holdt seg relativt stabil i perioden. Det er vanlig å forklare dette med strengere yttergrensekontroll i Schengen, og opprettelsen av Frontex i 2004 bør ses som en viktig forklaringsfaktor. Frontex er i dag fullt ut operasjonelt, og vil i årene som kommer bli understøttet av en rekke overvåkningstiltak innenfor rammen av det planlagte Eurosur (European Border Surveillance System). Yttergrensen til Schengenområdet har blitt mye bedre kontrollert. Dette gjør flukten til Europa stadig vanskeligere og farligere. I mangel av lovlige innreisemuligheter for asylsøkere gjør EU og Norge gjennom Frontex-systemet seg skyldige i å avvise mennesker som er reelt forfulgte på grensene, uten å ta stilling til asylspørsmålet deres.

¹⁸ Omtalen er hentet fra Svein Eldøy: *Asyl og innvandring*, Nei til EU arbeidsnotat nr. 5/2011.

¹⁹ Eurostat.

11. Miljø I: Det indre markedet og klimakvotene

Rapport nr 14 heter *EØS-avtalens rolle og betydning på miljøvernområdet*. Hans Chr. Bugge har skrevet en relativt omfattende rapport, som inneholder mye oppsummerende fakta omkring det miljøregelverket som er innført gjennom EØS-avtalen. Rapporten har imidlertid vesentlige svakheter både når det gjelder avgrensning av tema og tendensiøs holdning til EØS og EU.²⁰

Den groveste mangelen er at det indre markedet og de fire frihetenes innvirkning på miljøet gjennom transport og økonomisk vekst er ikke omtalt. (Eksplisitt forbehold på side 8 i rapporten.) Bugges rapport definerer altså vekk den transportkrevende handelen og veksten i det indre markedet, som er en underliggende drivkraft som gjør det vanskelig å nå klimamålene i EU/EØS.

CO₂-utslippene fra transport står for ca en fjerdedel av totalen i EU/EØS. Det europeiske miljøbyråets rapport *Transport and environment: on the way to a new common transport policy* fra 2007 dokumenterer at den samlede passasjertransporten steg med 20 prosent fra 1990 til 2004, og flytrafikken økte med over 90 prosent. Denne trenden er lik både i EU og EFTA.

Veitransport utgjør 93 prosent av klimautslippene fra transport. Samtidig er veksten størst i flytrafikken, med en økning i utslipp på 86 prosent mellom 1990 og 2004. Den samlede veksten i transportutslippene i denne perioden (når vi ikke tar med fly og sjøtransport, som ligger utenfor Kyoto-protokollen) i EU og EFTA var ca 25 prosent. Utslippene har alvorlige konsekvenser for folks helse. Miljøbyrået anslår at nesten fire millioner leveår går tapt hvert år på grunn av den sterke forurensningen.

I rapporten *Climate for a transport change* (mars 2008) kommer miljøbyrået med kritikk av EUs transportpolitikk. Hvis ikke EU nå tar tak i de stadig økende klimautslippene fra transportsektoren, vil unionen ikke ha noe håp om å nå sine klimamål for 2020, heter det i rapporten.

Miljøbyrået påpeker at eksisterende EU-tiltak har fokusert på å forbedre kjøretøyenes teknologi og drivstoffkvaliteten for å redusere miljøbelastningen. «Utviklingstrender og beregninger viser tydelig at denne politikken ikke har vært tilstrekkelig for å lykkes med å redusere klimagassutslippene fra transport. Effekten av tiltakene er mer enn motvirket av økt transportvolum. For å oppnå utslippsreduksjoner, må tiltak og virkemidler derfor rette seg mot behovet for transport på en inngripende måte,» heter det i rapporten²¹. Det er verdt å merke seg at Miljøbyrået mener de eksisterende og hittil foreslåtte tiltakene i EU, som utslippskrav til biler på 130 gram CO₂ pr. km, ikke vil gi tilstrekkelige utslippsreduksjoner. Rapporten er også klar på at veksten i transportvolumet må ned.

To særlig viktige konklusjoner i rapporten er:

- Godstransporten vokser nå raskere enn økonomien (BNP). Generelt har det i de landene som er tilsluttet miljøbyrået vært en nokså fast sammenheng mellom transportvolum og økonomisk

²⁰ Omtalen er hentet fra Morten Harper: *EØS og miljøvern*, Nei til EU arbeidsnotat nr. 4/2011.

²¹ Det europeiske miljøbyrået (EEA): *Climate for a transport change* (2008), side 4, egen oversettelse.

vekst. Når man deler opp i regioner, ser man imidlertid at EU-15 (altså de gamle medlemslandene) har en økning i transportintensiteten. De trenger altså mer transport for å produsere det de tidligere gjorde med mindre transport. Konsekvensen av denne utviklingen er at CO₂-utslippene fra godstransporten øker raskt.

- Passasjertransporten fortsetter også å vokse, spesielt når det gjelder flytrafikk og bilisme. Økt bruk av bil og færre passasjer pr. bil motvirker effekten av de teknologiske forbedringene.

Kvotesystemet som hemsko

Tilslutningen til EUs kvotehandelssystem har begrenset den nasjonale handlefriheten i klimapolitikken, tvert imot Bugges konklusjon i pkt 5.13 Klima (side 36-39). Kvotesystemet utgjør om lag halvparten av CO₂-utslippene i EU/EØS. Spredte kilder som veitrafikk og oppvarming av bygninger er ikke inkludert. På industrisektoren, og snart også flytrafikken, har Norge overlatt den overordnede styringen av klimapolitikken til EU gjennom tilknytningen til kvotemarkedet.

Kvotepreisen har vært og er for lav til at systemet skal fungere etter hensikten. Prisen ligger på 100-200 kroner. Atskillig mer enn sommeren 2007 da den var nede i bare 1 krone per tonn CO₂, men likevel langt under nivået på den norske CO₂-avgiften (den varierer mellom sektorene, men er opptil 345 kroner per tonn CO₂).

Et hovedproblem er at industrien får kvotene utdelt gratis. EU-kommisjonen ønsker at slik skal systemet være i flere år fremover. Minst 90 prosent av kvotene skal deles ut gratis i perioden 2008-12. Dette bryter med prinsippet om at forurenseren skal betale.

Tildelingen av kvoter til norske bedrifter blir fastsatt gjennom en nasjonal fordelingsplan, som må godkjennes av overvåkningsorganet ESA. Etter 2012 skal denne fordelingen ikke bestemmes av de nasjonale myndighetene, men på EU/EØS-plan.

Regjeringen har varslet at Norge skal tilføre kvotemarkedet betydelig færre kvoter enn de forventede utslippene fra norske bedrifter. Maksimalt skal det gis klimakvoter tilsvarende 15 millioner tonn årlig i perioden 2008-2012. Det er om lag fire millioner tonn mindre enn utslippsnivået fra kvotepliktig norsk industri i 2005, og det er om lag syv millioner tonn lavere enn de forventede utslippene i 2010. En tredjedel av de utslippene som ellers ville komme må altså kuttes, enten ved direkte reduksjon i utslippene eller ved finansiering av kutt andre steder.

Det norske systemet avviker noe fra EU sitt. Det er færre gratiskvoter, 81 prosent mot EUs krav om minst 90 prosent, og kvotetildelingen er historisk basert. Slik er ordningen bedre egnet til å redusere utslippene enn EUs kvotesystem, men alt i alt vil effekten avhenge av utviklingen i EU og den felles kvotepreisen.

Kvotesystemet gjør det vanskeligere å målrette klimakutt i Norge. Kvoter/kutt i hele EØS-området likestilles, og systemet åpner også for kvotehandel med land utenfor EU/EØS. Dermed griper EØS inn i den viktige politiske debatten om hvor stor andel av klimatiltakene som skal gjennomføres nasjonalt.

12. Miljø II: Ensidig positiv til EU/EØS

De gjennomgående EØS-vennlige konklusjonene i Hans Chr. Bugges rapport rimer i en del tilfeller dårlig med redegjørelsen og eksemplene som anføres.²² Det er særlig tydelig i omtalen av støyreguleringene. Det fremkommer en rekke eksempler på at Norge har innført strengere regler. Likevel greier Bugge å skrive: ”Som konklusjon må det være grunnlag for å hevde at EØS-avtalen har hatt en positiv, men nokså begrenset, betydning for arbeidet med støyproblemet.” (Side 23.)

Tendensiøst om avfall

Andre ganger er selve fremstillingen av et område tendensiøs, som omtalen av avfall. Bugge skriver: ”Oppsummert kan det slås fast at *EØS-reglene har bidratt til en skjerping når det gjelder reglene om behandling av avfall,*” (hans egen utheving, side 34) og viser til regler for deponering av avfall, forbrenning og – rett nok mer forbeholdent – behandling av farlig avfall.

Han overser det norske flaskepantssystemet, med enestående høy returandel. Her har EØS tvert imot vært en kraft for å underminere systemet gjennom ESAs krav om å fjerne avgifter på engangsemballasje – der overvåkingsorganet heldigvis ga seg etter at norske myndigheter tok til motmæle.

Han underdriver også foregangskvalitetene i den norske ordningen for retur og innsamling av elektriske og elektroniske produkter (EE-avfall), som utgjør en svært stor del av problemavfallet. Det norske systemet går langt utover EØS-reglene ved å omfatte alle produkter og tilby gratis innlevering for forbrukerne. Norge samler inn åtte ganger så mye avfall som det EU-direktivet krever. OECD trekker dette frem som et viktig foregangstiltak i rapporten *Environmental Performance Reviews: Norway 2011*.

Snakker ned naturmangfoldloven

Av en eller annen grunn bruker Bugge en god del plass på EUs regelverk på naturvernområdet, selv om dette ikke er en del av EØS-avtalen. Han postulerer: ”Slik utviklingen har gått siden 1991, er det fra et miljøvernsynspunkt klart uheldig at naturvern er utenfor EØS-avtalen.” (Side 39.) Han mener at særlig ville reglene vedrørende områdevern måtte skjerpes. Han vedgår at den nye naturmangfoldloven gir et godt utgangspunkt, men:

”... loven gir i seg selv ingen sikkerhet for dette; det avgjørende blir hvordan den blir anvendt. Vi ser her igjen et eksempel på at vi har norske regler som *kan* gi samme beskyttelsesnivå som i EU, mens EU-reglene er mer presise og forpliktende.” (Side 39-40.)

Dette er en svært ensidig tilnærming til naturmangfoldloven. Loven har en langt mer helhetlig innretning enn EUs regelverk og introduserer bl.a. føre var-prinsippet i naturforvaltningen. Den nevnte OECD-rapporten fremhever loven som et internasjonalt forbilde.

²² Omtalen er hentet fra Morten Harper: *EØS og miljøvern*, Nei til EU arbeidsnotat nr. 4/2011.

Synsing om EU-medlemskap

Rapporten fremfører en svært lite "forskningsbasert" argumentasjon for norsk EU-medlemskap. Bugge skriver avslutningsvis:

"Det er klart at det for selve innflytelsen er en betydelig ulempe å stå utenfor EU og ikke kunne delta i den politiske beslutningsprosessen på linje med EUs medlemsland. Dette oppveies bare delvis av at vi nok stort sett kan opptre mer selvstendig på den internasjonale arena enn EU-landene, som ofte vil være bundet av en samordnet EU-posisjon." (Side 46.)

Eksempler på norsk innsats for bl.a. et globalt bindende kvikksølvregime, vern om nasjonale rettigheter ved utnyttelse og patentering av genressurser og i de internasjonale klimaforhandlingene gjør ikke særlig inntrykk på ham, ser det ut som. Den tidligere nevnte OECD-rapporten legger derimot stor vekt på Norges rolle som internasjonal "spydspiss"²³

Denne rapporten dokumenterer også at Norge uten medlemskap påvirker EU: «Selv uten å være medlemsland i EU har Norge påvirket EUs miljøpolitikk, og har på en del områder innført tiltak som er strengere enn de EU har fastsatt.»²⁴ Påvirkningen skjer på flere nivå. Norge deltar i EU-kommisjonens ekspertgrupper og uformell dialog med EU-parlamentet og medlemslandene. Rapporten beskriver Norge som en «leder» i utviklingen av EUs miljøpolitikk på flere områder, blant annet kjemikalier og maritim politikk. Norge påvirker EU også gjennom det nordiske samarbeidet, spesielt i forhold til forurensning og klimautfordringer i nordområdene.

²³ OECD: *Environmental Performance Reviews: Norway 2011* (2011), side 13.

²⁴ Ibid side 21, egen oversettelse.

Europautredningens eksterne delutredninger

Per medio september 2011 er 17 rapporter publisert. Rapportene er tilgjengelig på www.europautredningen.no (pdf-format).

Rapport # 1 – Morten Egeberg og Jarle Trondal, *Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU – Sentraladministrasjonen norsk og europeisk.*

Rapport # 2 – Thomas Hylland Eriksen og Iver B. Neumann, *Norsk identitet og Europa.*

Rapport # 3 – Halvard Haukeland Fredriksen, *EU/EØS-rett i norske domstoler.*

Rapport # 4 – Torben Foss, *Analyse av Norges avtaler og samarbeid med EU på fiskeriområdet.*

Rapport # 5 – Kjell A. Eliassen og Pavlina Peneva, *Norwegian Non-Governmental Actors in Brussels 1980 – 2010, Interest Representation and Lobbying.*

Rapport # 6 – Åse Gornitzka og Meng Hsuan Chou, *Den femte frihet og Kunnskapens Europa – konsekvenser for Norge.*

Rapport # 7 – Eiríkur Bergmann, *Iceland and the EEA, 1994-2011.*

Rapport # 8 – Ole Gunnar Austvik og Dag Harald Claes, *EØS-avtalen og norsk energipolitikk.*

Rapport # 9 – Frode Veggeland, *Norges forhold til EU på mat- og landbruksfeltet.*

Rapport # 10 – Jan-Paul Brekke, *Migrasjon og integrasjon: Norges tilknytning til EU.*

Rapport # 11 – Tore Slaatta, *Fortiet, forsinket og forvrengt? Norske mediers dekning av forholdet til EU.*

Rapport # 12 – Thorsten Borring Olesen, *Den europeiske utfordring. EU, EØS og nordisk samarbejde - i historisk belysning*

Rapport # 13 – Kjetil Wiedeswang og Per Elvestuen, *plux. Hovedsakelig harmløs. Den norske modellen i Brussel.*

Rapport # 14 – Hans Chr. Bugge, *EØS-avtalens rolle og betydning på miljøvernområdet.*

Rapport # 15 – Erling Hjelmeng og Lars Sørgard, *Konkurransopolitiske virkninger av EØS-avtalen.*

Rapport # 16 – Christophe Hillion, *Integrating an outsider – An EU perspective on relations with Norway.*

Rapport # 17 – Tore Mydske, *EØS-avtalens betydning for det norske finansmarkedet 1994-2011.*